



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

*A crise da democracia na emergência do populismo contemporâneo e de outras
desfigurações democráticas*

*The democracy crisis in the emergence of contemporary populism and other
democratic disfigurements*

MONA LISA DUARTE AZIZ

MESTRADO EM DIREITO E CIÊNCIA JURÍDICA
Especialidade Direito Constitucional

LISBOA

2022



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

*A crise da democracia na emergência do populismo contemporâneo e de outras
desfigurações democráticas*

*The democracy crisis in the emergence of contemporary populism and other
democratic disfigurements*

MONA LISA DUARTE AZIZ

Dissertação apresentada ao Gabinete de Pós-Graduação *strictu sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no curso de Mestrado em Direito e Ciência Jurídica, especialidade Direito Constitucional.

Orientador: Professor-Doutor Luís Pereira Coutinho

LISBOA

2022

A crise da democracia na emergência do populismo contemporâneo e de outras desfigurações democráticas

The democracy crisis in the emergence of contemporary populism and other democratic disfigurations

Resumo: A crise da democracia é premente. Nos últimos anos, menos países se desenvolveram democraticamente do que caminharam em direção à autocratização. A recessão democrática atinge, principalmente, países populosos e influentes no cenário mundial. Brasil, Estados Unidos, Hungria, Polônia, Índia e Turquia estão entre os maiores declínios democráticos, o que coincide com a ascensão política de líderes populistas de direita. Por outro lado, na América Latina, em geral, predomina o populismo de esquerda, que evoluiu para modelos extremados de democracias plebiscitárias, nomeadamente na Venezuela, na Bolívia e no Equador. Ao lado do populismo e do plebiscitarismo, a democracia epistêmica representa uma outra forma de desfiguração democrática que, mesmo antes da emergência do populismo contemporâneo, já atingia as democracias liberais, desde quando transferiram boa parte do poder político de decisão para tecnocratas e outros corpos técnicos não eleitos. Para além da crise de legitimidade política, as sociedades passaram a sofrer os efeitos das crises econômicas, migratória, dentre outras transformações socioeconômicas, o que criou um grave déficit de bem-estar social. Como os governos e os sistemas partidários tradicionais foram pouco responsivos na resolução desses problemas, que afligiam populações em variadas regiões do planeta, os eleitores buscaram alternativas fora do *mainstream* político. A crise democrática, destarte, é bastante complexa e, para entendê-la, parte-se de uma definição normativa de democracia, baseada em procedimentos, que limitam o exercício do poder estatal e valorizam a participação política. Na sequência, inicia-se a abordagem das três formas de desfiguração democrática: a *democracia epistêmica*, o *populismo* e o *plebiscitarismo*. Após uma análise conjuntural e estrutural sobre o contexto da crise da democracia contemporânea; na parte final do trabalho, faz-se um estudo empírico sobre condutas antidemocráticas adotadas por líderes populistas e plebiscitários, quando se encontram no poder, com o objetivo de enquadrá-las nalguma das três deformidades democráticas analisadas na parte teórica inicial.

Palavras-chave: Democracia; participação política; desfiguração democrática; populismo; autoritarismo.

Abstract: The democracy crisis is pressing. In recent years, fewer countries have developed democratically than moved toward autocratization. The democratic recession has been hitting mainly populous and influential countries on the world stage. Brazil, the United States, Hungary, Poland, India, and Turkey are among the greatest democratic declines, coinciding with the political rise of right-wing populist leaders. On the other hand, in Latin America, in general, left-wing populism predominates, which evolved into extreme models of plebiscitarian democracies, notably in Venezuela, Bolivia and Ecuador. Alongside *populism* and *plebiscitarianism*, *epistemic democracy* represents another form of democratic disfiguration that, even before of emergence of the contemporary populism, already affected liberal democracies, since they transferred a good part of the political decision-making power to technocrats and other non-elected technical bodies. Besides the political legitimacy crisis, societies began to suffer the effects of the economic and migratory crises, among other socioeconomic transformations, which created a serious deficit of social welfare. As governments and the traditional party systems were not very responsive in solving these problems, which distressed populations in various regions of the planet, voters sought alternatives outside the political mainstream. The democratic crisis, therefore, is quite complex and, in order to understand it, this study starts from a normative definition of democracy, based on procedures that limit the exercise of state power and value political participation. In the sequence, it begins the approach of the three modalities of democratic disfiguration: *epistemic democracy*, *populism* and *plebiscitarianism*. After a conjunctural and structural analysis of the context of the crisis of contemporary democracy, in the final part of the work, an empirical study is made of anti-democratic conduct adopted by populist and plebiscitary leaders, when they are in the exercise of power, with the objective of framing them in some of the three democratic disfigurements analyzed in the initial theoretical part.

Key-words: Democracy; political participation; democratic disfigurement; populism; authoritarianism.

Lista de abreviaturas e siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AFD	Alternative für Deutschland (Alternativa para a Alemanha)
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Partido da Justiça e Desenvolvimento)
AP	Ação Penal
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Constituição da República Portuguesa
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
BJP	Bharatiya Janata Party (Partido do Povo Indiano)
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos
FEC	Federal Election Commission
FENAJ	Federação Nacional dos Jornalistas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INQ	Inquérito
LC	Lei Complementar
LGBT	Lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MS	Ministério da Saúde
M5S	Movimento Cinco Estrelas
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não governamental

PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PET	Petição
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PGR	Procurador(a)-Geral da República
PIS	Prawo i Sprawiedliwość (partido polonês Lei e Justiça)
PL	Projeto de Lei
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

Introdução	9
1. Democracia: conceitos e parâmetros	
1.1. Conceito	15
1.2. Concepção descritiva x noção normativa	17
1.3. Parâmetros democráticos	20
1.3.1. <i>Fórum de opinião</i> e igualdade política	20
1.3.2. Restrições eleitorais à expressão política como forma de proteger a democracia	25
1.3.2.1. Da necessária regulação do financiamento político	28
1.3.2.2. Propaganda eleitoral, discurso democrático e novas tecnologias	34
1.4. Parâmetros normativos desfigurados em momentos de crise	43
1.4.1. <i>Teoria epistêmica da democracia</i>	43
1.4.2. <i>Populismo</i>	48
1.4.3. <i>Teoria plebiscitária da democracia</i>	52
1.4.3.1. Da crise de legitimidade política à audiência plebiscitária	52
1.4.3.2. A política da passividade	58
2. A crise mundial das democracias	
1ª Parte - Análise conjuntural: panorama geral das democracias	65
2.1. Os efeitos da pandemia nas democracias	68
2.2. O contexto atual para além da pandemia	74
2.3. Ascensão do populismo contemporâneo	78
2.3.1. O populismo no poder - países em destaque no recrudescimento da crise democrática	81
2.3.2. O caso dos Estados Unidos e do Brasil em particular	84
2ª Parte - Análise estrutural: fatores impulsionadores da crise	94
2.4. Da crise da democracia liberal à emergência do populismo contemporâneo	95
2.4.1. Déficit democrático em “governos de técnicos”	95
2.4.2. Crise econômica e déficit de bem-estar social	97
2.4.3. Apatia do sistema partidário	100
2.5. Da quebra do discurso hegemônico à polarização política e social	105
2.5.1. Inserção das novas mídias no processo político-democrático	105
2.5.2. Polarização política e social	107
3. A desfiguração democrática	
3.1. Da tecnocracia militarizada à desfiguração democrática pela versão epistêmica da	

democracia	112
3.1.1. Militarização em governos civis e outras estratégias antidemocráticas de concentração de poderes pelo Executivo	115
3.1.2. Cooptação militar em governos populistas contemporâneos	120
3.2. Do populismo ao limiar do autoritarismo	124
3.2.1. Intolerância com minorias sociais e políticas	125
3.2.2. Restrições às liberdades de expressão e de imprensa e perseguição a opositores	129
3.2.3. Da rejeição às regras do jogo democrático ao <i>constitucionalismo abusivo</i>	135
3.3. A democracia plebiscitária na América Latina	149
3.3.1. Plebiscito e referendo x exercício do direito de voto nas eleições	151
3.3.2. Do uso plebiscitário de mecanismos da democracia direta no Equador e em outros países latino-americanos, especialmente	153
Conclusão	161
Referências	175

Introdução

Apesar de não se tratar de um tema raro para a ciência política, a crise das democracias volta à tona com bastante ênfase nos últimos anos, em que o mundo tem presenciado um aumento gradativo do número de países que se converteram em autocracias. O otimismo democrático dos anos noventa, quando parecia não haver outra alternativa viável de forma de governo que não a democracia, cedeu espaço para uma nova realidade, na qual já se pode constatar que o número de pessoas que vive sob regimes não democráticos ou em risco de autocratização supera o da população que vive em países considerados democracias plenas.

Com efeito, o mundo testemunhou, na última década, a ascensão de líderes populistas, tanto de esquerda, designadamente na América Latina, como de direita e, ainda mais recentemente, de extrema direita em várias partes do mundo, especialmente em países populosos como Brasil, Estados Unidos, Índia e Turquia. O populismo se baseia na lógica do antagonismo entre o “povo excluído” e as “elites políticas”, pautando seu discurso na afirmação da antipolítica, ao propor a refundação da própria democracia. Porém, as experiências serão diferentes, conforme se trate do populismo na versão progressista de esquerda ou na variante nacionalista de direita.

O certo é que, ao assumir o poder, quer penda para o extremo esquerdo ou direito do espectro político, o populismo tende a evoluir para modelos políticos autoritários, pois costuma atentar contra as instituições públicas, subvertendo a relação entre os Poderes constituídos e desestabilizando o sistema político do país. Diversamente, portanto, dos golpes de Estado do passado, que ocorriam através de intervenções militares, com tanques e soldados nas ruas, prisões de opositores etc., hoje, as subversões democráticas, em geral, são arquitetadas de forma sutil por líderes autocratas eleitos.

Por outro lado, não se pode desconsiderar o recente conflito entre a Rússia e a Ucrânia, que resultou na invasão de uma nação independente pela primeira vez em pleno território europeu, após a segunda guerra mundial, em descumprimento a todos os pactos e tratados internacionais que protegem a soberania nacional. O que demonstra que o aprofundamento do autoritarismo, mesmo nos regimes contemporâneos, não descarta a adoção de medidas mais drásticas e de cunho militar.

Apesar de não haver propriamente consenso sobre o tamanho da crise que afeta a democracia contemporânea, não há dúvidas de que a crise existe e o cenário mundial já não é mais tão favorável à hegemonia do ideal democrático dos anos noventa.

Os Estados Unidos, em decorrência da era Trump, embora interrompida com a sua derrota na reeleição e a saída da presidência em 2021, deixaram de ser o principal modelo de democracia para o resto do mundo. Ademais, o trumpismo deixou um legado de polarização e extremismo político, que vai além da sociedade norte-americana, e permanece influenciando muitos governantes mundo afora.

Com o advento da pandemia da Covid-19, as democracias foram submetidas a mais um teste de resiliência, haja vista que líderes populistas tendem a se aproveitar de situações de crise para ampliar seus poderes. A crise sanitária abalou as economias mundiais, mormente a de países com elevados índices de pobreza e desigualdade social, como o Brasil e os demais da América Latina em geral, onde a crise econômica representa uma ameaça ainda maior. Em outro aspecto, a emergência sanitária, por haver potencializado a dificuldade e o despreparo de alguns líderes mundiais, nomeadamente no Brasil e nos Estados Unidos, que responderam muito mal à pandemia em seus respectivos países, enfraqueceu a popularidade de ambos e, conseqüentemente, algumas de suas iniciativas autoritárias.

Se por um lado a pandemia serviu para, de certa forma, conter o avanço do populismo autoritário em alguns países; em outros, possibilitou que governantes populistas avançassem no processo de autocratização, na medida em que se utilizaram da crise sanitária para justificar a concentração excepcional de poderes pelo Executivo.

Nesse contexto, o objetivo do presente estudo é analisar a crise contemporânea das democracias, cujo início coincide com a própria crise de legitimidade e de representação política enfrentada pela generalidade das democracias liberais. Destarte, o impacto circunstancial causado pela pandemia da covid-19 somente veio a potencializar a crise democrática pré-existente, para além de ressaltar as desigualdades econômicas, sociais e raciais de cada país, agregando mais esse componente de instabilidade social à crise política.

A parte inicial do trabalho será dedicada à definição da democracia e de seus parâmetros, de acordo com uma concepção normativa, baseada em instituições e procedimentos democráticos, em contraposição a um conceito descritivo, defendido por aqueles que vinculam a existência da democracia à obtenção de determinados resultados. Nessa parte introdutória, seguir-se-á abordando as desfigurações democráticas segundo a teoria da cientista política Nadia Urbinati, designadamente em seu livro *Democracy Disfigured – Opinion, Truth and The People*, quais sejam, as versões *epistêmica*, *populista* e *plebiscitária* da democracia.

Essa base teórica será utilizada na sequência do trabalho, a fim de demonstrar em que medida essas desfigurações democráticas podem ser identificadas, no contexto da crise

contemporânea das democracias, e se associam, particularmente, a condutas adotadas por governantes populistas autoritários.

Todas as três modalidades de desconfiguração da democracia, que serão estudadas no presente trabalho, confirmam a tese de que as maiores ameaças às democracias, atualmente, não mais decorrem de fatores exógenos, pois demonstram que os riscos de erosão democrática começam mesmo por dentro, porquanto arquitetados por aqueles que estão no poder. Ainda que, na maioria dos casos, eleitos com a válida promessa de reformar um modelo estagnado de representação política, quando alcançam o poder, as lideranças populistas tendem a evoluir para modelos políticos autoritários.

No segundo capítulo, far-se-á, inicialmente, uma análise panorâmica da crise das democracias mundialmente, a partir da aceleração da onda global de autocratização iniciada na década passada. Para essa parte inicial do estudo, serão utilizados, substancialmente, os relatórios de institutos privados, que aferem os índices de democracia nos países, tendo por base aspectos e critérios fundamentais, quais sejam: *processo eleitoral e pluralismo, participação política, respeito aos direitos civis e liberdades políticas, independência do Poder Judiciário, funcionamento do governo etc.*

Dentro dessa primeira parte, um primeiro tópico discorrerá sobre os efeitos da pandemia da covid-19 nos sistemas políticos, a fim de aferir em que medida a crise global de saúde pública impactou a democracia mundial. Não obstante necessárias para inibir a propagação do vírus, as medidas sanitárias de prevenção para combater a pandemia trouxeram, inevitavelmente, inúmeras restrições a direitos civis e fundamentais, para além de provocar a concentração de poderes no Executivo. O que contribuiu para o avanço de projetos autoritários de poder, mormente porque em poucos casos as restrições foram devidamente limitadas no tempo e no espaço.

Ainda na primeira parte do capítulo, abordar-se-á em separado a ascensão do populismo na conjuntura global, com destaque dos países onde a crise democrática se agravou após líderes populistas assumirem o poder. A Hungria e a Polônia são referenciadas como exemplos emblemáticos, no leste europeu, de democracias mais recentes que vêm sucumbindo, nos últimos anos, sob o comando de líderes populistas com tendências autoritárias. Outras importantes economias mundiais, como a Turquia e a Índia, também fazem parte da lista dos países que mais experimentaram declínio democrático nessa terceira onda; além dos Estados Unidos e do Brasil. Estes dois últimos serão analisados em um tópico específico, considerando a importância de cada um deles, seja mundialmente, mormente no caso do primeiro, que costumava ser o modelo de democracia para o resto do mundo; seja em

seus respectivos continentes, como no caso do Brasil, referência entre os países da América Latina.

Na segunda parte do capítulo, far-se-á uma análise de cunho mais estrutural, com o objetivo de descrever os principais fatores impulsionadores da crise democrática, a partir das debilidades da própria democracia liberal, na qual o distanciamento crescente entre os cidadãos e a classe política provocou um enorme déficit democrático. Para além da crise política, as sociedades democráticas convivem com um grave déficit de bem-estar social, na medida em que os governos e os partidos tradicionais não mais conseguiram apresentar soluções para os problemas econômicos, especialmente de emprego e de renda, demandados pela população.

Paralelamente, houve o efeito positivo do fim do monopólio da informação pelas elites econômicas e pelo establishment político, com o advento da internet e das redes sociais, que democratizou o acesso aos veículos de comunicação de massa. Isso permitiu a inclusão de novos atores políticos e de uma maior pluralidade de discursos, pondo fim ao discurso único, predominante nas democracias liberais, com o objetivo de se autoprotegerem, mas que não garantia de fato uma liberdade plena de expressão.

Todos esses fatores reunidos, consoante demonstrar-se-á no capítulo, abriram espaço para a emergência do populismo contemporâneo, que propõe um tipo alternativo de democracia, contraposto ao modelo atual de democracia liberal distante do “povo” e controlado pelas elites políticas. O problema é que o populismo suscita um tipo de conflituosidade que ultrapassa o campo político para se converter em uma espécie de conflito moral. O populismo também não admite o pluralismo de ideias e é intolerante com os rivais políticos e as minorias, por isso, quando estão no governo, seus líderes tendem para formas autoritárias do exercício do poder, conforme já referido linhas acima. Como uma desfiguração democrática, o populismo agrava a crise política, assim como é incapaz de resolver a crise econômica, ante a simplicidade e a vagueza de suas propostas, o que será desenvolvido na sequência do trabalho.

Finalmente, no terceiro capítulo, iniciar-se-á a abordagem empírica sobre as desfigurações democráticas em curso nas várias regiões do mundo, a partir da análise percuciente de condutas adotadas por governantes populistas autoritários, após assumirem o poder, com o objetivo de implementar os seus respectivos projetos antidemocráticos.

O retrocesso é visível já nos primeiros anos de governo, mormente em relação a direitos e liberdades civis e políticas. Cada subitem do capítulo busca associar as práticas antidemocráticas implementadas, em países comandados por líderes de vieses autoritários, às

desfigurações democráticas segundo a tipologia esquematizada por Nadia Urbinati, a fim de averiguar em quais tipos incidem e em que medida se identificam efetivamente como lideranças populistas e também plebiscitárias.

No caso da democracia epistêmica, é possível que seja associada à indicação de militares para ocupar postos civis na administração pública, porquanto justificada pelos governantes com base numa suposta eficiência profissional. Trata-se, assim como no caso de peritos, defendidos pelos adeptos da teoria epistêmica da democracia, de agentes destituídos de legitimidade democrática e política, ocupando cargos públicos que podem interferir na tomada de decisões cruciais para o destino da nação. Mais do que isso, um governo civil formado por militares - ressalvados cargos estratégicos e relacionados à defesa do país contra ameaças externas, de suas fronteiras etc. - traz ínsito o problema da politização das Forças Armadas, uma instituição que, por definição constitucional, deve ser de Estado e se manter imparcial em relação à política interna.

Em consequência, a cooptação de militares para cargos no governo dificilmente será benéfica para o sistema político do país, podendo, pelo contrário, ser utilizada oportuna e politicamente contra a própria democracia, consoante será evidenciado no capítulo, mediante a descrição de tentativas nesse sentido, nomeadamente nos Estados Unidos e no Brasil.

No subcapítulo seguinte, discorrer-se-á sobre como, após assumirem o poder em seus respectivos países, governantes populistas em diversas regiões do mundo e de variadas vertentes do populismo revelam suas inclinações para o autoritarismo, especialmente pela não aceitação do pluralismo de ideias, nacionalismo exacerbado, exclusão de minorias, intolerância política e enfraquecimento das instituições democráticas – Poder Judiciário e parlamento em particular -, em prol de uma concentração de poderes no Executivo.

Desse modo, como um padrão, os projetos de autocratização costumam ter início a partir do cerceamento às liberdades de expressão, de imprensa e à participação política da sociedade civil. Depois, os governantes avançam em relação ao desrespeito às regras do jogo democrático, começando pelas normas do processo eleitoral, com o objetivo de garantir que se manterão no poder por períodos que ultrapassam os mandatos para os quais foram inicialmente eleitos. Naqueles países, onde as lideranças populistas conseguiram avançar com seus projetos alternativos de poder, houve a ampliação dos poderes do Executivo e o desmantelamento das instituições democráticas, por meio de uma série de reformas constitucionais e alterações legislativas, cujo processo a doutrina denomina *constitucionalismo abusivo*, que será objeto do último tópico do subcapítulo sobre a desfiguração democrática através do populismo.

No terceiro subcapítulo, abordar-se-ão exemplos práticos de plebiscitarismo, que nada mais é do que uma exacerbação do populismo, de modo que a maioria das lideranças populistas atuais se caracterizam, em maior ou menor medida, também como lideranças plebiscitárias. Com efeito, tanto o líder populista quanto o plebiscitário defendem um nacionalismo exagerado em torno de um líder único, que supostamente representa toda a nação, desconsiderando as diversidade étnicas e os vários povos capazes de coexistir dentro de um mesmo território. A diferença é que, enquanto o populismo reivindica uma maior participação popular, no plebiscitarismo os cidadãos e as cidadãs possuem uma presença eminentemente passiva e formam uma audiência menos disposta a influenciar e a contestar as decisões políticas, do que a observar as ações e a acatar as ordens do governante, desfigurando por completo a esfera pública de opinião.

Desse modo, serão estudados modelos extremos de democracias plebiscitárias, principalmente em três países da América do Sul – Bolívia, Equador e Venezuela – onde líderes populistas de esquerda se utilizaram de sua popularidade como forma de aquisição de poder político. Através da realização de frequentes procedimentos eleitorais, por meio de plebiscitos ou referendos, esses governantes buscaram mobilizar a opinião pública, com o objetivo de obter apoio popular para refundação do próprio Estado, segundo bases constitucionais que viabilizassem um projeto hegemônico do Executivo. Nesse sentido, um tópico preliminar se destinará a pontuar as diferenças entre os mecanismos de participação política direta e o exercício do direito voto em eleições ordinárias, que fazem das consultas populares diretas um instrumento limitado de cidadania.

O Equador, especialmente, será objeto de estudo de caso nessa última parte do trabalho, a fim de demonstrar como um forte esquema de marketing e de técnicas de comunicação, para promover o governo através da estratégia da *campanha permanente*, permitiu que o ex-presidente, Rafael Correa, avançasse com o processo de transformação política do país em direção ao autoritarismo, somente interrompido com a sua saída do poder.

Dessarte, o objetivo do presente trabalho é, inicialmente, descortinar as causas que tornaram as democracias tão vulneráveis à penetração de lideranças populistas inclinadas para o autoritarismo, a partir da própria crise da democracia liberal, a qual se afastara de alguns de seus parâmetros normativos ainda antes da emergência do populismo contemporâneo. Finalmente, demonstrar-se-á, na prática, como a ascensão ao poder desse tipo líder, eleito nas bases do populismo e do plebiscitarismo, representa o mais grave risco aos pilares da democracia dos últimos anos, mesmo naqueles países em que o regime democrático parecia mais sólido.

Embora eleitos com o discurso de implantar um modelo de democracia incorrupto e mais próximo do povo, os líderes populistas, quando ascendem politicamente, recriam velhas fórmulas de exercício autoritário do poder, as quais rejeitam o sistema de *checks and balances* e não admitem oposição em prol de um projeto político hegemônico. É urgente, pois, que as democracias e seus sistemas partidários se reciclem, porém precisam descobrir um caminho de mudança que não ceda espaço para a ruptura institucional.

1. Democracia: conceitos e parâmetros

1.1. Conceito

Apesar de preexistir à era moderna e ser discutida há mais de 2.500 anos¹, não existe um conceito uniforme sobre democracia enquanto regime político². Traduzida de acordo com sua etimologia como governo do povo³, segundo Ronald Dworkin, “A democracia, dizemos todos, significa governo exercido pelo povo, e não por alguma família, classe social, tirano ou general.” Todavia, o autor rejeita a concepção *majoritarista*, consoante a qual o Estado democrático se assenta na vontade da maioria; sendo definido numa versão populista dessa teoria como o governo que obtém o apoio do maior número de cidadãos para aprovar suas leis e políticas. E propõe uma versão mais sofisticada e ambiciosa daquela primeira concepção, que denomina de *coparticipativa* ao afirmar que, no governo democrático, a opinião da maioria somente corresponderá à sua vontade na medida em que os cidadãos tenham tido a oportunidade de exercer um papel ativo e de parceria com o governo, com acesso à informação e possibilidade de discutir os assuntos que interessam à sociedade⁴.

Nessa perspectiva, Nadia Urbinati define democracia como “governo baseado na opinião”, que performa através de determinados procedimentos, a partir dos quais um sistema consolidado de direitos e uma divisão de poderes permite o controle do poder, mais do que a sua concentração e exaltação⁵. Em sentido semelhante, Miguel Nogueira de Brito questiona a

¹ Nesse sentido, Robert Dahl explica que “O próprio fato de ter uma história tão comprida ironicamente contribuiu para a confusão e a discordância, pois «democracia» tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares.” (DAHL, 2001, p. 13).

² No Brasil, utiliza-se, mais comumente, a terminologia *forma de governo* para designar a natureza do poder estatal consoante a sua organização e funcionamento, segundo critérios que levam em consideração mormente a relação entre o poder político e o povo (BONAVIDES, 2019, p. 207-208; FERREIRA FILHO, 2015, p. 186-187). Contudo, a expressão *regime político* também é utilizada por alguns autores brasileiros (SILVA, 2004, p. 123 ss.), a qual, com algumas variações, é a mais adotada em Portugal para definir a mesma tipologia (ALEXANDRINO, 2017, p. 175-176).

³ MORAIS, 2017, p. 67.

⁴ DWORKIN, 2005, p. 502.

⁵ No original em inglês “government by means of opinion”. (URBINATI, 2014, p. 8).

definição de “(...) democracia como o regime político que permite ao povo exprimir sua vontade através do voto”, porquanto pode ser exercida também através da opinião e do julgamento públicos acerca de temas centrais para a sociedade e questões políticas. O que não se resume ao período eleitoral e se manifesta continuamente⁶, inclusive pelo perene controle do poder político e fiscalização das instituições.

José Melo Alexandrino distingue os regimes democráticos dos não democráticos (autoritários e totalitários), através de critérios basilares que podem ser assim sintetizados: (i) ausência de uma ideologia dominante imposta pelo Estado; (ii) separação de poderes e uma efetivo sistema de *checks and balances*, que possibilita a limitação do poder político; (iii) previsão e respeito aos direitos e liberdades fundamentais; e (iv) plena participação política, que permite aos cidadãos a escolha livre de seus representantes e o controle do poder político⁷.

Desse modo, e sem olvidar a importância do direito de voto, mormente após a sua gradual ampliação até chegar à concepção atual do sufrágio universal, a partir do início do século passado⁸, resta claro que a democracia envolve uma série de aspectos outros que vão além da participação nas eleições.

Nesse sentido, Carlos Blanco de Moraes, embora consigne que a dimensão eleitoral seria a sua principal, entende que a democracia constitui “(...) uma ordem jurídica e política de domínio, em que a titularidade e o exercício do poder político seriam consentidos, expressa e livremente, pelo povo”, abrangendo outros atributos que vão desde o exercício do poder constituinte como expressão da vontade do povo⁹, ao déficit de legitimidade política de decisões sobre temas sociais relevantes e questões cruciais da soberania sem prévia e ampla discussão popular. Inclui, também, a responsabilidade dos governantes perante seus eleitores, que dispõem de mecanismos através dos quais podem expressar junto àqueles suas reivindicações e opções políticas, e ainda o reconhecimento dos direitos de minorias¹⁰.

Com efeito, a soberania popular, numa democracia, constitui fundamento de validade e de legitimidade para o processo legislativo; para a responsividade dos representantes eleitos;

⁶ BRITO, 2017, p. 106-107.

⁷ ALEXANDRINO, 2017, p. 181-182. Carlos Blanco de Moraes adota uma tipologia distinta e inclui no conceito de «democracias limitadas», regimes que poderiam ser considerados não democráticos na concepção de Alexandrino, quais sejam, «liberais», «autoritários» e «deficitários» (MORAIS, 2017, p. 170-184).

⁸ “Depois de um longo combate histórico pela igualdade no exercício do direito de voto, com remoção de incapacidades eleitorais aos titulares de menores rendimentos, aos analfabetos e às mulheres, o sufrágio tornou-se *universal*, constituindo um direito reconhecido a todos os cidadãos maiores e capazes, deixando de haver restrições em razão do estatuto económico, habilitações literárias e género.” (MORAIS, 2017, p. 88).

⁹ Sobre titularidade e vinculação do poder constituinte, consulte-se CANOTILHO, 2011, p. 75-82.

¹⁰ MORAIS, 2017, p. 93.

para o julgamento político realizado pela opinião pública; bem como para outras variadas formas de participação política através das quais os cidadãos visam pautar e influenciar as decisões públicas, consoante o que consideram essencial e fundamental para o convívio em sociedade

A democracia representativa é considerada a forma ideal por preencher todos os critérios que definem o regime democrático¹¹. Distingue-se, pois, da democracia direta da antiguidade clássica, na qual os cidadãos tomavam as decisões diretamente sem intermediários, em razão da representação política exercida “em regime de monopólio ou quasi-monopólio” pelos partidos políticos¹². Disso decorre o papel fundamental que os partidos políticos desempenham na democracia representativa¹³, tendo esta como pressupostos a existência de um sistema partidário e a garantia da concorrência eleitoral portanto.

1.2. Concepção descritiva x normativa

Basicamente existem duas concepções para se definir a democracia: uma normativa, que corresponde a uma noção procedimental, na linha dos conceitos abordados supra; e uma outra descritiva, em que os fins a serem atingidos transcendem os procedimentos democráticos, os quais são concebidos como instrumentos voltados para a consecução de determinados resultados. Seus defensores fazem uma interpretação epistêmica da democracia, cujo juízo de valor depende dos resultados obtidos¹⁴. Em sentido oposto, a concepção normativa ressalta o valor normativo do procedimento democrático, simultaneamente, como meio e um fim em si mesmo, destinado a garantir aos cidadãos que as decisões tomadas não

¹¹ José Melo alexandrino sintetiza outros tipos de democracias ao lado da democracia representativa: (i) “*democracias limitadas*, quando aqueles traços sejam cumpridos de forma mais atenuada (caracterizada assim por um pluralismo limitado, por instituições limitadas e por uma atrofia dos partidos políticos), de que são bons exemplos o sistema político da União Europeia e o sistema político de Hong Kong (ou Macau)”; (ii) “*democracias degeneradas*, que corresponderiam a um fenómeno mais recente de desvitalização dos valores da democracia (caracterizadas pelo imediatismo, pela paranóia, pelo confronto permanente e pela desconsideração dos partidos)”. Por fim, designa como categoria à parte, situada entre democracias limitadas e regimes autoritários, os “(...) *regimes de transição* (para a democracia), de que temos bons exemplos nos três países continentais africanos de língua portuguesa, onde *significativamente* predominam formas de presidencialização do poder (...)”. (ALEXANDRINO, 2017, p. 183).

¹² AMARAL, 2005, p. 274.

¹³ NOVAIS, 2019, p. 81-83.

¹⁴ A definição de José Afonso da Silva, que propõe um “conceito histórico”, acaba por se aproximar de um conceito descritivo ao definir democracia da seguinte forma: “(...) não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem (...). Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”. (SILVA, 2004, p. 125-126).

necessariamente serão as melhores, tampouco as previstas ou desejadas, mas que estão abertas a constante revisão e contestação¹⁵.

São, portanto, as *regras do jogo*, regras fundamentais, como a regra da maioria, mas não somente esta, que atribuem à democracia o seu valor normativo por permitirem a participação política dos cidadãos, através do pleno exercício das liberdades individuais e dos direitos civis e políticos¹⁶. Assim, para que essa participação política se efetive de fato, é necessário que o Estado garanta toda uma gama de direitos e garantias, como as liberdades de expressão, de consciência e religião, de associação, de reunião, de imprensa etc.¹⁷, através dos quais os cidadãos, ao lado do exercício periódico do direito de voto, podem influenciar indiretamente as decisões políticas, ao mesmo tempo que lhes conferem legitimidade democrática.

Ronald Dworkin utiliza expressões diferentes para conceituar o que, em larga medida, equivaleria às concepções descritiva e normativa da democracia, quais sejam, respectivamente: *dependente*, cujo enfoque é nos resultados produzidos; e *separada*, que apenas se preocupa com as características do processo político. Assim, de acordo com a primeira, os procedimentos democráticos (sufrágio universal, liberdade de expressão etc.) justificar-se-iam pela propensão de produzir resultados melhores, em termos de distribuição de riqueza e outros bens materiais e sociais de forma equânime. Enquanto a interpretação *separada*, segundo o autor, atém-se à distribuição igualitária do poder político e ignora as suas consequências¹⁸.

Apesar de admitir a popularidade e vantagens da concepção *separada*, Dworkin não a entende como a melhor definição da democracia, ao adotar uma definição que conduz à ideia estrita de distribuição igualitária do poder político. O que, conforme aduz, na perspectiva horizontal, poderia levar a tiranias e regimes totalitários, nas quais “todos os cidadãos têm o mesmo poder político: nenhum”; enquanto na dimensão vertical seria “completamente irreal”, uma vez que indivíduos ou grupos de indivíduos com capacidade eleitoral jamais terão o

¹⁵ URBINATI, 2014, p. 17-19.

¹⁶ Nesse sentido, confira-se Nadia Urbinati no original em inglês: “(...) procedures (*the rules of the game*) rather than content and achievement are the primary goods and what make a procedural conception of democracy normative. Democracy’s normative value lies in its process’s unmatched capacity to protect and promote equal political liberty”. Na sequência, deixa claro que não são resultados que conferem valor à democracia: “God outcomes, if and when they occur are a reward for procedures, not what gives their normative value.” (*Ibid.*, p. 19-20, respectivamente).

¹⁷ Norberto Bobbio ainda esclarece que “As normas constitucionais que atribuem esses direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.” (BOBBIO, 2018, p. 35-38).

¹⁸ DWORKIN, 2005, p. 255-258.

mesmo poder de decisão que políticos eleitos¹⁹.

Por outro lado, o autor norte-americano reconhece a possibilidade de haver também tiranias benevolentes e bem administradas, em que haja uma distribuição igualitária da propriedade e oportunidades de acesso a outros recursos materiais, mas sem nenhum espaço de liberdade e participação política. Nessa perspectiva, propõe “(...) uma concepção mista de democracia, que extrai características tanto da estratégia dependente quanto da separada, ou de uma concepção dependente pura”, que reconheça a importância dos procedimentos democráticos participativos como instrumentos para obtenção dos melhores e mais corretos resultados²⁰.

Ocorre, porém, que uma das principais noções da concepção normativa é a efetiva participação política dos cidadãos, que integra o procedimento em si e não faz parte dos seus resultados ou consequências. Para além da distribuição do poder básico de tomar decisões, a participação popular envolve a garantia de liberdades políticas, que permitem ao cidadão ter voz ativa e de alguma forma exercer influência na condução da política do país em que vive²¹.

Nesse último sentido, Nadia Urbinati consagra a concepção normativa como a mais adequada para definir a democracia representativa, enquanto procedimento de deliberação e contestação política de estrutura diárquica, constituído por dois elementos: *will and opinion* (*decisão e opinião*²²). O primeiro corresponde ao componente institucional, representado pelas instituições e conjunto de regras e procedimentos que regulamentam a tomada de decisões, como a elaboração das leis; o segundo constituiu o *fórum de opinião*, que designa o domínio público e extraoficial onde os cidadãos formam o seu julgamento político. É através desse fórum de debate que se desenvolve a participação política dos cidadãos, sendo a forma pela qual interagem com os representantes e governantes eleitos²³.

Numa democracia equilibrada, portanto, ambos os componentes se influenciam mutuamente e cooperam entre si, porém não se confundem e devem, por princípio, permanecer separados, sem que nenhum deles se sobreponha ao outro. Em suma, a autora defende que o carácter normativo do procedimento democrático decorre de dois critérios fundamentais: liberdade política e paz civil, que conferem aos cidadãos as condições para discordar com tranquilidade e, por outro lado, consentir em acatar as decisões políticas

¹⁹ *Ibid.*, p. 260-263.

²⁰ *Ibid.*, p. 258-261.

²¹ URBINATI, 2014, p. 19.

²² Tradução livre; ou “vontade” e “opinião”, numa tradução literal.

²³ URBINATI, 2014, p. 21.

elaboradas pela maioria vencedora da qual tenham eventualmente discordado²⁴.

Entende-se, destarte, que a concepção normativa é a melhor para definir e caracterizar a democracia por se tratar de procedimento imanente e que não depende do alcance de melhores ou determinados resultados. Mas cujo valor reside na previsão de regras, que permitem o pleno exercício da participação política, seja na fase de elaboração das decisões e definição de políticas públicas, seja para garantir que poderão ser rediscutidas ou alteradas a qualquer tempo.

No tópico a seguir, discorrer-se-á sobre os parâmetros constitucionais e legais que precisam coexistir para formar esse ambiente de participação política, que constitui a base de sustentação da democracia num sistema político.

1.3. Parâmetros democráticos

1.3.1. *Fórum de opinião e igualdade política*

A partir da concepção normativa proposta por Nadia Urbinati é possível especificar quais seriam os principais parâmetros para a existência da democracia, sendo o primeiro deles o *fórum* aberto e permanente *de opinião*. Segundo a autora, na democracia representativa, a opinião é tão importante quanto à decisão e, assim como esta, compõe a função da soberania, constituindo-se como seu elemento externo e de autoridade informal²⁵.

Robert Dahl apresenta cinco critérios para identificar o procedimento democrático, os quais, juntos, corresponderiam à ideia do *fórum de opinião*, quais sejam, *participação efetiva*, *igualdade de voto*, *entendimento esclarecido*, *controle do programa de planejamento* e *inclusão dos adultos*. O *controle do programa de planejamento* tem a ver com o fato de as decisões políticas estarem sempre abertas à revisão, conforme a pauta escolhida, seja pelos cidadãos diretamente, seja através de seus representantes eleitos²⁶. Em relação à *inclusão de adultos*, o autor justifica a inserção desse último critério em virtude de se tratar de algo inaceitável para muitos defensores da democracia antes do século XX, considerando que, até esta época, o direito de voto somente era reconhecido apenas a algumas categorias privilegiadas de pessoas²⁷.

²⁴ *Ibid.*, p. 22-23, 36.

²⁵ *Ibid.*, p. 22-23.

²⁶ DAHL, 2001, p. 49-50.

²⁷ Ao se referir à declaração de independência dos EUA, observa Dahl que “Desde então e por muito tempo, mulheres, escravos, negros libertos e povos nativos estavam privados não apenas dos direitos políticos, mas de inúmeros outros «direitos inalienáveis» essenciais à vida, à liberdade e à busca da felicidade. (...) Em muitos importantes aspectos, as mulheres eram consideradas propriedade de seus maridos. A um grande número de

Todos esses critérios estão relacionados à ideia de igualdade política e ao exercício de direitos e liberdades fundamentais, mormente à liberdade de expressão, que, uma vez tendo evoluído do conceito inicial de liberdade de cunho meramente negativo para um direito civil de conteúdo político, exige ações positivas do Estado²⁸ para assegurar aos cidadãos o seu pleno exercício, de modo a permitir que todos detenham iguais oportunidades de influenciar o processo de decisão política. Segundo Nadia Urbinati, como consequência do caráter diárquico da democracia, a liberdade de expressão é encarada como um direito de duas facetas: uma negativa ou individual, consistente numa proteção em face do Estado; e outra positiva ou política, que diz respeito à formação da opinião²⁹.

Assim, é necessário um aparato legal e procedimental que garanta a todas as pessoas a possibilidade não apenas de convergir, mas também de divergir publicamente, bem como de mudar de ideia e sempre com a consciência de que não correrão quaisquer tipos de riscos ou de punições por isso³⁰.

Com efeito, o *fórum público de opinião* somente pode se desenvolver num ambiente de paz social, no qual os cidadãos tenham asseguradas as mesmas oportunidades de acesso à informação – garantia diretamente relacionada com o critério do *entendimento esclarecido* –, como também o direito de expressar suas opiniões e de serem ouvidos. A participação política tem, portanto, como pressuposto básico a liberdade de expressão, sem a qual seria impossível aos cidadãos enviar mensagens aos governantes e representantes parlamentares, expor suas críticas e ideias sobre o sistema político e realizar o julgamento público do governo e das políticas públicas implementadas. Nesse sentido, Robert Dahl ressalta o caráter de essencialidade da liberdade de expressão para o regime democrático: “Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma

homens livres (em algumas estimativas, cerca de 40%) era negado o direito de voto; por todo o século XIX, o direito de voto restringia-se aos proprietários em todos os novos estados norte-americanos”. (DAHL, 2001, p. 76).

²⁸ Sobre a dicotomia entre *direitos sociais* - que atribuem ao titular o direito de exigir do Estado ações positivas, de cunho prestacional - x *direitos de liberdade* - direitos fundamentais clássicos, concebidos como direitos de defesa em face do Estado, que conferem ao seu beneficiário o direito de não ser perturbado ou de não sofrer restrições no exercício desse direito (ações negativas) -, entende-se mais consentânea com a realidade a concepção adotada por Robert Alexy. De acordo com Alexy, as normas de direitos fundamentais envolvem um complexo de posições jurídicas, cujos titulares possuem perante o Estado “direitos a algo” (*claim to right*), que lhes confere o direito a prestações tanto de natureza positiva como negativa. Para um maior desenvolvimento acerca do tema: ALEXY, 2015, p. 193 a 233 e 433 e ss. A natureza de direitos fundamentais dos direitos sociais, no direito brasileiro, restou expressa na CRFB, tendo em vista que constam num capítulo dentro do Título II “Dos direitos e garantias fundamentais” (cf. artigo 6º).

²⁹ URBINATI, 2014, p. 48.

³⁰ Sobre o assunto, Robert Dahl é assertivo: “Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalente.” (sic.) (DAHL, 2011, p. 99-100).

democracia.”³¹

Assim, não é suficiente que a igualdade de participação política seja meramente formal e que se restrinja ao exercício do direito de voto, devendo envolver uma série de outros direitos e garantias individuais e coletivas, conexos às liberdades de expressão e de opinião, como, por exemplo, as liberdades de consciência, de religião e culto, liberdade artística, de informação, de reunião, de manifestação e de associação³². Para além de direitos civis, trata-se de verdadeiros direitos e liberdades políticas dada a sua relação intrínseca com a democracia, porquanto essenciais para a existência das condições que permitem a formação da opinião sobre a qual o sistema representativo se assenta³³.

Dessarte, ademais de eleições regulares e de mais de um partido político competindo, é necessário que o Estado garanta efetivas condições de concorrência eleitoral e o debate entre visões diferentes³⁴, servindo as eleições como o momento em que os candidatos e governantes são objeto de escrutínio pelos eleitores, o que é feito nesse momento de forma retrospectiva. Contudo, o controle e monitoramento pelos cidadãos dar-se-á também durante todo o exercício dos mandatos.

Há, pois, uma pluralidade de formas e mecanismos de participação popular pelos quais os indivíduos podem não apenas fiscalizar o poderes públicos, como influenciar o processo de tomada de decisão e elaboração de políticas públicas, quais sejam, através da atuação constante de movimentos e organizações sociais, sindicatos, integrando conselhos

³¹ *Ibid.*, p. 110.

³² De acordo com Ronald Dworkin, “(...) a democracia não exige apenas o sufrágio universal, mas a liberdade de expressão e de associação e também outros direitos e liberdades políticas”. (DWORKIN, 2005, p. 266). No caso do Brasil, os direitos e liberdades mencionados no texto estão previstos na CRFB, no capítulo *Dos direitos e deveres individuais e coletivos* (artigo 5º, incisos VI e VIII, IX, XIV, XVI, XVII e XVIII, respectivamente).

³³ Nesse sentido, Nadia Urbinati assevera: “(...) as liberdades civis clássicas, desde a liberdade de consciência religiosa à liberdade de expressão e associação, são fundamentais para a democracia porque são essenciais na formação de duas condições sem as quais a democracia não poderia existir: que os cidadãos tenham livre acesso à informação política, e que sejam sempre livres, não apenas durante a campanha eleitoral ou em coincidência com o exercício da sua vontade soberana, para expressar e divulgar suas opiniões sobre o governo (i. e., para criticá-lo e expressar abertamente sua dissidência)”. (URBINATI, 2014, p. 49) (tradução livre).

³⁴ A Constituição Federal brasileira prevê o pluralismo político como fundamento do Estado Democrático de Direito (cf. artigo 1º, inciso V) e consagra o pluripartidarismo no capítulo dedicado aos partidos políticos (cf. artigo 17, *caput*). Ao comentar o princípio do pluralismo político na CRFB, discorre Uadi Lammêgo Bulos: “Pluralismo significa participação plural na sociedade. Essa participação é vasta, envolvendo partidos políticos, sindicatos, associações, entidades de classe, igrejas, universidades, escolas, empresas, organizações em geral. Assim, o Estado Democrático de Direito, em que se constitui a própria República Federativa do Brasil, sedimenta-se no pluralismo político, isto é, na variedade de correntes sociais, políticas, econômicas, ideológicas e culturais. Admitir uma sociedade pluralista significa aceitar a diversidade de opiniões, muitas vezes conflitivas e tensas entre si.” (BULOS, 2014, p. 515). A Constituição portuguesa foi além, ao prever expressamente o *pluralismo de expressão e organização política, incluindo os partidos políticos*, como limite material de revisão constitucional (cf. artigo 288.º, alínea i, da CRP). (CANOTILHO, 2011, p. 313).

deliberativos de órgãos públicos, orçamentos participativos³⁵, manifestações populares ou protestos a favor ou contra determinadas pautas³⁶ etc.

Cada indivíduo, numa democracia, é muito mais do que um eleitor, porquanto seu papel como cidadão vai além do comparecimento às urnas no dia das eleições; em consequência disso as escolhas feitas no dia da votação, que recaem necessariamente sobre os representantes eleitos, são objeto de constante reavaliação, crítica e julgamento. A função, portanto, da *opinião* é manter um canal aberto e permanente de comunicação e intercâmbio de ideias entre os representantes eleitos e os eleitores³⁷.

Por outro lado, deve-se ter em mente que a intervenção estatal, no sentido de garantir a igualdade de acesso e oportunidades no domínio da liberdade de expressão, não significa eliminar as diferenças naturais a partir do que alguns indivíduos ou grupos possuem um discurso ou retórica mais eloquente e, conseqüentemente, atingirão ou convencerão um maior número de pessoas do que outros.

Nesse sentido, Dworkin aduz que as desvantagens decorrentes da má distribuição de renda e de outros bens sociais que produzem desigualdade de influência política devem ser retificadas. Todavia, não se deve ir além da correção dessas injustiças, do contrário poder-se-ia acabar por contrapor outras características saudáveis que devem coexistir numa sociedade igualitária. O filósofo e jurista norte-americano arremata afirmando que “A ênfase agora situa-se na oportunidade de exercer alguma influência - o suficiente para que o empenho político não seja inútil -, e não na oportunidade de exercer a mesma influência que todas as outras pessoas”³⁸.

Nessa mesma perspectiva, Nadia Urbinati registra que o poder de influência sobre as ideias e opiniões alheias dificilmente será igual e poderá ser medido com exatidão, porém a oportunidade de exercê-lo deve ser garantida a todos de maneira equânime. A atuação do Estado, portanto, não deve ser no sentido de equalizar as opiniões, tampouco de eliminar as

³⁵ Trata-se de uma iniciativa adotada pioneiramente no Brasil desde os anos 1980 e, desde 2015, em cidades europeias, como Madrid, Barcelona e Reiquejavique, através da qual os cidadãos decidem, por meio de votação, como uma parte do orçamento da cidade será utilizada. (MOORE, 2019, p. 273).

³⁶ Como exemplo da capacidade popular de influenciar as pautas e decisões políticas, foram emblemáticas as manifestações populares contra a PEC n.º 37/2011, que pretendia emendar a CRFB na parte relativa à segurança pública (artigo 144 ss.), para prever a apuração da investigação criminal como atribuição exclusiva da polícia judiciária. A eventual tendência pela aprovação da PEC foi revertida, que acabou rejeitada de forma acachapante, em uma votação histórica de 430 votos, contra apenas 9 a seu favor e 2 abstenções. (Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)). Acesso em: 7 jul. 2022).

³⁷ Nadia Urbinati explica que “Somente na democracia direta as opiniões (*opinions*) são idênticas à decisão (*will*) porque serão traduzidas imediatamente em deliberações. Na democracia direta, a soberania é mono-arquitetada. Porém, a democracia representativa quebra essa unidade, porque nela as opiniões adquirem um poder que é independente do ato de votar ou da própria decisão.” (URBINATI, 2014, p. 25-26) (tradução livre).

³⁸ DWORKIN, 2005, p. 280.

desigualdades econômicas por completo, mas de assegurar que os obstáculos à igualdade de acesso e oportunidades de influenciar o processo de decisão política sejam mínimos e constantemente fiscalizados³⁹. Destarte, o maior ou menor poder de influência ou convencimento deve resultar do desempenho e esforço pessoal ou coletivo - inclusive da capacidade de superar eventuais desvantagens sociais -, o que faz parte da dinâmica própria do processo político-eleitoral.

A função principal do *fórum de opinião* é, portanto, conferir legitimidade às decisões políticas, na medida em que os indivíduos concordam previamente em acatar aquilo que for decidido pela maioria - mesmo na hipótese de divergir de suas opiniões pessoais -, porque participaram de alguma forma relevante do processo político de debate e discussão⁴⁰, embora não necessariamente com o mesmo poder de influenciar os resultados⁴¹.

Com o surgimento dos meios de comunicação de massa (rádio, imprensa e televisão), a opinião pública⁴² também se massificou e a propaganda “(...) se institucionaliza nos partidos políticos, nos sindicatos, nos grupos de pressão”. Participar de forma ativa da política e da vida pública aos poucos vai se tornando um negócio custoso e distante da realidade da população em geral. Os centros formadores de opinião disseminam a informação, através dos meios de comunicação, que é simplesmente recebida pelos cidadãos, cujo papel se limita a reproduzir os conteúdos. De acordo com Paulo Bonavides, a opinião pública, antes “espontânea (livre) e racional”, passa a ser “artificial e irracional”⁴³.

Nas sociedades democráticas contemporâneas, destarte, impedir o impacto desproporcional do dinheiro e da mídia nos processos político e eleitoral passou a ser uma preocupação premente. A importância da opinião para a política, em razão de sua capacidade

³⁹ A autora aprofunda a questão discorrendo que não é preciso eliminar as desigualdades econômicas para se atingir a igualdade política, “(...) o que é crucial é as pessoas saberem e acreditarem que o seu poder econômico desigual não é a razão de sua voz política não ser ouvida”. (URBINATI, 2014, p. 51) (tradução livre).

⁴⁰ URBINATI, 2014, p. 37.

⁴¹ Como argumento contra a igualdade de influência, Dworkin discorre que “Parece irrelevante, quando me pedem que aceite a decisão da maioria à qual me opus, se meus adversários foram mais habilidosos do que eu na discussão; não posso alegar minha falta de influência como prova da ilegitimidade do voto contra mim, a não ser que possa atribuir minha falta de influência a uma fonte que seja ilegítima em si.” (DWORKIN, 2005, p. 275).

⁴² Nadia Urbinati define opinião pública como “(...) a plural space that is composed of several kinds of opinion. This plurality and diversity itself plays the role of a unifying and «inclusive discourse» that lies underneath democratic politics as the condition that keeps *doxa* and freedom related”. (URBINATI, 2014, p. 40). Sobre a falta de consenso entre os cientistas políticos em relação ao conceito de *opinião pública*, consulte-se BONAVIDES, 2019, p. 483-485.

⁴³ O autor explica que “Na sociedade de massas, de índole coletivista, a opinião aparece «racionalizada» em suas fontes formadoras, mediante o emprego da técnica, com todos os recursos científicos de comunicação de massas – imprensa, o rádio e a televisão – deliberadamente conjugados, a compor um extenso laboratório de «criação» da opinião, para atender a interesses maciços de grupos ou poderes governados, acreditando-se no entanto cada vez menos no teor racional dessa opinião, que todos reconhecem ou proclamam uma força feita irretorquivelmente de sentimentos e emoções.” (*Ibid.*, p. 499).

de influenciar as decisões e instituições públicas, amplifica o significado da participação política - assim como o da ausência de um pleno exercício da cidadania. Nesse escopo, a opinião é objeto de constante interesse e disputa por lideranças e partidos políticos, que podem se utilizar dos meios de comunicação e propaganda não necessariamente para divulgar suas propostas e ações, mas tão somente com objetivo de adquirir popularidade e reforçar o seu viés ideológico, para além do apoio eleitoral adquirido nas urnas⁴⁴.

A apropriação da propaganda e das mídias publicitárias por grandes corporações representativas dos poderes político e econômico dominantes na sociedade tem como consequência a desigual oportunidade de acesso à informação e aos meios de comunicação. O que faz com o que muitos cidadãos tenham inevitavelmente uma presença ativa reduzida no fórum de opinião e um direito de voz desproporcionalmente inferior⁴⁵. Assim, a intervenção estatal se faz necessária para assegurar-lhes a capacidade de participação política e, conseqüentemente, o funcionamento da própria democracia⁴⁶.

1.3.2. Restrições eleitorais à expressão política como forma de proteger a democracia

A liberdade de expressão, como qualquer outro direito fundamental, não é absoluta e pode ceder em determinadas circunstâncias, quando confrontada com valores outros, como, por exemplo, segurança nacional, intimidade e honra de terceiros⁴⁷. Obviamente que a regra deve ser a liberdade, ainda que se admita que, por vezes, o direito de opinião seja utilizado com finalidades espúrias, isto é, para destruir reputações, atacar adversários políticos, disseminar *fake news*⁴⁸ etc. Desse modo, as hipóteses excepcionais de restrição devem estar expressamente previstas na legislação, assim como a sua respectiva motivação, tendo de regra o caráter repressivo, sob pena de se converterem em censura prévia ou numa espécie de

⁴⁴ URBINATI, 2014, p. 52.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Segundo Ronald Dworkin, “(..) a democracia co-participativa sofre danos quando alguns grupos de cidadãos não têm oportunidade nenhuma – ou a têm bem reduzida – de defender suas convicções porque não têm fundos para competir com doadores ricos e poderosos”. (DWORKIN, 2005, p. 512).

⁴⁷ No Código Penal brasileiro (Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940), dentre os crimes contra a honra, calúnia, difamação e injúria, foi incluído pela Lei n.º 9.459, de 13 de maio de 1997, um tipo específico de injúria racial, posteriormente alterado pela Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003, para tipificar também a ofensa a pessoas idosas ou com deficiência: “Art. 140, § 3º: “Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência: Pena - reclusão de um a três anos e multa.”

⁴⁸ Sobre o conceito de *fake news*, adota-se a definição sucinta, porém clara e objetiva de Hunt Allcott e Matthew Gentzkow: “We define «fake news» to be news articles that are intentionally and verifiably false, and could mislead readers.” (ALLCOTT; GENTZKOW, 2017, p. 213).

controle despótico, que alije ideias e atores do debate público, ao invés de torná-lo mais fidedigno ou democrático.

De acordo com Nadia Urbinati, o pluralismo e o fórum público e aberto são pressupostos tanto para o controle do governo como para a proteção do cidadão contra o poder «negativo» da opinião, porquanto, segundo a autora, a liberdade de opinião não pode ser justificada a partir de seus resultados, por melhores ou mais desejáveis que sejam⁴⁹. Nessa perspectiva normativa, com o objetivo de proteger a igualdade de participação política, sem que isso implique cerceamento às liberdades de expressão, de informação e de imprensa, ao invés de restringir o direito de opinião, a intervenção estatal deve ser no sentido de evitar a concentração da propriedade dos meios de comunicação, a fim de permitir que os cidadãos tenham acesso a uma pluralidade de visões e diversidade de opiniões e assim possam fazer suas próprias escolhas.

Referindo-se ao contexto eleitoral, Dworkin admite mecanismos de regulação do discurso político como forma de aprimorar a democracia, desde que tenham por objetivo reparar desigualdades substanciais entre os cidadãos e as cidadãs, sem causar dano à soberania popular ou à igualdade política. Especificamente sobre a fixação de limites de gastos de campanhas e em crítica à declaração de inconstitucionalidade pela Suprema Corte americana, no *leading case Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976)⁵⁰, o autor entende ser possível, “(...) contanto que os tetos sejam suficientemente altos para não amortecer a crítica ao governo, e que não se crie nenhuma desigualdade nova por excluir partidos ou candidatos desconhecidos”⁵¹.

Acerca do assunto, Martin Morlok discorre que uma igualdade jurídica meramente formal não é suficiente para que se tenha uma efetiva e real igualdade de oportunidades, sendo requeridas garantias adicionais que a protejam das ameaças derivadas das múltiplas diferenças e exclusões presentes na sociedade, seja no nível educacional e cultural, seja no patrimônio e na renda, nas relações sociais etc.⁵²

⁴⁹ URBINATI, 2014, p. 47. No mesmo sentido, confirmam-se as lições de Robert Dahl: “Como a liberdade de expressão, diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas. Pense na necessidade de *compreensão esclarecida*. Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação? Portanto, os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista.” (DAHL, 2001, p. 111).

⁵⁰ ESTADOS UNIDOS, 1976. O teor da decisão pode ser conferido em [Buckley v. Valeo :: 424 U.S. 1 \(1976\) :: Justia US Supreme Court Center](#). Acesso em: 7 jul. 2022.

⁵¹ DWORKIN, 2005, p. 520.

⁵² MORLOK, 2000, p. 48-49. Em outra perspectiva, embora também admita a existência de regras regulatórias e sancionatórias do financiamento eleitoral, confirma-se a doutrina de Carlos Blanco de Moraes: “Por outro lado, a igualdade em democracia exprime-se fundamentalmente no processo eleitoral e não em razão da força de pressão

No mesmo sentido, Nadia Urbinati entende necessário proteger as instituições democráticas da corrupção como forma de preservar a igualdade política, o que significa resguardar o sistema representativo contra a indevida influência do poder econômico e assegurar a todos os partidos políticos e candidatos um acesso justo e igualitário ao fórum público, de modo a garantir uma plena e efetiva concorrência eleitoral. Assim como os meios de comunicação, o financiamento privado das campanhas eleitorais pode ser utilizado como mecanismo para a captura e o monopólio da opinião pública, sendo um desafio, especialmente para o Legislativo, o Judiciário e os demais órgãos de controle jurídico, identificar a *indevida influência*, a fim de proteger o direito de todos os cidadãos de influenciar o processo político⁵³.

A Constituição brasileira, com o objetivo de preservar a lisura dos pleitos e o regular exercício dos mandatos, previu a *influência do poder econômico* como hipótese de inelegibilidade e cassação de candidaturas (cf. artigo 14, §§ 9º e 10). A Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, regulamentou as sanções de natureza eleitoral previstas constitucionalmente, tendo porém empregado o termo *abuso do poder econômico* (cf. artigo 1º, inciso I, alínea *d*). José Jairo Gomes, ao comparar ambas as expressões, esclarece a impropriedade do termo utilizado pela CRFB, porquanto nem toda influência - inclusive a econômica - poderá ser caracterizada como ilícita, uma vez que há espaço para o exercício de uma influência democrática e, nesse caso, não se tratará de conduta imputável para a legislação eleitoral. O que se deve coibir de fato é a *indevida influência* ou, consoante o autor, o uso abusivo do poder, que sempre decorrerá de uma causa ilícita, reprovável⁵⁴.

O abuso do poder econômico, ou a corrupção por qualquer de suas formas, é capaz de causar sérios danos à democracia, mormente ao sistema representativo, porquanto afasta os cidadãos da política, tornando-os cada vez mais céticos em relação aos seus representantes, em razão do sentimento que se generaliza na sociedade de que os mandatos, ao invés de serem exercidos em nome do interesse público, são orientados pelo interesse econômico e utilizados como moeda de troca para aquisição de poder político por doadores e patrocinadores eleitorais.

variável dos grupos de interesse que será sempre inexoravelmente desigual, já que a desigualdade efetiva entre pessoas e grupos é uma realidade etológica desde os alvares da humanidade: uma associação de moradores nunca terá o mesmo peso do que uma associação de bancos ou uma confederação sindical. Para a democracia, essencial é que todos os membros integrantes dessas estruturas exerçam de forma igual o direito de sufrágio na designação de governantes, que tenham uma igualdade formal de oportunidades e que os candidatos sejam sancionados se violarem limites de financiamento partidário e as regras do lobismo.” (MORAIS, 2017, p. 103).

⁵³ URBINATI, 2014, p. 53-54.

⁵⁴ GOMES, 2021, p. 276. Nesse mesmo sentido, segundo Nadia Urbinati, se a Suprema Corte utilizou a expressão «indevida influência» é porque existe uma influência democrática máxima, “(...) que orienta julgamentos e decisões políticas”. (URBINATI, 2014, p. 53-54) (tradução livre).

Os cientistas políticos, destarte, alertam para um novo tipo de corrupção causada pela desigualdade socioeconômica e bastante preocupante para o futuro da democracia, que consiste na exclusão dos cidadãos de uma participação relevante na arena política, em razão do seu emudecimento, diante da influência desproporcional dos mais ricos e poderosos, especialmente sobre os parlamentares e os governantes. Porém, difícil de ser demonstrada na prática, uma vez que todos permanecem gozando, em tese, da mesma cidadania, pois mantêm incólume o igual direito de voto⁵⁵.

Nessa senda, os governos democráticos têm a responsabilidade de atuar para que a voz de cada cidadão tenha, ao menos, a potencial condição de ser ouvida, garantindo a cada um deles a mesma oportunidade de exercer algum tipo de influência no sistema político⁵⁶. O que vai além do direito ao sufrágio com peso igual para todos, abrangendo a formação, manifestação e exposição de suas ideias, perpassando necessariamente pelo controle jurídico da injusta desvantagem que o dinheiro exerce na captação do poder político.

1.3.2.1. Da necessária regulação do financiamento político

Dada a dimensão que as campanhas institucionais e eleitorais atingiram nas sociedades contemporâneas, a tendência é alargar o controle jurídico do financiamento político e eleitoral mediante a imposição de limites de gastos e doações, regras de transparência etc.⁵⁷ Nesse sentido, a maior parte das democracias incorporou em suas legislações o disciplinamento da atividade financeira dos partidos políticos e candidatos, através de um arcabouço normativo e regulatório, com o objetivo de minimizar o impacto do dinheiro no processo eleitoral e impedir que as desigualdades sociais, econômicas e culturais sejam simplesmente trasladadas para o domínio público e assumidas como poder político.

Em resposta aos opositores da regulação normativa do financiamento eleitoral, nos Estados Unidos, que exigem a prévia comprovação do nexo de causalidade entre a influência dos doadores de campanhas eleitorais e uma atuação corrupta dos eleitos, Nadia Urbinati argumenta que agir *post factum* não é a política mais eficiente, porquanto os procedimentos legais e normativos são previstos justamente para dotar o sistema jurídico de condições prévias para neutralizar os desvios e maus comportamentos⁵⁸.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 27-28.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 58.

⁵⁷ Especificamente sobre normas da União Europeia que seguem nessa direção, confira-se: SANTANO, 2013, p. 403-415.

⁵⁸ URBINATI, 2014, p. 56.

Essa é a melhor forma de o poder público atuar para tentar garantir não apenas a lisura dos pleitos, mas a própria legitimidade dos resultados das eleições, resguardando o voto livre e consciente do eleitor, em face do desequilíbrio que o dinheiro sem controle pode causar na disputa eleitoral, assim como comprometer o desempenho dos mandatos.

Nos EUA, todavia, a regulamentação das campanhas encontra forte resistência em função da própria jurisprudência da Suprema Corte, que confere uma interpretação bastante ampla às liberdades fundamentais, mormente à liberdade de expressão protegida pela Primeira Emenda à Constituição americana⁵⁹. Com efeito, no retrocitado *Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), entenderam os juízes da Corte constitucional americana pela impossibilidade da imposição legal de teto para as despesas de campanha por violar a liberdade de discurso político e de participação no debate eleitoral dos candidatos, dos cidadãos e das associações. No mesmo julgamento, a Corte admitiu a existência de limites para as doações eleitorais, como forma de evitar a indevida influência e a dependência em relação aos grandes financiadores de campanhas, ponderando que, nessa hipótese, os direitos individuais não seriam diretamente afetados⁶⁰.

Mais recentemente, no emblemático julgamento *Citizens United vs. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010)⁶¹, a Suprema Corte dos EUA estendeu às pessoas jurídicas (empresas, corporações e sindicatos) a mesma proteção à liberdade de expressão de que gozam os cidadãos, para garantir àquelas - proibidas em tese de fazer doações eleitorais – o direito de realizar também “gastos independentes”, isto é, contribuições ilimitadas a partidos ou comitês, os conhecidos PACs (*Political Action Committes*), a favor ou contra determinadas causas, contanto que não contenham petição de voto. O que corresponde à estratégia do *soft money*; em contraposição ao *hard money*, este sujeito ao controle e aos limites fixados pela *Federal Election Commission*, porquanto vinculado diretamente a uma pretensão com ânimo de obtenção de voto⁶².

Em suma, o sistema político norte-americano de natureza extremamente liberal, centrado muito mais na figura dos candidatos do que na dos partidos⁶³, corroborado pela

⁵⁹ “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.” (Disponível em: [U.S. Constitution - First Amendment | Resources | Constitution Annotated | Congress.gov | Library of Congress](#). Acesso em: 3 jun. 2021).

⁶⁰ ESTADOS UNIDOS, 1976.

⁶¹ *Id.*, 2010. Inteiro teor disponível em [08-205 Citizens United v. Federal Election Comm'n \(01/21/10\) \(supremecourt.gov\)](#). Acesso em: 13 jun. 2021.

⁶² Acerca do tema: DWORKIN, 2005, p. 493-494; GOMES, 2021, p. 468-469; MCSWEENEY, 2000, p. 42-44.

⁶³ O modelo norte-americano, inclusive, reverte os recursos oriundos do financiamento público diretamente aos candidatos; enquanto na Europa, assim como no Brasil, a regra é destinar os fundos aos partidos. (CANOTILHO, 2011, p. 322).

jurisprudência da Suprema Corte, que confere prevalência às liberdades individuais em relação a princípios como a igualdade de oportunidades, gerou um modelo de financiamento eleitoral bastante polêmico, com campanhas de altos custos, diminutas oportunidades ao ingresso de novos partidos - haja vista a limitação do financiamento público - e propenso à corrupção⁶⁴.

Diferentemente, o sistema de financiamento político na Alemanha é digno de referência por ser bastante equilibrado, tendo por objetivo manter os partidos vinculados aos cidadãos através do fomento a doações privadas de pequeno valor⁶⁵, ao mesmo tempo que procura manter o financiamento público em valores moderados, porém ao alcance de novos partidos. A jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão foi decisiva para a construção do modelo de financiamento partidário no país, a partir da aplicação do princípio da igualdade, seja na perspectiva da manutenção de iguais oportunidades entre os partidos políticos, seja para proteger a igualdade de participação entre os cidadãos e as cidadãs⁶⁶.

No Brasil, assim como nos países da América Latina em geral, o financiamento partidário é tradicionalmente regulado pelo Estado. Todavia, destituído de mecanismos eficazes de controle jurídico e fiscalização. Nesse sentido, o sistema eleitoral do país - que inclusive conta com uma justiça especializada⁶⁷ - não impediu que a corrupção sistêmica deteriorasse o sistema político-partidário e compromettesse a participação política dos cidadãos brasileiros, provocando o seu afastamento da política, ante um descrédito generalizado na integridade dos partidos e no comprometimento de seus representantes com o interesse público⁶⁸.

Apesar de casos de corrupção fazerem parte da história do Brasil⁶⁹, nos últimos anos

⁶⁴ WILLAMS, 2000, p. 11.

⁶⁵ LIMA, 2016, cap. 2.5; MORLOK, 2015, p. 192-193.

⁶⁶ Sobre a influência das decisões do Tribunal Constitucional alemão no sistema de financiamento dos partidos políticos da Alemanha, consulte-se: BENDA, 2001, p. 419-424; GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, 1995, p. 23-32. Acerca do princípio da igualdade de oportunidades como um marco na regulamentação do financiamento partidário e eleitoral alemão, confira-se MORLOK, 2000, p. 48-50.

⁶⁷ A Justiça Eleitoral brasileira integra o Poder Judiciário (artigo 92 c/c artigo 118 da CRFB), sendo responsável pelo registro das candidaturas, análise das prestações de contas dos partidos e candidatos, julgamento de crimes eleitorais e de ações de impugnação de mandato e investigação eleitoral, além de uma série de outras competências de naturezas administrativa, normativa e consultiva destinadas à preparação e à organização das eleições. Acerca das múltiplas competências da Justiça Eleitoral no Brasil, consulte-se GOMES, 2021, p. 94-98.

⁶⁸ No relatório da Transparência Internacional sobre o *Índice de Percepção da Corrupção 2021*, o Brasil perdeu duas posições em relação ao ano de 2020 e ficou em 96º lugar, entre 180 países, embora tenha mantido a mesma pontuação de 38 pontos, numa escala que vai até 100. A nota está abaixo da média global e dos países das Américas (43 pontos) e membros da OCDE (66 pontos). (Disponível em: [Índice de Percepção da Corrupção | Transparência Internacional \(transparenciainternacional.org.br\)](https://www.transparenciainternacional.org.br). Acesso em: 28 jun. 2022). Para um aprofundamento sobre o sistema de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, no Brasil, e as suas consequências para o sistema político de um modo geral: DUARTE, 2020^b, p. 129-151.

⁶⁹ Recorde-se o vasto esquema de financiamento ilegal de campanhas eleitorais, tráfico de influência e loteamento de cargos públicos, colocado em operação durante o governo do ex-presidente Fernando Collor de

foram marcantes os escândalos de corrupção revelados pelas operações da Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público Federal. Essas operações, particularmente as que ficaram conhecidas como *Mensalão* e *Lava Jato*, puseram em evidência a relação espúria e sistemática entre partidos políticos e empresários, mormente dos ramos da construção civil, bancos e indústrias - principais financiadores de campanhas eleitorais no país -, e ganharam bastante espaço na mídia e repercussão social. O dinheiro decorrente dos financiamentos eleitoral e partidário era utilizado para a prática de diversos crimes, desde a compra de apoio político no Parlamento, no caso do *Mensalão*, até o superfaturamento de obras públicas e outros desvios de dinheiro público, crimes contra o sistema financeiro, falsidade ideológica e lavagem de dinheiro, no caso da *Lava Jato*⁷⁰.

Esse conturbado contexto político foi bastante debatido e decisivo no julgamento do Supremo Tribunal Federal, que declarou a inconstitucionalidade das doações eleitorais e para partidos políticos por pessoas jurídicas privadas, no ano de 2015 (ADI n.º 4.650), indo ao encontro do clamor popular contrário ao financiamento privado da política por corporações, como forma de combater a corrupção e restaurar a integridade do sistema político-partidário no país⁷¹.

Ocorre, porém, que essa medida isolada, sem que seja aliada a outras reformas mais profundas, que visem a reorganização de todo o sistema eleitoral brasileiro, como o barateamento e a despersonalização das campanhas, dificilmente surtirá o tão almejado efeito de evitar os desvios de dinheiro e outras fraudes no curso dos processos eleitorais. Na propaganda eleitoral brasileira, pois, é preponderante a figura dos candidatos em detrimento das plataformas partidárias e dos programas de governo, os quais normalmente não despertam

Mello e que levou ao seu *impeachment*, mesmo tendo renunciado ao cargo após a abertura do processo no final do ano de 1992. Sobre a utilização de dinheiro ilícito no financiamento de campanhas no Brasil e em outros países da América Latina: CASAS; ZOVATTO, 2011, p. 5-8. Para um resumo histórico sobre a corrupção no país, desde o Brasil colônia, consulte-se SCHWARCZ, 2019, p. 93-126.

⁷⁰ A *Lava Jato* envolveu os principais partidos do país, descortinando uma prática de corrupção endêmica e bastante antiga no sistema partidário do país. Consoante descreve Lilia Schwarcz, “O esquema, que se mantivera operante durante os últimos trinta anos, era complexo e incluía várias ramificações e setores: obras, contratos, suborno para políticos, partidos e funcionários públicos, bem como doleiros, empresários, políticos e funcionários públicos. As empreiteiras se reuniam periodicamente para delimitar de que forma seriam fraudadas as licitações da Petrobrás: preços eram acertados previamente, e estabeleciam-se os percentuais a serem desviados para o pagamento de propinas.” (SCHWARCZ, 2019, p. 127-128).

⁷¹ Para afastar um eventual direito fundamental das pessoas jurídicas de realizar doações em campanhas, no âmbito da liberdade de expressão, o relator do acórdão, ministro Luiz Fux, assentou que “Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas. (...). O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão”. (BRASIL, 2015, p. 53).

o interesse do eleitorado e permanecem desconhecidos pela maioria da população⁷². Ademais, consoante obtemperam Enrique García Viñuela e Joaquín Artés Caselles, a vedação não impede que as doações continuem a ser feitas clandestinamente, podendo, ao contrário, enfraquecer o controle jurídico do financiamento em termos de transparência e, conseqüentemente, fomentar a impunidade dos beneficiários do financiamento ilícito e dos doadores⁷³.

Acredita-se, destarte, que mais eficaz e democrático do que a proibição total seria alterar a legislação, a fim de prever restrições mais rígidas à realização de doações por pessoas jurídicas. Nesse sentido, o ministro do STF à época, Teori Zavascki, divergiu da maioria de seus pares no referido julgamento da ADI n.º 4.650 e votou contrariamente à declaração de constitucionalidade; tendo aditado seu voto divergente para fixar duas hipóteses em que as contribuições a partidos políticos e campanhas eleitorais deveriam ser vedadas: “(i) de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, independente de sua forma e objeto; (ii) a (sic.) pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si”. Para além disso, propôs que as pessoas jurídicas, tendo realizado doações a partidos ou campanhas, ficassem proibidas de celebrar novos contratos onerosos com a administração pública até o término da gestão seguinte⁷⁴.

Se, por um lado, os recentes escândalos de corrupção foram bastante influentes para a decisão do Supremo Tribunal de proibir as pessoas jurídicas de financiar partidos políticos e campanhas eleitorais; por outro, resultaram na transferência de votos para o candidato

⁷² O desapareço dos eleitores brasileiros pelos programas partidários é objeto de análise por Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “É essencial à democracia pelos partidos que estes girem em torno de programas definidos. Nisto, sem dúvida, está o maior empecilho à efetivação de tal modelo. O povo, em geral, em toda parte, parece relutar em formular as escolhas eleitorais levando em conta acima de tudo os programas dos partidos. O elemento pessoal continua a pesar não raro a preponderar. Mormente hoje, quando os meios audiovisuais de comunicação de massa valorizam as personalidades em detrimento das ideias. No Brasil, especialmente, é generalizado o desapareço pelos programas partidários, visto como mero *blábláblá* que ninguém, inclusive os candidatos, leva a sério. A política brasileira é uma personalista; vale mais o candidato do que o partido.” (FERREIRA FILHO, 2015, p. 286-287).

⁷³ GARCÍA VIÑUELA; ARTÉS CASELLES, 2005, p. 286-287. No mesmo sentido, Denise Schilickmann é assertiva: “O banimento das pessoas jurídicas do processo de financiamento das contas eleitorais não impõe automaticamente o fim de financiamento dessa natureza, mas o coloca à margem dos mais modernos mecanismos de fiscalização e controle de que dispõe a Justiça Eleitoral. Impede, ao fim e ao cabo, que se faça a vinculação entre o financiador ilícito e indireto das campanhas – que poderá agora estar completamente relegado às sombras – e seus beneficiários, dificultando em muito a sua eventual responsabilização.” (SCHILICKMANN, 2018, p. 207).

⁷⁴ BRASIL, 2015, p. 287-297 (aditamento ao voto). A legislação eleitoral então vigente não previa nenhuma restrição a contribuições de pessoas jurídicas que celebrassem contratos onerosos com o poder público, vedando apenas que concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, sindicatos, entidades esportivas e religiosas, dentre outras, realizassem doações a partidos e campanhas eleitorais (cf. artigos 31 da Lei n.º 9.096/95 e 24 da Lei n.º 9.054/97, respectivamente).

outsider nas primeiras eleições gerais que se seguiram ao julgamento no ano de 2018, no caso o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro. Embora não fosse propriamente um *outsider* na política, por se tratar à época de um deputado federal de sucessivos mandatos, totalizando vinte e oito anos de atividade parlamentar, Bolsonaro sempre esteve fora dos círculos tradicionais da política brasileira e dos principais partidos, tendo sido um deputado federal de pouca expressão e sem nenhuma iniciativa legislativa digna de registro.

Esse fenômeno foi registrado no relatório da Economist Intelligence Unit sobre o índice da democracia nos países, relativo ao ano de 2018. Com efeito, de acordo com o relatório, a desilusão com a classe política e a desconfiança nas instituições públicas, causadas mormente pela corrupção, altos índices de violência, prestação de serviços públicos de má qualidade e desigualdade socioeconômica, ao invés de arrefecer a participação política dos cidadãos, estimularam o comparecimento dos eleitores às urnas nos países da América Latina em geral. No caso do Brasil e do México, ainda tiveram o efeito de se converter em votos para os candidatos que se apresentaram como uma suposta alternativa ao establishment político e adotaram como principal discurso aquele em evidência na época, qual seja, o combate à corrupção na administração pública.

Apesar de se diferenciarem ideologicamente, pois, enquanto o presidente do México, Andrés Manuel López Obrador, é um tradicional político de esquerda, Jair Bolsonaro é um ultraconservador de extrema-direita, ambos ascenderam ao poder de maneira semelhante e se beneficiaram do jargão populista segundo o qual era preciso “parar a podridão” («stop the rot»), consoante apurou a Economist Intelligence Unit à época⁷⁵.

De uma forma geral, a legislação eleitoral brasileira, em que pesem as inúmeras deficiências do sistema político para coibir a corrupção e o desvio de recursos nas campanhas eleitorais, vinha sendo aprimorada nos últimos anos para melhor instrumentalizar a fiscalização empreendida pelos órgãos da Justiça Eleitoral. Relevantes alterações que permitem a detecção de eventuais irregularidades, ainda durante o curso do processo eleitoral, são dignas de registro: (i) obrigatoriedade do candidato comunicar o recebimento e a origem de doações financeiras, no prazo de 72 (setenta e duas) horas após o crédito dos recursos na conta corrente da campanha; (ii) criação da metodologia da prestação de contas parciais, que devem ser apresentadas ainda antes do pleito, no mês de setembro do ano eleitoral (cf. artigo 28, § 4º, I e II, da Lei n.º 9.504/97, respectivamente, com a redação dada pela Lei n.º 13.165/2015)⁷⁶.

⁷⁵ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2019, p. 19-21.

⁷⁶ Nesse sentido, DUARTE, 2020^b, p.161, nota 162.

Não obstante, para o pleito municipal de 2020, foi aprovada a Lei n.º 13.877, de 27 de setembro de 2019, que implicou vários retrocessos em termos de transparência e de combate ao financiamento ilícito, como, por exemplo, exclusão das despesas referentes a honorários advocatícios e de contabilidade de serviços prestados para campanhas eleitorais dos limites de gastos de candidatos e partidos; proibição das áreas técnicas dos Tribunais Eleitorais de sugerir, nos relatórios das prestações de contas dos partidos, as sanções que devem ser aplicadas às legendas, reservando-se apenas aos magistrados tal juízo de valor. E, finalmente, houve a flexibilização de normas sobre a aplicação de fundos públicos, que pode desvirtuar a destinação dos valores repassados, através de sua utilização em finalidades estranhas às eleições. As hipóteses de gastos com recursos públicos oriundos do fundo partidário, pois, foram ampliadas para permitir que sejam utilizados na aquisição e renovação de sedes dos partidos; compra ou locação de bens móveis e imóveis; contratação de serviços de impulsionamento de mensagens e conteúdos nas mídias sociais; e compra de passagens aéreas⁷⁷.

1.3.2.2. Propaganda eleitoral, discurso democrático e novas tecnologias

O advento das redes sociais democratizou o acesso à informação como a própria entrada na indústria da mídia, porquanto hoje é fácil criar websites e monetizar o seu conteúdo mediante contratos com plataformas de publicidade; facilitou a comunicação entre as pessoas ao reduzir os custos, com o plus de oferecer serviços de troca de mensagens instantâneas e o atrativo de possibilitar que cada um seja o protagonista de suas próprias histórias. Por outro lado, abriu um espaço em que a desinformação pode ser potencializada, através da manipulação de opiniões, massificação e circulação de mensagens, independentemente de checagem da fonte ou da veracidade de seu conteúdo, servindo, muitas vezes, para doutrinar e incutir ideias prontas, ao invés de desenvolver opiniões individuais e o poder de crítica.

Nesse sentido, Hunt Allcott e Matthew Gentzkow elencam algumas razões para o

⁷⁷ As principais alterações decorrentes da nova lei estão disponíveis em [Confira as principais alterações legislativas nas regras eleitorais que valerão para o pleito de 2020 — Tribunal Superior Eleitoral \(tse.jus.br\)](https://www.tse.jus.br/legislacao/legislativas-nas-regras-eleitorais-que-valerao-para-o-pleito-de-2020). Acesso em: 22 jan. 2022. Na sequência dos retrocessos, tramita no Parlamento brasileiro uma proposta de Código Eleitoral, com a pretensa finalidade de compilar todas as normas eleitorais e resoluções do TSE em um único texto, mas com muitos dispositivos que afetam negativamente o processo eleitoral do país. Nesse sentido: ABRANCHES, 2021. Com quase novecentos artigos, o projeto de Lei complementar n.º 112/2021 foi aprovado apressadamente pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 15 de setembro de 2021, porém depende ainda da aprovação do Senado Federal. O histórico da tramitação legislativa e o inteiro teor do projeto de lei estão disponíveis em: [PLP 112/2021 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/legislacao/proposicoes-de-leis/plp-112-2021). Acesso em: 5 maio 2022.

crescimento das *fake news* na atualidade: primeiro, diferentemente do que ocorre nas redes sociais, quando há mais barreiras de entrada, os meios de comunicação de massa ficam mais contidos para divulgar notícias sabidamente falsas, porque estão mais preocupados com a sua reputação; segundo, as redes sociais são o ambiente adequado para viralização de mensagens fraudulentas e o uso dessas mídias tem aumentado significativamente⁷⁸; terceiro, o nível de confiança nos meios de comunicação tradicionais vem decaindo, o que pode ser tanto uma causa quanto uma consequência da atração exercida pelas *fake news*. E, finalmente, o aumento da polarização política, que aumenta a tendência de as pessoas acreditarem em notícias falsas negativas sobre o lado oposto ao seu, consoante salientam os referidos autores⁷⁹.

No contexto eleitoral, o uso das novas tecnologias e mídias sociais por candidatos, partidos e eleitores alterou definitivamente o formato das campanhas, de maneira que o combate à disseminação de notícias fraudulentas, durante os pleitos, tornou-se objeto de grande preocupação por parte dos órgãos de controle jurídico e fiscalização eleitoral. Com efeito, existem alguns recursos tecnológicos através dos quais se potencializam os efeitos da divulgação, permitindo que chegue a um número cada vez maior de usuários, sem identificação da origem e do responsável pela mensagem original.

A utilização de dados sobre as preferências de usuários das plataformas digitais sem autorização, para o envio de mensagens construídas de maneira personalizada, a partir do uso de algoritmos - que deu visibilidade ao escândalo envolvendo a Cambridge Analytica, durante a campanha do referendo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia, conhecido como Brexit⁸⁰ -, é apenas um desses mecanismos. Pode-se, ainda, lançar mão de outros artifícios tecnológicos, como a contratação de empresas, que se utilizam de robôs (*bots*) para multiplicar o envio das mensagens, e a criação de perfis falsos para interagir diretamente com os usuários (*sockpuppets*). Uma forma ainda mais sofisticada é a utilização de aplicativos “vampiros”, através dos quais se invadem perfis verdadeiros para replicar conteúdos sem a

⁷⁸ Até 31 de março de 2022, apenas o Facebook, que inclui ainda as plataformas Instagram, Messenger e WhatsApp, contava com 2,94 bilhões de usuários mensais. Disponível em [Meta - Meta Reports First Quarter 2022 Results \(fb.com\)](#). Acesso em 05 maio 2022.

⁷⁹ ALLCOTT; GENTZKOW, 2017, p. 214-217. No mesmo sentido, aduz David Runciman referindo-se à difusão de teorias conspiratórias tão comuns no momento atual da política democrática, dominada pela agenda populista: “Cada vez mais as pessoas acreditam no que querem acreditar. A política populista se alimenta desse fenômeno. E também, por sua vez, cuida de alimentá-lo.” (RUNCIMAN, 2019, p. 74).

⁸⁰ “Na Grã-Bretanha, em 2016, a campanha oficial para a saída da EU, no referendo do Brexit, afirmava ser a primeira «no Reino Unido a investir quase todo o seu dinheiro na comunicação digital, confiando depois o seu controle parcial a pessoas que trabalhavam em áreas como a física quântica».” (MOORE, 2019, p. 270). Acerca das circunstâncias políticas e sociais que antecederam o Brexit, consulte-se: CASTELLS, 2018, p. 58-72.

ciência de seus titulares⁸¹.

Na atualidade, o uso das novas tecnologias como estratégia eleitoral tem contribuído, particularmente, para a ascensão política de “outsiders populistas”⁸², de que são exemplos Donald Trump, nos EUA, e o Movimento 5 Estrelas, na Itália⁸³, os quais se utilizaram das novas mídias para impulsionar suas campanhas e usam as redes sociais menos para divulgar as suas plataformas partidárias e os seus programas de governo, do que para disparar mensagens contra adversários políticos - tratados não como concorrentes, mas verdadeiros inimigos -, disseminar *fake news*, defender bandeiras antissistemas e espalhar teorias conspiratórias⁸⁴.

O M5S, hoje o principal partido da Itália, merece um registro à parte por se tratar de um partido inteiramente fundado numa plataforma digital utilizada para coletar dados de eleitores sobre a satisfação de suas demandas e com base neles direcionar suas ações, independentemente de linha ideológica pré-estabelecida. De acordo com o cientista político Giuliano Da Empoli, o Movimento 5 Estrelas é o fenômeno mais intrigante dentre os partidos extremistas da atualidade, cuja característica em comum é a adoção da lógica antissistêmica, para responsabilizar as elites tradicionais e globais pelos problemas sociais e crises econômicas, ao mesmo tempo que se apresentam como solução ou alternativa única ao establishment corrupto. Apesar de normalmente serem ultraconservadores e radicais, exaltarem o nacionalismo e se posicionarem contra a imigração, não possuem ideologia definida e incorporam temas de ocasião, com o objetivo primordial de ascender ou se manter no poder, assim como os movimentos populistas de uma forma em geral⁸⁵.

⁸¹ MELLO, 2018.

⁸² De acordo com Steven Levitsky e Daniel Ziblatt “Populistas são políticos antiestablishment – figuras que, afirmando representar a «voz do povo», entram em guerra contra o que descrevem como uma elite corrupta e conspiradora. Populistas tendem a negar a legitimidade dos partidos estabelecidos, atacando-os como antidemocráticos e mesmo antipatrióticos. Eles dizem aos eleitores que o sistema não é uma democracia de verdade, mas algo que foi sequestrado, corrompido ou fraudulentamente manipulado pela elite. E prometem sepultar essa elite e devolver o poder «ao povo».” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 349).

⁸³ Outros políticos apontados por Giuliano Da Empoli, não propriamente *outsiders*, mas que se alinham a essa nova tendência de conduzir suas campanhas eleitorais e fazer propaganda política através das redes sociais, seja diretamente, ou através de estrategistas, são Boris Johnson, primeiro-ministro do Reino Unido; Viktor Orbán, primeiro-ministro da Hungria; e Matteo Salvini, vice primeiro-ministro e ministro do interior da Itália entre 2018 e 2019 (EMPOLI, 2019, p. 9-13).

⁸⁴ Martin Moore discorre sobre o papel central que as redes sociais, designadamente “(...) o *Facebook*, juntamente com sua variada progenitura – o *Instagram*, o *WhatsApp* e o *Messenger*” passaram a desempenhar nas campanhas: “Nestes anos, o *Facebook* tornou-se o contexto para as campanhas digitais, o principal espaço onde as campanhas eleitorais eram travadas. Para alguns candidatos, esta plataforma era, simplesmente, o modo mais rápido e eficaz de angariar seguidores, fidelizá-los e falar-lhes diretamente, passando ao lado dos meios de comunicação social *mainstream*, como a televisão e a imprensa. Para outros, foi a forma de chegar a eleitores-chave com a mensagem certa no momento exato. (...) Claro que o facto de as regras e limites dos outros meios de comunicação social não existirem, na sua maioria, no *Facebook* ajudava”. (MOORE, 2019, p. 127).

⁸⁵ Sobre o M5S, Giuliano Da Empoli acrescenta que: “A verdadeira especificidade italiana é o algoritmo pós-ideológico do Movimento 5 Estrelas, que colheu um terço dos votos dos italianos nas eleições graças a uma

Para se adaptar a essa nova realidade a lei geral das eleições brasileira (Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997) vem sendo reformada desde 2009, a fim de oficializar a propaganda eleitoral pela internet e regulamentar algumas de suas práticas. Uma das mais importantes alterações diz respeito ao impulsionamento de conteúdo⁸⁶, cujo uso é permitido pela legislação eleitoral, desde que seja identificado como tal e contratado apenas por candidatos, partidos e coligações diretamente com o provedor do aplicativo de internet⁸⁷, que possua sede e foro no país, ou filial com representante estabelecido no país. Outra exigência é que tenha sempre a finalidade de promover ou beneficiar candidatos e partidos, estando vedada a propaganda negativa. Qualquer outra modalidade de propaganda eleitoral paga através da internet é vedada (cf. artigo 57-C, *caput*, e §3º, da Lei n.º 9.504/1997, incluídos pela Lei n.º 13.488/2017).

A lei eleitoral também exige que as contas e páginas em redes sociais dos candidatos e partidos sejam informadas no registro da candidatura, sendo proibida a veiculação de conteúdo de cunho eleitoral através da utilização de conta de usuário com falsa identidade (cf. artigo 57-B, I e II, e § 2º, incluídos pelas Leis n.º 12.034/2009 e 13.488/2017, respectivamente). Também é expressamente vedada a venda de cadastro de endereços eletrônicos (cf. artigo 57-E, § 1º, com a redação dada pela Lei n.º 12.034/2009).

O direito de resposta previsto na legislação eleitoral, que concede ao candidato ofendido o direito de apresentar contra-argumentos no mesmo veículo, espaço e tempo que a ofensa, foi estendido às agressões e ataques realizados por mensagens eletrônicas (cf. artigo 57-D, incluído pela Lei n.º 12.034/2009). A lei exige que se trate de calúnia, difamação ou injúria ou de conteúdo “sabidamente falso”. No caso de *fake news*, nem sempre será possível comprovar a falsidade - ao menos dentro dos exíguos prazos exigidos pelo processo eleitoral-, uma vez que se trata de notícia intencionalmente distorcida e formulada com aparência de verdadeira para gerar confiabilidade. Ademais, consoante ressaltam Renata Ribeiro Batista e Júlio César Aguiar, as *fake news* são fundadas numa lógica distinta do tom adversarial do direito de resposta, razão pela qual a utilização do contra-argumento tende a ser uma

plataforma sem nenhum conteúdo político e, portanto, pronta para ser utilizada por qualquer um para chegar ao poder – seja Salvini ou seus adversários pró-europeus do Partido Democrata.” (EMPOLI, 2019, p. 24-25).

⁸⁶ De acordo com a Resolução n.º 23.610, de 18 de dezembro de 2019, considera-se “(...) impulsionamento de conteúdo o mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo, incluída entre as formas de impulsionamento a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, nos termos do artigo 26, § 2º, da Lei n.º 9.504/1997”. (artigo 37, XIV).

⁸⁷ Nesse caso, qualquer impulsionamento através do WhatsApp é irregular porque a empresa não oferece esse tipo de serviço.

estratégia inócua, mormente se a intenção for voltar ao *status quo ante* ⁸⁸.

O interessante da regulamentação eleitoral brasileira é a possibilidade de se adaptar com maior flexibilidade às inovações tecnológicas sem, necessariamente, depender de alterações legislativas, uma vez que o poder normativo da Justiça Eleitoral permite ao TSE elaborar resoluções adequando a legislação a cada novo pleito⁸⁹. Assim, em relação ao pleito de 2020, foi editada a Resolução TSE n.º 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que incluiu restrições ao envio de mensagens eletrônicas para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação, porquanto devem ser observadas as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709, de 14 agosto de 2018) quanto ao consentimento do titular; e a proibição da contratação do disparo em massa de mensagens⁹⁰ (cf. artigo 28, III e IV, a) e b), respectivamente).

A regulamentação pela legislação é importante para minimizar os efeitos da desinformação impulsionada pelas novas tecnologias, considerando sobretudo o caráter didático e inibitório intrínseco à legislação. Porém, dificilmente impedirá totalmente a propaganda eleitoral indevida através das redes sociais, consoante se tem visto nos últimos anos, como, por exemplo, no pleito das eleições gerais brasileiras de 2018, marcado por uma polarização extrema, manifestada principalmente através do uso abusivo das mídias sociais, a despeito da pré-existência de normas eleitorais disciplinando a matéria.

A celeridade do pleito eleitoral dificulta a adoção de providências para apuração e remoção de conteúdos divulgados nas redes sociais reputados ofensivos, a tempo de não causar prejuízo às eleições. Por outro lado, não se pode prescindir das devidas cautelas para comprovação das infrações às normas legais ou da prática da ofensa aos direitos dos candidatos e demais participantes do processo eleitoral, sob pena de se violar a liberdade de expressão e implicar censura prévia, impedindo a livre circulação da informação tão

⁸⁸ Acerca do tema, os autores acrescentam que “Há, ainda, uma possibilidade mais controversa: o efeito *backfire* ou *backlash*, segundo o qual a exposição a contra-argumentos e evidências que contrariem falsas crenças não apenas é insuficiente para provocar a correção delas (...) como chega até mesmo a contribuir para asseverá-las”. (AGUIAR; BATISTA, 2020, p. 19).

⁸⁹ Nesse sentido, dispõe o artigo 57-J da Lei n.º 9.504/1997: “O Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o disposto nos arts. 57-A a 57-I desta Lei de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral e promoverá, para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet. (Incluído pela Lei n.º 13.488, de 2017)”. Sobre o poder normativo do TSE, dentre outras competências de natureza jurisdicional e administrativa da Justiça Eleitoral brasileira, consulte-se: DUARTE, 2020^b, p. 159-162.

⁹⁰ A Resolução n.º 23.610/2019 define disparo em massa como o “(...) envio automatizado ou manual de um mesmo conteúdo para um grande volume de usuários, simultaneamente ou com intervalos de tempo, por meio de qualquer serviço de mensagem ou provedor de aplicação na internet”. (cf. artigo 37, XXI).

fundamental para a democracia⁹¹.

Acresce que, em algumas plataformas, como no caso do WhatsApp, o controle da disseminação de conteúdos distorcidos ou falsos é extremamente complexo, em razão da dificuldade de se localizar as peças de informação e sua origem, bem como da possibilidade de se enviar a mesma mensagem para vários usuários, simultaneamente, por meio de listas de transmissão⁹². Ademais, as mensagens são criptografadas de ponta-a-ponta na plataforma, ou seja, apenas quem envia e quem recebe sabe o que foi compartilhado, isto é, nem o próprio WhatsApp tem visibilidade sobre o conteúdo das mensagens.

Por fim, para além do âmbito eleitoral, tramita no Parlamento brasileiro o Projeto de Lei n.º 2.630/2020⁹³, chamado de Lei das *Fake News*, que visa estabelecer regras de transparência para as redes sociais e serviços de mensagens privadas, nomeadamente em relação à responsabilidade dos provedores sobre os conteúdos postados em suas plataformas e à atuação do poder público. O projeto foi aprovado de forma célere no Senado, porém pende de aprovação na Câmara dos Deputados, onde foi apresentado desde julho de 2020⁹⁴.

A episódica tramitação do projeto de lei no Senado brasileiro coincidiu com operações judiciais contra parlamentares e outros apoiadores do presidente Jair Bolsonaro, determinadas no âmbito do polêmico inquérito n.º 4.781, instaurado e conduzido pelo STF para apurar supostas ofensas e ameaças à Corte e a seus membros através de redes sociais⁹⁵. Muitos

⁹¹ Nesse sentido, o TSE regulamentou a remoção de conteúdo da internet por ordem judicial para o pleito de 2020 com a determinação expressa de que seja “(...) realizada com a menor interferência possível no debate democrático”, a fim de resguardar “(...) a liberdade de expressão e impedir a censura” (cf. artigo 38, *caput* e § 1º, da Resolução n.º 23.610/2019).

⁹² Inicialmente, era possível encaminhar mensagens através do WhatsApp para até 256 (duzentos e cinquenta e seis) contatos de uma só vez, o que permitia a um único usuário atingir milhões de pessoas. Com o objetivo de reduzir a circulação de notícias falsas e conteúdos virais, o aplicativo vem limitando o envio simultâneo de mensagens desde 2018. Em 2020, especialmente durante a crise sanitária do novo coronavírus, em que foi constatada a disseminação de conteúdos contrários às evidências científicas pelas redes sociais, o encaminhamento inicial de mensagens foi limitado a no máximo cinco contatos, a partir daí a mensagem somente pode ser replicada para um contato por vez. Todavia, consoante alertam especialistas, “(...) o limite de encaminhamento atrasa a propagação de informação através da rede de grupos públicos do **WhatsApp**. Ainda assim, não impede que os conteúdos disseminados cheguem a uma larga porção dos usuários da plataforma”. (MONNERAT, 2019).

⁹³ Inteiro teor do projeto de lei disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br). Acesso em: 5 jun. 2021.

⁹⁴ Disponível em: [PL 2630/2020 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br). Acesso em: 18 set. 2021.

⁹⁵ BRASIL, 2019^b. O referido inquérito, que ficou conhecido como “inquérito das *fake news*”, tramita sob sigilo e foi instaurado de ofício, em 14 de março de 2019, por ato do presidente do STF à época, o ministro Dias Toffoli, e vinculado sem distribuição prévia ao ministro Alexandre de Moraes, com base na aplicação analógica de uma norma do Regimento Interno do STF (artigo 43), que autoriza o próprio Tribunal a investigar fatos praticados em sua sede ou em suas dependências. Como o Regimento do Tribunal fora editado antes da Constituição de 1988, é duvidoso se a referida norma foi recepcionada pelo texto constitucional. À época, o inquérito foi questionado pela PGR Raquel Dodge, que promoveu o seu arquivamento, a fim de preservar o sistema acusatório e as prerrogativas do Ministério Público, enquanto titular da ação penal, ante a instauração de ofício e a condução direta da investigação pelo próprio órgão julgador e, ao mesmo tempo, vítima dos supostos

desses alvos também tiveram suas contas do Facebook bloqueadas pela própria plataforma como resultado de uma investigação interna, que atingiu inclusive contas de usuários de outros países, por violação às políticas da empresa contra a propagação de discurso de ódio e de ataques políticos⁹⁶.

O referido projeto de lei contém dispositivos controversos, que conflitam com os direitos fundamentais à intimidade e à privacidade e podem ser utilizados para restringir a liberdade de expressão dos usuários. Com efeito, faculta-se, por exemplo, aos provedores exigirem documentos para identificação dos usuários (artigo 7º) e vedarem o funcionamento das contas que considerem inautênticas (artigo 6º, II), o que pode suprimir a livre manifestação e expressão daqueles que preferam resguardar sua identidade e optem pela utilização de pseudônimos por questões políticas, religiosas ou pessoais. Uma outra norma, ainda, prevê hipóteses bastante abertas (“de dano imediato de difícil reparação; “para a segurança da informação ou do usuário”), em que o provedor pode retirar imediatamente os conteúdos da plataforma (artigo 12, § 2º, I e II), sem a notificação prévia do usuário e nenhum tipo de controle quanto à sua decisão, restando unicamente ao usuário inconformado recorrer à via judicial⁹⁷.

A regulamentação da propaganda eleitoral pela internet entende-se que, de fato, seja necessária, tendo em vista a necessidade de adaptar a legislação eleitoral às novas formas e modelos de campanhas e financiamento político. Esse tipo de normatização, porém, deve ser formulada com as devidas cautelas e sempre de modo limitado, atendo-se principalmente a questões de transparência, mormente para identificar financiadores de páginas e conteúdos patrocinados. É importante viabilizar meios para proteger o eleitor da desinformação, assegurando-lhe um maior nível de discernimento, sem no entanto comprometer a participação política e o debate público de ideias próprios do ambiente democrático.

Por outro lado, é bastante polêmica e questionável a pertinência de uma regulamentação legal com a natureza e amplitude do PL n.º 2.630/2020, quando a lei deveria

delitos. No entanto, a validade do inquérito somente foi analisada pelo Plenário da Corte em junho de 2020, quando a investigação já estava em trâmite por período considerável e com várias diligências realizadas, que revelaram fatos aparentemente graves como “O possível engajamento de agentes políticos, mediante utilização de estrutura material e pessoal custeada com recursos públicos, na promoção de ataques ao STF (...)”. (SOUZA, 2020). Nesse contexto, a maioria dos ministros, vencido apenas o ex-ministro Marco Aurélio, julgou o inquérito constitucional e totalmente improcedente a ADPF n.º 572/DF, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, cujo objeto era a Portaria n.º 69/2019 da presidência do STF, que havia determinado a instauração do inquérito (BRASIL, 2020^b). Um resumo detalhado sobre o “inquérito das *fake news*” pode ser encontrado em: RAMOS, 2021, p. 2494-2508.

⁹⁶ SOPRANA; ONOFRE; MELLO, 2020.

⁹⁷ Para uma análise mais aprofundada sobre o PL n.º 2.630/2020, consulte-se MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020^a, p. 2-3.

ser neutra e no máximo estipular balizas gerais para orientar a ação das plataformas, as quais já possuem suas próprias políticas internas de moderação de conteúdos e remoção de contas. Essa solução, apesar de também discutível por deixar a cargo de organismos privados o controle dos conteúdos, que finda por impor limites à liberdade de expressão dos usuários, é admitida pela maioria das legislações estrangeiras. E, no direito brasileiro, não há nenhuma norma que impeça os provedores de aplicações de internet de remover conteúdos considerados ofensivos segundo os seus próprios termos de uso e políticas da plataforma. Com efeito, a Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet, não prevê a necessidade de decisão judicial para a remoção de conteúdo das redes, apenas disciplina a responsabilidade civil dos provedores, no caso de descumprimento de ordem judicial, que determine a exclusão da postagem (cf. artigo 19)⁹⁸.

Outras medidas menos polêmicas, como a correção de falhas do designer da plataforma pelo próprio provedor, a exemplo do WhatsApp, que passou a limitar o encaminhamento simultâneo de mensagens, podem ser até mais efetivas que uma legislação nacional, porque valem em todos os países onde a plataforma e/ou aplicativo são acessados.

Ainda que pretensamente louvável a tentativa de se impedir a disseminação de *fake news*, os efeitos limitadores às liberdades individuais e políticas dos cidadãos - mormente de expressão, manifestação, opinião e pensamento - podem ser perversos à democracia do país, ao impedir a livre circulação de ideias e informações, provocando o cerceamento do próprio *fórum de opinião*. Nessa senda, Yasha Mounk alerta que, se por um lado as medidas adotadas pelas plataformas, para impedir que as redes sejam utilizadas para disseminação de conteúdos abusivos, são adequadas; por outro, caso os governos passem a decidir quais mensagens podem circular nas redes a liberdade de expressão rapidamente acabará⁹⁹.

Num conturbado contexto político e de crise institucional, pelo qual passa especialmente o Brasil, torna-se bastante perigosa a edição de diplomas legais casuístas para regulamentar questões jurídicas em searas tão sensíveis. Seja no caso de restringir a atuação das plataformas digitais¹⁰⁰, seja para ampliar as hipóteses em que podem remover conteúdos e suspender perfis de usuários, um tema tão complexo e que ultrapassa o âmbito meramente interno do país não será resolvido sem as devidas e necessárias discussões, inclusive com a

⁹⁸ Acerca do assunto, confira-se: SOUZA; TEFFÉ, 2017.

⁹⁹ MOUNK, 2019, pos. 326.

¹⁰⁰ Nesse sentido, o presidente da República editou uma medida provisória, no ano de 2021, para alterar dispositivos do Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014), com o objetivo de restringir as hipóteses em que as plataformas digitais estão autorizadas a promover a remoção de conteúdos e o bloqueio de contas de usuários diretamente. A medida provisória, porém, foi excepcionalmente restituída ao governo, pelo Senado Federal, por ausência de requisitos formais. (Disponível em: [MPV 1068/2021 - Congresso Nacional](#). Acesso em 05 maio 2022).

participação da sociedade civil, sob pena de, ao invés de combater as ameaças antidemocráticas, contribuir para implantação de um projeto autoritário de poder.

Sem dúvida, o combate às *fake news* merece um maior aprofundamento, ante a polêmica que o tema suscita, incabível, porém, no âmbito temático restrito do presente trabalho. Assim, sem a pretensão de esgotar o debate, considera-se mais adequado e salutar para a democracia, do que a tentativa de regulamentar legal e amplamente o assunto, o investimento em educação digital, isto é, incentivar os usuários a desconfiar das informações compartilhadas e a sentir a necessidade de certificar a autenticidade das mensagens, através da verificação das fontes e da consulta a *sites* de *fact checking*¹⁰¹.

É bastante profícuo, inclusive, que tal medida seja estimulada também pelos próprios provedores de internet e por eles sinalizada, especificamente, no caso de conteúdo controverso¹⁰². O que, de todo modo, não evitará por completo a circulação de *fake news*, os discursos de ódio etc., mormente num ambiente polarizado, em que as pessoas tendem a assumir como verdade o discurso que mais se adequa às suas próprias convicções políticas ou ideologias, consoante comentado linhas acima. Todavia, é uma forma de garantir que todos tenham acesso a uma maior gama de informações e pluralidade de visões e, assim, possam formar suas opiniões e elaborar seus próprios julgamentos da forma mais consciente e livre possível. Desse modo, preserva-se aquilo que é ainda mais importante para a democracia, ou seja, a livre expressão e manifestação do pensamento de cada cidadão e cidadã.

Conclui-se, destarte que a *opinião*, enquanto componente extrainstitucional da diarquia democrática multicitada no início deste capítulo, está mais suscetível a manipulações, mormente em momentos de crise econômica, política e institucional. O desequilíbrio entre a *decisão* e a *opinião* provoca deformidades na estrutura democrática, que, embora não modifiquem formalmente o regime político, abrem o caminho para que isso aconteça, na medida em que os parâmetros democráticos restam desfigurados.

¹⁰¹ Em sentido semelhante, Yasha Mounk aduz que “A fim de tornar a era digital segura para democracia, precisamos ser capazes de exercer influência não apenas sobre quais mensagens são difundidas nas mídias sociais, mas também sobre como tendem a ser recebidas.” (MOUNK, 2019, pos. 326).

¹⁰² Desde 2018, o Facebook lançou no Brasil o seu programa de verificação e checagem de notícias falsas, que já vinha funcionando nos EUA há mais tempo. (FACEBOOK, 2018). Mais recentemente, o Twitter liberou no Brasil, na Espanha e nas Filipinas a sua ferramenta para denúncia de mensagens falsas, já utilizada nos EUA, na Coreia do Sul e na Austrália. Segundo a empresa, o fato de o Brasil e das Filipinas estarem em ano eleitoral contou para que fossem escolhidos, além de representarem quantidade relevante de usuários da plataforma. (Disponível em: [Uma atualização sobre denúncias de potencial desinformação no Twitter](#). Acesso em: 25 jan. 2022).

1.4. Parâmetros normativos desfigurados em momentos de crise

Três tipos de deformidades da democracia apontados pela cientista política Nadia Urbinati serão estudados a seguir¹⁰³. Conquanto distintas na forma como engendram o processo político, identificam-se por promover a antipolítica e permitir o crescimento de modelos demagógicos como estratégia política. Para além disso, desconfiguram a estrutura diárquica, ora ampliando a separação entre os seus dois elementos - a *opinião* e a *decisão* - (*teoria epistêmica da democracia*), ora tentando fundi-los (*populismo*) e, finalmente, exacerbando um dos aspectos funcionais do fórum de opinião (*plebiscitarismo*). Em consequência, esses dois elementos retrocitados - essenciais para a manutenção e o fortalecimento da democracia - deixam de funcionar em regime de cooperação mútua, em detrimento da efetiva participação política dos cidadãos.

1.4.1. Teoria epistêmica da democracia

A opinião não faz parte da epistemologia, porquanto não se subsume a uma questão de certo ou errado, que depende de evidências científicas. Tentar interpretá-la nessa perspectiva é uma maneira de desqualificar a opinião em prol da *episteme*, ou seja, do conhecimento incontestável; o que desestabiliza a democracia, porque a opinião é transferida para o domínio da incerteza, na medida em que se torna uma questão de certo ou errado, retirando a autoridade das decisões, as quais podem não ser mais aceitas pela comunidade.

Sob o viés comunicacional ou social, a opinião é o canal através do qual os cidadãos expõem suas ideias e formam julgamentos, contribuindo assim para o debate público e, em última instância, para a paz social. Pois, tenderão a reconhecer a eficácia e a se submeter passivamente às leis e políticas públicas que respeitam a ordem constitucional, porquanto elaboradas consoante os parâmetros democráticos, ainda que não necessariamente concordem com o seu teor¹⁰⁴.

Todavia, a teoria epistêmica da democracia contemporânea resgata a teoria rousseauiana sobre a inaptidão da opinião geral para tomar decisões, que seria impregnada de preconceitos ou ignorância, reservando essa função para alguns seletos sábios, com o objetivo de reduzir o papel das assembleias e dos parlamentos. Desse modo, Rousseau se opõe à representação política ao separar a opinião pública dos debates públicos, a partir dos

¹⁰³ URBINATI, 2014, p. 81 ss.; *Id.*, 2013, p. 6 ss.

¹⁰⁴ URBINATI, 2014, p. 35-36.

quais são elaboradas as decisões. Nesse sentido, os defensores da teoria epistêmica criticam o caráter partidário decorrente da concorrência eleitoral e da representação política, que fazem parte da essência da democracia representativa¹⁰⁵.

Esses teóricos políticos contemporâneos, dessarte, defendem a substituição dos parlamentos, em razão da parcialidade dos representantes eleitos e partidos políticos, por comitês de *experts*, assembleias formadas por cidadãos selecionados, júris etc., os quais teriam, consoante argumentam, maior capacidade para decidir determinados temas do que os órgãos e agentes públicos eleitos. E, assim, acabam estreitando o campo do próprio procedimento democrático, porquanto imputam às assembleias e aos parlamentos uma suposta ausência de habilidade para tomar determinadas decisões¹⁰⁶. Isso ocorre porque o paradigma epistêmico situa-se fora do processo político, ou seja, a partir dos resultados obtidos, desmerecendo a importância do procedimento democrático em si para enaltecer a superioridade do conhecimento técnico.

Consoante discorre Nadia Urbinati, a alegação de politização para atacar a democracia não é novidade e remonta ao século XVIII, quando ganharam força duas importantes críticas ao procedimento democrático durante a Revolução Francesa: uma baseada na racionalidade e outra na tradição. A primeira infirma a legitimidade do princípio do consentimento popular, a partir do pressuposto de que existem valores superiores como verdade e moral. A segunda crítica foi, ainda, mais radical e explícita, acusando a democracia de “(...) destronar autoridade e legitimar anarquia e relativismo moral”¹⁰⁷.

Tanto os críticos racionalistas como os tradicionalistas compartilham do ideal de governo platônico, “(...) onde quem governa está na posse do saber real”¹⁰⁸, e buscam na política uma missão que pertence a outros campos, como filosofia, teologia etc., almejando até mesmo um tipo de julgamento imparcial e técnico semelhante ao praticado nos tribunais. Disso resulta o incômodo e a perturbação em relação ao procedimento democrático, que parte de uma lógica bem distinta, baseada na possibilidade constante de revisão das decisões - o que inclui as leis e políticas públicas -, e que preserva a liberdade política de cada cidadão de participar desse processo¹⁰⁹.

Robert Dahl, pois, defensor da igualdade de participação política, refuta a ideia de que

¹⁰⁵ Contrariamente à teoria rousseauiana, Nadia Urbinati afirma que a representação política é a instituição mais importante no domínio público ou na política, porquanto cabe aos cidadãos não apenas eleger seus representantes, mas julgar o que se propõem a fazer e efetivamente fazem em seus nomes. (URBINATI, 2014, p. 42).

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 45.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 85-87 (tradução livre).

¹⁰⁸ KELSEN, 2000, p. 499.

¹⁰⁹ URBINATI, 2014, p. 88.

seria necessária competência dos cidadãos para governar, sendo expresso ao afirmar que, salvo raras exceções devida e legalmente justificadas : “ (...) *todos os adultos sujeitos às leis do estado devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado*”¹¹⁰.

Conforme se depreende de tudo até aqui exposto, política e democracia são indissociáveis e a tentativa de atribuir um caráter técnico ou científico à política desnatura a própria essência do procedimento democrático, fundado na liberdade e na igualdade de participação política dos cidadãos. Nesse sentido, Nadia Urbinati argumenta que a alegação de que as decisões de interesse público deveriam ser despolitizadas conflita com o caráter diárquico da democracia, ao diminuir o campo da «*doxa*» ou da opinião, desfigurando-a¹¹¹. Na mesma perspectiva, Robert Dahl não prescreve como requisitos do procedimento democrático a imparcialidade e a isenção dos cidadãos, para além da igualdade de oportunidade e efetiva participação política, admitindo a maior preocupação de cada um com seus próprios interesses e preferências¹¹².

Com efeito, ao comparar o julgamento judicial com o político, Nadia Urbinati explica que o primeiro visa a aplicação da lei a casos concretos, pressupondo imparcialidade; enquanto o critério do segundo é o interesse da coletividade e, diferentemente do que ocorre com os juízes, que a rigor não possuem relação com o caso julgado, os agentes políticos (eleitores ou representantes eleitos) estão envolvidos nas causas. O que se espera dos atores políticos, portanto, é habilidade suficiente para elaborar leis que reflitam na maior medida possível o bem comum e, embora não correspondendo diretamente à sua vontade individual, também não significa que sejam totalmente contrárias ou indiferentes às suas próprias preferências¹¹³.

Democracia é um processo imanente porque vale por si mesmo e não comporta um elemento externo como ponto de referência. Tanto o fórum público de opinião como a mutabilidade das decisões lhes são elementos inerentes, razão pela qual a legitimidade democrática não pode depender da promessa de corretos ou melhores resultados. Isso significa que o procedimento democrático pressupõe dissenso e não unanimidade, como pretendem os teóricos da versão epistêmica da democracia ao trazer a “verdade”, que é por natureza imutável, para o debate político. Desse modo, a democracia não pode ser avaliada

¹¹⁰ DAHL, 2001, p. 90-91.

¹¹¹ URBINATI, 2014, p. 91.

¹¹² “A essa altura, não será nenhum choque admitirmos que nós, seres humanos, temos um pouco mais do que simples vestígios de egoísmo: em graus variados, tendemos a nos preocupar mais com nossos próprios interesses do que com os dos outros.” (DAHL, 2001, p. 80).

¹¹³ URBINATI, 2014, p. 123.

por seus resultados, mas pela capacidade de permitir que todas as visões e ideias sejam consideradas e levadas à discussão durante o processo de elaboração das decisões¹¹⁴.

Novamente corroborando com Urbinati, Dahl explica a importância da *inclusão de adultos* como norma democrática, em face da necessidade de incluir todos os grupos de interesse no governo para que tenham direito de voz e, assim, não se corra o risco de alijar, inclusive, os grupos já excluídos socialmente de igual participação. No passado, com a exclusão legal de escravos, mulheres, pobres, trabalhadores manuais etc. seus interesses e demandas não eram suficientemente protegidos pelo Estado ante a ausência de representação¹¹⁵.

O que importa de fato para a democracia é a liberdade e não a verdade. Com efeito, o procedimento democrático qualifica-se como o melhor regime não porque garante que as decisões tomadas serão as melhores, mas porque vincula os cidadãos às decisões de um modo que se sintam responsáveis por haverem, em alguma medida, participado do processo de elaboração e deliberação das normas sob as quais viverão e deverão pautar suas condutas¹¹⁶.

Para além disso, a legitimidade do procedimento democrático decorre da circunstância de que os cidadãos detêm o que Robert Dahl denomina de *controle do programa de planejamento*, isto é, as matérias não são deliberadas aleatoriamente ou pré-definidas de modo estático, e sim colocadas na pauta de discussão e votação à medida que lhes sejam caras e importantes para o desenvolvimento da sociedade de que fazem parte¹¹⁷.

Assim, diferentemente do que defendem os teóricos da democracia epistêmica, os cidadãos obedecem às leis não necessariamente porque as consideram corretas e justas, mas, consoante aduz Kelsen ao fazer um comparativo com regimes autoritários, porque geram neles a consciência de que foram elaboradas por seus representantes eleitos e com o seu

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 97-98.

¹¹⁵ DAHL, 2011, p. 91-92. Em sentido semelhante, Ricardo Silva discorre sobre umas das dimensões da democracia contestatória: “A inclusão dos diferentes grupos relevantes da sociedade deve dar-se tanto no âmbito do parlamento, quanto no âmbito do poder Judiciário e do Executivo. Formas de ações afirmativas para corrigir a sub-representação de determinados grupos no parlamento, bem como a distribuição estatística dos grupos sociais relevantes no Executivo e no Judiciário são exemplos de estratégias para promover a natureza inclusiva da democracia. Ainda no que tange a seu caráter inclusivo, a democracia contestatória pode beneficiar-se da presença de movimentos sociais ativos. Tais movimentos podem desempenhar a função de clarificar e canalizar em direção aos fóruns estatais as contestações emergentes entre cidadãos particulares.” Todavia, conforme esclarece o próprio autor, no republicanismo “neo-romano” a participação política possui uma feição distinta e mais restritiva do que nos modelos de participação de inspiração ateniense, porquanto mais relacionada à proteção de liberdades individuais (liberdade como não dominação), cujo caráter ativo se atém à participação nas eleições, do que a uma distribuição igualitária de poder político. (SILVA, 2011).

¹¹⁶ URBINATI, 2014, p. 104. Em outra obra, a autora aprofunda o tema ao criticar a teoria “neo-romana” da liberdade como não-dominação: “My claim is that a secure liberty includes not only the binding quality of legal norms, as neo-roman republicans argue, but also the process of opinion and will formation in which citizens participate as equal in rights (Habermas 1998, 249–51). The opposite of secure liberty is subjection as obedience to laws that citizens have no role in making.” (URBINATI, 2012, p. 608).

¹¹⁷ DAHL, 2011, p. 49-52.

consentimento; ou, ao menos, de que contribuíram em alguma medida para determinar o seu conteúdo. O que “(...) leva-nos talvez a uma certa disposição à obediência, que na ditadura está ausente ou, para dizer melhor, tem outras fontes psíquicas”¹¹⁸.

Por outro lado, não se pode olvidar que o auxílio de comitês de especialistas e peritos, em determinadas matérias, pode ser mecanismo importante para soluções específicas, mormente no que diz respeito à execução de políticas públicas, como para assessorar na resolução de problemas complexos ou técnicos, que demandam conhecimento especializado. A ideia de colaboração com órgãos decisórios não é contrária à estrutura diárquica da democracia teorizada por Nadia Urbinati, desde que não haja substituição do papel dos representantes eleitos. O problema é que a proposta de comissões especializadas e deliberativas implica a ideia de que os órgãos representativos são partidários e, por isso, incapazes de tomar decisões condizentes com o bem público, ou seja, põe em causa “(...) as principais instituições da democracia moderna: eleição e representação”¹¹⁹.

Busca-se, destarte, com esse modelo de democracia despolitizada reduzir os parlamentos a meros órgãos de votação e os cidadãos a sujeitos passivos, cuja função teria caráter negativo, restringindo-se a monitorar e julgar seus representantes, como se fosse possível dissociar legitimamente as funções de deliberação e julgamento. Com efeito, o poder contestatório fica bastante enfraquecido se aqueles que pretendem modificar ou revogar a lei não houverem participado do seu processo de discussão e elaboração, ainda que indiretamente e consoante a regra majoritária. Não se terá, ademais, a segurança de que a contestação será observada por aqueles que detêm poder político¹²⁰, sem, porém, submeterem-se a nenhum tipo de controle democrático.

Assim, não é a separação entre as funções de formação das decisões e de julgamento que fortalecerá a democracia, mas justamente a junção delas, na medida em que o debate político não prescinde de diferentes visões e preferências partidárias, muito pelo contrário! E o que previne as decisões políticas da tirania e da arbitrariedade não é a pretensa expertise e

¹¹⁸ KELSEN, 2019, p. 76.

¹¹⁹ Consoante aduz Nadia Urbinati, “Contemporary theorists’ longing for the unpolitical is rooted in interpretations of democracy that are essentially skeptical of the latter’s capability of promoting just or reasonable policies and thus protecting individual liberty from the will of the majority.” (URBINATI, 2014, p. 116). Hans Kelsen vai de encontro ao pensamento desses teóricos modernos, ao defender com veemência o princípio da maioria no âmbito das democracias parlamentares: “O fato de o ponto capital da ação do princípio majoritário não ser a maioria numérica está intimamente ligado ao fato de não existir, na realidade social, um domínio absoluto da maioria sobre a minoria, porque a vontade geral, formada segundo o chamado princípio de maioria, não se manifesta sob a forma de *diktat* imposto pela maioria à minoria, mas como resultado da influência mútua exercida pelos dois grupos, como resultante do embate das orientações políticas de suas vontades.” (KELSEN, 2019, p. 69).

¹²⁰ URIBINATI, 2012, p. 619.

imparcialidade dos legisladores, mas a sua submissão ao escrutínio periódico dos eleitores e a possibilidade de revisão constante das leis.

1.4.2. *Populismo*

Ao contestar a legitimidade das instituições democráticas, a democracia antipolítica promove a rejeição da política tradicional, em prol de uma suposta técnica ou especialização dos órgãos deliberativos, dando margem a novas formas de populismo que surgem como alternativas ao establishment político¹²¹.

Embora não se tenha ainda uma teoria sobre o populismo¹²², é possível afirmar que, assim como o fascismo, o movimento populista contrapõe-se ao liberalismo¹²³ ao propagar uma “condenação moral do *status quo* da democracia liberal”, consoante observa Federico Finchelstein¹²⁴. Com efeito, os populistas avançam contra as instituições públicas, impondo uma reorganização estatal, na qual o Executivo sai fortalecido como órgão central da política; o sistema de *checks and balances* é menosprezado; a legitimidade das minorias é contestada, cujos direitos são diminuídos; enquanto a oposição e o sistema pluripartidário são hostilizados¹²⁵.

O populismo prega uma unidade artificial do povo em torno de um líder, mas que, de fato, torna-se a voz e a opinião apenas da maioria circunstancial para a qual governa. Nesse sentido, Finchelstein observa que: “Em última análise, e na prática, o populismo substitui a representação pela transferência de autoridade para o líder”¹²⁶. Essa ideia de “povo único” desconsidera as diversidades populacionais, que vivem e habitam uma mesma nação, e acaba por reforçar as situações de desigualdade. No caso do populismo de esquerda, restringe especialmente os direitos e a legitimidade das minorias políticas; no caso do populismo de direita, a restrição ocorre mormente no âmbito social, na medida em que direciona a sua

¹²¹ Giovanni Da Empoli chama atenção para um modelo mais extremado de populismo tomando como exemplo o M5S na Itália: “(...) uma nova forma de tecnopopulismo pós-ideológico, fundado não em ideias, mas em algoritmos, disponibilizados pelos engenheiros do caos. Não se trata, como em outros países, de políticos que empregam técnicos, mas de técnicos que tomam diretamente as rédeas do movimento, fundam partidos e escolhem os candidatos mais aptos a encarnar sua visão, até assumir o controle do governo de toda a nação”. (EMPOLI, 2019, p. 25).

¹²² MUELLER, 2011.

¹²³ A expressão é utilizada no texto e ao longo deste trabalho em sua acepção política, no sentido de reconhecimento de direitos e liberdades individuais, e não como liberalismo no âmbito econômico, consoante o termo é mais comumente empregado no Brasil.

¹²⁴ FINCHELSTEIN, 2019, p. 28-29. No mesmo sentido, Nadia Urbinati descreve o populismo como “uma tentativa recorrente de dissociar a democracia do liberalismo”, que pode simplificar o significado daquela adotando uma política de imediatismo”. (URBINATI, 2014, p. 149) (tradução livre).

¹²⁵ URBINATI, 2014, p. 129.

¹²⁶ FINCHELSTEIN, 2019, p. 34.

intolerância para as minorias étnico-raciais, sexuais e de gênero, para além de explorá-las como empecilhos, se não culpadas pelas crises política e/ou econômica¹²⁷.

Basicamente, se nas suas variantes de esquerda ou progressistas, o populismo é intolerante com as minorias políticas e explora as condições de desigualdade socioeconômicas para desviar o foco de atenção da sociedade; nas suas versões de direita, a ideologia populista incorpora valores reacionários e adota uma concepção nacionalista de povo, praticamente equivalente à de nação. Contudo, quando se encontra no poder, o objetivo central é sempre o mesmo, ou seja, avançar com o seu projeto autoritário de poder. Por isso, em todas as formas, o populismo mantém as características fundamentais que o traduzem como uma ideologia iliberal.¹²⁸

Assim sendo, o populismo costuma alimentar teorias conspiratórias em relação a seus opositores políticos¹²⁹ e narrativas discriminatórias contra as minorias étnico-raciais, de gênero, religiosas, políticas etc. Nesse sentido, ganha espaço primordialmente em situações de crise econômica, social ou política, porquanto se aproveita dos anseios e traumas dos cidadãos para justificar o uso do poder estatal contra essas minorias, responsabilizando-as em certa medida pelo agravamento da crise social¹³⁰. Desse modo, a polarização é utilizada pelos populistas como forma de obter poder político e, assim, lograr resultados que muito dificilmente seriam alcançados através dos procedimentos democráticos e eleitorais ordinários¹³¹.

A ideologia populista se baseia na ideia de consenso ou unanimidade e divide a arena política em grupos supostamente homogêneos e opostos: a maioria eleitoral e circunstancial conquistada, cuja vontade é confundida com a do próprio Estado; e os opositores, isto é,

¹²⁷ *Ibid.*, p. 31-32. A crise pode ser real, antevista ou até mesmo imaginária. Nesse sentido, Giuliano Da Empoli aborda o assunto, ao descrever como Viktor Orbán usou o tema da imigração para promover a plataforma política, que o levou a ascender ao poder. (EMPOLI, 2019, p. 70-81).

¹²⁸ FINCHELSTEIN, 2019, p. 31-35

¹²⁹ Consoante explicita David Runciman, “A ideia básica por trás do populismo, de esquerda ou de direita, é que a democracia foi roubada do povo pelas elites. (...) A teoria da conspiração é a lógica por trás do populismo”. (RUNCIMAN, 2019, p. 72).

¹³⁰ “Definido historicamente, prospera em contextos de crises políticas reais ou imaginadas, onde se apresenta como a antipolítica. Afirma fazer o trabalho da política ao mesmo tempo que se mantém livre dos processos políticos. A democracia nesse sentido aumenta simultaneamente a participação política de maiorias reais ou imaginadas e exclui ou reduz os direitos de minorias políticas, sexuais, étnicas e religiosas.” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 35). Em sentido semelhante: “O populismo nada tem de novo. Surge nas sociedades democráticas em determinadas condições: crise econômica, mudança tecnológica, desigualdade crescente e ausência de guerra.” (RUNCIMAN, 2019, p. 74-75).

¹³¹ “From majority rule as a procedure for making decisions to the rule of the majority: this is the radical transformation of democracy that demagoguery and populism inaugurate.” (URBINATI, 2014, p. 139).

qualquer um que não concorde com o projeto populista de poder¹³². Esses últimos são tratados como inimigos do próprio “povo” e equiparados à “elite corrupta e oligárquica”, a partir da generalização do discurso populista, mas que, na verdade, correspondem aos candidatos e partidos de base eleitoral, ocupantes tradicionais dos espaços de poder político¹³³.

O populismo critica todos os mecanismos da democracia representativa, o que não significa que se identifique com a democracia participativa ou direta. Pois, ainda que reivindique formas de participação popular e até mesmo a mobilização das massas, o populismo não é amistoso à democracia^{134 135}.

O seu objetivo é liberar a arena política de seus componentes partidários em prol de um discurso hegemônico. Esse projeto antipluralista erode as instituições, que perdem a função de intermediárias entre os interesses da sociedade e o Estado, fazendo deste último expressão direta do conglomerado populista de interesses¹³⁶. Nesse sentido, os populistas pregam a aproximação entre os cidadãos e os seus representantes, desconsiderando a divisão entre os Poderes e os controles constitucionais.

Comparando o populismo à demagogia, Nadia Urbinati¹³⁷ aduz que, assim como esta última não existe sem a figura de um líder, por não se tratar meramente de um movimento de mobilização de cidadãos comuns, o primeiro também não prescinde de um líder, a partir do momento em que aspira chegar ao poder. Com efeito, o líder populista e seus seguidores usam de suas habilidades oratórias e liberdades políticas para, além de conquistar uma maioria de votos, vencer e aniquilar a oposição, isto é, “(...) reduz a oposição a uma entidade sem sentido

¹³² De acordo com Nadia Urbinati, “Polarização é o que faz do populismo uma ideologia de concentração (de poder e opinião), mais do que uma ideologia de distinção ou dispersão ou simplesmente antagonismo.” (*Ibid.*, p. 131) (tradução livre).

¹³³ FINCHELSTEIN, 2019, p. 35.

¹³⁴ URBINATI, 2014, p. 131.

¹³⁵ Consoante explica Urbinati, “Enquanto o procedimento democrático admite que os cidadãos têm o direito de produzir decisões ruins, o populismo parte do pressuposto de que o indivíduo está sempre certo. Isto desequilibra a estrutura diárquica porque o domínio da opinião é exacerbado. O populismo é um «parasita» que compete com a democracia no significado e uso da representação ou na forma de detectar, afirmar e gerenciar a vontade do povo.” (*Ibid.*, p. 134) (tradução livre).

¹³⁶ *Ibid.*, p. 132.

¹³⁷ A autora se refere à demagogia como forma desvirtuada da democracia. De acordo com Aristóteles, porém, democracia é o termo utilizado para designar, de modo geral, o desvio do regime constitucional (governo de muitos), que o autor grego define como um dos regimes puros, ao lado da realeza ou monarquia (governo de um só) e da aristocracia (governo de poucos). Segundo a concepção aristotélica, na medida em que esses regimes puros se afastam do bem comum, surgem os regimes desvirtuados: “Os três desvios correspondentes são: a tirania em relação à realeza; a oligarquia em relação à aristocracia; a democracia em relação ao regime constitucional. A tirania é o governo de um só com vista ao interesse pessoal; a oligarquia é busca do interesse dos ricos; a democracia visa o interesse dos pobres. Nenhum destes regimes visa o interesse da comunidade.” (ARISTÓTELES, 1998, 1279b5-10, p. 213). Sobre o assunto, consulte-se também: COUTINHO, 2019, p. 13-27.

e sem nenhum papel no jogo político”¹³⁸.

A prática populista implica um modelo de democracia que pode se tornar inimigo das liberdades políticas, na medida em que acaba com a dialética entre os cidadãos e grupos, destrói a intermediação das instituições políticas e enaltece uma ideia de corpo social único e homogêneo, que é avessa às minorias e aos direitos fundamentais¹³⁹.

Nesse sentido, o populismo apresenta-se como uma reação ao liberalismo e ao socialismo, por defender uma verdade única corporificada na figura do líder, que supostamente representa a nação, e recusa legitimidade política à oposição, sem admitir a coexistência de diferentes pontos de vista. Todavia, consoante esclarece Federico Finchelstein, “Como uma reação, o populismo é capaz de enfraquecer ainda mais a democracia sem a destruir, e se ou quando elimina a democracia, deixa de ser populismo e torna-se outra coisa: ditadura.”¹⁴⁰

Dentro dessa lógica, o historiador argentino esclarece que o populismo não se equipara ao fascismo, conquanto admita uma estreita ligação entre ambos. Com efeito, ao contrário do primeiro, que utiliza formas extremas de repressão política, legitimando guerras e genocídios, o populismo não usa a força bruta para combater seus opositores, apesar de igualmente tratá-los como inimigos que devem ser aniquilados; assim como também não rejeita a democracia eleitoral, embora propague um modelo autoritário e iliberal de democracia¹⁴¹.

Ainda sem transbordar as fronteiras que o separam do fascismo, não restam dúvidas de que o discurso autoritário veiculado pelos governos populistas fortalece a centralidade do Executivo, em detrimento dos demais Poderes e leva à desvalorização política e institucional do Legislativo e do Judiciário, desestruturando os elementos mais basilares da democracia, para além de fulminar a representação política. Nessa perspectiva, Nadia Urbinati discorre que o poder negativo da *opinião* de controlar, fiscalizar e julgar os representantes eleitos é substituído por uma unanimidade artificial e de base ideológica, que cultua um líder único, menospreza a Constituição e os procedimentos democráticos e tende a acabar com a separação entre o povo e o Estado, fundindo *opinião* e *decisão*¹⁴². O que desfigura a democracia ao romper com o equilíbrio da estrutura diárquica - para usar a terminologia adotada pela autora - e abre espaço para a ruptura do regime.

¹³⁸ Tradução livre. No original em inglês: “(...) reduce the opposition to a meaningless entity with no role in the policial game”. (URBINATI, 2014, p. 138).

¹³⁹ *Ibid.*, p. 151. De acordo com Kelsen, “(...) a função essencial dos direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão, garantidos por todas as modernas constituições das democracias parlamentares (...)” é proteger as minorias em face da maioria. (KELSEN, 2019, p. 67).

¹⁴⁰ FINCHELSTEIN, 2019, p. 42.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 55-58.

¹⁴² URBINATI, 2014, p. 152.

Mesmo que o populismo supostamente reivindique formas de participação direta e a mobilização das massas em face das elites dominantes, o que se observa, na prática, no lugar de uma ampliação efetiva da participação popular, é a unificação do povo em torno de uma unanimidade idealizada e da personalização da política na figura do líder carismático da nação. Nesse sentido, interrelaciona-se com um terceiro tipo de deformidade democrática: a democracia *plebiscitária*, em que os cidadãos atuam mais como meros espectadores passivos ou reativos do que como um corpo político ativo e influente¹⁴³.

1.4.3. Teoria plebiscitária da democracia

1.4.3.1. Da crise de legitimidade política à audiência plebiscitária

Os partidos políticos, embora elementos fundantes da democracia, passam por uma grave crise de representatividade política, que tem contribuído significativamente para a instabilidade democrática dos últimos anos, culminando com a rápida ascensão de candidatos *outsiders* e com o surgimento de partidos populistas extremistas e de bandeiras *antiestablishment*, como o Movimento Cinco Estrelas, na Itália, e o AFD, na Alemanha¹⁴⁴, dentre outros¹⁴⁵.

O descrédito nas agremiações partidárias e políticas tradicionais acarreta o afastamento dos cidadãos em relação às instituições públicas, arrefecendo a participação política, o que, para além de aumentar a abstenção eleitoral, diminui os vínculos associativos e partidários. A partir daí o próprio procedimento dialógico é desvalorizado, os indivíduos tornam-se sujeitos passivos, porquanto meros espectadores de *outsiders* ou velhos atores políticos que se apresentam como novidade, destituídos de vínculos partidários tradicionais e com amplo uso das novas tecnologias, como veículos de informação e comunicação, em oposição aos modelos usuais de propaganda política e eleitoral. Assim, abre-se espaço para a assimilação de ideias demagógicas e vazias de conteúdo, difundidas por partidos populistas que, muitas vezes, sequer possuem viés ideológico definido, mas que sabem muito bem como

¹⁴³ *Ibid.*, p. 157, 169.

¹⁴⁴ “(...) a alternativa para a Alemanha (AFD) e sobretudo o movimento Europeus patriotas contra a Islamização do Ocidente (PEGIDA) juntam o autoritarismo populista de direita e os legados neonazis do fascismo alemão”. (FINCHELSTEIN, 2019, p. 46).

¹⁴⁵ No Brasil, há quem tenha identificado o PSL, partido pelo qual se elegeu o presidente Jair Bolsonaro – que posteriormente filiou-se ao Partido Liberal (PL) para disputar a reeleição -, como uma sigla de extrema-direita (PIERANTONI, 2020, p. 186). Essa classificação, porém, não é pacífica, pois há autores que entendem se tratar de uma sigla de direita, historicamente liberal, no sentido de defender o Estado mínimo (BABIRESKI, 2016, p. 6), e que abraçou posições conservadoras, contrárias à legalização do aborto, ao casamento entre pessoas do mesmo sexo e ao ensino da identidade de gênero nas escolas, e favorável à flexibilização do porte de armas de fogo, por exemplo. (Disponível em: [PSL - Partido Social Liberal 17 \(archive.org\)](https://www.archive.org). Acesso em: 6 jun. 2021).

manipular as opiniões a partir dos medos e anseios da população¹⁴⁶.

Quando os líderes se dirigem diretamente para o povo e estabelecem com os cidadãos uma comunicação informal, fazem as instituições e os partidos políticos parecerem prescindíveis. Consoante aduz Nadia Urbinati, isto prepara o terreno da política para líderes ativistas, no lugar do ativismo dos cidadãos, cuja participação política passa a se restringir a uma função primordialmente estética e visual de uma típica audiência, em substituição ao importante papel de contestação, fiscalização e constante avaliação dos governantes que a esfera pública possui numa democracia¹⁴⁷.

As instituições são elementos estruturantes em toda sociedade democrática e ainda que evoluam ao longo do tempo e possuam configurações distintas a depender do sistema político em que inseridas, isso não desnatura o seu poder e significado enquanto alicerces da democracia. Conforme Manuel Castells, somente poder-se-á afirmar que a democracia é representativa à medida que os cidadãos pensem e se sintam representados. A partir do momento em que a representação parlamentar perde o apoio popular e os cidadãos deixam de confiar nas instituições públicas, rompe-se o vínculo existente entre eles, que mantém a estabilidade democrática, e tem início a crise de legitimidade política¹⁴⁸.

Em seus primórdios, a representação política possuía natureza bem diversa. Com efeito, durante o período medieval, o vínculo existente entre os cidadãos e os seus representantes nas antigas instituições da idade média se fundava numa espécie de mandato imperativo, através do qual os últimos agiam consoante os comandos repassados diretamente pelos cidadãos representados. Com o desenvolvimento do Estado unitário, aos poucos o mandato imperativo vai sendo substituído pelo mandato representativo, segundo o qual os representantes eleitos atuam com total independência, embora não em seus próprios nomes, mas em nome e no interesse dos eleitores representados¹⁴⁹.

As primeiras agremiações partidárias do Estado liberal, durante o século XIX, foram chamadas de *partidos de quadros*. Ainda limitados pelo voto censitário, a estrutura interna desses partidos, constituídos basicamente por membros da aristocracia e de classes sociais influentes, era bastante simplificada e sua função se restringia ao apoio político para as eleições¹⁵⁰. Com a ampliação do sufrágio e a necessidade dos partidos se adaptarem às novas

¹⁴⁶ EMPOLI, 2019, p. 13.

¹⁴⁷ URBINATI, 2014, p. 171.

¹⁴⁸ CASTELLS, 2018, p. 12.

¹⁴⁹ AMARAL, 2005, p. 235-241. Para um aprofundamento acerca das teorias doutrinárias sobre a representação política, confira-se BONAVIDES, 2019, p. 216-244.

¹⁵⁰ DUVERGER, 1957, p. 94. Sobre a evolução e o processo de constitucionalização dos partidos políticos, consulte-se também: SOUSA, 1983, p. 27-62.

reivindicações sociais frente à sociedade capitalista, foram surgindo, a partir do final do século XIX e início do século XX, as formações partidárias mais parecidas com os partidos políticos que se conhecem atualmente.

Desde então, observa-se uma progressiva profissionalização e burocratização do sistema intrapartidário, que transformou os partidos em nichos dominados por líderes e dirigentes, os quais concentram entre si as decisões e o controle das estruturas partidárias em detrimento da democracia interna¹⁵¹, para além de afastá-los de seus militantes e eleitores. A própria evolução das tipologias partidárias, que está diretamente relacionada à busca por novas fontes de financiamento e apoio político, ante o acirramento da concorrência eleitoral, fez com que os partidos se afastassem paulatinamente de suas bases eleitorais e, conseqüentemente, da própria sociedade¹⁵².

Com efeito, dos *partidos de massa*, que congregavam os militantes a partir de uma ideologia definida, os quais constituíam a base de apoio e de sustento financeiro do partido, passa-se aos *catch all-parties*. Estes últimos são apoiados por grupos, independentemente de ideologia específica e fidelidade partidária, uma vez que podem apostar concomitantemente em partidos concorrentes, em busca de aprovação de pautas políticas de seus interesses, qualquer que seja o resultado eleitoral. Chega-se, finalmente, aos *partidos de cartel*, resultantes da crescente regulamentação estatal da atividade partidária e do financiamento público, que tornou os partidos políticos cada vez mais dependentes e próximos do Estado, ao mesmo tempo que foram se desvinculando de seus eleitores e de suas bases sociais¹⁵³.

Pois bem. Com a profissionalização da política e os partidos cada vez mais ocupando a máquina estatal, disputando e distribuindo entre si cargos públicos¹⁵⁴, forma-se uma classe política que, aos olhos da sociedade, parece mais preocupada em se manter no poder do que

¹⁵¹ Na Alemanha, a democracia interna constituiu um dos pilares sobre os quais se assenta o status constitucional dos partidos políticos, ao lado da liberdade, igualdade e publicidade, conforme o artigo 21 da Constituição alemã. (Versão em português disponível em: [Lei Fundamental da República Federal da Alemanha \(btg-bestellservice.de\)](http://www.bundesgesetzblatt.de). Acesso em: 8 abr. 2021). Sobre o tema, consulte-se MORLOK, 2000, p. 47-48; MORLOK, 2015, p. 198-199. Embora o princípio da democracia intrapartidária não tenha sido previsto expressamente na CRFB, tampouco na Lei dos Partidos Políticos brasileira (Lei n.º 9.096/95), “(...) Não significa, porém, que tal princípio não esteja contemplado pela nossa ordem constitucional. A autonomia organizatória não há de realizar-se com o sacrifício de referenciais democráticos”. (MENDES, 2012, p. 1028).

¹⁵² Para um aprofundamento sobre a correlação entre as tipologias partidárias e as formas de financiamento partidário: KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 3-4. No mesmo sentido do texto, confira-se: “Os partidos afastam-se progressivamente da sociedade. Desenraizam-se socialmente, deixando de traduzir clivagens ideológicas e sociais, tornando-se cada vez mais heterogêneos do ponto de vista da sua composição e representação sociais («*catch-all parties*»). As clivagens políticas são cada vez mais expressão de clivagens morais e culturais. Assiste-se a um crescente enfeudamento dos partidos ao Estado, formando o «*cartel party*» (...). Para tal contribui grandemente o financiamento que recai cada vez mais sobre o Estado”. (CRUZ, 2017, p. 50).

¹⁵⁴ Nessa perspectiva, Manuel Meirinho Martins destaca que os partidos políticos desfrutam de um típico *spoil system* em relação ao Estado. (MARTINS, 2005, p. 31).

com o interesse público e as demandas dos cidadãos que teoricamente representam¹⁵⁵. Para além dos frequentes casos de corrupção envolvendo o governo e os partidos políticos, outros fatores contribuíram para erodir a credibilidade da população no parlamento e nas instituições políticas de um modo geral, como a própria dinâmica dos sistemas eleitoral e parlamentar, que têm falhado no papel de assegurar a representatividade e a legitimidade daqueles que exercem o poder político.

Com efeito, tome-se como exemplo o sistema eleitoral brasileiro, proporcional de lista aberta¹⁵⁶, em que os eleitores votam nos candidatos nominalmente. Porém, nem todos os candidatos mais bem votados serão eleitos, o que depende menos da votação nominal de cada um do que da votação obtida pelos respectivos partidos, que definirá o número de cadeiras de cada legenda no parlamento (*coeficiente partidário*), proporcionalmente ao *coeficiente eleitoral*, calculado pela divisão entre o número total de votos válidos¹⁵⁷ e o número de cadeiras a preencher¹⁵⁸.

Esse sistema padece de muitas críticas, haja vista que, por um lado, a votação nos candidatos (lista aberta) acarreta a personalização das campanhas, que são centradas na figura dos candidatos e não nos partidos, cujos eleitores raras vezes se interessam ou sequer conhecem os respectivos programas de governo ou as plataformas partidárias¹⁵⁹. Assim, além de elevar os gastos eleitorais para custear as campanhas individualizadas, o que provoca a necessidade de financiamento levantado também pelos próprios candidatos, essa sistemática acarreta o alheamento ideológico dos eleitores em relação ao sistema partidário. Agrava o fato

¹⁵⁵ CASTELLS, 2018, p. 13.

¹⁵⁶ No sistema proporcional ou de lista, na terminologia utilizada por Carmen Ortega, “(...) a vote for a particular candidate may contribute to the election of all candidates of the same party. By contrast, under personal voting systems votes are exclusively given to individual candidates, with no transfers to other party candidates”. (ORTEGA, 2018, p. 43). Há vários tipos de votação em lista, podendo-se distinguir, basicamente, a lista aberta da lista fechada. Na primeira, o eleitor vota nominalmente nos candidatos, que podem inclusive ser de partidos diferentes. No caso da lista fechada, adotada em Portugal e na Espanha, por exemplo, vota-se em listas pré-elaboradas pelos partidos. (ORTEGA, 2018, p. 43-44). Na prática, em ambos os casos, escolhe-se o partido, não necessariamente os candidatos.

¹⁵⁷ “Consideram-se válidos os votos dados aos candidatos e às legendas partidárias. Os votos em branco e os nulos não são computados, pois não são considerados válidos.” (GOMES, 2021, p. 182).

¹⁵⁸ Código Eleitoral (Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965):

“Art. 106 do “Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. (...)”

“Art. 107. Determina-se para cada partido o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.” (com a redação dada pelo art. 1º da Lei n.º 14.211/2021).

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.” (com a redação dada pelo art. 1º da Lei n.º 14.211/2021).

¹⁵⁹ Consoante comentado linhas acima: tópico 1.3.2.1., p. 31-32.

de se tratar de um país de dimensões continentais, no caso do Brasil, com estados maiores que muitos países europeus, o que por si só já implica um custo eleitoral significativo para cobrir candidaturas em âmbito nacional ou estadual.

Com efeito, o sistema proporcional brasileiro contribui para a elevação dos gastos, sobretudo porque a campanha é realizada em todo o território da circunscrição eleitoral. Diferentemente, no sistema distrital, a circunscrição é subdividida em territórios (distritos), o que barateia as campanhas, pois se restringem aos distritos¹⁶⁰; onde são eleitos tão somente os candidatos nominalmente mais votados, ou seja, pelo sistema majoritário. Assim, há quem defenda, como, por exemplo, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso¹⁶¹, uma variação do sistema distrital, denominada *distrital misto*, que combina a votação em lista aberta e fechada, ou seja, mantém o voto mais personalizado no candidato do distrito, eleito pelo sistema majoritário; mas permite também o voto ideológico no partido por meio de uma lista preordenada, cujos candidatos são eleitos pelo sistema proporcional em toda a circunscrição¹⁶².

Ademais, os candidatos eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta apresentam um baixo grau de responsividade, uma vez que, apesar de escolher o candidato em quem votar, o eleitor não sabe quem se elegeu e o representante eleito, por sua vez, não sabe a quem prestar contas durante o exercício do mandato. Com efeito, de acordo com José Jairo Gomes, esse sistema dá margem ao fenômeno da “transferência de votos”, provocada pela alta votação alcançada por um partido ou coligação, que aumenta o número de vagas a que terá direito no parlamento, permitindo a eleição de candidatos da mesma legenda cuja votação foi inexpressiva. Consequentemente, o número elevado de votos de um único candidato pode eleger candidatos poucos votados e “(...) com insignificante representatividade na sociedade”¹⁶³.

Embora reconheça as críticas ao sistema proporcional, José Jairo Gomes é um defensor do sistema, pois, em comparação a outros sistemas de votação, ainda é capaz de assegurar uma maior representatividade dos segmentos sociais. Por isso prestigia o pluralismo político e se mostra mais adequado a sociedades como a brasileira, que possui a diversidade

¹⁶⁰ GOMES, 2021, p. 189.

¹⁶¹ Vide voto da lavra do ministro na ADI n.º 4.650/DF (BRASIL, 2015, p. 132-133).

¹⁶² CAETANO, 2017, p. 117. De acordo com José Jairo Gomes, “O sistema misto foi a fórmula encontrada por países como Alemanha e México, cada qual à sua maneira. Há muito tempo se discute sobre sua implantação no Brasil, mas até hoje as tentativas realizadas não tiveram êxito.” (GOMES, 2021, p. 193).

¹⁶³ GOMES, 2021, p. 189.

como uma de suas características mais marcantes, consoante aduz o autor¹⁶⁴.

Por outro lado, é certo que a participação política do cidadão resume-se praticamente ao período das eleições, que são dominadas por estratégias de marketing eleitoral e outras técnicas de comunicação, mormente as modernas e atuais tecnologias digitais, financiadas pelas campanhas e com alto investimento pelos partidos. Assim, o debate político de qualidade, que já é escasso no processo eleitoral, arrefece durante o exercício dos mandatos, com a baixa cobrança e fiscalização pelos cidadãos, que pouco se interessam pelas pautas do Legislativo ou mesmo pelo trabalho desenvolvido pelos parlamentares, porquanto não os reconhecem como seus representantes de fato¹⁶⁵.

Dessa feita, tem sido crescente nos últimos anos os índices de desconfiança da população nas instituições democráticas, mormente nos partidos políticos e nos parlamentos, o que nada mais é do que reflexo da insatisfação dos eleitores com o funcionamento dessas instituições e são sintomas do iminente colapso do sistema representativo. A sensação generalizada de que não conseguem ter influência sobre os destinos do país, em razão de não terem acesso aos processos decisórios de elaboração das leis e de políticas públicas, provoca um enorme fosso entre os cidadãos de um lado e do outro os governos e as elites políticas tradicionais¹⁶⁶, levando à crise da própria democracia, para além do esgotamento da representação política.

A partir do momento em que a legitimidade e a representação políticas são postas em causa, a resignação e a apatia são substituídas pela indignação e revolta dos cidadãos. Se forem aliadas a uma crise econômica, com cortes de gastos públicos em serviços sociais básicos e outras medidas de austeridade impostas pelo déficit orçamentário estatal, o sentimento que emerge na sociedade é de rejeição a tudo que representa a política tradicional e o rompimento com as instituições públicas é praticamente inevitável¹⁶⁷.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 190. Em sentido semelhante, Manuel Braga da Cruz é favorável a circunscrições eleitorais mais extensas por entender que círculos restritos desvirtuam a proporcionalidade. Confira-se: “O círculo nacional é o mais proporcional de todos. Círculos que elegem poucos deputados, por terem exígua população, desvirtuam a proporcionalidade. Círculos desiguais, muito díspares entre si, criam problemas ao equilíbrio da representação.” (CRUZ, 2017, p. 35).

¹⁶⁵ Referindo-se especificamente ao sistema político português, Manuel Braga da Cruz discorre sobre a crise de representação parlamentar: “Não são poucos os cidadãos que não se sentem representados pelos deputados dos partidos. O recrutamento não obedece a critérios de representatividade. Existe reconhecidamente um défice de representação social na representação política. O parlamento não é um real espelho do país.” (*Ibid.*, p. 67). No Brasil, assim como na América Latina em geral, conforme a análise de José Álvaro Moisés, “(...) o sistema presidencialista de governo em ambos os casos convive com sistemas partidários frágeis, fragmentados e cada vez mais desacreditados, o que compromete o princípio de representação política, afeta condições de governabilidade e fragiliza a legitimidade do regime (...)”. (MOISÉS, 2020, p. 12).

¹⁶⁶ “O sentimento geral das pessoas comuns, nesse sentido, é o de que não conseguem influenciar a política democrática, e de que não são representadas por aqueles que elas elegem.” (*Ibid.*, p. 17-18).

¹⁶⁷ Sobre a crise de legitimidade política: CASTELLS, 2018, p. 11-17.

1.4.3.2. A política da passividade

Diante de uma democracia que aos olhos dos cidadãos não mais os representa, o apelo do processo plebiscitário é muito forte, na medida em que introduz uma nova forma de representação política, isto é, a legitimação via audiência e fora das instituições legais¹⁶⁸. Nesse sentido, pesquisas analisadas por Roberto Stefan Foa e Yasha Mounk concluem ser crescente o número de pessoas favoráveis a um líder único e forte, que prescindia da intermediação do parlamento e das eleições, bem como de cidadãos que preferiram peritos, no lugar do governo, para tomar as decisões em nome do país¹⁶⁹, o que nos remete à teoria epistêmica e demonstra a interseção entre as desfigurações democráticas ora estudadas¹⁷⁰.

Com efeito, tanto o populismo como o plebiscitarismo pregam o ideal da unanimidade ou a unidade radicalizada, em substituição à regra da maioria, e se opõem às teorias que fundamentam a democracia através do processo político e identificam no direito individual de voto a fonte de legitimação das instituições. Por outro lado, enquanto o populismo confere ao povo uma presença política, no plebiscitarismo, os cidadãos são atores passivos, pois sua função se restringe a de meros espectadores de seus governantes e representantes. Em suma, consoante aduz Nadia Urbinati, o populismo requer participação, a democracia plebiscitária transparência¹⁷¹.

A transformação da democracia pela teoria plebiscitária visa, portanto, substituir a formalidade dos procedimentos e instituições, como intermediários entre os cidadãos e o Estado, pela popularidade do líder. Por isso o apelo dos governantes à comunicação direta com sua base eleitoral, através de meios informais, mormente as plataformas e redes sociais com o advento das novas tecnologias digitais¹⁷².

Exemplo icônico dessa nova tendência é o ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, que, desde o início de sua campanha eleitoral, emplacou um estilo de comunicação distinto daquele até então utilizado pelos políticos do establishment, fossem do Partido

¹⁶⁸ URBINATI, 2014, p. 171.

¹⁶⁹ FOA; MOUNK, 2016, p. 12.

¹⁷⁰ A teoria epistêmica da democracia foi abordada no tópico 1.4.1.

¹⁷¹ URBINATI, 2014, p. 172. O termo *transparência* é utilizado pela autora em sentido diverso do comumente empregado no Brasil, para designar uma forma de dar visibilidade a fatos ou acontecimentos sem relevância social, como informações de caráter pessoal e da vida íntima dos governantes. Na administração pública brasileira, diferentemente, *transparência* se refere à divulgação e ao direito de acesso do cidadão a dados de interesse público, como prestação de contas, pagamento de servidores públicos etc.

¹⁷² Segundo Simon Tormey, a substituição da política tradicional por novas formas de mobilização e ações diretas através do *Twitter*, *flash mobs*, *occupying*, ciberprotestos, boicotes comerciais e outros modelos de intervenção do tipo indicam o surgimento de uma política imediata ou sem mediação cuja consequência é o fim da política representativa. (TORMEY, 2015, pos. 290).

Republicano como do Partido Democrata, e se voltou diretamente para os eleitores. Através de comícios para milhares de pessoas, discursos inflamados e declarações polêmicas ou escandalosas, Trump descobriu uma forma de sempre estar na mídia, ainda que fosse para ser criticado. De acordo com a análise de Manuel Castells, durante seu mandato não apenas manteve a estratégia midiática, como inaugurou “(...) um novo modo de comunicação presidencial: o governo via Twitter”¹⁷³.

Nadia Urbinati aduz que a democracia plebiscitária¹⁷⁴ é uma democracia pós-representativa em todos os aspectos, porquanto pretende desmitificar a participação política e reforçar o papel dos meios de comunicação de massa, como se fossem um mecanismo extraoficial de vigilância e fiscalização das ações dos governantes mais eficiente do que os meios institucionais de controle público. Põe termo à concepção da política como uma mistura de decisão e de julgamento, reduzindo a esfera pública a uma audiência, que só funciona para permitir a comunicação direta entre os governantes e os cidadãos ou para que tomem ciência de aspectos irrelevantes da vida de seus governantes¹⁷⁵. O que serve apenas para desvirtuar a opinião pública, à medida que lhe retira a atenção dos verdadeiros problemas e questões que interessam à sociedade.

Apesar de efetivamente não exercer controle, o público sugere determinados comportamentos ao líder, que sempre está atento ao que pode afetar a sua popularidade. A sugestão da audiência não necessariamente coincide com o interesse da sociedade, mas tem a capacidade de forjar uma opinião pública favorável ao governante plebiscitário, porquanto normalmente condiz com o pensamento preponderante entre a sua base de apoiadores¹⁷⁶.

Sobre esse aspecto, a autora toma como exemplo o caso italiano na época de Sílvio Berlusconi - o líder plebiscitário que usou o seu império de mídia televisiva, a fim de estar sempre em evidência - para enfatizar que essa publicidade focada na figura do “líder” não redundou em mais controle ou limitação de seu poder político. Com efeito, os escândalos da vida privada do primeiro-ministro da Itália, à época, repercutiam socialmente mais do que os assuntos de natureza política, os quais praticamente já não faziam mais parte do discurso

¹⁷³ CASTELLS, 2018, p. 40; 56. No mesmo sentido, segundo Martin Moore, “Para o próprio Trump, o principal benefício da revolução nas comunicações parecia poder tweetar.” (MOORE, 2019, p. 271). E, ainda, FINCHELSTEIN, 2019, p. 298.

¹⁷⁴ David Runciman entende mais adequada a expressão «democracia zumbi» para designar a democracia cuja “(...) ideia básica é que o povo se limite a assistir a uma representação em que seu papel é aplaudir ou negar o aplauso nos momentos apropriados.” (RUNCIMAN, 2019, p. 54).

¹⁷⁵ URBINATI, 2014, p. 172.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 209. Nesse sentido, Marcos Nobre comenta sobre a administração do presidente Bolsonaro, no Brasil: “Sua única atuação é no sentido de vetar iniciativas que afetem negativamente sua base de apoio de um terço.” (NOBRE, 2020, p. 47).

público, deixando a classe política mais vulnerável à corrupção¹⁷⁷.

Por outro lado, Urbinati esclarece que a audiência plebiscitária admite a estrutura diárquica e os procedimentos democráticos como uma forma de selecionar líderes; todavia, reconfigura o fórum de opinião de uma maneira que exacerba uma de suas funções (visual) em detrimento das outras (cognitiva e política)¹⁷⁸. Ocorre que a importância e o significado do fórum de opinião para o fortalecimento da democracia decorre de seu caráter complexo e multifuncional, tratando-se de um ambiente de difusão de informação e discussão, no qual as ações dos líderes são expostas para serem submetidas a julgamento. Por isso também é a esfera onde os efeitos das transformações na democracia podem ser mais percebidos¹⁷⁹.

O plebiscitarismo, conforme decorre da própria etimologia da palavra plebiscito, substituiu o papel ativo da cidadania por uma forma de resposta reativa às ações e decisões tomadas pelo líder, baseada meramente na aprovação ou reprovação¹⁸⁰. Enquanto a noção de democracia representativa vai muito além da política do sim ou não e implica a existência de uma esfera pública, onde os cidadãos emitem suas opiniões e contestam as leis e políticas públicas perenemente, razão pela qual podem ser revistas a qualquer tempo¹⁸¹.

É exatamente nesse aspecto que reside a diferença entre o plebiscito e o direito de votar nas eleições. Com efeito, votar num candidato implica, para além da escolha em quem votar para ser seu representante político durante determinado período, a responsabilidade dos representantes eleitos, cujos atos ficam, idealmente, condicionados aos interesses dos eleitores representados¹⁸². O plebiscito, de forma geral, tem o caráter de mero apoio à proposição do governante, que muitas vezes visa tão somente fortalecer a sua popularidade ou aferir o seu grau de confiança junto à população¹⁸³.

Desse modo, David Runciman alerta que, mesmo não sendo necessariamente o prenúncio de um golpe de Estado, o plebiscito pode ser uma maneira promissora de

¹⁷⁷ Nesse sentido, a autora conclui que “O poder ocular do povo opera mais sobre a figura do líder do que sobre as políticas.” (URIBINATI, 2013, p. 13).

¹⁷⁸ URBINATI, 2014, p. 173. Em sentido semelhante, referindo-se ao populista Juan Perón, que inaugurou “(...) um novo regime de ‘democracia plebiscitária’”, na Argentina, Finchelstein aduz que “(...) o peronismo aceitava a soberania popular através de vitórias eleitorais e adotando formas democráticas de representação. Ao mesmo tempo, enaltecia a figura do líder, apresentando-o como o melhor intérprete da vontade do povo”. (FINCHELSTEIN, 2019, p. 208).

¹⁷⁹ URBINATI, 2014, p. 173.

¹⁸⁰ Segundo David Runciman, “Um plebiscito pode parecer democrático, mas não é. Os espectadores são convocados ao palco para responder simplesmente sim ou não a uma proposta para cuja formulação não contribuíram em nada.” (RUNCIMAN, 2019, p. 54).

¹⁸¹ URBINATI, 2006, p. 193.

¹⁸² URBINATI, 2014, p. 179. Diferentemente, “No populismo, a legitimidade do líder reside não só na capacidade de o primeiro representar o eleitorado mas também na crença de que a vontade do líder ultrapassa em muito o mandato de representação política.” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 209).

¹⁸³ URBINATI, 2014, p. 176.

encaminhá-lo. Pois, embora aparentemente se trate de um instrumento próprio da democracia direta, pode redundar no aumento dos poderes do Executivo¹⁸⁴.

Nadia Urbinati acrescenta, porém, que o plebiscito pode ter um uso democrático, quando, por exemplo, é utilizado para decidir uma mudança de regime político¹⁸⁵. Nesse e em outros casos semelhantes, a decisão é sobre inaugurar ou não um nova forma de governo e não meramente para “coroar um líder”. Assim, por sua simbologia e impacto que tem para o futuro da nação, pois transmite a ideia de consenso ou “expressão da vontade geral”, o uso do plebiscito deve ser excepcional¹⁸⁶.

Não se pode, portanto, considerar o referendo¹⁸⁷ apenas como uma modalidade de expressão democrática dentre tantas outras. Nessa perspectiva, Pierre Rosanvallon admite constar de muitas Constituições - ainda que de modo intuitivo por falta de uma teorização sobre o assunto – restrições às matérias que podem ser objeto de plebiscito ou referendo. Pois, o seu uso banalizado traz enorme risco para o funcionamento da democracia, consoante adverte o catedrático francês¹⁸⁸.

Assim como o líder populista, o plebiscitário admite a aprovação formal através do voto popular e do parlamento, porém não tolera o controle realizado pelo Judiciário, pois não aceita ter de se submeter a decisões de instituições não políticas, como uma Suprema Corte ou Tribunal Constitucional. A democracia plebiscitária pretende que a relação do governante com os cidadãos seja direta, por isso menospreza o papel de intermediação desempenhado pelas instituições democráticas e despreza a divisão de poderes e o sistema de freios e contrapesos¹⁸⁹. Isso fica bastante claro na medida em que o líder plebiscitário privilegia os mecanismos de consulta popular direta, designadamente os plebiscitos e referendos¹⁹⁰.

Nesse sentido, segundo Pierre Rosanvallon, o populismo propõe um projeto de “democracia polarizada”, o qual se contrapõe à autoridade de agentes públicos e órgãos não eleitos, como uma Corte Constitucional, ao alegar um suposto caráter antidemocrático. Dentro da lógica populista, destarte, a única forma de legitimação das instituições democráticas é

¹⁸⁴ O autor e professor inglês exemplifica com a eleição do Brexit “anunciada como um exemplo de democracia direta em ação. (...) No entanto, o resultado foi aumentar mais ainda a capacidade de controle do Executivo britânico encarregado de promover a decisão do povo britânico. (...) O que o Brexit demonstra é a facilidade com que a demanda popular por mais democracia pode ter o efeito oposto”. (RUNCIMAN, 2019, p. 54-55).

¹⁸⁵ Como o plebiscito da Itália, em 1946, para decidir entre república e monarquia. (URBINATI, 2014, p. 177).

¹⁸⁶ *Ibid.*.

¹⁸⁷ No caso, o termo ‘referendo’ é utilizado pelo autor com o mesmo sentido de ‘plebiscito’, ou seja, como modalidade genérica de consulta popular direta. Nas próprias palavras do autor: “Muy a menudo, los referendums pudieron confundirse con plebiscitos.” (ROSANVALLON, 2020, p. 35). No capítulo 3.3.1., o tema será abordado de modo mais específico.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 160-165.

¹⁸⁹ URBINATI, 2014, p. 174.

¹⁹⁰ Para um aprofundamento acerca do assunto, vide capítulo 3.3.

através do voto¹⁹¹.

Consequentemente, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt aduzem ser bastante comum líderes populistas revelarem suas tendências autoritárias no momento em que estão no poder, ao investir contra as instituições democráticas para enfraquecê-las, mormente o Poder Judiciário; ora para tolher o seu funcionamento, por meio de ameaças e perseguições a seus membros, ora para aparelhar cortes de justiça, com o intuito de garantir a impunidade de seus atos contrários à lei, aos direitos e liberdades fundamentais e à Constituição. O que pode ser feito, nesse último caso, através do aliciamento de juízes, membros do Ministério Público ou autoridades policiais, por meio da prática de corrupção, ou mesmo de mudanças legislativas para alterar a composição de tribunais e permitir a nomeação de juízes aliados do chefe do Poder Executivo¹⁹².

O plebiscitarismo está bastante entrelaçado ao populismo, na medida em que, assim como este último, concentra na figura do líder o papel de representante único da nação, fazendo das eleições o momento de sua aclamação e confirmação no poder¹⁹³. Desse modo, as mesmas teorias dos cientistas políticos americanos retrocitados sobre a conduta do líder populista se estendem ao plebiscitário, que nada mais é do que uma versão ainda mais degenerada do primeiro.

Nesse sentido, considerando que ambas as deformidades democráticas promovem um modelo de representação política personalista e o apelo ao Executivo, Nadia Urbinati assevera que os regimes políticos presidencialistas, de uma forma geral, são mais suscetíveis a sucumbir tanto ao populismo como a uma forma plebiscitária de relacionamento entre o governante e os cidadãos¹⁹⁴.

Na democracia plebiscitária, destarte, os partidos políticos têm especialmente reduzida a sua função de mediação entre a comunidade e os poderes públicos constituídos, tão relevante e essencial na democracia representativa. Sobre a essencialidade dos partidos políticos nas democracias, Martin Morlok os define como “elementos do sistema político

¹⁹¹ Para concluir, o autor francês se remete a um conceito procedimental de democracia, tal qual aquele adotado no capítulo 1.2. do presente trabalho, segundo o qual “(...) la democracia es fundamentalmente asunto de procedimientos y no posee una dimensión sustancial que determine, por ejemplo, la cualidad de una institución y de su funcionamiento)”. (ROSANVALLON, 2020, p. 37).

¹⁹² Nesse sentido, discorrem os autores: “(...) se controladas por sectários, essas instituições podem servir aos objetivos do aspirante a ditador, protegendo o governo de investigações e processos criminais que possam levar ao seu afastamento do poder. O presidente pode infringir a lei, ameaçar direitos civis e até violar a Constituição sem ter que se preocupar com a possibilidade de tais abusos serem investigados ou censurados. Com tribunais cooptados mediante alteração de sua composição e autoridades policiais rendidas, os governos podem agir com impunidade”. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1094).

¹⁹³ URBINATI, 2014, 175.

¹⁹⁴ *Ibid.*

irrenunciáveis para uma ordem democrática liberal”¹⁹⁵. Com efeito, são os partidos os responsáveis por consolidar a pluralidade de opiniões, que formam a esfera pública, a fim de exprimir os diversos interesses da sociedade perante os parlamentos, através de seus representantes democraticamente eleitos, permitindo assim que a vontade popular influencie na elaboração das decisões estatais¹⁹⁶.

Todavia, como o líder plebiscitário concentra em si toda representação política, além de estabelecer uma comunicação direta e informal com seus apoiadores, que lhes soa bem mais atraente do que os meios tradicionais de interação com as instituições políticas, os partidos começam a parecer dispensáveis, sob a ótica dos cidadãos, e perdem muito em termos de visibilidade social, enquanto a figura do líder é enaltecida.

É nítida a incompatibilidade do líder plebiscitário com a democracia intrapartidária, o que implica decisões colegiadas, escuta da militância, distribuição de poderes entre os líderes partidários etc. Procedimentos democráticos estes que não se coadunam com a estratégia política independente e de vinculação direta com os eleitores ditada pelo plebiscitarismo, em que os mecanismos de comunicação são mais importantes do que a estrutura partidária e o trabalho de líderes partidários e militantes.

Em suma, a estratégia tanto do populismo, como do plebiscitarismo, é contrária à democracia constitucional, não apenas à democracia representativa, consoante aduz Nadia Urbinati. Para além de uma interpretação individualista da soberania popular, através do direito de voto, ambos conceitos de democracia associam “(...) liberdade política à intermediação institucional entre líderes e sociedade, e finalmente à divisão de poderes”¹⁹⁷.

Diferentemente, a política plebiscitária é baseada na fé e na confiança dos cidadãos e das cidadãs, havendo um enorme apelo para os sentimentos e emoções, de modo que o líder plebiscitário tenderá a uma concentração cada vez maior de poderes, se não houver fortes mecanismos de contenção previstos na Constituição e instituições operando de forma independente. Ademais, faz-se mister uma esfera pública, onde haja diversidade de visões e de acesso a meios de comunicação e de informação plurais, sem o que o poder de influência

¹⁹⁵ MORLOK, 2000, p. 45 (tradução livre).

¹⁹⁶ Acerca das funções dos partidos políticos, que são desempenhadas em garantia do funcionamento do próprio Estado democrático de direito, o autor alemão complementa: “(...) de un lado, la preparación, preselección y presentación del personal de dirección política com el fin de enviarlo a los parlamentos (*función de reclutamiento*). De otro lado, actúan como intermediarios entre las diferentes concepciones políticas de la población, y quienes están habilitados para adoptar decisiones y los órganos estatales a quienes se confía su puesta en práctica. Contribuyen determinantemente a la formación de la voluntad de abajo hacia arriba -tal y como demanda el principio democrático-, así como a la retroacción comunicativa de las decisiones parlamentarias y gubernativas sobre la población (*función de transformación*). (*Ibid.*, p. 46). Em sentido semelhante: ALEXANDRINO, 2017, p. 202; BRITO, 2017, p. 100-101.

¹⁹⁷ URBINATI, 2014, p. 194 (tradução livre).

do líder acabará se convertendo em despotismo¹⁹⁸.

Para formar suas opiniões e julgar os atos políticos, os cidadãos devem discernir o que de fato diz respeito ao bem comum e interessa à sociedade como um todo. Para isso, não basta simplesmente assistir e aplaudir o governante, sendo necessário exercer de fato a cidadania mediante participação ativa nas eleições, bem como em movimentos sociais e associações de defesa de direitos constitucionais, dentre outras modalidades de participação direta. Somente assim será possível o desenvolvimento de ideias críticas capazes de contestar os atos estatais e influenciar no processo de tomada de decisões¹⁹⁹. Consoante aduz Robert Dahl, embora extremamente necessárias para a democratização de um país, a existência tão somente das instituições políticas não é suficiente para atingir plenamente a democracia, para o que se faz mister uma *cidadania inclusiva*²⁰⁰.

O plebiscitarismo, todavia, vai em sentido diametralmente oposto ao induzir a uma espécie de democracia ocular, que substitui a participação política e o papel contestador dos cidadãos por uma audiência passiva e contemplativa das ações do líder, cuja preocupação é mais de entretenimento do que de controle da atuação do governante. O que, de acordo com a doutrina de Nadia Urbinati, desconfigura a estrutura diárquica da democracia, pois as decisões passam a ser monopólio da elite política de representantes eleitos e o julgamento que cabe ao povo resta bastante comprometido, porquanto limitado a aspectos irrelevantes para a gestão da coisa pública²⁰¹.

O desafio da democracia contemporânea é lidar com o declínio da participação política e eleitoral e, paradoxalmente, vivenciar o crescimento das manifestações individuais e protestos virtuais baseados no imediatismo da internet. Se, por um lado, esses movimentos aparentam ter força devido ao número de pessoas que as mídias sociais permitem alcançar em um curto espaço de tempo; por outro, a superficialidade das discussões travadas impedem qualquer tipo de aprofundamento do debate político e pouco impactam as decisões públicas²⁰².

Os três tipos de deformidades democráticas estudados exacerbam um dos aspectos da *opinião* e são fenômenos plenamente identificáveis nas democracias contemporâneas. Com

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 194-195. Sobre a necessidade da existência de fontes alternativas e independentes de informação como condição para que os cidadãos possam efetivamente participar da vida política: DAHL, 2001, p. 111. Não por coincidência, um dos principais indicadores de comportamento autoritário de líderes populistas que assumem o poder, segundo Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, é a “propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 351 e 362). Para aprofundar o assunto, vide tópico 3.2.2.

¹⁹⁹ URBINATI, 2014, p. 210.

²⁰⁰ DAHL, 2001, p. 112-113.

²⁰¹ URBINATI, 2014, p. 212.

²⁰² *Ibid.*, p. 226.

efeito, a democracia epistêmica propõe abstrair por completo a parcialidade político-partidária das decisões em prol de corretos e melhores resultados, porém não sem prejuízo dos procedimentos democráticos que garantem a participação política. O populismo, a pretexto de reivindicar uma maior participação e presença política do povo “excluído”, promove a polarização e a radicalização das opiniões, o que reduz a diversidade do fórum público e concentra o poder na figura do governante. E, finalmente, a democracia plebiscitária, desfiguração democrática ainda mais grave do que as duas anteriores, suprime o poder de contestação e de julgamento dos cidadãos, os quais, à medida que só observam e admiram o líder, ignoram o papel de intermediação e o controle exercido pelas instituições democráticas.

No próximo capítulo, far-se-á um recorte do contexto atual do nível de democracia nos países, tentando-se demonstrar como a crise da própria democracia liberal levou à ascensão do populismo contemporâneo e, conseqüentemente, ao processo de declínio e autocratização tanto de democracias mais frágeis como de outras consideradas mais sólidas.

2. A crise mundial das democracias

1ª Parte - Análise conjuntural: panorama geral das democracias

Os regimes democráticos, após representarem a maioria dos regimes adotados entre os aproximadamente 200 (duzentos) países do mundo, durante quase duas décadas, vivenciam um declínio em razão da aceleração da onda de autocratização²⁰³ dos últimos dez anos. O número de democracias que caminha em direção ao autoritarismo - entre autocracias eleitorais²⁰⁴ e fechadas - aumenta a cada ano, sendo de destacar que países populosos estão entre aqueles particularmente atingidos pelo declínio democrático contemporâneo. O que eleva o percentual da população mundial submetida a regimes que experimentam algum tipo de autocratização²⁰⁵.

Muitos países ficam numa zona cinzenta ou fronteira entre os tipos de regime, conforme a tipologia adotada entre os vários institutos que aferem os índices de

²⁰³ Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg “(...) define as an autocratization wave *the time period during which the number of countries undergoing democratization declines while at the same time autocratization affects more and more countries*”. (LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1102).

²⁰⁴ Autocracias eleitorais seriam modelos híbridos em que, apesar da concentração de poderes pelo governante e do desrespeito a direitos e garantias fundamentais, há vários partidos e um espaço para competição eleitoral. (LÜHRMANN; TANNENBERG; LINDBERG, 2018, p. 63).

²⁰⁵ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 12-15. Em sentido semelhante, o relatório *Democracy Index 2021*, da Economist Intelligence Unit, que avalia anualmente o índice da democracia em um universo de 165 (cento e sessenta e cinco) países e dois territórios, contabilizou 93 (noventa e três) países, entre regimes híbridos (34) e regimes autoritários (59), o que significa que menos de 50% (cinquenta por cento) da população mundial viveria em algum tipo de democracia, conforme o relatório. (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 3).

democracia²⁰⁶, por isso há diferenças no enquadramento final de alguns deles, o que depende do maior ou menor rigor dos critérios considerados²⁰⁷. Contudo, não há dúvidas de que o número de países que, nos últimos anos, caminhou em direção à autocratização supera a quantidade daqueles em processo de democratização²⁰⁸. Segundo a Freedom House, vive-se uma “recessão democrática” há quinze anos, em que, a cada ano, menos países avançam democraticamente do que experimentam deterioração democrática²⁰⁹.

O processo de degeneração das democracias está a acontecer mormente em países mais populosos, como Brasil, Índia, Estados Unidos e Turquia²¹⁰, por isso o crescente número de pessoas submetidas a regimes autoritários ou híbridos; o qual, atualmente, superaria o número de pessoas que vivem em nações totalmente democráticas²¹¹, considerando-se que uma grande parcela da população mundial já vivia em países onde o regime autocrático se consolidou, como Rússia e China²¹².

Desde a eleição de Trump em 2016, nos EUA, foi possível antever que a ascensão de governos populistas e assumidamente iliberais tornaria o declínio democrático um processo ainda mais abrangente, já tendo atingido, até mesmo, países membros da União Europeia, como Hungria e Polónia, os quais haviam se destacado, há pouco tempo atrás, como exemplos de democracias no leste europeu²¹³.

A América Latina, tampouco, ficou de fora de nova onda, com retrocessos democráticos em muitos outros países, que ultrapassam o caso emblemático da Venezuela pós Hugo Chávez e, mais recentemente, do Brasil, cujo sistema político está em “total decomposição”, consoante define Manuel Castells²¹⁴. Líderes populistas, tanto de esquerda como de direita, ampliaram os poderes centralizadores do Executivo, em detrimento do Judiciário e do Legislativo, e os seus mandatos para além dos períodos para os quais haviam

²⁰⁶ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 14, 31.

²⁰⁷ A tipologia completa utilizada pelo V-Dem Institute, conforme o índice de democracia apurado nos países, é a seguinte: «democracia liberal»; «democracia eleitoral»; «autocracia eleitoral»; e «autocracia fechada» (V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 14). A Economist Intelligence mensura cinco indicadores (*processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política*) para agrupar os países em quatro categorias, respectivamente, equivalentes: «democracia plena»; «democracia com falhas»; «regime híbrido»; e «regime autoritário». (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 36-37, 56-57).

²⁰⁸ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 14.

²⁰⁹ FREEDOM HOUSE, 2021, p. 1-2. No mesmo sentido, V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 19.

²¹⁰ INTERNATIONAL IDEA, 2021, p. vii; V-DEM, 2022, p. 18-19.

²¹¹ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 12- 13.

²¹² Segundo Manuel Castells, “(...) em boa parte do mundo, em especial na China e na Rússia, consolidaram-se regimes autocráticos que se constituem alternativas eficazes à democracia liberal”. (CASTELLS, 2018, p. 9).

²¹³ MOISÉS, 2020, p. 10-11. Ainda que se trate de um país com um histórico democrático breve, sobre a Hungria, aduz Yasha Mounk: “Na Hungria, por exemplo, a democracia liberal foi um transplante bem mais recente – e frágil – do que, digamos, na Alemanha ou na Suécia. E, no entanto, durante toda a década de 1990 os cientistas políticos estiveram otimistas com seu futuro.” (MOUNK, 2019, pos. 208).

²¹⁴ CASTELLS, 2018, p. 8.

sido eleitos, através de reformas constitucionais²¹⁵.

No mesmo caminho, a Nicarágua, na América Central, tornou-se praticamente uma ditadura de esquerda, como a Venezuela, sob o comando de Daniel Ortega, que foi reeleito para um quarto mandato em novembro de 2021, com uma votação expressiva (75% dos votos), porém numa eleição considerada uma farsa eleitoral e em meio a uma forte repressão à oposição política, aos veículos de comunicação e à sociedade civil²¹⁶.

A América Latina enfrenta uma séria crise de gestão pública, com governantes incapazes de lidar com graves problemas de violência, corrupção, saúde pública etc., somente agravados durante a gestão, em geral, insatisfatória da pandemia da covid-19. Diante disso, aumenta a desconfiança da população nas instituições políticas e na própria democracia, ao mesmo tempo que cresce a tolerância com o autoritarismo²¹⁷. Nesse sentido, José Álvaro Moisés chama atenção para a enorme falta de credibilidade dos partidos políticos nos países da América Latina, em detrimento do princípio da representação política, além de afetar as condições de governabilidade e de fragilizar a legitimidade dos regimes²¹⁸. De acordo com o Latinobarómetro – Informe 2021, as instituições em que os latino-americanos mais confiam são a Igreja (61%), seguida das Força Armadas (44%); enquanto as quatro instituições mais importantes para a democracia figuram no final da lista: governo (27%), Poder Judiciário (25%), parlamento (20%) e partidos políticos em último lugar (13%)²¹⁹.

Se em um momento anterior esse sentimento de incredulidade teve o efeito positivo de aumentar a participação e a cultura políticas - conforme já comentado alhures em relação às eleições de 2018, no Brasil e no México²²⁰ -, não foi capaz de interromper o declínio democrático na região, que agora também atinge aqueles dois aspectos, em razão de um fraco comprometimento com a política democrática. O que vem permitindo o avanço do populismo autoritário na América Latina, com os governos de Jair Bolsonaro, no Brasil, de Manuel López Obrador, no México, e de Nayibe Bukele, em El Salvador. Para além de fomentar os regimes autoritários estabelecidos na Venezuela e na Nicarágua²²¹.

²¹⁵ José Álvaro Moisés cita como exemplos dessa onda autoritária na América Latina, “(...) o Equador com Correa, a Bolívia com Morales, e a Colômbia com Uribe”. (MOISÉS, 2020, p. 11). Atualmente, no Equador, a tendência é de reversão do processo de autocratização, após Rafael Correa ser substituído na presidência do país, segundo o V-Dem. (V-DEM INSTITUTE, 2020, p. 23; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 19). Em sentido diverso, porém, aponta a Economist Intelligence Unit (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 49).

²¹⁶ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 36-37; GARCÍA, 2021.

²¹⁷ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 9, 47-48.

²¹⁸ MOISÉS, 2020, p. 12.

²¹⁹ LATINOBARÓMETRO, 2021, p. 63-64.

²²⁰ Vide capítulo 1.3.2.1., parte final. Em sentido semelhante: ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 37-38.

²²¹ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 47-48.

Finalmente, o Oriente Médio e o norte da África regrediram para a situação de 2010, anterior à primavera árabe, em termos de declínio democrático. Mesmo para a Tunísia, que havia conseguido reverter o autoritarismo²²², o desafio de manter o ganho democrático sofreu reveses durante a crise pandêmica²²³ e não resistiu em 2021, após o presidente Saïd Kaïed suspender o governo e o Parlamento²²⁴.

Dessa forma, o retrocesso democrático é global e atinge países em praticamente todas as principais regiões do planeta²²⁵. Embora nem tudo sejam más notícias, pois há países que estão em processo de transição democrática, como a Armênia²²⁶, e outros que conseguiram conter o declínio democrático e ressurgiram como países democráticos, a exemplo da Coreia do Sul²²⁷.

Não obstante, os exemplos positivos ainda são raros ou, no geral, em países cujo impacto no contexto mundial ainda é bastante marginal²²⁸. Para além disso, é particularmente preocupante, nessa última tendência de autocratização, o fato de pouquíssimos países conseguirem interromper o processo de deterioração democrática e a maioria culminar com a sua transformação em autocracia, consoante alertam Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg²²⁹.

2.1. Os efeitos da pandemia nas democracias

Os últimos dois anos foram atípicos em razão da pandemia da covid-19, trazendo a necessidade de os países adotarem medidas de prevenção ao contágio do novo coronavírus bastante impactantes a direitos civis e fundamentais, nomeadamente restrições às liberdades de locomoção e circulação de pessoas, como lockdown, uso obrigatório de máscaras e exigência de “passaporte vacinal” para ingresso em locais públicos e privados etc. O advento da pandemia, portanto, foi mais um fator a contribuir com o avanço do processo contemporâneo de deterioração da democracia, que se encontra em curso há alguns anos²³⁰. Em muitos casos, pois, serviu para precipitar mudanças legislativas e medidas executivas que,

²²² ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 27; V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 23.

²²³ ANISTIA INTERNACIONAL, 2020^a.

²²⁴ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 30.

²²⁵ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 7-8; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 12-13.

²²⁶ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 46; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 24.

²²⁷ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 19.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1107-1108.

²³⁰ Nesse sentido, o relatório da Economist Intelligence Unit de 2020 registra que “The 2020 result represents a significant deterioration and came about largely—but not solely—because of government-imposed restrictions on individual freedoms and civil liberties that occurred across the globe in response to the coronavirus pandemic.” (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 4).

na verdade, tinham por objetivo recrudescer o regime em países já autocratizados²³¹.

Embora medidas extremas, como quarentena e paralisação de atividades econômicas por exemplo, fossem recomendadas pelos especialistas, na ocasião, como as mais eficientes para conter o aumento exponencial dos números de casos e de óbitos pela covid-19, em alguns países, as medidas de emergência foram aplicadas sem um limite temporal para o seu encerramento ou, mesmo quando havia prazo específico para as restrições, não fora fixado prazo para a reposta global à emergência sanitária²³². E, na imensa maioria dos casos, governos democráticos não fizeram esforços efetivos no sentido de envolver a população nas discussões sobre como lidar com a pandemia nacionalmente, apesar de se tratar de uma crise de saúde pública, limitando-se a justificar as medidas com base na «ciência»²³³.

Por outro lado, a pandemia serviu como pretexto para o cometimento de severas violações a direitos e liberdades individuais, por governos autoritários, para agravar uma situação que já era política e socialmente grave. Com efeito, o relatório do V-Dem Institute de 2021 relata restrições excessivas e desproporcionais contra migrantes e em campos de refugiados, na Arábia Saudita e na Sérvia, respectivamente. No panorama geral dos países, entretanto, a maioria das violações se referiram a restrições às liberdades de imprensa, de informação e de expressão²³⁴, com episódios reportados de assédio e detenções de jornalistas, que descreviam a situação da pandemia, na Índia e na Turquia,²³⁵, por exemplo.

O relatório do V-Dem reporta, ainda, episódios de graves violações de direitos humanos, por autoridades do governo, contra cidadãos egressos de viagem ao exterior na Venezuela; e em face de comunidades LGBT, em Uganda, por suposto descumprimento de regulamentos de distanciamento social²³⁶.

A superveniência de crises, de um modo geral, traz riscos para as democracias por tender a concentrar poderes no âmbito do Executivo, o que é justificado pela emergência sanitária num primeiro momento, no caso de uma pandemia. Porém, esses riscos podem se concretizar ou se tornarem irreversíveis se, acaso passado o risco sanitário, os poderes não forem restituídos pelo governante. Nesse sentido, segundo registra o *Democracy-Index-2020*, governos autoritários se utilizaram da crise sanitária provocada pela pandemia da covid-19

²³¹ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 17.

²³² V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 11-12.

²³³ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 20.

²³⁴ De acordo com a Freedom House, “Freedom of personal expression, which has experienced the largest declines of any democracy indicator since 2012, was further restrained during the health crisis.” (FREEDOM HOUSE, 2021, p. 11-12).

²³⁵ ANISTIA INTERNACIONAL, 2020^b.

²³⁶ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 11.

como escusa “para perseguir e reprimir dissidentes e opositores políticos”²³⁷, assim como para ampliar os poderes do Executivo²³⁸.

Exemplo típico foi o caso da Hungria, cujo primeiro-ministro Viktor Orbán utilizou-se da emergência sanitária para avançar com seu projeto gradual de centralização de poderes. Governando por meio de decretos, em razão da emergência sanitária, o líder húngaro adotou medidas abusivas, como cortar o envio de recursos financeiros a municípios administrados por partidos da oposição. Um passo ainda mais largo em direção à autocratização foi dado em dezembro de 2020, quando, aproveitando-se da atuação mais flexível do Parlamento húngaro em virtude da crise de saúde pública, conseguiu que fossem aprovadas emendas constitucionais, as quais transferiram bens públicos para instituições comandadas por aliados de seu partido; reduziram a fiscalização sobre despesas realizadas pelo governo; e impediram, definitivamente, a adoção de crianças por casais formados por pessoas do mesmo sexo²³⁹.

Finamente, em El Salvador, o declínio democrático foi bastante significativo, especialmente no ano do advento da pandemia, quando foi considerado o país da América Latina que mais avançou no processo de autocratização em 2020²⁴⁰, conforme a Economist Intelligence Unit, cuja tendência permanece de regressão à categoria de país não democrático²⁴¹.

O popular e jovem presidente de El Salvador, Nayib Bukele, conseguiu se eleger, em 2019, protestando contra a classe política tradicional, como todo político *outsider*, porém desconsidera o *checks and balances* em seu próprio governo. Num episódio emblemático em abril de 2020, ignorou decisões da Suprema Corte e manteve presas, em condições insalubres, centenas de pessoas detidas por violação às medidas de quarentena²⁴².

Um outro efeito da pandemia foi tornar as democracias mais suscetíveis à desinformação, tendo em vista o intenso debate e a polarização em torno da forma como os governos deveriam lidar com a pandemia, assim como da própria gravidade da doença. Houve um incremento no espalhamento de notícias falsas e tendenciosas sobre o vírus, com o agravante de que em alguns países, nomeadamente no Brasil e nos Estados Unidos, por meio do uso de mecanismos oficiais de informação e de seus próprios governantes, o que contribuiu para a politização de uma questão que deveria ser primordialmente de saúde pública²⁴³.

²³⁷ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 27.

²³⁸ FREEDOM HOUSE, 2021, p. 11.

²³⁹ *Ibid.*, p. 12.

²⁴⁰ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 5, 36.

²⁴¹ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 48-49; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 15.

²⁴² ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 39; V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 11.

²⁴³ FREEDOM HOUSE, 2021, p. 11; PAZ, 2020.

Tanto o presidente brasileiro, com o norte-americano, à época, desde o início da crise sanitária, manifestaram uma postura no sentido de minimizar a gravidade do novo coronavírus. Nesse aspecto, a pandemia da covid-19 evidenciou a dificuldade dos dois líderes populistas de gerir a pandemia e de controlar a disseminação do vírus em seus respectivos países²⁴⁴, com forte abalo à popularidade de ambos. Em relação ao ex-presidente dos Estados Unidos, muito provavelmente concorreu para a sua derrota na reeleição em 2020, pois o desempenho do país, especialmente no primeiro ano da pandemia, foi catastrófico, com o contágio descontrolado do vírus pelo país. No caso do presidente brasileiro, fatalmente foi uma das motivações para o declínio de sua popularidade, marcadamente nos dois primeiros anos da pandemia, com os recordes nos números de casos e de óbitos pela doença no país²⁴⁵.

Para além disso, especialmente no caso brasileiro, aumentaram os controles exercidos pelo Legislativo e pelo Judiciário sobre o Executivo. O Congresso Nacional teve uma atuação importante na definição dos valores do auxílio emergencial às famílias de baixa renda, durante o primeiro ano da crise sanitária; e na instalação de uma CPI pelo Senado Federal, em 2021, para investigar a atuação do governo federal no enfrentamento à pandemia²⁴⁶. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, cobrou a apresentação do programa nacional de vacinação contra a covid-19, com a especificação dos grupos prioritários (ADPF n.º 754²⁴⁷), e de um plano para a proteção dos povos indígenas, que estavam sendo negligenciados pelo governo federal durante a crise de saúde pública (ADPF n.º 709/DF²⁴⁸), dentre uma série de outras medidas relacionadas à pandemia, a partir de iniciativas mormente de partidos

²⁴⁴ O Brasil foi classificado como o pior país na gestão da pandemia entre 98 (noventa e oito) países analisados inicialmente, considerando-se dados disponíveis até 09 de janeiro de 2021, consoante estudo do Instituto Lowy. No mesmo ranking, os EUA ocuparam a 94ª posição. Com a atualização dos dados, em 13 de março de 2021, os EUA desceram para o 96º lugar. Nessa última atualização, o Brasil foi excluído da avaliação por não haver disponibilizado dados completos por mais de um terço do período analisado. (Estudo disponível em: [Covid Performance - Lowy Institute](#). Acesso em: 26 jan. 2022).

²⁴⁵ O percentual de brasileiros, com dezesseis anos ou mais, que consideravam o desempenho do presidente Bolsonaro na pandemia do coronavírus ruim ou péssimo foi crescente durante os períodos pesquisados pelo instituto Datafolha, a partir de março/2020, tendo atingido a marca de 56% (cinquenta e seis por cento) em julho/2021. (DATAFOLHA, 2021^a, p. 6). Paralelamente, aumentaram os índices de desaprovação ao governo, o que fez o presidente terminar o seu terceiro ano de mandato, em dezembro/2021, com a sua pior avaliação desde que assumira a presidência do país: 53% (cinquenta e três por cento) de desaprovação, segundo os dados apurados pelo Instituto de Pesquisas Datafolha (DATAFOLHA, 2021^b, p. 4).

²⁴⁶ A CPI teve como resultado o indiciamento do presidente da República, Jair Bolsonaro, por onze delitos, incluindo crimes comuns, de responsabilidade e contra a humanidade. Também foram indiciados o ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, o ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, os três filhos do presidente, além de parlamentares, outros ministros e ex-ministros de Estado, agentes e servidores públicos, médicos, empresários, blogueiros e duas empresas, num total de 80 (oitenta) pessoas. O relatório final foi apresentado em outubro/2021 e enviado a autoridades e órgãos nacionais (PGR, STF e TCU), assim como ao Tribunal Penal Internacional, para fins de responsabilização civil, criminal e política dos indiciados. (Íntegra do relatório disponível em: [3063533630_relatorio_final_cpi_covid.pdf \(uol.com.br\)](#). Acesso em: 26 jan. 2022).

²⁴⁷ BRASIL, 2021^d.

²⁴⁸ BRASIL, 2020^e.

políticos, dentre outros colegitimados para as ações constitucionais (cf. artigo 103, da CRFB, c/c artigo 2º, inciso I, da Lei n.º 9.882/1999).

Se, no caso do Parlamento federal, o controle ocorreu dentro dos limites da separação dos Poderes e permitiu que o sistema de *checks and balances* funcionasse no momento excepcional da crise de saúde pública; à mesma conclusão não é possível se chegar em relação ao STF, que mantém o perfil ativista dos últimos anos, não raras vezes invadindo áreas privativas de outros Poderes e exorbitando de suas competências jurisdicionais²⁴⁹.

De fato, a emergência sanitária se impôs e a demanda ocasional ao Judiciário poderia ser, de fato, inevitável, tendo em vista a dificuldade do governo federal de conduzir a gestão da pandemia, sem falar nas divergências com os estados em relação às medidas de prevenção e de controle da disseminação do vírus. Contudo, não necessariamente deveria a Suprema Corte ser a instância judicial a atuar diretamente, subtraindo não apenas a competência da primeira instância do Poder Judiciário, como praticamente suprimindo da administração federal o direito de discutir e recorrer das decisões referentes às políticas sanitária e de prevenção adotadas para combater a pandemia.

Em verdade, a judicialização de temas administrativos relacionados à pandemia seguiu um padrão que já vem sendo adotado no país, há alguns anos, e confirma a intervenção do Supremo Tribunal Federal em questões *interna corporis* ou típicas da relação entre governo e parlamento, por meio de ações constitucionais ajuizadas pelos próprios partidos políticos. Trata-se, pois, de um “padrão conflitual”, na expressão empregada por José Álvaro Moisés, que desgasta o relacionamento entre as instituições e os poderes públicos, com sérias e negativas consequências para o sistema político do país como um todo, a começar pelo sistema de *checks and balances*, que “(...) não opera com a eficiência requerida pela democracia”²⁵⁰.

A jurisdição constitucional é extremamente necessária para a evolução dos direitos civis na sociedade e para a proteção das minorias. Os juízes, pois, na qualidade de agentes públicos não eleitos, que os coloca mais distantes do julgamento popular, estão, em princípio, em melhores condições de salvaguardar os grupos vulneráveis do arbítrio estatal em situações de crise²⁵¹. Por outro lado, traz ínsito o problema de se tratar de um poder contramajoritário e de suprimir da contestação política decisões sobre a validade de leis – e de outros atos normativos ou concretos do poder público, no caso da Ação de Descumprimento de Preceito

²⁴⁹ Sobre o perfil ativista do STF, consulte-se: SACRAMENTO, 2018, p. 341-354.

²⁵⁰ MOISÉS, 2020, p. 26.

²⁵¹ MOUNK, 2019, pos. 1023-1080.

Fundamental brasileira (ADPF²⁵²) -, que são analisadas à luz de preceitos constitucionais muitas vezes abertos ou de forte teor ideológico, que dão margem a interpretações distintas²⁵³.

Para além disso, no caso da abrangente justiça constitucional brasileira, se, por um lado, foi assertiva em inúmeros julgamentos proferidos ao longo dos anos, que se tornaram paradigmáticos e desempenharam um papel extremamente importante na construção da sociedade brasileira²⁵⁴; por outro, a atuação do Supremo Tribunal Federal, muitas vezes disfuncional e exorbitante, constitui mais um fator de instabilidade para a democracia brasileira. Por isso, precisa ser repensada, a fim de que a mais alta Corte de justiça do país atue com autocontenção e evite a contaminação política para, assim, encontrar o almejado equilíbrio e a harmonia entre os três Poderes da República²⁵⁵.

A mais grave crise de saúde pública deste século também abalou a economia das democracias, trazendo desemprego, aumento da pobreza e da marginalidade, ao ressaltar as desigualdades sociais e raciais. As maiores taxas de mortalidade por covid-19 se concentraram nas faixas dos mais pobres e excluídos, mormente nos países menos desenvolvidos e desiguais, onde o Estado não consegue prover os direitos básicos da população²⁵⁶. Mas, até mesmo na maior economia do mundo, nos EUA, o número de óbitos foi desproporcionalmente mais alto entre as pessoas negras²⁵⁷. No mesmo sentido, estudo realizado na Inglaterra e no País de Gales concluiu que o número de mortes, em decorrência da covid-19, equivaleram ao dobro entre pessoas de origem negra africana em relação aos óbitos entre pessoas brancas²⁵⁸.

Inevitavelmente, destarte, também foram as famílias menos abastadas que mais sofreram os impactos da pandemia com a queda ou perda imediata da renda. A crise

²⁵² Prevista no artigo 102, § 1º, da CRFB e regulamentada pela Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Para um aprofundamento acerca dessa ação constitucional: BARROSO, 2016, p. 346 ss.

²⁵³ MOUNK, 2019, pos. 1069-1080. O tema certamente merece aprofundamento, incabível, porém, dentro da limitação temática do presente trabalho. Sobre o assunto: COUTINHO, 2021, p. 202-205.

²⁵⁴ Nesse sentido, são dignos de registro: o julgamento que ficou conhecido como “caso Ellwanger”, em que o STF reconheceu a possibilidade da prática do crime de racismo, previsto no artigo 20, da Lei n.º 7.716/1989 (1989 (“Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor”), contra judeus (BRASIL, 2003); a decisão do STF que descriminalizou a interrupção da gravidez nos casos de fetos anencéfalos, sem viabilidade de vida extrauterina (BRASIL, 2012^a); e a declaração de constitucionalidade do sistema de reserva de vagas no ensino público superior, para estudantes negros e indígenas (“cotas raciais”) (BRASIL, 2012^b), antes mesmo da edição da lei que institucionalizou o sistema no âmbito das instituições federais de ensino superior (Lei n.º 12.711/2012). Para uma análise aprofundada acerca desse último julgado, consulte-se: DUARTE, 2020^a.

²⁵⁵ Nesse sentido, a advertência de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt: “Para que o sistema constitucional funcione como esperamos que funcione, o Executivo, o Congresso e o Judiciário têm de encontrar um equilíbrio delicado.” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1744).

²⁵⁶ FREEDOM HOUSE, 2021, p. 13-14.

²⁵⁷ De acordo com o relatório da Freedom House, as taxas de morte por covid-19, nos EUA, foram “(...) chocantemente altas e racialmente díspares”. (*Ibid.*, p. 9) (tradução livre).

²⁵⁸ INTERNATIONAL IDEA, 2021, p. 27.

econômica provoca instabilidade e agrava a crise política, assim, nenhum sistema político ficou incólume à pandemia.

No limite, a pandemia serviu para expor a fragilidade dos mais variados tipos de regimes políticos e de suas respectivas sociedades. Se, nos governos autocráticos ou politicamente mais fragilizados, permitiu que medidas desproporcionais fossem tomadas e o Executivo ampliasse seus poderes, a pretexto de inibir a disseminação da covid-19; de uma forma geral, as populações que mais sofreram os efeitos devastadores do vírus foram justamente as mais vulneráveis e marginalizadas, ou seja, as minorias étnicas, as pessoas negras e mais pobres.

2.2. O contexto atual para além da pandemia

Consoante o relatório da Economist Intelligence Unit, a maior incidência de membros da OCDE entre os países tipificados no ranking das democracias como «democracias plenas» seria um indicativo de que o nível de desenvolvimento econômico é um condicionante importante, se não o principal, do aprimoramento democrático. Nesse sentido, o relatório aponta que a Europa ocidental se mantém como a região do mundo com maior número de «democracia plenas»²⁵⁹. Os países nórdicos são os que aparecem no topo do ranking das democracias da Economist Intelligence, revezando-se nos primeiros lugares, ao lado da Nova Zelândia²⁶⁰.

Apesar disso, a região apresenta regressões democráticas, nomeadamente no quesito das *liberdades civis*, mas também em algumas áreas da cultura política, tendo em vista o aumento do apoio a líderes «fortes» e a modelos tecnocráticos de governança, o que indica que mesmo algumas das democracias mais desenvolvidas do mundo foram também atingidas pela onda antidemocrática dos últimos anos²⁶¹.

Os países desenvolvidos não estão a salvo da crise democrática, portanto. O leste europeu, por exemplo, é uma região que vem sofrendo bastante com a recessão democrática²⁶², sugerindo que essa última *terceira onda de autocratização* está a atingir mormente regimes democráticos, inclusive democracias consolidadas e economias relativamente estáveis²⁶³, como se viu acontecer nos EUA, especialmente a partir de 2016 e

²⁵⁹ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 38.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 9-12; ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 6-8.

²⁶¹ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 38, 61.

²⁶² *Ibid.*, p. 43.

²⁶³ LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1103.

na sequência do governo Trump²⁶⁴.

Com efeito, de acordo com Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg, a *primeira onda de autocratização* teria ocorrido entre 1926 e 1942, aproximadamente, e afetado indistintamente tanto democracias quanto autocracias; a *segunda onda* de 1961 a 1977, com o recrudescimento de autocracias eleitorais; e, finalmente, a *terceira onda* em curso ter-se-ia iniciado em 1994, após a desaceleração do processo de democratização pós-guerra fria, a partir do início da década de 1990. Os processos de reversão para autocracias começaram a se espalhar de forma gradual, inicialmente na Rússia, Belarus e Armênia; até que, em 2017, mais países foram atingidos pela *terceira onda de autocratização* do que evoluíram democraticamente, o que não ocorria desde 1940, consoante alertam os referidos autores²⁶⁵.

A Armênia, entretanto, está avançando democraticamente desde a última década e em processo de transição para a democracia²⁶⁶, consoante reportado linhas acima, na introdução a este segundo capítulo. Em tendência contrária, a democratização na Rússia ainda está longe de acontecer. Com efeito, o autoritarismo russo se aprofundou e surpreendeu o mundo com a invasão militar da Ucrânia no início do ano de 2022²⁶⁷. O presidente Vladimir Putin está no poder há mais de duas décadas, considerando também os períodos como primeiro-ministro, e, através de reformas constitucionais realizadas em 2020, poderá permanecer na presidência do país por mais doze anos, após a expiração de seu mandato atual em 2024²⁶⁸. Paralelamente, o regime recrudescer em relação ao pluralismo político e à liberdade de imprensa. Uma lei aprovada, em dezembro de 2020, ampliou restrições à oposição e à liberdade de manifestação política no país, enquanto o governo oprime a atuação da mídia independente e de organizações da sociedade civil²⁶⁹. Belarus remanesce como uma ditadura cujo líder, Alyaksandar Lukashenka, também está no comando do país há décadas²⁷⁰.

De fato, consoante aduz Yasha Mounk, no auge da euforia democrática dos anos noventa, quando um país rico também evoluía democraticamente, tornava-se extremamente estável. O equívoco, todavia, foi se pensar que essa estabilidade democrática persistiria para sempre²⁷¹.

Consoante demonstrar-se-á na segunda parte do capítulo (cap. 2.4.), uma série de

²⁶⁴ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 43.

²⁶⁵ LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1102-1103.

²⁶⁶ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 46; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 24.

²⁶⁷ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 9.

²⁶⁸ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 36.

²⁶⁹ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 46-47

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 43; ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 36.

²⁷¹ MOUNK, 2019, pos. 131-155.

fatores políticos, econômicos e sociais expuseram as fragilidades da democracia liberal e propiciou a ascensão de candidatos *outsiders* e de partidos populistas contemporâneos, desvinculados do establishment político rechaçado pela população, porquanto o sistema partidário tradicional não mais respondia às demandas populares por melhores condições de vida²⁷².

Os líderes populistas são eleitos com a promessa de reformar a democracia e devolvê-la para o “povo”, o qual, na concepção do populismo, é identificado com uma maioria nacional, artificialmente concebida como um corpo homogêneo, cuja vontade pode ser sintetizada pela voz e na figura do líder populista²⁷³. Baseados na lógica do antagonismo e da polarização entre o “povo marginalizado” e as “elites oligárquicas”, os populistas propõem resgatar a democracia capturada pelas “elites que a traíram”, na expressão utilizada por David Runciman²⁷⁴.

Porém, quando assumem o poder, além de não se mostrarem capazes de resolver os problemas que provocaram a indignação popular e lhes deram sustentação eleitoral para ascender politicamente²⁷⁵, os líderes populistas tendem a degenerar o regime para modelos políticos autoritários, ainda que sem necessariamente destruir a democracia. De acordo com Federico Finchelstein: “O populismo é uma forma autoritária de democracia.”²⁷⁶.

Atualmente, portanto, as maiores ameaças às democracias, como é consenso entre os autores e cientistas políticos, são internas, pois partem de seus próprios líderes e governantes. Embora eleitos democraticamente, ao assumir o poder subvertem as regras e procedimentos democráticos, para ampliar seus poderes e desestruturar as instituições públicas, ao mesmo tempo que justificam suas atitudes na proteção da democracia²⁷⁷. O conceito de democracia do populismo, no entanto, é próprio, consoante explanado acima.

Assim, as democracias, hoje, estão sendo golpeadas por dentro, através de processos graduais e clandestinos. Todavia, não menos perigosos, uma vez que reduzem os mecanismos de reação, tanto nacionais quanto internacionais, pois nem sempre é possível identificar de pronto quando começam, tampouco os seus limites; ao contrário de um golpe de Estado, que acontece a olhos vistos, em dia e hora certos²⁷⁸.

²⁷² *Ibid.*, pos. 91-101.

²⁷³ FINCHELSTEIN, 2019, p. 32. O populismo foi tema do capítulo 1.4.2.

²⁷⁴ RUNCIMAN, 2019, p. 19.

²⁷⁵ ARATO, 2017, p. 4; BRUBAKER, 2017, p. 44; MOUNK, 2019, pos. 553.

²⁷⁶ FINCHELSTEIN, 2019, p. 34.

²⁷⁷ RUNCIMAN, 2019, p. 52.

²⁷⁸ “A grande diferença entre um golpe de Estado clássico e esses outros tipos de golpe é que o primeiro é um evento isolado em que se decide entre tudo ou nada, enquanto os outros são processos graduais. Um golpe do

Nessa senda, consoante a análise de Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg, na medida em que os episódios repentinos de ruptura democrática, por meio de invasões, golpes militares e autogolpes, tornaram-se bastantes raros, os processos de reversão para autocracias fechadas também constituem exceções nessa onda de autocratização contemporânea²⁷⁹.

A forma mais comum de regime não democrático, pois, tem sido a autocracia eleitoral, em que há formalmente concorrência eleitoral, através de eleições multipartidárias, tanto para o Executivo como para o Legislativo. Porém, distinguem-se da democracia porque os direitos individuais e políticos são reduzidos, havendo severas restrições a direitos fundamentais, tais como as liberdades de expressão, de associação e de imprensa²⁸⁰, de modo que sequer os critérios básicos elencados por Robert Dahl para identificar o procedimento democrático (*participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos*) coexistem²⁸¹. Eleições periódicas, portanto, não necessariamente significam pleitos livres e justos, o que somente tem lugar na democracia.

Nesse aspecto, Lührmann e Lindberg utilizam como critério distintivo para rotular um regime como democracia a coexistência do multipartidarismo, de eleições livres e justas e dos pré-requisitos mínimos elencados por Dahl. Dentre as democracias, distinguem ainda as «democracia eleitorais», que preenchem esse critério básico, das «democracia liberais». Estas últimas vão além do cumprimento dos requisitos da democracia eleitoral e protegem direitos fundamentais e de minorias, que não se restringem à esfera política; há limites para o Executivo e os demais Poderes funcionam harmonicamente, permitindo a efetiva existência de um sistema de *checks and balances*²⁸². Em sentido semelhante, Steven Levitsky e Lucan Way acrescentam como critério para um conceito mínimo de democracia: “(...) a existência de uma arena política razoavelmente nivelada entre os incumbentes e a oposição”²⁸³.

Desse modo, a fim de garantir o seu intento, os autocratas da atualidade, ao invés de abolir eleições ou desrespeitar explicitamente resultados eleitorais, o que seria rechaçado de plano pela comunidade internacional, optaram por agir sub-repticiamente, ou seja, impingem

primeiro tipo irá dar certo ou fracassar em questão de horas. Os outros se estendem por anos a fio, sem que ninguém saiba ao certo se triunfaram ou não.” (*Ibid.*, p. 52).

²⁷⁹ “About half of all countries were closed autocracies in 1980, but by 2017 they only make up 12% of regimes in the world.” (LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1097). Autocracias fechadas correspondem ao que Steven Levitsky e Lucan Way definem como “autoritarismo não competitivo” ou “(...) *full authoritarianism* as a regime in which no viable channels exist for opposition to contest legally for executive power. This category includes closed regimes in which national-level democratic institutions do not exist (e.g., China, Cuba and Saudi Arabia) and hegemonic regimes in which formal democratic institutions exist on paper but are reduced to façade status in practice”. (LEVITSKY; WAY, 2010, pos. 393).

²⁸⁰ LÜHRMANN; TANNENBERG; LINDBERG., 2018, p. 62-63.

²⁸¹ DAHL, 2001, p. 49-50. O tema referente aos parâmetros democráticos foi abordado no capítulo 1.3.

²⁸² LÜHRMANN; TANNENBERG; LINDBERG., 2018, p. 63

²⁸³ LEVITSKY; WAY, 2010, pos. 379 (tradução livre). Ao assunto retornar-se-á no capítulo 3.2.3.

restrições à atuação da sociedade civil, dos partidos políticos, às liberdades de expressão e de imprensa, com o objetivo de coibir qualquer tipo de oposição ao governo, para além de concentrar os poderes no Executivo e minar o funcionamento do Legislativo e do Judiciário²⁸⁴.

Por fim, conforme comentado na introdução deste capítulo, Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg chamam atenção para o baixo índice de países que conseguiram reverter o colapso democrático nessa última tendência de recrudescimento da onda de autocratização²⁸⁵. O que parece de fato indicar o êxito da nova estratégia em relação aos golpes clássicos do passado, através dos quais se inaugurava uma nova ordem constitucional não democrática ou se dissolviam parlamentos, dentre outras medidas mais facilmente reconhecidas pelas comunidades doméstica e internacional²⁸⁶.

2.3. Ascensão do populismo contemporâneo

Conforme referido linhas acima, nos últimos anos, mais precisamente a partir de 2012, tem-se observado um panorama mundial que aponta para a rejeição aos candidatos tradicionais e partidos convencionais²⁸⁷, o que permitiu o surgimento de novas lideranças políticas e a alteração da ordem política existente²⁸⁸. Desde a rápida ascensão do Movimento Cinco Estrelas na Itália, em 2013, à vitória do partido do Povo Indiano (BJP), de Narendra Modi, em 2014; passando pelos Estados Unidos, com Trump, em 2016, e pelo Brasil, com Bolsonaro, em 2018, dentre outros exemplos, demonstram como agremiações partidárias e candidatos fora do *mainstream* ascenderam de forma repentina, enquanto candidatos no exercício do poder foram sendo gradativamente banidos da arena política²⁸⁹.

Na Hungria, esse cenário, que iria se replicar em vários outros países europeus, delineou-se ainda mais cedo, a partir da vitória do Fidesz, o partido de Viktor Orbán, em 2010, com 57% (cinquenta e sete por cento) dos votos. Na mesma eleição, o partido xenófobo Jobbik obteve uma votação de 17% (dezessete por cento); enquanto os partidos tradicionais de centro-direita e de centro-esquerda, que haviam dominado a cena política desde 1989, viram

²⁸⁴ LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1098.

²⁸⁵ Dos episódios estudados no ano de 2017, em 18 (55%) países, houve a ruptura democrática; apenas 5 (15%) interromperam o processo de autocratização antes do colapso da democracia; e, em 10 (30%), o processo se mantém em curso. (LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1107).

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 1107-1108.

²⁸⁷ MOORE, 2019, p. 125-126.

²⁸⁸ “Trump, Brexit, Le Pen e Macron (coveiro dos partidos) são expressões significativas de uma ordem (ou de um caos) pós-liberal”, conforme vaticina Manuel Castells. (CASTELLS, 2018, p. 8).

²⁸⁹ MOORE, 2019, p. 125-126.

sua votação despencar de 46% (quarenta e seis por cento) para 19% (dezenove por cento)²⁹⁰.

Nesse sentido, Manuel Castells discorre que, durante a última década, a Europa presenciou uma notável alteração eleitoral, que favoreceu partidos nacionalistas e *antiestablishment*. Para além do Brexit, no Reino Unido, e do colapso dos partidos franceses com o surgimento do macronismo, foi crescente, segundo o autor, o percentual de eleitores europeus que optaram por agremiações partidárias populistas, especialmente de direita, no período entre 2013-2017, em países como “França, 21,3%; Dinamarca, 21,1%; Suécia, 12,9%; Áustria, 20,5%; Suíça, 29,4%; Grécia, 12%; Holanda, 13%”. E partidos xenófobos governam sozinhos ou em coalizão, na Polônia e na Hungria, na Noruega e na Finlândia”²⁹¹.

Consoante Federico Finchelstein, no momento atual, “o populismo, a xenofobia, o racismo, os líderes narcisistas, o nacionalismo e a antipolítica” dominam o campo da política, desde a Europa aos Estados Unidos²⁹². O historiador argentino identifica como “populismo neoclássico de direita e extrema-direita” os partidos e líderes de direita que estão em evidência, na Europa e em outras partes do mundo, mais comumente na oposição, mas também no exercício do poder, seja por meio de coligações, em países como Áustria, Itália e Finlândia; seja diretamente, no caso dos Estados Unidos (2016-2020), das Filipinas e da Guatemala; além dos regimes instaurados na Hungria, com Viktor Orbán, e na Turquia, com Recep Tayyip Erdogan²⁹³.

Segundo o cientista social Adam Przeworski, o movimento de ascensão da direita populista, identificado na Europa e na América anglo-saxônica, não é propriamente uniforme; enquanto em países como Noruega, Suécia e Alemanha partidos populistas somente se destacaram no cenário político mais recentemente; na Bélgica, na Itália e no Japão estiveram em alta há algum tempo²⁹⁴.

Sem desconsiderar as diferenças históricas entre o populismo de esquerda e de direita, conforme já mencionado alhures (cap. 1.4.2.), no atual contexto, há mais semelhanças do que diferenças entre essas suas duas variantes. Com efeito, tanto o líder populista progressista de esquerda como o conservador nacionalista se equivalem nas propostas de cunho protecionista

²⁹⁰ EMPOLI, 2019, p. 74.

²⁹¹ CASTELLS, 2018, p. 9. No mesmo sentido, Yasha Mounk consigna que “(...) a votação dos partidos populistas europeus de esquerda e de direita mais do que dobrou nas últimas décadas”. (MOUNK, 2019, pos. 504).

²⁹² FINCHELSTEIN, 2019, p. 40.

²⁹³ “Entre as formas de populismo neoclássico de direita e extrema-direita na oposição temos o UKIP na Inglaterra, a Frente Nacional em França, a extrema-direita na Grécia e os movimentos liderados pela xenófoba Paulina Hanson na Austrália e Avigdor Lieberman em Israel, entre muitos.” (*Ibid.*, p. 161).

²⁹⁴ PRZEWORSKI, 2020, p. 118-119.

para as questões econômicas²⁹⁵, assim como no estilo avesso à figura do estadista tradicional e à lógica da institucionalidade. Não reconhecem, pois, o Estado como uma estrutura complexa, formada por vários órgãos e procedimentos que representam a diversidade de povos e de demandas capazes de coexistir numa mesma sociedade, e condensam em si próprios a representação e a vontade única do “povo real ou verdadeiro”²⁹⁶,

Ainda assim, é possível vislumbrar uma tendência de avanço do populismo de direita, evidenciada pelo êxito eleitoral experimentado por partidos populistas de direita radical nas várias regiões do planeta, consoante retratado acima. A crise migratória e a insatisfação em relação às políticas adotadas pelos governos para o controle de suas fronteiras, nos últimos anos, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, costumam ser associadas à ascensão, no contexto atual, dos movimentos e líderes de extrema-direita, cujos partidos são tradicionalmente “nacionalistas e xenófobos”²⁹⁷, tendo em vista a noção de povo que o populismo de direita adota relacionada à origem étnica²⁹⁸.

É inequívoco que a imigração é um tema bastante caro às populações nacionais e que normalmente divide as sociedades, ultrapassando o espectro político da direita e da esquerda²⁹⁹. Contudo, consoante assevera Adam Przeworski, não é possível definir se o declínio do apoio aos partidos tradicionais e de centro, à medida que aumentou a percentagem de votos em partidos de direita radical, decorre necessariamente do descontentamento dos eleitores com as políticas migratórias, ou se de um desgaste mais amplo que gerou a perda de credibilidade dos políticos do establishment nas últimas décadas³⁰⁰.

Essa última hipótese parece mais consentânea com a realidade, considerando os múltiplos fatores que suscitaram a emergência do populismo contemporâneo, que estão diretamente relacionados à crise da própria democracia liberal, consoante demonstrar-se-á mais adiante, na segunda parte do capítulo.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 116-117;

²⁹⁶ FINCHELSTEIN, 2019, p. 43; SÁ, 2021, p. 40. Sobre o conceito de representação política, confira-se: “(...) se o conceito jurídico-constitucional de representação se opõe a um conceito ontológico (o qual suponha uma unidade ‘substancial’ do povo), de nenhum modo se opõe à representatividade enquanto processo que se produz no âmbito dos órgãos e procedimentos constitucionais. Na verdade, se estes órgãos e procedimentos se encontram abertos a uma multiplicidade de vozes, é precisamente porque não se pressupõe a existência de uma única voz do povo.” (COUTINHO, 2021, p. 199).

²⁹⁷ PRZEWORSKI, 2020, p. 117-127

²⁹⁸ Conforme discorre Federico Finchelstein, “Enquanto populistas de esquerda apresentam os que se opõem às suas ideias políticas como inimigos do povo, os populistas de direita associam essa intolerância populista de opiniões políticas alternativas a uma ideia do povo formada com base na etnia e no país de origem. Em suma, os populistas de direita são xenófobos.” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 40).

²⁹⁹ EMPOLI, 2019, p. 79-81; PRZEWORSKI, 2020, p. 126.

³⁰⁰ PRZEWORSKI, 2020, p. 127.

2.3.1. O populismo no poder - países em destaque no recrudescimento da crise democrática

Difícil se falar em crise da democracia contemporânea e não lembrar imediatamente da Hungria que, após uma série de declínios democráticos, sob a gestão de Viktor Orbán como primeiro-ministro desde 2010, é, por todas as evidências, o país europeu que mais avança em direção ao autoritarismo³⁰¹. Ao lado da Hungria, da Polônia e da Sérvia, no leste europeu, importantes economias mundiais, como Brasil, Índia, Turquia e EUA, estão na lista das democracias que mais declinaram nos últimos anos³⁰². Nesse sentido, o V-Dem chama atenção para o fato de a última onda de autocratização atingir, especialmente, países populosos e influentes no cenário global, membros do G20, dentre outros espalhados pelas demais regiões do planeta, tais como Filipinas, Bangladesh, Hong Kong, Tailândia e Tanzânia³⁰³.

A situação da Hungria e da Polônia reflete a tendência de deterioração democrática, na região do leste europeu, e indica a fragilidade dessas democracias para resistir às ameaças antidemocráticas, pondo em evidência problemas crônicos da região, como o débil funcionamento das instituições, que sofrem com a corrupção e a falta de transparência, e uma fraca cultura política. O que leva os cidadãos do leste europeu a ter pouca confiança na democracia como forma de governo³⁰⁴.

Por meio de uma série de reformas constitucionais e alterações legislativas, o governo da Hungria ampliou seus poderes e reprimiu a sociedade civil, submetendo o Judiciário e as mídias pública e privada ao controle do Executivo³⁰⁵. O projeto autoritário em curso desde 2010, que avançou particularmente no segundo mandato de Viktor Orbán³⁰⁶, impôs severas limitações às liberdades de expressão e de imprensa, pondo fim ao pluralismo dos meios de comunicação, ao criar um conglomerado de veículos alinhados com o governo. A academia também está sob ataque com a proibição do ensino de gênero nas escolas e o banimento da Universidade Centro-Europeia do país³⁰⁷.

Conforme registra o relatório do V-Dem, os processos de autocratização

³⁰¹ V-DEM INSTITUTE, 2020, p. 4; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 25.

³⁰² V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 19. Semelhantemente ao V-Dem, o International IDEA indica como países que mais declinaram nos últimos dez anos: Turquia, Nicarágua, Sérvia, Polônia e Brasil. (INTERNATIONAL IDEA, 2021, p. 6).

³⁰³ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 18; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 19.

³⁰⁴ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 43.

³⁰⁵ EMPOLI, 2019, p. 74-75.

³⁰⁶ NOBRE, 2020, p. 21

³⁰⁷ DAM, 2019; MOUNK, 2019, pos. 210-223; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 33.

contemporânea seguem um padrão típico semelhante. Via de regra, os governantes atacam primeiro a mídia, restringindo e censurando os veículos de comunicação, ao mesmo tempo que reprimem a sociedade civil e as universidades. Paralelamente, continuam a confrontar opositores políticos e críticos ao governo e a disseminar informações falsas, como se ainda estivessem em estado de campanha eleitoral, com o objetivo de manter a sociedade polarizada³⁰⁸. Finalmente, com a mídia e a academia sob o controle do governo e a sociedade bastante dividida, preparam-se para o golpear a democracia em sua parte mais central: as instituições democráticas e o sistema eleitoral³⁰⁹.

Nessa direção, Orbán mudou a legislação eleitoral húngara em benefício próprio, dois anos antes de sua primeira reeleição, em 2014, o que permitiu que a sua aliança eleitoral, mesmo tendo recebido 45% (quarenta e cinco por cento) dos votos, ficasse com a grande maioria dos assentos no Parlamento³¹⁰.

Embora o caso típico seja, de fato, o da Hungria, movimento autoritário semelhante se observa em curso na Polônia, sob o comando de outro líder populista, Andrzej Duda³¹¹, pelo menos desde 2015/2016, quando foram aprovadas leis que colocaram a mídia sob controle governamental, com o objetivo de calar a oposição e restringir as liberdades de expressão e de imprensa no país³¹². No mesmo período, o partido de Duda, o Lei e Justiça (PIS), também conseguiu estender o domínio do governo sobre o Judiciário³¹³.

Na Turquia, o populismo autoritário se institucionalizou como regime³¹⁴, o que levou o país a deixar de ser considerado uma democracia, pelo V-Dem Institute, para se tornar uma «autocracia eleitoral», após severas violações às liberdades de imprensa, acadêmica e do incremento da desinformação³¹⁵; além do aumento da polarização, desde que Recep Erdogan e o seu partido, o AKP, chegaram ao poder. De acordo com V-Dem, a polarização política foi utilizada como um instrumento para a realização de reformas e ações do governo com o

³⁰⁸ Consoante discorre Sérgio Abranches, no caso dos políticos populistas, “Aos vencedores não basta a vitória. O espírito de guerra persiste, como se fosse necessário erradicar o «inimigo».” (ABRANCHES, 2019, p. 26).

³⁰⁹ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 22.

³¹⁰ EMPOLI, 2019, p. 75; NOBRE, 2020, p. 24.

³¹¹ Nesse sentido, Bojan Bugarić define o tipo de regime instalado atualmente na Hungria e na Polónia: “The authoritarian populists in Hungary and Poland have successfully institutionalized, through legal reforms, a new version of semi-authoritarian regime, which is halfway between «diminished democracy» and «competitive authoritarianism».” (BUGARIC, 2019, p. 394). De modo diverso, ao menos em relação à Hungria, Steven Levitsky e Lucan Way entendem que o país, sob o governo do primeiro-ministro Viktor Orbán, constitui um exemplo de *autoritarismo competitivo*. (LEVITSKY; WAY, 2019, p. 2).

³¹² MOUNK, 2019, pos. 194-206; POLISH ..., 2016.

³¹³ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1117-1124; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 23.

³¹⁴ FINCHELSTEIN, 2019, p. 161.

³¹⁵ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 22; 38. A Turquia está enquadrada na tipológica de «regime híbrido» no ranking da Economist Intelligence Unit, o que condiz com a sua classificação como autocracia eleitoral no ranking do V-Dem. (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 29; 64).

objetivo de destruir a democracia no país³¹⁶.

Dessarte, o processo de autocratização, na Turquia, teve prosseguimento através da imposição de limitações legais à liberdade de expressão e à atuação da sociedade civil, dentre outras medidas antidemocráticas adotadas pelo governo de Recep Erdogan. Após assumir o poder no país, inicialmente como primeiro-ministro, entre 2003 e 2014, e desde então como presidente, Erdogan, que possui formação islâmica, empreendeu uma série de reformas que, para além de concentrar os poderes no Executivo, promoveu a quebra da linha divisória entre Estado e religião, consoante destaca o professor de política inglês David Runciman. O presidente turco sempre alega agir em nome da democracia, mormente após vencer uma tentativa de golpe militar em 2016, com forte apoio da população, que aderiu à conclamação do presidente e invadiu as ruas para proteger a democracia. O governo reagiu violentamente com o objetivo de consolidar o controle do país, determinando o encarceramento de políticos da oposição, assim como de jornalistas e educadores, sob a justificativa de que os articuladores do golpe haviam subvertido não apenas as Forças Armadas, mas também as universidades³¹⁷.

Nesse sentido, David Runciman demonstra como é tênue a linha divisória entre a democracia e a sua subversão. Pois, se por um lado, a democracia turca fora salva pelo povo; por outro, propiciou as condições para que o presidente ampliasse expressivamente seus poderes e fortalecesse o projeto autoritário implantado no país³¹⁸.

A Índia é outro país que caminha em direção ao autoritarismo, como resultado dos retrocessos democráticos impostos pelo governo de Narendra Modi, desde que assumiu como primeiro-ministro em 2014. Sob o comando de Modi, que é membro do partido hindu-nacionalista, o partido do Povo Indiano ou *Bharatiya Janata Party* (BJP), a Índia viu crescer a intolerância religiosa por meio de políticas governamentais que fomentaram o sentimento anti-islâmico, prejudicando o tecido democrático com a perseguição e a discriminação da população muçulmana no país³¹⁹.

O declínio da democracia na Índia, entretanto, vai além da disputa religiosa, pois as restrições impostas pelo seu atual governante são de múltiplas facetas. Consoante reporta o V-Dem, o processo de autocratização na Índia segue o padrão da terceira onda dos últimos dez

³¹⁶ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 34.

³¹⁷ RUNCIMAN, 2018, p. 58-59.

³¹⁸ O golpe frustrado tanto beneficiou Erdogan, que o autor põe em dúvida se a tentativa de golpe militar foi real ou um plano muito bem articulado pelo governo para encobrir a verdadeira ameaça à democracia turca, que está sendo atacada mesmo por dentro. (*Ibid.*, p. 59-60).

³¹⁹ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 31; ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 43; V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 20-21.

anos referido linhas acima, qual seja, uma deterioração gradual que se inicia com censura e ameaças à mídia, à academia e repressão à sociedade civil³²⁰. Nesse aspecto, os ataques à liberdade de expressão e de manifestação pacífica na Índia se intensificaram nos últimos anos, através da utilização de antigas leis de sedição, difamação e contraterrorismo para silenciar e criminalizar a atividade de jornalistas e de críticos do governo ou das políticas do partido governamental, o BJP³²¹. Do mesmo modo, a atuação da sociedade civil vem sendo ainda mais reprimida, exceto a de ONGs alinhadas ao movimento hinduísta, as quais têm ganhado maior liberdade. O que, em consonância com outras medidas do governo discriminatórias em relação aos mulçumanos, afronta a laicidade do Estado prevista na Constituição do país³²².

2.3.2. O caso dos Estados Unidos e do Brasil em particular

Os Estados Unidos e o Brasil constituem dois emblemáticos casos de democracias mais antigas e consolidadas ou em consolidação - para ser mais fiel à realidade do segundo -, mas que nem por isso deixaram de ser fortemente afetadas pela onda de autocratização contemporânea. No caso dos EUA, o país, que costumava ser modelo de democracia para todo o restante do mundo, acumulou declínios democráticos desde o período antecedente à eleição de Donald Trump como presidente, principalmente em razão de uma desconfiança acentuada da população nas instituições públicas, que serviu inclusive para impulsionar a sua candidatura, consoante consta do *Democracy Index 2020*³²³.

A derrocada democrática nos Estados Unidos, na verdade, teve início bem antes de Trump sequer cogitar ser presidente, o que, inclusive, justificaria a sua ascensão. Com efeito, segundo discorrem Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, durante a maior parte do século XX, o sistema de freios e contrapesos norte-americano operou de modo funcional, na medida em que tanto o presidente como os Poderes Legislativo e Judiciário atuaram com comedimento e sem abusar de suas prerrogativas institucionais, de modo que nenhum Poder se sobrepusesse ao outro. Episódios de intolerância e guerra partidária que ameaçavam a democracia, até então, costumavam ser repelidos pelos políticos, partidos e, até mesmo, pela sociedade como um todo. Isso significa que as instituições, não obstante desafiadas, conseguiam resistir às

³²⁰ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 20-21.

³²¹ HUMAN RIGHTS WATCH, 2016.

³²² V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 21.

³²³ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 43.

pressões, ou seja, “As grades de proteção suportaram o choque (...)”, portanto ³²⁴.

Segundo Levitsky e Ziblatt, há duas normas não escritas que funcionam como verdadeiros sustentáculos da democracia e que estão diretamente relacionadas, quais sejam, a *tolerância mútua* e a *reserva institucional*. A primeira se refere justamente ao respeito que deve coexistir entre rivais políticos; enquanto agirem dentro das regras democráticas e institucionais, tanto um lado como o outro precisa reconhecer o direito do concorrente de competir e de governar³²⁵. A *reserva institucional* relaciona-se com a ideia de que os políticos e as instituições públicas não devem se utilizar de seus poderes até o limite, ainda que atuem dentro do campo da legalidade, sob pena de colocar em risco o funcionamento do próprio sistema³²⁶.

Todavia, especialmente a partir dos anos noventa, no governo de Bill Clinton, o funcionamento do sistema bipartidário americano foi profundamente alterado com o aumento da polarização entre os partidos Democrata e Republicano, de modo que a *tolerância mútua*, antes existente entre os partidos, cede lugar a um uso incontido da obstrução das pautas presidenciais, dentre outras iniciativas dos republicanos no Senado para pressionar o governo, como a abertura do próprio processo de impeachment contra Clinton³²⁷.

A guerra partidária, nos EUA, somente se intensificou nos governos que se seguiram, de George W. Bush, quando os democratas também começaram a abandonar a norma de *reserva institucional* para fazer o uso do mecanismo da obstrução no Senado; e de Barack Obama, que chegou a ter questionada a legitimidade para ocupar a presidência dos EUA, a partir de uma campanha iniciada pelo *Tea Party*, partido da candidata a vice-presidenta, Sarah Palin, na chapa derrotada do candidato republicano, John McCain. Na sequência, o próprio Obama responde com violação às regras, ao editar normas executivas para contornar os bloqueios do Congresso americano a projetos de lei de sua iniciativa ³²⁸.

Desse modo, a partir do momento em que a política norte-americana começa a desrespeitar regras e tradições democráticas, as grades de proteção da democracia foram se enfraquecendo e cederam espaço para a liderança antidemocrática personificada na figura do

³²⁴ E o sistema funcionou porque “(...) estava enraizado em normas robustas de tolerância e reserva mútuas”. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1928-2000).

³²⁵ *Ibid.*, pos. 1434.

³²⁶ Como, por exemplo, presidentes que alteram a composição da Suprema Corte para aparelhar o Judiciário, ou governam através de decretos executivos para contornar o parlamento; por sua vez o Legislativo também pode atuar de modo extremo, ao se recusar a financiar o governo ou processar o presidente por impeachment com base em motivos dúbios. (*Ibid.*, pos. 1518).

³²⁷ *Ibid.*, pos. 2072-2084.

³²⁸ *Ibid.*, pos. 2108-2293.

populista de direita Donald Trump³²⁹.

Assim, após Trump assumir o mandato de presidente, o processo de erosão democrática acelerou substancialmente. Com efeito, o ex-presidente republicano demonstrou seus arroubos antidemocráticos já em seu primeiro ano de mandato, por meio de ataques constantes à mídia e à oposição política; ameaçou juízes que se posicionaram contrariamente a seus interesses³³⁰; e promoveu um enfraquecimento do sistema de *checks and balances* em detrimento, especialmente, do Legislativo³³¹.

Como fator positivo, os relatórios indicam um avanço na cultura de manifestação e no engajamento político da sociedade americana, especialmente após o cruel e covarde assassinato do homem negro desarmado, George Floyd, por um policial, que levou o movimento *Blacks Lives Matter* às ruas para protestar por reformas nos procedimentos de abordagem policial, durante o ano de 2020, em várias partes do país³³². No mesmo sentido, houve um aumento expressivo da participação eleitoral, com o comparecimento massivo dos estadunidenses à votação, tanto das eleições presidenciais, em novembro de 2020, como às eleições para o Senado na Geórgia dois meses depois³³³.

A sociedade norte-americana, no entanto, mantém-se extremamente polarizada e com um nível alto de politização, que atingiu praticamente todas as áreas e relações sociais, para bem além das divergências políticas, no que em muito se assemelha à realidade brasileira atual, como se verá a seguir. Nesse sentido, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt aduzem que a rivalidade entre democratas e republicanos se aprofundou tanto nos últimos vinte e cinco anos, que ultrapassa hoje a separação entre os campos liberal e conservador, tratando-se de eleitores “(...) profundamente divididos por raça, religião, geografia e mesmo «modo de vida»”³³⁴.

A confiança nas instituições democráticas e nos partidos políticos permanece em níveis muitos baixos, o que foi bastante estimulado pelas investidas de Trump contra os outros Poderes no período em que ocupou a presidência do país. Sem sombra de dúvida, o golpe fatal do ex-presidente às sólidas bases da democracia norte-americana foi a recusa de aceitar a derrota para Joe Biden nas eleições de 2020, sob alegações de fraude eleitoral,

³²⁹ *Ibid.*, pos. 2036.

³³⁰ *Ibid.*, pos. 2458-2495.

³³¹ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 19.

³³² *Ibid.*, p. 29. As manifestações, apesar de pacíficas, foram reprimidas violentamente pela polícia norte-americana, como reflexo da violação às liberdades individuais, a pretexto de se evitar a disseminação do novo coronavírus, durante o ano de 2020, conforme registra o relatório da Economist Intelligence Unit. (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 46).

³³³ *Ibid.*, p. 44.

³³⁴ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 2333.

destituídas de provas, pondo em causa a credibilidade do sistema eleitoral e o funcionamento do regime democrático no país³³⁵.

Trump insistiu nas alegações, mesmo após o término da apuração e de o Judiciário rechaçar as ações ajuizadas para anular a votação, o que findou por incitar seguidores seus a invadir o Capitólio no dia da confirmação da vitória de Biden³³⁶. Postura diametralmente oposta foi a da candidata derrotada do Partido Democrata, Hillary Clinton, nas eleições presidenciais de 2016, que simplesmente vencera no voto popular com uma larga vantagem de 2,9 milhões de votos, mas perdeu a eleição em função das regras arcaicas do Colégio Eleitoral norte-americano. Ainda assim, foi orientada pessoalmente pelo presidente à época, Barack Obama, a aceitar o resultado da eleição o mais rapidamente possível, consoante relata David Runciman³³⁷.

Em alusão à postura adotada por Clinton e pelo Partido Democrata, após a derrota para Donald Trump, Runciman discorre sobre o quanto é importante para o funcionamento da democracia o candidato derrotado reconhecer a vitória do adversário e entregar “(...) o poder sem recorrer à violência”. E, ainda, mais grave do que um candidato da oposição não aceitar a derrota, é um presidente que perde a reeleição e se recusa a deixar o cargo, por deter o controle do Estado e das Forças Armadas em suas mãos, conforme adverte o autor³³⁸.

Em 2020, porém, diante da resistência do ex-presidente Trump de aceitar a sua derrota, as instituições democráticas americanas demonstraram resiliência ao se posicionarem em defesa da integridade do processo eleitoral. Com efeito, tanto a Suprema Corte rejeitou uma ação que buscava reverter a derrota de Trump em estados considerados decisivos para a vitória no Colégio Eleitoral, como o Congresso norte-americano certificou a eleição de Biden, permitindo que a sucessão presidencial transcorresse na forma constitucional³³⁹.

Não se pode olvidar, todavia, que Trump contou com o apoio de aliados políticos e a conivência do Partido Republicano para promover os ataques à democracia do país em seus últimos dias à frente da presidência dos Estados Unidos, consoante registrado pela Freedom

³³⁵ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 44-45; .FREEDOM HOUSE, 2021, p. 8-9.

³³⁶ FREEDOM HOUSE, 2021, p. 8.

³³⁷ RUNCIMAN, 2018, p. 20-21. Em sentido ainda mais abrangente, de acordo com a Economist Intelligence Unit, a tendência antidemocrática de contestar resultados eleitorais parece crescente, seja nos EUA, seja em outros países, mormente sob alegações de interferência externa e com base em teorias da conspiração: “This occurred after the election of Mr Trump in 2016, with mass demonstrations by protesters repudiating the result, and a concerted campaign by Democrats to blame the outcome of the election on Russian interference. The Democratic Party spent four years, starting in 2017, seeking to delegitimise the Trump administration and to impeach the president.” (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 45).

³³⁸ RUNCIMAN, 2019, p. 20-23.

³³⁹ As suspeitas de que a nomeação de uma juíza indicada por Trump para a Suprema Corte, a poucos dias antes das eleições presidenciais de 2020, comprometeria o funcionamento do sistema de controle judicial, em relação ao resultado das eleições, não se confirmaram. (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 46).

House³⁴⁰, o que demonstra a captura de um dos principais partidos do sistema partidário estadunidense pelo líder populista de extrema-direita.

Para além disso, o impacto do que acontece no país, que até bem pouco tempo atrás era o símbolo da democracia para o restante do mundo, dificilmente fica restrito às suas próprias fronteiras, tamanha a sua visibilidade e a influência que exerce em relação aos outros países. Nesse sentido, de acordo com o relatório do IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), as alegações infundadas de Trump sobre a integridade do sistema eleitoral norte-americano, nas eleições de 2020, repercutiram em outros países, como Mianmar e Peru, incluindo democracias mais estabelecidas, como o Brasil e o México. No caso desses dois últimos, os presidentes têm questionado o resultados de eleições que ainda estão para acontecer. Em Mianmar, alegações de fraude eleitoral, destituídas de provas, durante as eleições legislativas de 2020, foram utilizadas para justificar o sangrento golpe militar ocorrido em fevereiro de 2021. O Peru, por sua vez, experimentou uma séria crise política, após a candidata derrotada, Keiko Fujimore, rejeitar o resultado que deu a vitória ao seu oponente, Pedro Castillo, na eleição presidencial realizada em novembro de 2020³⁴¹.

Outrora o baluarte da democracia mundial, os EUA sofreram os efeitos da derrocada democrática, acentuada após o governo de um presidente populista de tendências autoritárias, e, inevitavelmente, desceram um número significativo de degraus na escala das democracias³⁴². Os danos à democracia americana, destarte, ainda que em um único mandato do líder extremista, foram profundos, sendo necessárias reformas substanciais e um esforço concentrado para recuperar o decréscimo verificado nas base da democracia norte-americana durante esse período.

No passado da história dos Estados Unidos, o sistema político foi capaz de debelar as ameaças antidemocráticas, tendo em vista haver prevalecido a harmonia e o respeito mútuo entre as instituições democráticas e os partidos políticos. No estágio atual, porém, em que a polarização iniciada com a intolerância partidária contaminou a sociedade norte-americana como um todo³⁴³, com a radicalização das relações entre os cidadãos e a sua divisão não apenas por questões de identidade partidária, mas também por questões culturais, étnicas e de valores morais, a democracia no país permanece vulnerável à penetração de líderes

³⁴⁰ FREEDOM HOUSE, 2021, p. 8.

³⁴¹ INTERNATIONAL IDEA, 2021, p. 15.

³⁴² V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 37.

³⁴³ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 2329.

autoritários³⁴⁴.

No Brasil, o presidente Bolsonaro se elegeu na esteira do trumpismo, levantando bandeiras conservadoras muito semelhantes às defendidas por seu congênere norte-americano. Para além disso, Bolsonaro se assemelha à Trump por suas práticas igualmente autoritárias, ao promover constantes ataques à mídia independente, a jornalistas³⁴⁵, desrespeitar a oposição política, assim como as instituições democráticas, especialmente o STF, perante o qual responde ou respondeu a quase meia dúzia de processos penais³⁴⁶.

Embora não se tratasse propriamente de um *outsider* político como Trump, haja vista possuir vinte e oito anos de vida pública, após sucessivos mandatos de deputado federal, Bolsonaro se lançou candidato à Presidência da República, em 2018, apresentando-se como uma alternativa de renovação em relação aos políticos tradicionais. Com efeito, Bolsonaro se apropriou do discurso de combate à corrupção, que atraía atenção da maioria dos brasileiros, à época, e ocupava enorme espaço na mídia falada e escrita do país, a partir da eclosão da operação *Lava Jato*, em 2014³⁴⁷, através da qual foram presos o ex-presidente Lula, além de outros líderes do PT, como também de outros partidos do *mainstream* político brasileiro³⁴⁸.

Como candidato da antipolítica, Bolsonaro ocupou um espaço que ficou em aberto com a ausência de resposta do sistema partidário brasileiro à crise política sinalizada desde os protestos de 2013 - ainda sob o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff-, quando os cidadãos clamaram por mudanças. Com efeito, em junho de 2013, no Brasil, teve início uma série de protestos de rua e manifestações populares por todo o país que, posteriormente, ficaram conhecidos como “jornadas de junho de 2013”. Em sua origem, as reivindicações diziam respeito a pautas econômicas, especificamente o aumento das tarifas de transporte público nas principais capitais do país. Em seguida, mormente em razão de uma repressão

³⁴⁴ A reeleição de Trump, por exemplo, somente não ocorreu por muito pouco. (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 44).

³⁴⁵ De acordo com a organização Repórteres sem Fronteiras, os ataques à liberdade de imprensa e de informação na gestão do presidente Bolsonaro incluem, para além de agressões a jornalistas e hostilidade aos meios de comunicação não alinhados ao governo - que propiciaram um clima de desconfiança e descrédito generalizado da mídia no país -, estratégias de censura governamental, restrições de acesso a dados públicos e a divulgação de *fake news* por órgãos oficiais. (BRASIL ..., 2021).

³⁴⁶ BRASIL, 2019^b (Inq. n.º 4.781 - “inquérito das *Fake News*”); BRASIL, 2020^d (Inq. n.º 4.831/DF - investiga suposta tentativa de interferência política do presidente Bolsonaro na direção da Polícia Federal para proteger familiares); BRASIL, 2021^e (Inq. n.º 4.878/DF - investiga suposto vazamento de dados de inquérito sigiloso); e BRASIL, 2022^b (Inq. n.º 4.875/DF investigou suposta prática de prevaricação do presidente, por supostamente não haver tomado providências ao ser avisado sobre esquema de corrupção na compra, pelo Ministério da Saúde, da vacina indiana Covaxin).

³⁴⁷ O nome da operação se deve à descoberta inicial da utilização de uma rede de postos de combustíveis e lava jato de automóveis, para lavagem do dinheiro pago como suborno pelas empreiteiras organizadas em cartel a altos executivos da Petrobrás e outros agentes públicos. (Disponível em: [Entenda o caso — Caso Lava Jato \(mpf.mp.br\)](https://mpf.mp.br). Acesso em: 6 jun. 2022).

³⁴⁸ MOISÉS, 2020, p. 27-28; NOBRE, 2020, p. 24.

policial violenta, em algumas cidades do país, as manifestações foram ganhando corpo e passaram a protestar contra a ineficiência na prestação dos serviços públicos, a atuação do governo federal e dos partidos políticos³⁴⁹.

A insatisfação dos cidadãos brasileiros somente aumentou nos anos seguintes com o aprofundamento da crise econômica e as revelações dos escândalos criminosos envolvendo a classe política tradicional, inclusive do Partido dos Trabalhadores, da ex-presidenta Dilma Rousseff, que acabou sendo deposta do cargo deposta do cargo, em 2016, através de um processo de impeachment, na sequência dos movimentos de rua³⁵⁰.

Esse momento de grave instabilidade política tampouco cessaria durante o governo de Michel Temer, à época o vice-presidente que sucedeu a Rousseff na Presidência da República. Na história recente do Brasil, houve dois processos de impeachment em pouco mais de vinte anos, tendo em vista o de Fernando Collor em 1992. Ambos os governos que assumiram após o impeachment passaram por períodos bastante conflituosos e tiveram de enfrentar graves crises de legitimidade institucional por falta de apoio popular, em razão da descrença da sociedade nas instituições políticas após a destituição de presidentes democraticamente eleitos³⁵¹.

No parlamentarismo, há alternativas mais flexíveis para resolver uma crise política, como a substituição do governo ou a convocação de novas eleições, em hipóteses mais graves. Diferentemente, no presidencialismo, o sistema é bem mais rígido por não permitir a demissão do chefe do Executivo, a não ser a sua destituição através do impeachment, no interregno das eleições, cujo processo é demorado, técnico e legalista, destituído de legitimidade democrática portanto³⁵². Por isso, seus resultados normalmente são traumáticos, consoante demonstra a experiência brasileira.

Assim, a opção por Bolsonaro emerge em meio a um dos governos mais impopulares da história do Brasil³⁵³ e em um momento político em que o tema do combate à corrupção estava no centro do debate público e eleitoral. O cenário, portanto, era bastante favorável a uma candidatura populista de oposição, onde a narrativa da dicotomia entre o “povo excluído” e a “elite política corrupta” pôde ser explorada com bastante êxito. Bolsonaro, assim, consegue se eleger pelo PSL, um partido de pouca expressão e que somente ganhou fôlego

³⁴⁹ MOISÉS, 2020, p. 30-31.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 29-31.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 21.

³⁵² LINZ, 1985, p. 3-4.

³⁵³ MOISÉS, 2020, p. 30-31.

impulsionado por sua candidatura³⁵⁴.

O reduzido tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão (cerca de oito segundos) de que o partido dispunha, à época, tampouco foi influente para a disputa³⁵⁵. Sabe-se que a campanha de Bolsonaro não foi a primeira a driblar a ausência de estrutura partidária e de recursos, ao se utilizar das novas tecnologias de comunicação para mobilizar sua militância e atrair novos apoiadores, consoante discorrer-se-á num dos próximos tópicos ainda neste capítulo (cap. 2.5.1.), mas com certeza tirou todo o proveito que o poderio das redes sociais proporciona. O presidente do Brasil, destarte, ganhou imensa visibilidade nas redes sociais, ao promover sua candidatura ainda mesmo antes do início do período oficial de campanha, prescindindo dos tradicionais comícios, passeatas eleitorais e debates entre os candidatos^{356 357}.

Por outro lado, a candidatura de Bolsonaro teve o aspecto positivo de haver se colocado como candidato assumidamente de direita, pela primeira vez, num país que padece da ausência de uma clara definição ideológica do sistema partidário. O que poderia abrir caminho para alternativas mais bem posicionadas à esquerda ou à direita do espectro político, permitindo que o eleitorado fizesse suas escolhas de forma mais programática, a partir da identificação ideológica com os valores e as plataformas dos partidos³⁵⁸. Além disso, poderia contribuir para o resgate da “conflituosidade política”³⁵⁹ no sistema partidário do país, onde os mesmos partidos se alternaram na Presidência da República durante, praticamente, todo o

³⁵⁴ O PSL, junto com Bolsonaro, elegeu 52 (cinquenta e dois) deputados e, assim, de um deputado em 2014 passou à segunda maior bancada na Câmara dos Deputados em 2018. De modo geral, houve uma tendência de aumento da fragmentação partidária no Parlamento federal brasileiro; pois, enquanto partidos tradicionais perderam cadeiras, outros pequenos, além do PSL, tiveram um incremento exponencial em sua representação parlamentar (ABRANCHES, 2019, p. 13-15), em consonância com o movimento global de rejeição aos partidos convencionais sobre o que se discorreu em tópicos anteriores neste capítulo.

³⁵⁵ De acordo com as regras atuais, que preveem requisitos mínimos de acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito no rádio e na TV, baseados na representação parlamentar, após a inserção da chamada *cláusula de barreira* no texto constitucional (artigo 17, § 3º, com a redação dada pela EC n.º 97/2017), o partido, tendo eleito apenas um deputado federal em 2014, sequer teria direito aos recursos do fundo partidário ou disporia de tempo gratuito de propaganda durante a campanha de 2018.

³⁵⁶ “Ganhou a Presidência da República concedendo poucas entrevistas à grande imprensa, recusando-se a participar de debates, usando fundamentalmente as redes de WhatsApp, Twitter e Facebook. Continua, já eleito, a usá-las como principal meio de comunicação, até para oficializar convites para ministérios. Um figurino inaugurado por Donald Trump nos Estados Unidos”. (ABRANCHES, 2019, p. 16).

³⁵⁷ O uso abusivo das novas tecnologias para beneficiar a campanha de Bolsonaro resultou no ajuizamento de Ações de Investigação Judicial Eleitoral no TSE, que visaram a cassação da chapa do presidente Jair Bolsonaro e do seu vice, Hamilton Mourão, por supostas violações à legislação eleitoral relacionadas ao impulsionamento irregular de mensagens via WhatsApp, ao uso fraudulento de CPF no disparo maciço de mensagens e à contratação de agências estrangeiras para esse fim. As ações, entretanto, foram julgadas improcedentes por ausência de provas de que as práticas, apesar de consideradas ilícitas e repudiadas com veemência pela Corte Eleitoral, efetivamente influenciaram o resultado da eleição, conforme o acórdão do TSE. (BRASIL, 2021^h, p. 6).

³⁵⁸ ABRANCHES, 2019, p. 17.

³⁵⁹ SÁ, 2021, p. 27-28. Ao tema, retornar-se-á nos tópicos seguintes.

período desde a redemocratização, defendendo pautas semelhantes, que não mais contemplavam os anseios da população por mudanças estruturais³⁶⁰.

Contudo, se o populismo, na oposição, age como movimento de protesto e é capaz de reconhecer os limites de representação das “elites governantes”; quando se encontra no poder, não enxerga limites em seu projeto de governo e procura moldar a sociedade conforme a sua ideologia populista, como se representasse a de todo o “povo”. Com isso, quando está no governo, o populismo não reconhece as ideologias e a diversidade de “povos” capazes de conviver numa mesma nação, para além da maioria conquistada na eleição e que eventualmente apoia o governo³⁶¹.

Assim, mesmo enquanto governantes, os populistas permanecem em constante estado de mobilização, retroalimentando a polarização que lhes beneficiara durante a eleição, com o mesmo discurso ideologizado da campanha eleitoral³⁶². A polarização continua, destarte, estimulada na sociedade brasileira e atingiu níveis semelhantes à dos Estados Unidos, de modo que a politização contamina praticamente todas as esferas de discussões, tornando quase improvável se atingir o consenso em qualquer tema da vida pública, pois a busca do bem comum parece menos importante do que vencer o debate ideológico³⁶³.

A democracia do país já vinha em processo de deterioração, tanto que o Brasil está na relação de países que mais se autocratizaram nos últimos dez anos, de acordo com o V-Dem Institute³⁶⁴. Mas a queda, nos últimos dois anos, foi significativa, coincidente com o mandato do atual presidente³⁶⁵, e dentro também do padrão observado América Latina em geral, cujo declínio tem sido notável e foi ainda mais acentuado entre 2019 e 2021, consoante apurado

³⁶⁰ Com efeito, o PSDB e o PT se revezaram na Presidência da República, por mais de duas décadas, desde a primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso, pelo PSDB, em 1994, até o segundo governo da petista Dilma Rousseff entre 2015 e 2016. Embora entenda que o ciclo político-partidário PSDB-PT desempenhou um papel estruturante para o funcionamento do *presidencialismo de coalizão* no país – entendimento em relação ao qual se guardam reservas justamente por limitar a alternância de poder -, Sérgio Abranches admite que “Esse sistema, todavia, dava sinais de estar no seu ocaso, com a rápida perda de qualidade das políticas públicas, o desalinhamento partidário e a contaminação generalizada do sistema político pela corrupção partidário-empresarial.” (ABRANCHES, 2019, p. 13).

³⁶¹ FINCHELSTEIN, 2019, p. 34. Acerca da diferença entre populismo enquanto discurso político e projeto alternativo de poder, consulte-se: BRITO, 2021, p. 208.

³⁶² ABRANCHES, 2019, p. 26; ARATO, 2017, p. 4.

³⁶³ De acordo a politóloga norte-americana Liliana Mason, “o partidarismo se torna irresponsável, a partir do momento em que os cidadãos partidários são levados a agir pelas razões erradas. Ativismo é quase sempre algo bom, particularmente, quando se está preocupado com a apatia do eleitorado. Porém, se o eleitorado é movido por um desejo de vitória que excede o desejo por um bem social maior, esse ativismo já não mais é responsável.” (MASON, 2018, p. 6) (tradução livre).

³⁶⁴ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 19; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 23.

³⁶⁵ Segundo aponta o relatório do International IDEA, o Brasil foi o país com maior perda de atributos democráticos no ano de 2020, considerando, especialmente, a má gestão da pandemia, prejudicada por escândalos de corrupção e protestos; além dos ataques à mídia e às instituições democráticas do país, designadamente o Tribunal Superior Eleitoral e o STF, promovidos pelo presidente Bolsonaro. (INTERNATIONAL IDEA, 2021, p. 9).

pela Economist Intelligence Unit³⁶⁶.

O presidente brasileiro, um dos únicos líderes mundiais que apoiou a versão de Trump de que houve fraude nas eleições dos EUA de 2020, é um defensor do retorno do voto manual no país e coloca sob suspeição o sistema eletrônico de votação adotado no país³⁶⁷. As suas tentativas de deslegitimar o processo eleitoral brasileiro, entretanto, vão de encontro ao êxito experimentado pelo sistema de votação eletrônico, desde a sua implantação em 1996, considerado, inclusive, exemplo para o restante do mundo³⁶⁸.

O atual governo também não promoveu as mudanças necessárias na administração pública. Ao contrário, o país permanece carente de políticas sociais robustas, mormente nas áreas da educação e da saúde - extremamente necessárias para reduzir a taxa de desigualdade socioeconômica do país, uma das mais elevadas do mundo³⁶⁹. Para além disso, retrocedeu em políticas ambientais e de transparência, que vinham sendo implementadas de forma gradativa e com muito esforço por governos anteriores, independentemente do matiz ideológico, desde a promulgação da Constituição de 1988³⁷⁰. O que confirma a insuficiência e a vagueza das propostas populistas quando seus líderes assumem o poder³⁷¹.

Por outro lado, ao contrário do que ocorreu na Hungria e em outros países referidos no tópico anterior, o presidente brasileiro não conseguiu avançar com seu projeto autoritário durante a pandemia, enfrentando enorme resistência do Parlamento federal para aprovar as propostas do governo, especialmente as pautas mais ideológicas (ampliação das hipótese de criminalização do aborto, autorização do *homeschooling*³⁷², dentre outras).

Segundo a análise de Marcos Nobre, no Brasil, fora a crise sanitária provocada pelo

³⁶⁶ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 22, 27; ECONOMIST INTELLIGENCE, 2022, p. 9, 47-48.

³⁶⁷ BRAZIL'S ..., 2021; ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 50.

³⁶⁸ “Hoje, com 147,3 milhões de cidadãos aptos a votar, distribuídos em 5570 municípios nacionais e em 171 localidades de 110 países no exterior, o Brasil é reconhecido por abrigar a maior eleição digital do mundo e dispor de uma infraestrutura tecnológica de ponta que evita interrupções na transmissão de dados, garantido um processo de apuração de votos não só eficaz como seguro e muito confiável. Poucas horas após o encerramento da votação, os brasileiros já conhecem o nome de seus governantes, fato inédito num país de dimensões continentais e que conta com um eleitorado gigante.” (SCHWARCZ, 2019, p. 56).

³⁶⁹ As piores médias do Brasil nos componentes mensurados pelo V-Dem, para medir o índice da democracia nos países, tem sido precisamente no *Egalitarian Component Index*, que está relacionado ao princípio da igualdade política e afere como o exercício da cidadania é limitado pela desigual distribuição de recursos e de bens sociais. (V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 35, 45; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 46, 53).

³⁷⁰ Em sentido semelhante: MOISÉS, 2020, p. 19.

³⁷¹ ARATO, 2017, p. 5; MOUNK, 2019, pos. 553-565.

³⁷² Somente em 2022, o governo conseguiu aprovar, na Câmara dos Deputados, o projeto de lei que regulamenta o ensino domiciliar no Brasil; entretanto, o projeto ainda aguarda a apreciação do Senado Federal (PL n.º 1.338/2022). (Disponível em: [PL 1338/2022 - Senado Federal](#). Acesso em: 7 jul. 2022). O ensino público brasileiro, já bastante deficitário, regrediu consideravelmente durante a pandemia da covid-19, mormente porque o Brasil foi o país onde as escolas permaneceram mais tempo fechadas, no ano de 2020, segundo a OCDE. (OCDE, 2021, p. 12; 17; 40). Não obstante, dentre várias questões urgentes para a melhoria do ensino e o desenvolvimento da educação no país, a pauta ideológica foi priorizada pelo governo federal.

novo coronavírus que impediu o governo federal de realizar as mudanças legislativas direcionadas à autocratização do país³⁷³. O que vai ao encontro da constatação de que a crise sanitária teve o efeito ocasional de incrementar os controles exercidos pelos outros Poderes sobre o Executivo, consoante mencionado no tópico 2.1. Ainda assim, é certo que a democracia brasileira nunca esteve tão fragilizada desde o fim da ditadura militar.

2ª Parte - Análise estrutural: fatores impulsionadores da crise

Após uma análise conjuntural das principais democracias mundiais, no contexto atual do populismo, a problemática que se coloca agora é tentar explicar o êxito eleitoral experimentado por partidos populistas contemporâneos. Seria o populismo a causa do declínio democrático dos últimos anos ou uma decorrência da falência de um modelo político de representação e de governo que ficou estagnado no tempo? É sobre essa questão, na tentativa de vislumbrar respostas, que se debruça o presente capítulo.

Considerando que o populismo é um fenômeno intrínseco à democracia, do qual resulta uma de suas desfigurações, consoante estudado no primeiro capítulo do trabalho, não pode ser entendido como causa da crise democrática contemporânea, e sim como um efeito³⁷⁴. Trata-se, pois, de uma reação aos problemas enfrentados hoje, pela maior parte das democracias liberais, relacionados, principalmente, à falta de legitimidade política dos atuais governos, a partir do qual se criou um enorme fosso entre os cidadãos e a classe política, em razão de sua profissionalização e elitização nas últimas décadas.

Nesse sentido, Manuel Castells sintetiza que a causa remota para o novo panorama político não apenas europeu, mas mundial, retratado no tópico anterior, é justamente o distanciamento, cada vez mais maior, entre o eleitorado e os seus governantes³⁷⁵. O assunto pertinente à crise de representação política, nos moldes atuais, foi tratado no primeiro capítulo, em uma abordagem mais teórica, a fim de explicar a construção da audiência plebiscitária, na perspectiva da desfiguração democrática que se consubstancia no plebiscitarismo (cap. 1.4.3.1.). Agora, cuida-se de entender a crise da democracia representativa numa perspectiva mais ampla e prática, a fim de vislumbrar em que medida as suas próprias fragilidades resultaram na emergência do populismo contemporâneo, para resolver problemas que os políticos tradicionais do *mainstream*, que costumavam se revezar

³⁷³ NOBRE, 2021, p. 18-21.

³⁷⁴ Consoante Alexandre Franco de Sá: “(...) os populismos não são uma causa, mas uma consequência de problemas que são próprios das democracias liberais e como tal devem ser reconhecidos”. (SÁ, 2021, p. 23).

³⁷⁵ CASTELLS, 2018, p. 10.

no poder, não conseguiram ou se recusavam a confrontar.

Com efeito, considerar o populismo como a causa da crise democrática é tratar a questão superficialmente e enxergar a democracia representativa de modo utópico, fechando os olhos para o seu mau funcionamento no modelo político atual. É inegável que as democracias liberais, de um modo geral, mostraram-se incapazes de oferecer respostas aos anseios da população, em relação aos problemas manifestados pelas sociedades contemporâneas, como crise migratória, desigualdades socioeconômicas, desemprego etc.³⁷⁶ Desse modo, ao não se desincumbir do seu papel de apresentar soluções institucionais às demandas populares, a classe política tradicional deixou as democracias suscetíveis à penetração do populismo contemporâneo, tanto de direita como de esquerda, que, baseado numa visão de mundo polarizada e *anti-establishment*, oferece um projeto de poder alternativo³⁷⁷.

Assim sendo, serão abordados, nos próximos tópicos, os fatores que não somente impulsionaram a ascensão de lideranças populistas e de partidos mais afastados do centro e inclinados para um dos extremos do espectro político, como também lhes asseguram apoio popular, ou permitem a sua substituição por governantes da mesma índole populista³⁷⁸, a despeito da tendência de evoluir para modelos políticos autoritários quando se encontram no exercício do poder.

2.4. Da crise da democracia liberal à emergência do populismo contemporâneo

2.4.1. Déficit democrático em “governos de técnicos”

Segundo Andrew Arato, no passado, a distância entre governantes e governados fora amenizada a partir do sufrágio universal, do surgimento de novos partidos, da mobilização da sociedade civil através de organizações, o que contribuiu para o desenvolvimento de uma esfera pública aberta. Todavia, recentemente, esse distanciamento foi potencializado e deu origem ao que o autor chama de “déficit de democracia”, correspondendo a um dos efetivos problemas em relação aos quais o populismo - apesar de sua retórica e apelos em geral irracionais - vem reagir; o outro é o déficit de “bem estar”³⁷⁹.

Esse déficit de democracia, na concepção de Arato, decorre do fortalecimento do Poder Executivo em detrimento das legislaturas, da corrupção na política e da influência do

³⁷⁶ BRITO, 2021, p. 235.

³⁷⁷ BUGARIC, 2019, p. 392.

³⁷⁸ MOUNK, 2019, pos. 566.

³⁷⁹ ARATO, 2017, p. 2-3.

poder econômico nos processos eleitorais, do enfraquecimento da política partidária, do crescimento de uma democracia midiática e da instrumentalização da esfera pública³⁸⁰. Em outras palavras, os parâmetros democráticos que compõem o *fórum de opinião* e asseguram uma efetiva participação política dos cidadãos e das cidadãs restaram todos enfraquecidos no modelo vigente de democracia liberal, do que resulta o desequilíbrio da estrutura diárquica, concebida por Nadia Urbinati³⁸¹, por isso a democracia se tornou tão vulnerável à penetração do populismo.

A sociedade civil, destarte, foi convertida em uma rede formal de organizações, onde práticas de democracia direta foram reduzidas, enquanto formas de participação plebiscitária aumentaram e o poder regional e internacional de organizações menos democráticas, em sua forma e operação, tornaram-se maiores do que o de muitas nações e Estados³⁸². Nesse sentido, Rogers Brubaker discorre que a crescente complexidade técnica e econômica das estruturas governamentais, além de uma ausência de transparência dos órgãos públicos, provocou um alheamento dos cidadãos em relação ao processo de tomada das decisões coletivas. Agências administrativas, acessíveis somente a lobistas, não à população em geral, tornaram-se super capacitadas, em detrimento dos parlamentos, como se a *expertise* técnica fosse pressuposto para a tomada de corretas ou de melhores decisões para a coletividade³⁸³.

Quando gestores técnicos substituem decisores políticos, sob o argumento de lhes faltar imparcialidade para tomar decisões técnicas, isso pode significar o início de uma das desfigurações democráticas estudadas no primeiro capítulo do trabalho, qual seja, a *teoria epistêmica da democracia* (cap. 1.4.1.). Relembre-se que não se pode separar por completo as esferas da *decisão* e da *opinião*, as quais, apesar de não se misturarem, devem se comunicar a fim de manter a harmonia da estrutura diárquica da democracia³⁸⁴.

Desse modo, a crise democrática já era evidente, desde o momento em que se começou a transferir o processo decisório de instituições eleitas e que representam determinadas ideologias e interesses da sociedade, como os parlamentos e os partidos políticos, para instituições ou órgãos administrativos destituídos de legitimidade democrática e impassíveis de controle social³⁸⁵. Na Europa, por exemplo, consoante pontua Rogers

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 3.

³⁸¹ O *fórum de opinião*, como elemento da estrutura diárquica da democracia, foi objeto de estudo no capítulo 1.3.1.

³⁸² ARATO, 2017, p. 3.

³⁸³ BRUBAKER, 2017, p. 25.

³⁸⁴ URBINATI, 2014, p. 21.

³⁸⁵ Em sentido semelhante, aduz Miguel Nogueira de Brito sobre a crise da democracia representativa: “A diminuição da oposição, a cartelização e a profissionalização levaram a uma quarta preocupação: a despoliticização, a apatia política e a erosão da clássica separação dos poderes. Todos estes desenvolvimentos

Brubaker, países tiveram seus poderes esvaziados em prol da União Europeia, que recebeu, por delegação, competências próprias de verdadeiros Estados-nações, mas que não se submetem ao mesmo tipo de controle democrático³⁸⁶.

O populismo, destarte, surge em resposta a essa “despolitização” dos procedimentos decisórios nas democracias liberais, demandando por “simplicidade, transparência, imediaticidade e responsabilidade direta”, para se contrapor à autoridade dos *experts* e reivindicar, finalmente, a “re-politização” do domínio da esfera coletiva de decisão³⁸⁷. Nesse sentido, o discurso populista, baseado no antagonismo entre o “povo” excluído e aliado do processo político por uma “elite intelectual”, representada pelos governos e políticos tradicionais, foi bem recepcionado pela população, ante a insatisfação com o modelo tecnocrático de governança incorporado pelas democracias liberais, nos últimos anos, que isolou as decisões políticas da vontade popular³⁸⁸.

Ocorre, porém, que o populismo na oposição, como discurso e movimento de mobilização política de cidadãos desiludidos com as promessas e a atuação de seus governantes e partidos políticos, é bastante distinto quando se encontra no governo. A partir do momento em que assume o poder, pois, além de não admitir o pluralismo de ideias, tampouco reconhecer a concorrência política, tende a formar um nova elite política, que minimiza a participação popular e novamente alija os cidadãos do processo político-decisório relevante³⁸⁹.

2.4.2. Crise econômica e déficit de bem-estar social

As crises política e econômica estão diretamente imbricadas. Com efeito, a dependência de recursos financeiros para participação nos processos eleitorais, que tornou os cargos públicos e políticos acessíveis apenas a uma casta, aumentou o sentimento de exclusão da maior parte da população diante de uma classe política cada vez mais profissionalizada e elitizada. A sensação geral é de que os partidos políticos tradicionais somente pensam em satisfazer os seus próprios interesses ou de grupos econômicos que financiam as suas

seriam, por seu turno, agravados pelo facto de as políticas públicas tenderem cada vez mais a ser decididas à margem dos partidos, por organismos administrativos independentes (e cujos membros não são, consequentemente, escolhidos pelos cidadãos e perante eles responsáveis) e envolverem níveis de complexidade que as tornaram menos permeáveis à compreensão e ao controlo populares.” (BRITO, 2021, p. 221).

³⁸⁶ BRUBAKER, 2017, p. 25.

³⁸⁷ *Ibid.* No mesmo sentido, “(...) o populismo levanta-se igualmente contra a substituição, nos governos, de decisores políticos por administradores técnicos.” (SÁ, 2021, p. 27).

³⁸⁸ MOUNK, 2019, pos. 1500.

³⁸⁹ BRITO, 2021, p. 208; FINCHELSTEIN, 2019, p. 163.

campanhas³⁹⁰. As desigualdades econômicas, portanto, potencializaram o distanciamento entre os cidadãos e os políticos³⁹¹, minando a confiança na classe política e no próprio sistema representativo.

No primeiro capítulo, quando foram abordados os parâmetros democráticos, fez-se referência à importância que tem a percepção e o sentimento dos cidadãos de que são capazes de influir nas decisões governamentais e na construção de políticas públicas, não sendo o seu status social ou econômico um empecilho para tanto (cap. 1.3.1.)³⁹². É função, portanto, do Estado garantir condições mínimas de emprego e de renda, a fim de proporcionar a todos os cidadãos um pleno exercício da cidadania³⁹³. O que não se resume ao direito voto, tampouco ao período eleitoral, e inclui uma participação ativa durante todo o processo político-democrático, caso assim desejarem, consoante já ressaltado em oportunidades anteriores dentro do primeiro capítulo do trabalho.

A partir do instante em que a desigualdade econômica é tamanha que também se traduz em uma desigual participação política, a construção do *fórum de opinião* se acha comprometida enquanto elemento, junto com a *decisão*, da estrutura diárquica concebida por Nadia Urbinati, do que se pode concluir que a crise democrática já havia se instaurado³⁹⁴.

Ganesh Sitaraman explica que a Constituição norte-americana fora elaborada com base na premissa de que os cidadãos viviam em relativas condições de igualdade econômica, ou seja, “(...) assume que a classe média é e permanecerá dominante”. Essa premissa básica, entretanto, não mais se sustenta, especialmente após a crise financeira de 2008, que pôs as desigualdades socioeconômicas no topo das preocupações dos cidadãos americanos³⁹⁵.

Em outro aspecto, porém no mesmo sentido, Yasha Mounk, aduz que, embora a população norte-americana nunca tenha confiado plenamente nos políticos, enquanto considerou que eles cumpriam sua parte no trato, ou seja, foram capazes de lhe garantir o bem-estar social e econômico, a estabilidade democrática esteve também garantida³⁹⁶.

Todavia, essa garantia de bem-estar foi posta em causa quando os cidadãos “nativos”

³⁹⁰ Sobre a crise de legitimidade política, a partir da evolução dos partidos políticos, discorreu-se no capítulo 1.4.3.1.

³⁹¹ BRITO, 2021, p. 221-222.

³⁹² URBINATI, 2014, p. 51.

³⁹³ Nesse sentido: “At the same time, it is impossible to divorce economic conditions within a political community from the underlying economic and political system that excludes people from full membership. (...) With every successful effort to consider a group of Americans as full members of the political community, it becomes necessary to ensure that they too share in the economic conditions that are a prerequisite for republican government”. (SITARAMAN, 2017, p. 14).

³⁹⁴ Conforme aduz Ganesh Sitaraman: “Economic inequality led inevitably to political inequality and, as a result, instability, class warfare, and constitutional revolution.” (*Ibid.*, p. 3).

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 4 (tradução livre).

³⁹⁶ MOUNK, 2019, pos. 289.

deixaram de se sentir protegidos pelo “sistema”. A escalada migratória, na última metade do século passado alterou completamente as sociedades europeias e americana. A homogeneidade dos cenários urbanos, que antes predominava, cedeu espaço para uma população que se tornou substancialmente mais heterogênea, em diversos aspectos: racial, étnico, linguístico e religioso. Enquanto isso, políticas pró-imigração abriram as portas das economias nacionais para os migrantes, ampliando as transformações socioeconômicas³⁹⁷.

A estagnação econômica dos últimos trinta anos, entretanto, tem raízes ainda mais profundas. Com efeito, a globalização, as novas tecnologias e a automação da indústria impuseram mudanças drásticas nas relações de emprego e nas políticas públicas e econômicas. Paralelamente, o poder político se concentrou nas mãos de oligarquias, o que trouxe à população o temor justificado de que os governos foram capturados para servir somente às elites políticas e econômicas³⁹⁸. Nesse contexto, o populismo surge como um contraponto e ganha força com suas políticas protecionistas, pois acolhe as reivindicações da população no sentido de proteger o emprego, a renda e a identidade cultural dos cidadãos nacionais³⁹⁹.

De acordo com Adam Przeworski, as taxas de crescimento das democracias mais desenvolvidas, definidas pelo autor como os países membros da OCDE antes dos anos 2000, reduziram de aproximadamente 4% (quatro por cento) para 2% (dois por cento). Em paralelo, a desigualdade disparou com a estagnação das rendas mais baixas, provocada principalmente pelo declínio dos empregos estáveis e bem pagos na indústria. Realidade que, segundo Przeworski, tem sido extraordinariamente perene nos Estados Unidos, desde os anos oitenta, enquanto a Europa foi atingida de forma mais ampla a partir da crise de 2008⁴⁰⁰.

Ao mesmo tempo, segundo o cientista social norte-americano, os cidadãos perderam a crença no seu “progresso material”, que fora fundamental para o desenvolvimento das sociedades ocidentais durante os dois últimos séculos. Se, no passado, existia a expectativa de que cada nova geração, na Europa e nos Estados Unidos, viveria em melhores condições sociais e econômicas do que seus pais; a esmagadora maioria das famílias acreditam agora que a próxima geração sobreviverá em situação financeira inferior. Isso tem severas consequências não apenas políticas, como socioculturais⁴⁰¹, pois as sociedades estão cada vez mais divididas em classes sociais e polarizadas, com reflexos inevitáveis em suas escolhas

³⁹⁷ BRUBAKER, 2017, p. 26-27.

³⁹⁸ SITARAMAN, 2017, p. 17.

³⁹⁹ BRUBAKER, 2017, p. 26-27.

⁴⁰⁰ PRZEWORSKI, 2020, p. 132-134.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 135-136.

eleitorais ⁴⁰².

Consoante Ganesh Sitaraman, uma sociedade dividida em estamentos econômicos ou, basicamente, entre pobres e ricos, ameaça o governo republicano de duas formas: primeiro, estes últimos param de atuar em prol do bem do comum e utilizam os recursos públicos para promover seus próprios interesses; além disso, passam a acreditar que somente a sua classe é digna de governar e a república vai sendo, paulatinamente, desvirtuada para se transformar numa oligarquia. A segunda ameaça decorre da reação da população à dominação da política pelas elites oligárquicas, pois, sentindo-se abandonados por uma classe política que só advoga em benefício próprio, os cidadãos podem recorrer à figura de um demagogo, “(...) que derrubaria o governo – apenas para se tornar um tirano. Oligarquia ou tirania, a desigualdade econômica significa o fim da república”.⁴⁰³

De fato, a complexidade dos governos e a distância dos políticos profissionais pareciam tê-los tornado incapazes de resolver os problemas econômicos e sociais cada vez mais priorizados pelas populações. Os cidadãos, por sua vez, acabaram mais suscetíveis a soluções simples e imediatas, apresentadas por lideranças emergentes⁴⁰⁴, desvinculadas da figura distante e complexa do “estadista” e mais próximas daqueles que consideram o “povo real”, oprimido e marginalizado, consoante a narrativa populista⁴⁰⁵. As consequências dessas escolhas eleitorais para o regime democrático, porém, poderão ser fatais, consoante alerta o professor norte-americano de direito citado no parágrafo acima.

2.4.3. Apatia do sistema partidário

Os partidos políticos tradicionais, tanto de esquerda como de direita, destarte, não aproveitaram esse momento político, em que a recessão econômica impôs transformações drásticas nas sociedades, para oferecer respostas concretas às demandas apresentadas pelos

⁴⁰² Nesse sentido, discorre Manuel Castells acerca da disputa polarizada em torno do Brexit: “Por isso o voto a favor do Brexit não foi um voto de classe no sentido tradicional do termo, mas um voto dos que, na terminologia empregada na campanha, se sentem abandonados à própria sorte (*left behind*) e marginalizados pela aceleração da mudança tecnológica, econômica e institucional, sem que as instituições que regulam suas vidas coevolam adequadamente, mediante novas formas de representação. Pelo contrário. Quanto mais globalização econômica e cultural, mais perda de soberania em favor de instituições supranacionais.” (CASTELLS, 2018, p. 66).

⁴⁰³ SITARAMAN, 2017, p. 11 (tradução livre).

⁴⁰⁴ É essa simplicidade das propostas populistas que torna semelhantes líderes de distintas vertentes políticas: “Diante de políticos que parecem cada vez menos capazes de governar um mundo cada vez mais complexo, muitos estão propensos cada vez mais a votar em quem promete soluções simples. É por isso que os populistas – Narendra Modi, na Índia, Recep Tayyip Erdogan, na Turquia, Viktor Orbán, na Hungria, Jaroslaw Kaczynski, na Polônia, Marine Le Pen, na França, Beppe Grillo, na Itália – soam surpreendentemente parecidos entre si, a despeito de suas diferenças ideológicas.” (MOUNK, 2019, pos. 558).

⁴⁰⁵ SÁ, 2021, p. 40-41.

cidadãos por melhorias nos setores econômicos e sociais. Em vez disso, conforme consigna Rogers Brubaker, os partidos sociais-democratas tenderam para uma política cada vez mais neoliberal, que transfere os riscos e a responsabilidade para os indivíduos, deixando a arena política aberta para novos partidos de vieses populistas avançarem com propostas econômicas protecionistas e assistencialistas⁴⁰⁶.

Em sentido semelhante, Andrew Arato aduz que a ideologia social-democrata foi se diluindo, de modo que nem mesmo seu programa mínimo tinha conteúdo para se distinguir dos partidos de centro. Segundo o autor, a substituição dos partidos de classe ou de massa pelos “partidos populares” foi o indicativo do declínio dos grandes partidos⁴⁰⁷, coincidente com o seu esvaziamento ideológico, em troca da ampliação de seus apoiadores, o que caracteriza o surgimento dos *catch-all-party*⁴⁰⁸.

Nesse contexto, a comunicação entre os partidos ou governantes e os eleitores não ocorria mais através de meios oficiais, sendo substituída pela utilização de veículos de massa, como rádio e televisão, o que inaugurou uma nova forma de participação política direta, que prescinde de instituições públicas intermediárias, como os parlamentos. É justamente nesse cenário, em que a “democracia dos partidos” cede espaço para a “democracia de público”, nas expressões utilizadas por Miguel Nogueira de Brito, onde as formas de apelo político ao “povo” do populismo encontraram o ambiente frutífero para se desenvolverem⁴⁰⁹.

Assim, para entender como candidatos e partidos afastados do centro e mais inclinados para um dos extremos do espectro político, seja à direita ou à esquerda, alcançaram tamanho êxito nos últimos anos, é interessante também rememorar as ondas de mobilizações que ocorreram em inúmeras cidades, espalhadas por vários países, entre os anos de 2011 e 2013. Esses movimentos ficaram conhecidos como *Occupy* e, consoante assevera Martin Moore, “(...) insurgiram-se contra a corrupção e a perversão da política democrática pelas elites financeiras e pela classe política”⁴¹⁰. Surgiram na sequência das rebeliões populares iniciadas em 2011, para derrubar ditaduras no Oriente Médio, e que ficaram conhecidas como “Primavera Árabe”⁴¹¹. Desse modo, não poderiam ser caracterizados, por óbvio, como movimentos antidemocráticos, tampouco contrários à democracia representativa, pois os manifestantes se mobilizaram contra o modelo atual de democracia e tinham como foco o seu

⁴⁰⁶ BRUBAKER, 2017, p. 27.

⁴⁰⁷ ARATO, 2018, p. 6.

⁴⁰⁸ Sobre a evolução dos partidos, no contexto da crise do sistema representativo, vide capítulo 1.4.3.1.

⁴⁰⁹ BRITO, 2021, p. 217-218.

⁴¹⁰ MOORE, 2019, p. 262.

⁴¹¹ SADER, 2012, p. 85-86.

aprimoramento⁴¹².

O clima, certamente, era de insatisfação geral em relação às instituições representativas e de desconfiança generalizada nos partidos políticos tradicionais⁴¹³. O apelo à ação direta como uma nova forma de mobilização, que utiliza as redes sociais e as plataformas digitais, para convocar os manifestantes e prescindir de organizações sindicais e partidárias, seguia a coerência de romper também com o padrão institucionalizado dos protestos predominantes nas democracias em geral⁴¹⁴.

As reivindicações difusas das manifestações, no contexto das crises política e econômica do começo da década passada, não encontraram, no entanto, eco nos partidos políticos do establishment. Desse modo, houve uma severa rejeição aos partidos e políticos do *mainstream*, os quais se revezavam no poder há anos, apenas trocando de posição entre governo e oposição⁴¹⁵. De acordo com Alexandre Franco de Sá, o revezamento de partidos nos governos, com pautas que quase sempre não diferem uma da outra, transformou o sistema partidário em uma elite avessa a mudanças e sem um projeto de futuro para as democracias contemporâneas liberais, a não ser o “prolongamento indefinido” do *status quo* vigente. Assim, segundo o autor português, “a ausência de conflituosidade política”, nos regimes democráticos ocidentais, cedeu espaço para o avanço do fenômeno populista contemporâneo⁴¹⁶.

A partir de 2015, a crise dos refugiados e a escalada de ataques terroristas na Europa aumentou a sensação de insegurança e vulnerabilidade da população e, principalmente, a rejeição à imigração e o sentimento anti-islâmico. Desse modo, os cidadãos europeus, mas também dos Estados Unidos, onde permanece o trauma do ataque ao World Trade Center, cada vez mais descontentes com as políticas de governo e a apatia dos partidos políticos, viram-se representados pela narrativa protecionista e nacionalista do populismo e que, ao mesmo tempo, colocou-se acima da tradicional oposição entre esquerda e direita⁴¹⁷.

Sobre o populismo, Miguel Nogueira de Brito aduz, sem a pretensão de esgotar todos

⁴¹² Segundo Miguel Nogueira de Brito “(...) movimentos como o *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos da América em 2011, ou o *Indignados* em Espanha no mesmo ano, ou até, ainda antes, o apelo difuso ao povo na linguagem do *New Labour* de Tony Blair” correspondem ao “(...) populismo como discurso difuso de sujeitos políticos desencantados com a ineficiência dos velhos discursos político-partidários”; o qual se distingue do “populismo como projeto alternativo de poder”. (BRITO, 2021, p. 208).

⁴¹³ No Brasil, as manifestações de 2013 se apresentaram como apartidárias e recusaram a participação de líderes partidários ou, até mesmo, a veiculação de símbolos de partidos políticos. (MOISÉS, 2020, p. 30-31, nota 10).

⁴¹⁴ Em sentido semelhante, na leitura específica dos protestos ocorridos em junho de 2013 no Brasil, dentro do contexto dos movimentos *Occupy*: NOBRE, 2020, p. 25; TATAGIBA, 2018, p. 114.

⁴¹⁵ PRZEWORSKI, 2020, p. 113.

⁴¹⁶ SÁ, 2017, p. 86; SÁ, 2021, p. 27-28.

⁴¹⁷ BRUBAKER, 2017, p. 37-39.

os sentidos do termo, que corresponde a um estilo de fazer política, cada vez mais utilizado não apenas por movimentos de protesto, como também incorporado por políticos tradicionais, em que o discurso convencional, marcado pela distinção ideológica entre direita e esquerda, é substituído pela defesa dos interesses do “povo” excluído e sufocado por uma classe política institucionalizada, que apenas se preocupa com a promoção egoísta de seus próprios interesses. Trata-se, ademais, de acordo com o professor português de direito, de uma estratégia política de confrontação, baseada nesse antagonismo entre “povo” e “elites políticas”⁴¹⁸, que encontrou ressonância num momento político em que o sistema político-partidário tradicional se mostrou pouco responsivo diante da insatisfação e da indignação popular.

Assim, políticos tradicionais e experimentados na política foram sendo substituídos por *outsiders*, que souberam catalisar a desilusão dos cidadãos com a política tradicional, em especial com o sistema representativo⁴¹⁹. Candidatos estranhos aos círculos eleitorais convencionais, então, aproveitaram para se apresentar como uma alternativa de renovação política ou uma terceira via, para além da dimensão política da direita e da esquerda tradicionais, que quase já não mais conseguia se distinguir ideologicamente⁴²⁰.

Interesse pontuar que, segundo Adam Przeworski, o declínio do apoio popular aos partidos tradicionais não decorre necessariamente de uma opção do eleitorado de se afastar deliberadamente do centro, ou de propostas mais moderadas, em direção aos extremos da esquerda ou da direita, mas do desgaste dos próprios partidos junto à população, que simplesmente não confiava mais em seus representantes⁴²¹. A crise partidária, portanto, é generalizada e a classe política tradicional, seja de esquerda, de direita ou de centro, foi colocada em um único bojo, a partir do momento em que abdicou de realizar as mudanças necessárias à sua própria reciclagem.

Consoante registra Martin Moore, os movimentos *Occupy* findaram, porém não porque as democracias tenham optado pela realização de reformas radicais ou de políticas públicas destinadas a enfrentar os problemas surgidos com as crises econômica, migratória e política. Como resultado dessa omissão, tanto dos governos como das oposições tradicionais,

⁴¹⁸ BRITO, 2021, p. 207-208.

⁴¹⁹ Segundo Manuel Castells, “Mais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam, que os partidos (todos) priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos, injustos, burocráticos e opressivos.” (CASTELLS, 2018, p. 9). O tema foi aprofundado no capítulo 1.4.3.1.

⁴²⁰ Nesse aspecto, Alexandre Franco de Sá discorre que o populismo “(...) é, antes de mais, uma tentativa de recuperação das identidades políticas e da conflituosidade entre elas. Se nas democracias liberais as diferenças políticas se esbateram, dir-se-á que o populismo é, primeiramente, uma tentativa de encontrar algum actor ou partido político que verdadeiramente faça a diferença”. (SÁ, 2021, p. 27).

⁴²¹ PRZEWORSKI, 2020, p. 120.

a energia emanada dos protestos acabou canalizada para partidos e candidatos populistas emergentes⁴²², sob a promessa de que poderiam oferecer algo novo e diferente, embora mais se trate de uma estratégia de confronto em relação ao *status quo* dominante, do que de propostas concretas e efetivas⁴²³.

Nesse contexto, à medida que os partidos tradicionais enfrentaram uma queda de popularidade, coincidente com um aumento acentuado na abstenção eleitoral, cresceu o apoio a candidatos populistas e partidos declaradamente antissistema⁴²⁴. Esse sentimento de ruptura com a ordem política instituída se refletiu nas opções do eleitorado, nos últimos anos, em várias regiões do mundo, de que são exemplos, na Europa, a Hungria, em 2012, a Polônia, em 2014, a Áustria, em 2017, e a Itália, em 2018; além dos Estados Unidos, em 2016, e do Brasil em 2018. O mais preocupante, contudo, é que, nesses casos, assim como de outros que podem ser facilmente identificados na história menos recente das democracias⁴²⁵, para além da retórica e do discurso político dos movimentos de protesto, segundo adverte Miguel Nogueira de Brito, o populismo faz parte de um projeto político de poder⁴²⁶.

Os populistas, de fato, não criaram a crise atravessada pelas democracias liberais, mas bem souberam ocupar a lacuna deixada por um sistema partidário enfraquecido e apático. A narrativa em defesa do “povo marginalizado”, que responsabiliza a “elite intelectual e política” pela sua exclusão, encontrou terreno fértil num ambiente onde as desigualdades socioeconômicas permitem explorar as vulnerabilidades e a insegurança da população, mormente em relação às suas expectativas para o futuro e por mudanças mais radicais.

Por outro lado, o que mais impressiona é a insuficiência do populismo para superar o os déficits de bem-estar social e democrático⁴²⁷ e, ao invés disso, tender a intensificar a crise política, pois os governos populistas erodem as instituições democráticas para implantar o seu projeto alternativo de poder, consoante será visto na sequência do trabalho⁴²⁸.

⁴²² MOORE, 2019, p. 263.

⁴²³ SÁ, 2017, p. 87-90.

⁴²⁴ FOA; MOUNK, 2016, p. 6; PRZEWORSKI, 2020, p. 120.

⁴²⁵ BRITO, 2021, p. 208. Os exemplos menos recentes, citados por Miguel Nogueira de Brito, correspondem ao que Federico Finchelstein nomeia como “populismo clássico”, quais sejam, o “peronismo argentino”, “(...) a segunda fase do varguismo, no Brasil (1951-194), o gaitanismo na Colômbia (finais dos anos 40), e o período de José María Velasco Ibarra no Equador (anos 30 aos 70), além das experiências populistas do pós-guerra em países como a Venezuela, peru (sic.) e Bolívia”. (FINCHELSTEIN, 2019, p. 161).

⁴²⁶ BRITO, 2021, p. 208.

⁴²⁷ ARATO, 2017, p. 5.

⁴²⁸ ARATO, 2018, p. 7. O tema será aprofundado no capítulo 3.

2.5. Da quebra do discurso hegemônico à polarização política e social

2.5.1. Inserção das novas mídias no processo político-democrático

Consoante já exposto no capítulo 1.3.2.2., em que se abordou a inserção das novas tecnologias nos processos eleitorais e seu impacto na democracia, o advento da internet e das redes sociais democratizou o acesso aos meios de comunicação, ao permitir a inclusão de novos atores e de uma maior pluralidade de discursos, retirando o monopólio da informação das elites econômicas e do establishment político⁴²⁹. Por outro lado, teve o efeito nocivo de amplificar a disseminação de notícias falsas por meio de mecanismos tecnológicos, que permitem facilmente atingir milhões de pessoas e que, não raras vezes, escapam à fiscalização e ao controle jurídico das campanhas, sendo fato, porém, se tratar de uma problemática em relação à qual as democracias terão que aprender a lidar, pois é um processo irreversível.

Para além de serem utilizadas como veículo direto de campanha político-partidária, as plataformas digitais também começaram a ser utilizadas com bastante êxito para arrecadação de recursos pelos partidos, minimizando, também sob esse aspecto, a dependência em relação ao financiamento público, normalmente destinado às grandes e tradicionais legendas.

Considerando o caso do Brasil, mas que pode se aplicar ao panorama mundial tendo em vista se tratar de um padrão global com poucas exceções, Sérgio Abranches ressalta que o desenho normativo tanto do fundo partidário, como do novel fundo eleitoral, que concentra nas legendas maiores os recursos públicos e o espaço gratuito de propaganda televisiva, teve o efeito imprevisto pelos políticos legiferantes de impulsionar as campanhas eleitorais através das redes e plataformas de internet, as quais já vinham sendo utilizadas pelos partidos e candidatos. Porém, a eleição de 2018 foi “(...) a primeira efetivamente digital”⁴³⁰.

Nesse sentido, a campanha de Jair Bolsonaro para presidente do Brasil foi oficialmente a mais barata entre os seus principais concorrentes⁴³¹, tendo sido financiada de modo preponderante pelo recém regulamentado *crowdfunding*⁴³². Quebrou-se, então, o

⁴²⁹ MOUNK, 2019, pos. 301.

⁴³⁰ ABRANCHES, 2019, p. 18-19.

⁴³¹ Os valores dos gastos de campanha constam nas prestações de contas dos candidatos, que podem ser consultadas na página eletrônica do TSE. Confira-se, a título ilustrativo, os valores declarados como despesas contratadas pelo candidato eleito, Jair Bolsonaro: R\$ 2.456.215,03 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e seis mil, duzentos e quinze reais e três centavos); pelo segundo colocado, Fernando Haddad, do PT: R\$ 37.503.104,50 (trinta e sete milhões, quinhentos e três mil, cento e quatro reais e cinquenta centavos); e por Guilherme Boulos, do PSOL, que teve apenas 0,58% do total dos votos válidos: R\$ 6.438.264,52 (seis milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, duzentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos). Disponível em [Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais \(tse.jus.br\)](http://divulgacao.de.candidaturas.e.contas.eleitorais.tse.jus.br). Acesso: 06 maio 2022.

⁴³² Como mais uma alternativa à vedação das doações por pessoas jurídicas, a reforma eleitoral brasileira de 2017 regulamentou o *crowdfunding* para incluí-lo dentre as modalidades de financiamento de campanhas permitidas

paradigma que indicava existir uma relação diretamente proporcional entre os gastos de campanha e o êxito do candidato nas eleições, em geral, disputadas no país.

Essa nova tendência de financiamento partidário, entretanto, já havia sido inaugurada há alguns anos. Com efeito, o partido antissistema, Movimento 5 Estrelas, fundado pelo comediante italiano Beppe Grillo, atualmente um dos maiores partidos da Itália, recusa o financiamento público e arrecada doações de voluntários e simpatizantes, realizadas através de uma plataforma *on line*, que funciona como um *crowdfunding*⁴³³. O M5S não se apresenta como um partido político, tampouco se define ideologicamente como de direita ou de esquerda⁴³⁴. De fato, o partido não possui ideologia própria, defendendo posicionamentos típicos de partidos de extrema-direita, anti-imigração, por exemplo, como também é capaz de assumir, até mesmo, bandeiras tradicionalmente de esquerda, consoante já comentado alhures⁴³⁵.

Em 2014, o atual primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi, à época candidato às eleições e líder do BJP, adotou as redes sociais para arregimentar apoiadores e interagir com eles durante a campanha eleitoral. Não apenas conseguiu milhões de seguidores no Facebook, como levou muitas pessoas às urnas e superou a meta inicial de eleger 272 (duzentos e setenta e dois) deputados, elegendo 282 (duzentos e oitenta e dois), o que significou mais que o dobro da votação que o partido obtivera em 2009, quando as plataformas digitais não tinham relevância nas eleições⁴³⁶.

Na campanha presidencial da França, em 2017, o presidente Emmanuel Macron, na época considerado um *outsider*, criou o seu próprio partido, En Marche! (“Em Marcha!”) e venceu a sua principal concorrente, Marine Le Pen, líder da Frente Nacional de extrema-direita, que contava com uma forte estrutura partidária. Desde 2015, o líder francês havia criado um site na internet, com o objetivo de descobrir quais as principais demandas políticas da população, cujos dados serviram para o direcionamento inteligente de eleitores na sequência da campanha presidencial⁴³⁷. A plataforma digital, além de atrair milhares de eleitores e ativistas, angariou milhões de euros em doações individuais durante a campanha⁴³⁸.

Assim é inegável, conforme se verifica dos exemplos acima, que o uso das novas

(cf. artigo 23, IV, § 4º, da Lei n.º 9.504/1997, com a redação dada pela Lei n.º 13.488/2017). Acerca do tema: NEISSER; BERNADELLI, 2018, p. 88.

⁴³³ MOORE, 2019, p. 132; 269.

⁴³⁴ Disponível em: [Sesc São Paulo - Movimento Cinco Estrelas - Revistas - Online \(sescsp.org.br\)](http://Sesc São Paulo - Movimento Cinco Estrelas - Revistas - Online (sescsp.org.br)). Acesso: 06 jul. 2022.

⁴³⁵ Vide capítulo 1.3.2.2., p. 36-37. Nesse sentido, consulte-se também: PIERANTONI, 2020, p. 191.

⁴³⁶ MOORE, 2019, p. 133.

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 270.

⁴³⁸ ELEIÇÕES ..., 2017.

mídias, como veículo de propaganda política, veio efetivamente a ampliar a participação eleitoral, propiciando a concorrência de partidos pequenos e de novas legendas, ao baratear as campanhas e reduzir o impacto financeiro nos resultados obtidos.

Numa visão restritiva, Yasha Mounk aduz que, ao reduzir o custo da política, a expansão da internet, mormente das redes sociais, diminuiu o abismo tecnológico entre o “sistema” e as forças políticas periféricas, dando margem a que “os incitadores da instabilidade” atingissem rapidamente milhões de pessoas⁴³⁹. Porém, é muito mais do que isso, o advento da internet contribuiu para a veiculação de novos discursos em contraposição à hegemonia do discurso único, predominante na maioria das democracias liberais, que marginalizou posições extremas com o objetivo de manter a política num nível consensual, conforme o próprio autor admite⁴⁴⁰.

Nesse sentido, Alexandre Franco de Sá aduz que a democracia liberal, por definição, admite o pluralismo de ideias, em decorrência do que reconhece a autonomia intelectual de seus cidadãos. Todavia, a liberdade de manifestação não seria propriamente plena na esfera pública, havendo, pois, um controle prévio das opiniões que devem circular, com o objetivo de evitar que a sua dispersão levasse a um verdadeiro caos⁴⁴¹.

Assim, o rápido incremento da internet, seguido da expansão e massificação das redes sociais, contribuiu para que o discurso único e imposto pela opinião pública fosse contestado, numa espécie de reação ao controle midiático das opiniões, liderada especialmente pelo movimento populista contemporâneo⁴⁴².

2.5.2. Polarização política e social

Segundo Rogers Brubaker, as políticas emancipatórias, que predominaram no domínio cultural, a partir dos anos sessenta, deram azo a reações populistas contra o “politicamente correto”, em defesa de uma maioria simbólica que se sentiu negligenciada ou desvalorizada em razão de supostos “privilégios” de minorias identitárias⁴⁴³. Se, por um lado, as ações afirmativas e políticas de inclusão eram, de fato, extremamente necessárias para fins de promoção da igualdade social; de outro, o discurso predominante restringia qualquer linguagem considerada ofensiva às minorias ou contrária às práticas em prol da diversidade e

⁴³⁹ MOUNK, 2019, pos. 313.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, pos. 301.

⁴⁴¹ SÁ, 2021, p. 18-21.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 23.

⁴⁴³ BRUBAKER, 2017, p. 28

do multiculturalismo, além de qualificar pejorativamente qualquer um que manifestasse uma postura crítica em relação à agenda progressista, colocando todos no mesmo bojo⁴⁴⁴. A defesa das políticas emancipatórias foi abraçada, especialmente, por um novo populismo de esquerda, que substituiu a histórica “luta de classes”, como tema central de sua narrativa, pela promoção de políticas de gênero e identitárias⁴⁴⁵.

O populismo de direita contemporâneo, destarte, surge em reação ao discurso progressista linear, para defender valores conservadores⁴⁴⁶, como o casamento e a família tradicionais, dando voz a uma maioria que se sentia pouco representada, à medida que se expandiam os direitos de minorias sexuais e de gênero, como o reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo e da condição social e jurídica de pessoas transgêneras, tanto no âmbito judicial como legislativo⁴⁴⁷.

O surgimento dessa reação populista conservadora, em princípio, poderia ser compreendido como uma possibilidade de resgate da relação de “conflituosidade e diferenças políticas”⁴⁴⁸ na expectativa de que, paralelamente aos partidos e lideranças assumirem explicitamente suas bandeiras, quer progressivas, no caso da esquerda, quer conservadoras, no caso da direita, haveria uma melhor e mais clara definição ideológica partidária. O que contribui não apenas para o processo de realinhamento partidário, como para o próprio aperfeiçoamento da democracia, ao permitir que os eleitores façam suas escolhas de forma programática, conforme sua identificação com os valores e plataformas dos partidos.

Ocorre, porém, que o tipo de conflituosidade criada pelo populismo, tanto de esquerda como de direita, ultrapassa o campo da rivalidade política para criar uma espécie de conflito moral, a partir de uma dicotomia fundada em dois polos opostos: o dos “bons e honestos”, que representa o “povo”, e o lado dos “maus e corruptos”, representado pelas elites, no qual se incluiu indistintamente qualquer um que se contraponha à ideologia populista. Não se trata, pois, de propriamente restabelecer as diferenças políticas entre esquerda e direita⁴⁴⁹ - o que inclusive seria recomendável e salutar para o regime democrático, como ressaltado acima. O

⁴⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁴⁵ SÁ, 2021, p. 26-31.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 31.

⁴⁴⁷ No caso da Europa, consoante Rogers Brubaker, enquanto, nos países do ocidente europeu, o liberalismo emancipatório se traduziu em políticas populistas de cunho protecionista, direcionadas à promoção da diversidade e do multiculturalismo; no leste europeu, houve um movimento populista conversador simetricamente oposto, com o objetivo de proteger “o povo” e resgatar os valores tradicionais da família, da igreja e da pátria. Nessa região, o populismo de extrema-direita, que encontrou na figura de Viktor Orbán sua principal liderança, não enxerga as políticas emancipatórias como uma ideologia genuína do “povo”, mas imposta pela União Europeia, com o objetivo de criar artificialmente uma esfera jurídica de direitos em prol de minorias étnicas, sexuais e de gênero. (BRUBAKER, 2017, p. 29, notas 43 e 44).

⁴⁴⁸ SÁ, 2021, p. 31.

⁴⁴⁹ ABRANCHES, 2019, p. 19-20; SÁ, 2021, p. 31-32.

populismo, porém, é averso ao “pluralismo e à tolerância política”⁴⁵⁰.

Concorrentes políticos, a despeito da animosidade natural, mormente em períodos de campanha eleitoral, devem se relacionar com respeito e manter condições de debater e dialogar em um nível racional⁴⁵¹. Não obstante, a estratégia política populista - consoante já explanado no capítulo em que se tratou do populismo como umas das modalidades de desfiguração da democracia (cap. 1.4.2.) - é impor uma visão única de mundo e tratar os opositores não como rivais políticos, mas como inimigos que precisam ser debelados. O populismo não admite o pluralismo de ideias e qualifica negativamente todo aquele que apresenta opiniões diversas, como se o fato de possuir uma ideologia distinta não fosse uma escolha legítima⁴⁵², não importando nem mesmo se se trata de um crítico igualmente de seus opositores⁴⁵³.

Tampouco o populismo contemporâneo, embora surja com a intenção de propor algo novo em relação *ao status quo* indefinido e predominante nas democracias liberais, consoante explanado no decorrer deste capítulo, é capaz de superar a dicotomia entre o “povo marginalizado” e as “elites oligárquicas” em que se baseia a ideologia populista. Mesmo após ascenderem ao poder, os líderes populistas continuam a se orientar segundo a lógica do antagonismo e retroalimentam a polarização, sempre alegando agirem “em nome do povo”, como base para sua sustentação política, mas sem oferecer de fato uma alternativa consistente e resolutiva de governo, para além de sua “simples presença”⁴⁵⁴.

Nesse contexto, em que as lideranças políticas mantêm suas bases eleitorais em constante estado de mobilização, utilizando-se de mecanismos plebiscitários e de meios informais para se comunicar diretamente e em tempo real com os seus eleitores⁴⁵⁵, a polarização, como era de se esperar, não ficou restrita ao domínio político. O debate entre os eleitores é intenso e, não obstante costume se acirrar durante as eleições, tampouco se limita ao período eleitoral e atinge os mais diversos aspectos da vida comunitária. As sociedades democráticas contemporâneas estão tão divididas que, segundo Adam Przeworski, cientista social polonês radicado nos Estados Unidos, não é possível sequer estabelecer uma relação de

⁴⁵⁰ Dentre outras características comuns ao populismo tanto de esquerda como de direita (FINCHELSTEIN, 2019, p. 162).

⁴⁵¹ Nesse sentido, lembre-se a norma da democracia não escrita sobre a *tolerância mútua* comentada no capítulo 2.3.2.

⁴⁵² FINCHELSTEIN, 2019, p. 33

⁴⁵³ Em sentido semelhante, especificamente sobre as versões populistas de esquerda e extrema-direita no país: ABRANCHES, 2019, p. 23-24.

⁴⁵⁴ ARATO, 2017, p. 4; SÁ, 2017, p. 90; SÁ, 2021, p. 28.

⁴⁵⁵ A teoria plebiscitária da democracia foi abordada no capítulo 1.4.3. Acerca da utilização das plataformas digitais por líderes populistas e partidos emergentes, consulte-se: MOORE, 2019, p. 266-271.

causa e efeito entre os níveis de polarização social e política, sendo inequívoco apenas que uma impulsiona a outra⁴⁵⁶

Sobre a realidade norte-americana, Przeworski reforça que as diferenças ideológicas entre republicanos e democratas aumentaram significativamente na última década. Em consequência, o nível de raiva e hostilidade entre os eleitores de cada um dos partidos, e também em relação ao candidato do partido oposto, vem subindo a cada eleição presidencial⁴⁵⁷.

Consoante a politóloga da Universidade de Maryland, Liliana Mason, não se trata mais de meras discordâncias ou de diferentes opiniões acerca de políticas públicas, a polarização social atingiu um nível em que os estereótipos e preconceitos impedem os americanos de enxergarem pontos em comum ou de consenso; tratam-se, pois, como se fossem equipes em eterna disputa pela vitória. De acordo com a autora, o partidarismo é extremamente importante para a democracia, pois, uma vez vinculados a um partido político, os cidadãos tendem a se engajar mais ativamente na política. Todavia, quando não existe mais diferença entre adversário político e inimigo, os eleitores perdem a capacidade de interagir civilizadamente e a tendência é de que se isolem de seus oponentes partidários. A partir desse momento, os partidos deixam de ser organizações para a construção de um governo funcional e passam a ser instrumentos de divisão social, minando o compromisso e a cooperação que o regime democrático requer de seus cidadãos⁴⁵⁸.

Mais recentemente, entre os anos de 2015 e 2016, também houve uma intensificação nos crimes de ódio nos Estados Unidos, cujos dados analisados demonstram que houve um salto no número de casos nos meses seguintes às eleições presidenciais daquele último ano, o que comprova a inevitável correlação entre a polarização política e a social. A maior parte das ocorrências foi contra imigrantes, porém negros, muçulmanos e a população LGBT também estão entre as maiores vítimas, nessa ordem. No mesmo período, na Grã-Bretanha, houve uma escalada de crimes contra minorias raciais e, especialmente, sexuais. Em alguns países europeus, os crimes motivados pela raça atingiram o seu pico entre 2014 e 2015, designadamente na Alemanha e na Espanha, com um aumento exponencial dos ataques

⁴⁵⁶ PRZEWORSKI, 2020, p. 149.

⁴⁵⁷ De acordo com o autor, “Em 2012, 33% dos democratas e 43% dos republicanos descreveram a si mesmos como furiosos com o candidato a presidente do partido adversário «a maior parte do tempo» ou «quase sempre»; enquanto, em 2016, a percentagem de eleitores democratas que se disseram furiosos com Trump subiu para 73%, e a percentagem de republicanos com esse nível de hostilidade contra Hillary Clinton aumentou para 66%. (*Ibid.*, p. 148).

⁴⁵⁸ MASON, 2018, p. 4-6.

registrados contra asilados e muçulmanos, respectivamente⁴⁵⁹.

Da Europa aos Estados Unidos, a questão migratória, de uma forma geral, é latente e constitui um forte fator de polarização. A narrativa de defesa de uma identidade e cultura nacionais e de um estilo de vida tradicional, que estariam sendo ameaçados pela imigração e pela expansão dos direitos de minorias étnicas e raciais, é um discurso comum entre os movimentos de extrema-direita e aproxima líderes populistas de distintas trajetórias políticas, em diferentes partes do mundo, desde Donald Trump a Marine Le Pen⁴⁶⁰. Em sentido semelhante, Giuliano Da Empoli aduz que o tema da imigração costuma ser bastante explorado por esse novo populismo emergente de direita, porque não representa apenas um reforço para divisão entre “Nós e Eles”, mas, principalmente, porque é capaz de superar as tradicionais barreiras ideológicas entre direita e esquerda em face do apelo a um discurso eminentemente nacionalista⁴⁶¹.

Uma sociedade extremamente dividida traz ínsito o problema de uma votação polarizada, ou seja, é improvável que as pautas do governante correspondam às aspirações e preferências políticas da maioria da população. Mormente em eleições majoritárias de dois turnos como no Brasil, ou no sistema bipartidário dos EUA, em que as prévias eleitorais selecionam apenas dois candidatos, um de cada partido para a disputa presidencial, parcela significativa dos eleitores vota no pleito final em um projeto que não foi a sua primeira, tampouco a segunda, terceira ou quarta opção e, muitas vezes, o voto é mais contra determinados concorrentes ou agendas do que a favor⁴⁶².

Consoante aduz Juan Linz, o sistema presidencialista tem a vantagem de permitir aos eleitores votarem diretamente naquele que governará por um período fixo, em vez de deixar essa escolha para o parlamento. Por outro lado, a tendência é que a disputa se concentre entre dois candidatos principais, tanto em primeiro como segundo turno, por isso é muito comum que essa escolha bipolar gere um alto nível de polarização. Assim, embora possua poderes muito amplos, que lhe concedem o controle total dos ministérios e da administração pública, e formalmente não dependa do voto de confiança do parlamento, o apoio popular ao presidente, durante o mandato, pode ser bem inferior ao que ele imagina. Sua eleição, pois, correspondeu à vontade de uma determinada parcela do eleitorado, porém sem a pluralidade necessária para corresponder à maioria da sociedade que irá liderar⁴⁶³.

⁴⁵⁹ PRZEWORSKI, 2020, p. 148-149.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 145.

⁴⁶¹ EMPOLI, 2019, p. 79-81.

⁴⁶² ABRANCHES, 2019, p. 29.

⁴⁶³ LINZ, 1985, p. 7.

As fissuras democráticas que surgem em uma eleição exacerbadamente polarizada podem contaminar toda a sociedade e ultrapassar os limites da política para atingir praticamente todos os níveis de relações sociais. Se a polarização permanece estimulada pelos líderes eleitos, a divisão da sociedade em polos opostos também se estenderá para além do encerramento de seus mandatos, sendo necessário muito tempo para restabelecer o compromisso social e a cooperação de que a democracia precisa para se manter sólida, caso a ruptura do regime não sobrevenha antes.

No próximo capítulo, serão detalhadas algumas das principais condutas antidemocráticas adotadas por líderes populistas quando assumem o poder, com o objetivo de colocar em prática seus projetos autoritários de governo. Paralelamente, buscar-se-á relacionar cada uma delas com os conceitos estudados na parte introdutória do trabalho referentes às desfigurações democráticas, que ameaçam a democracia em seus aspectos mais fundamentais.

3. A desfiguração democrática

3.1. Da tecnocracia militarizada à desfiguração democrática pela versão epistêmica da democracia

O populismo, ao propor uma democracia alternativa, surge especialmente como uma reação à gestão tecnocrática predominante na generalidade das democracias liberais atualmente, nas quais decisores políticos são substituídos por técnicos e especialistas, que não representam a vontade do povo⁴⁶⁴. Na prática, porém, os governos populistas, seja na sua versão progressista de esquerda, como nacionalista de direita, erodem as instituições democráticas, impondo retrocessos em termos de direitos individuais e coletivos, ao invés de promover formas genuínas e autônomas de democracia. A tendência desse tipo de governo, destarte, é evoluir para modelos políticos autocráticos quando se encontra no exercício do poder⁴⁶⁵.

Assim, a partir do momento em que ascendem ao poder, os líderes populistas, ao invés de buscar atrair quadros políticos e experimentados de governos anteriores para montar suas equipes de governo, preocupam-se em capturar as instituições democráticas e obter apoio parlamentar, com o objetivo de pautar a sociedade segundo a sua própria ideologia. Eles asseguram que a sua ideologia populista representa todo o “povo” ou “nação”, mas, na

⁴⁶⁴ SÁ, 2021, p. 27. A crise da democracia liberal, como fator propulsor do populismo, foi tema do capítulo 2.4.

⁴⁶⁵ ARATO, 2018, p. 7.

verdade, corresponde apenas à vontade de uma maioria eventual conquistada na eleição⁴⁶⁶.

Outro mecanismo de que lideranças populistas costumam lançar mão para, muitas vezes, suprir a falta de estrutura partidária e de pessoal - mas não apenas por esse motivo, consoante demonstrar-se-á ao longo do tópico - é recorrer a militares para atuar em funções civis em seus governos. É também um meio através do qual buscam, como adeptos da antipolítica, atribuir um caráter de neutralidade a seus governos, supostamente desvinculado da política tradicional dominada por oligarquias técnicas.

As Forças Armadas representam uma instituição de Estado que, por definição constitucional, não se confunde com o Executivo. Todavia, a partir do momento em que os oficiais deixam a caserna para ocupar cargos civis na administração pública perdem a sua isenção, não sendo mais possível desvinculá-los dos interesses políticos do governo. Desse modo, colocar militares no centro da administração pública significa confundir Estado com governo, o que vai ao encontro da lógica populista, a qual se contrapõe a todas as formas de representação ou intermediação institucional. De certa maneira, também se associa à teoria de Nadia Urbinati, segundo a qual o populismo funde *opinião* e *decisão*, desconstruindo a estrutura diárquica da democracia⁴⁶⁷.

Em outro aspecto - por mais paradoxal que pareça considerando à crítica populista à tecnocracia -, a nomeação de militares para cargos civis finda por se relacionar com a primeira desfiguração democrática estudada na parte inicial do trabalho, qual seja, a *teoria epistêmica da democracia* (cap. 1.4.1.), na medida em que normalmente é justificada, pelos líderes populistas, com base na profissionalização e eficiência dos agentes militares. O apelo aos militares costuma ser bem recebido pela população, considerando a boa reputação que as Forças Armadas ganharam ao longo do tempo, conforme demonstram pesquisas de opinião pública⁴⁶⁸, por isso pode ser um recurso para aumentar ou recuperar a popularidade de governos civis.

Os defensores da teoria epistêmica da democracia advogam que a política deve ser

⁴⁶⁶ BRITO, 2021, p. 208; FINCHELSTEIN, 2019, p. 34.

⁴⁶⁷ URBINATI, 2014, p. 152. Para um aprofundamento, vide capítulo 1.4.2.

⁴⁶⁸ Pesquisa anual realizada pelo Latinobarómetro em 2020 - já referida na parte introdutória do capítulo 2. - revelou que as Forças Armadas estão entre as instituições em que os latino-americanos mais confiam, com um percentual de confiança de 44%, as quais só perdem para a Igreja, com 61%; enquanto o parlamento e os partidos políticos apresentaram os piores índices de confiança da população: 20% e 13%, respectivamente. (LATINOBARÓMETRO, 2021, p. 63-64). Nos EUA, mesmo com uma grande tradição civil, não costuma ser diferente, consoante dados de pesquisa do instituto Gallup referente ao ano de 2021, confira-se: apenas 12% dos norte-americanos têm muita (“great deal”) (5%) ou bastante (“quite a lot”) (7%) confiança no Congresso; enquanto 69% da população confia muito (“great deal”) (37%) ou bastante (“quite a lot”) (32%) nos militares. (Disponível em: [Confidence in Institutions | Gallup Historical Trends \(news-gallup-com.translate.google\)](https://news-gallup-com.translate.google.com). Acesso em: 20 fev. 2022).

desatrelada do procedimento decisório, em prol de um julgamento técnico e imparcial, que supostamente garantiria resultados melhores aos administrados. Ocorre, porém, que na democracia é salutar que o processo decisório fique a cargo de agentes políticos, os quais abertamente representam uma ideologia partidária ou plataforma de governo. Recorde-se que, de acordo com as lições de Nadia Urbinati, objeto de estudo no primeiro capítulo, atribuir-se um caráter eminentemente técnico ou científico às decisões governamentais desequilibra o procedimento diárquico, que caracteriza a democracia, pois reduz ou elimina a esfera da opinião⁴⁶⁹.

Nesse contexto, o procedimento decisório numa democracia compete às instituições democráticas por excelência, quais sejam, o parlamento e os partidos políticos, os quais se submetem ao escrutínio popular e, portanto, detêm legitimidade para falar em nome dos cidadãos. Nada obsta, por outro lado, que os decisores políticos se socorram do auxílio de técnicos e especialistas, inclusive da *expertise* militar, nesse último caso quando se tratar de assuntos relacionados à defesa nacional, durante o processo de deliberação, mas sempre de modo secundário e instrumental.

Bruce Ackerman, professor norte-americano de direito constitucional, chama de *controle de supervisão* a abordagem segundo a qual os cidadãos dependem de líderes democraticamente eleitos para manter as corporações militares sob controle e tomar as decisões, cabendo aos oficiais as funções de aconselhamento e resposta a consultas sobre eventual uso das forças militares, mas sem substituir o papel central dos civis na esfera de comando⁴⁷⁰.

Porém, nomear militares para o exercício de funções no seio de um regime político, cujos princípios e ideias de liberdade e igualdade de participação divergem da rigidez e hierarquização das Forças Armadas, distorce o procedimento político-democrático⁴⁷¹, na medida em que permite que oficiais de carreira, orientados por valores bastante distintos, interfiram na tomada de decisões cruciais para o destino da nação⁴⁷².

As Forças Armadas devem se ater às suas funções constitucionais e precípuas, relacionadas à defesa territorial e à segurança nacional, por isso não devem se imiscuir em questões políticas de governo. Para além de faltar legitimidade democrática aos oficiais militares, pode comprometer a própria prestação do serviço público, uma vez que os rígidos

⁴⁶⁹ URBINATI, 2014, p. 91.

⁴⁷⁰ ACKERMAN, 2010, pos. 444.

⁴⁷¹ AMORIM NETO; ACÁCIO, 2020.

⁴⁷² Como, por exemplo, no caso do Brasil, onde um general da ativa foi nomeado ministro da Saúde, entre os anos de 2020 e 2021, para gerir no país a maior crise sanitária dos últimos tempos causada pela pandemia da covid-19.

parâmetros militares de hierarquia e disciplina destoam bastante daqueles que norteiam a administração pública, fulcrada na transparência e em relações horizontais⁴⁷³.

Conforme exposto no capítulo em que se abordou a teoria epistêmica da democracia, os adeptos dessa teoria defendem, em suma, a despolitização do procedimento decisório, a fim de que fique a cargo de um corpo técnico. O que enfraquece a democracia por transferir para agentes destituídos de legitimidade democrática, e portanto desvinculados da vontade popular, a responsabilidade por gerir importantes assuntos para os rumos da nação.

Da mesma forma, permitir que membros igualmente não eleitos, pertencentes às instituições militares, interfiram nos procedimentos de deliberação e decisão pode representar o início de uma desfiguração democrática, tendo em vista o papel ambíguo que cabe às Forças Armadas, quando seus membros são transferidos para o centro do Poder Executivo, por se tratar, em tese, de uma instituição de Estado e não de governo.

3.1.1. Militarização em governos civis e outras estratégias antidemocráticas de concentração de poderes pelo Executivo

As relações entre militares e civis são sempre muito sensíveis e se caracterizam pela dubiedade, razão pela qual nunca deixará de ser um risco para a democracia do país a proximidade de um governo civil com as suas Forças Armadas. Consoante alerta o acadêmico inglês, David Runciman, se, por um lado, espera-se que numa democracia plenamente consolidada os comandantes militares acatem as ordens de seu líder civil, sob pena de se caracterizar uma situação de insurreição ou de golpe militar; por outro, um governante que consegue garantir a obediência rotineira dos militares pode estar camuflando a concentração cada vez maior de poderes no Executivo e o risco justamente da hipótese contrária, ou seja, de estar facilitando a derrocada progressiva da democracia⁴⁷⁴.

Segundo Bruce Ackerman, a despeito de todas as transformações ocorridas na política presidencial dos Estados Unidos, que concentrou poderes na Casa Branca e burocratizou o seu funcionamento - a ponto de estar mais vulnerável a manipulações por um presidente extremista e carismático -, o princípio do controle civil sobre as Forças Armadas, concebido pelos *Founding Fathers*, permanece em vigor: “(...) the professional military should take orders from democratically elected politicians in the big issues of war and peace”⁴⁷⁵.

⁴⁷³ AMORIM NETO; ACÁCIO, 2020.

⁴⁷⁴ RUNCIMAN, 2019, p. 61.

⁴⁷⁵ ACKERMAN, 2010, pos. 408-415.

No mesmo sentido, Otávio Amorim Neto e Igor Acácio aduzem que, na perspectiva de uma teoria democrática, a supremacia civil é recomendável em todas as esferas governamentais, porquanto os militares não devem ser mais do que “(...) instrumentos armados de governantes livremente eleitos”. Dessa maneira, aos membros das Forças Armadas devem ser reservadas atividades de natureza eminentemente militar, enquanto aos civis cabe a responsabilidade pelas decisões da política de defesa do país, estatuto e orçamentos militares. Uma vez enfraquecido o controle civil, com a expansão da atuação militar em áreas administrativas não relacionadas com a segurança e a defesa nacionais, a política do país torna-se inclusive menos transparente, considerando os princípios distintos que regem os estatutos militares⁴⁷⁶, consoante referido no tópico anterior.

O objetivo de manter o controle civil sobre as Forças Armadas é justamente permitir que as decisões cruciais da política do país sejam tomadas por líderes eleitos pelo voto popular e, portanto, mais afeitos aos valores democráticos. Supõe-se que a *accountability* democrática⁴⁷⁷ desempenhará um papel central quanto à temperança no uso da força militar, mormente em situações de crise⁴⁷⁸.

Todavia, consoante discorre Bruce Ackerman, a cooptação de militares em números crescentes para exercer postos estratégicos do governo, como vem ocorrendo nos Estados Unidos desde os anos oitenta, a partir da administração de Ronald Regan⁴⁷⁹, vem minando o princípio fundamental do controle civil⁴⁸⁰. De modo que, na mesma direção da asserção de David Runciman, referida na introdução deste tópico, o professor norte-americano de direito constitucional aduz que a intervenção militar na política encerra dois perigos: um é o acúmulo de poderes nas mãos de um presidente extremista como resultado da subserviência militar; o outro é o presidente ser suplantado no comando das Forças Armadas por oficiais de carreira⁴⁸¹.

Não se olvide que a militarização das democracias é um fenômeno que se relaciona

⁴⁷⁶ AMORIM NETO; ACÁCIO, 2020.

⁴⁷⁷ *Accountability* é uma das dimensões procedimentais que mensuram a qualidade da democracia e está diretamente relacionada com a responsividade do governo, conforme explana Leonardo Morlino. Confira-se: “This dimension is analytically related to accountability. Indeed, judgments on responsibility imply that there is some awareness of the actual demands and that the evaluation of the government's response is related to how its actions either conform to or diverge from the interests of its electors. An analysis of responsiveness, therefore, also entails making the connection with accountability.” (MORLINO, 2009, p. 214).

⁴⁷⁸ Nesse sentido, Bruce Ackerman aduz que “Embora os políticos devam consultar os generais quanto à viabilidade militar de seus objetivos, cabe aos civis tomar as grandes decisões. Quando um sistema de supervisão está firmemente em vigor, o corpo de oficiais não pode aproveitar sua experiência técnica para suplantam políticos democraticamente eleitos em seu papel central.” (ACKERMAN, 2010, pos. 442) (tradução livre).

⁴⁷⁹ ACKERMAN, 2010, pos. 541.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, pos. 429.

⁴⁸¹ *Ibid.*, pos. 614.

com o arranjo político-partidário do país, porquanto representa uma tentativa de o chefe do Executivo fortalecer sua administração e diminuir a dependência em relação ao parlamento⁴⁸². Principalmente em sistemas de governo presidencialistas, como o dos Estados Unidos e do Brasil, por exemplo, em que o presidente eleito pelo sufrágio universal⁴⁸³ é também o chefe do Executivo e não necessariamente possui uma maioria parlamentar, que lhe assegure condições de governabilidade, o governo pode enfrentar muita resistência por parte do Congresso em relação às suas pautas⁴⁸⁴.

No caso do Brasil, a hiperfragmentação partidária do Legislativo dificulta as negociações do presidente para formação de uma coalizão governista ou base parlamentar⁴⁸⁵. No caso do sistema bipartidário dos Estados Unidos, o presidente pode encontrar muita dificuldade para aprovar as demandas do Executivo no Congresso e conseguir governar, em face de um partido de oposição que adote uma “política do jogo duro” e não respeite a “reserva institucional”⁴⁸⁶, da qual se tratou no tópico 2.3.2.

Por outro lado, a Constituição concede aos presidentes poderes constitucionais amplos, através dos quais é possível subverter o controle e processo legislativos e governar de forma unilateral – às margens do Legislativo e do Judiciário -, mediante a edição de decretos e de outros atos normativos, com o objetivo de adotar medidas executivas sem a intervenção do parlamento. Consoante discorrem Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, diante do bloqueio da agenda governista pelo Legislativo, o presidente poderá emitir “ordens executivas, proclamações, diretivas, acordos executivos ou memorandos presidenciais, os quais assumem peso de lei sem o endosso do Congresso”.⁴⁸⁷

Bruce Ackerman explica que, no decorrer da história dos Estados Unidos, presidentes têm reivindicado um poder unilateral de ação, em momentos de crise, que os autorizaria a declarar guerra sem o aval do Congresso. No intuito de justificar sua atuação, de acordo com

⁴⁸² AMORIM NETO; ACÁCIO, 2020.

⁴⁸³ “(...) e habilmente direto, salvo no caso dos Estados Unidos da América”, como lembra Miguel Nogueira de Brito (BRITO, 2017, p. 127).

⁴⁸⁴ Diferentemente, “O sistema de governo parlamentar é definido pelo facto de o Governo ser formado de acordo com a composição do Parlamento, dependendo exclusivamente da sua confiança e respondendo politicamente apenas perante ele.” (*Ibid.*, p. 125).

⁴⁸⁵ AMORIM NETO; ACÁCIO, 2020. Sérgio Abranches usou a expressão *presidencialismo de coalizão* para designar o tipo de presidencialismo vigente no Brasil, onde a fragmentação partidária no Parlamento federal impõe que o presidente eleito faça acordos políticos para montar uma coalizão interpartidária, que lhe garanta uma base de apoio no Congresso Nacional e, conseqüentemente, condições de governabilidade. (ABRANCHES, 1988, p. 21-22). Sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão durante a Nova República, especialmente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso até a eleição de Bolsonaro, consulte-se: ABRANCHES, 2019, p. 11-13.

⁴⁸⁶ De acordo com Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, o uso da obstrução parlamentar aumentou significativamente nos anos oitenta e começo dos anos noventa, mas foi durante a presidência de Bill Clinton que atingiu níveis estratosféricos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 2078).

⁴⁸⁷ *Ibid.*, pos. 1782.

a análise do autor, a presidência costuma se utilizar de uma espécie de política do medo (“*The War on Poverty, the War on Crime, the War on Drugs, The War on Terror*”, por exemplo). Para além disso, o presidente recebeu do Congresso a prerrogativa de agir unilateralmente em situações de emergência declarada, nas quais está autorizado a suplantar o trâmite legislativo, em face de sua morosidade ordinária, para implementar medidas de urgência. Ocorre, porém, que nem sempre a crise de fato é séria, a ponto de evidenciar a necessidade da decretação da medida extrema, ou mesmo pode durar mais tempo do que o necessário após a contenção da crise. Os presidentes, pois, têm feito uso constante dessa autoridade para emitir ordens executivas, muitas vezes aproveitando-se dos limites normativos elásticos⁴⁸⁸.

Conforme explanam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, o ex-presidente Barack Obama teria se utilizado de sua autoridade executiva para contornar o controle legislativo, em virtude do bloqueio que projetos de lei de iniciativa do Executivo sofreram no Congresso americano durante sua gestão. Ao agir de modo unilateral para avançar com seus projetos políticos, na visão dos autores, o ex-presidente infringiu uma norma de reserva institucional, fundamental para a preservação da democracia⁴⁸⁹.

Em perspectiva semelhante, Bruce Ackerman considera o governo de emergência uma ameaça à Constituição americana por legitimar a ideia de que o presidente pode subverter o *status quo*, repentinamente, e agir à margem do processo de deliberação e decisão concebido há décadas, conforme o padrão de separação dos Poderes. Ainda que haja a possibilidade de *checks and balances*, em relação ao decreto de emergência emitido pelo Executivo, a atuação tanto do Legislativo como do Judiciário será necessariamente *a posteriori*, quando muitas das medidas já houverem sido implementadas⁴⁹⁰. Por isso é que, de fato, a emissão do decreto executivo de emergência pode representar um desequilíbrio ao sistema de freios e contrapesos, pois poderá ser inócuo, a depender das circunstâncias concretas, ante a impossibilidade de retorno à situação anterior à intervenção presidencial.

No caso do Brasil, o presidente dispõe, ainda, da prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, em determinadas matérias, sem o controle prévio do Legislativo, que possui o prazo máximo de cento e vinte dias para convertê-las em lei, sob pena de perderem a eficácia (cf. artigo 62, §§ 1º e 3º, da CRFB). Embora, em tese, as medidas provisórias estejam submetidas aos requisitos formais de “relevância e urgência”, o que

⁴⁸⁸ ACKERMAN, 2010, pos. 665-675.

⁴⁸⁹ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 2279- 2291.

⁴⁹⁰ Nesse sentido, Bruce Ackerman aduz que: “This places the burden on Congress or the courts to restore the old regime disrupted by presidential intervention- no easy matter. Congress must be willing to override a presidential veto; or the courts must be willing to risk a head-on confrontation with the presidency.” (ACKERMAN, 2010, pos. 692).

significa que sua edição deve ser reservada somente para hipóteses excepcionais, o presidente pode fazer uso indiscriminado da medida e travar a pauta do Congresso. Pois, se não for apreciada dentro do prazo de quarenta e cinco dias contado de sua publicação, entra em regime de urgência, sobrestando todas as demais votações da casa legislativa até que seja apreciada (cf. artigo 62, § 6º, da CRFB)⁴⁹¹.

Nesse contexto, a busca por militares de carreira para ocupar cargos civis na administração pública costuma ser mais um recurso de que os presidentes se utilizam para compensar o enfraquecimento da política partidária e, conseqüentemente, a recalitrância do Legislativo quanto às demandas e prioridades do Executivo⁴⁹². Ao contrário do Congresso, que costuma ser bastante impopular, as Forças Armadas são normalmente uma instituição que goza de bons índices de confiança junto à população, conforme referido no tópico acima⁴⁹³. Desse modo, recrutar militares para atuar na sua gestão administrativa é também uma forma de os presidentes robustecerem a reputação do governo e aumentarem a sua popularidade por vias transversas.

Ao mesmo tempo que é crescente o desencanto com as instituições políticas, como o parlamento e as eleições, aumenta a preferência da população por alternativas antidemocráticas, como, por exemplo, um «governo do exército». Nesse sentido, Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk, a partir de dados de pesquisas realizadas entre os anos de 1990 e 2014, concluíram que a rejeição à ideia de que a incompetência de um governo poderia legitimar a sua substituição por um governo militar é substancialmente maior entre os americanos e europeus mais velhos, incluindo os nascidos no período entre guerras e seus filhos (*baby-boomer generation*), do que entre os *millennials*⁴⁹⁴. Tal constatação está diretamente relacionada ao fato de haver aumentado, também, o número de pessoas mais propensas a apoiar o governo de um «líder forte», que possa ignorar as instituições democráticas, e que também preferem peritos, em substituição ao governo, para “(...) «tomar decisões» pelo país”⁴⁹⁵.

Consoante aduz Bruce Ackerman, a intervenção militar na política jamais será benéfica para a democracia⁴⁹⁶. Ainda que, eventualmente, venha a ser uma alternativa de que

⁴⁹¹ “De tal modo que por outro viés, agradeceu-se o Presidente com amplo poder de agenda, pois, além de possuir poder legiferante de editar medidas provisórias, ele comanda a agenda congressual. A agenda de trabalho de ambas as casas legislativas fica à mercê das demandas do Presidente.” (ARCANJO, 2020, p. 65).

⁴⁹² RUNCIMAN, 2019, p. 61.

⁴⁹³ Vide nota n. 468.

⁴⁹⁴ Estudo já referido no capítulo 1.4.3.2. (FOA; MOUNK, 2016, p 12, 13).

⁴⁹⁵ “Remarkably, the trend toward openness to nondemocratic alternatives is especially strong among citizens who are both young and rich.” (*Ibid.*, p. 12-13).

⁴⁹⁶ ACKERMAN, 2010, pos. 750.

os presidentes se utilizam para tentar reequilibrar o sistema de *checks and balances*, a harmonia entre os três Poderes estará sob ameaça constante, ante a possibilidade de politização das instituições militares, dando margem a que sejam utilizadas oportunamente e politicamente a favor do governo, inclusive na hipótese extrema de uma tentativa de golpe para que governantes autoritários se mantenham no poder.

3.1.2. Cooptação militar em governos populistas contemporâneos

Bruce Ackerman, em referência ao crescente do número de militares que se identificam com um dos principais partidos dos Estados Unidos, assevera que o “O aumento do partidarismo coloca uma pressão óbvia sobre os fundamentos do controle civil.”⁴⁹⁷ O autor prossegue com a constatação de que a maioria dos oficiais de carreira não possui uma compreensão clara acerca das implicações desse princípio democrático básico e acredita, de fato, ser possível a intervenção militar direta nos rumos da política do país⁴⁹⁸.

Não obstante, durante o governo Trump, a resposta dos militares americanos à tentativa de politização pode ser considerada positiva. Com efeito, após a repercussão negativa causada por um episódio ocorrido no ano de 2020, que transmitiu a ideia de uma proximidade política entre as Forças Armadas com o governo, o Chefe do Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos se retratou publicamente, com o objetivo de afirmar a isenção do Exército em relação à política interna do país, além de se opor ao uso das forças federais para atuar na repressão aos protestos que tomavam conta do país à época⁴⁹⁹.

Em coerência a essa postura, os militares não apoiaram o ex-presidente, quando questionou os resultados das urnas e se recusou a aceitar a derrota na disputa pela sua reeleição em 2020. O posicionamento das Forças Armadas, em defesa do processo eleitoral, foi ao encontro do entendimento do Congresso e da Suprema Corte e demonstrou a resiliência das instituições democráticas americanas, no sentido de proteger o sistema constitucional. Mais do que isso, contribuiu para que a transferência de poder no país transcorresse de forma

⁴⁹⁷ *Ibid.*, pos. 598 (tradução livre). Consoante explica o autor, a guerra do Vietnã marcou uma mudança em relação ao partidarismo militar, que predominou enquanto vigorou o consenso sobre a guerra fria. Quando os militares sentiram que alguns de seus principais interesses estavam sendo ameaçados pela política partidária, muitos oficiais abandonaram essa postura isenta. Assim, e principalmente a partir do governo de Ronald Regan, o percentual de militares que se identificam como Republicanos aumentou progressivamente ao longo dos anos, enquanto o percentual de Democratas se manteve em patamares bem inferiores (*Ibid.*, pos. 591).

⁴⁹⁸ *Ibid.*, pos. 600.

⁴⁹⁹ O episódio diz respeito à divulgação de uma foto, em que o Chefe do Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos, Mark Milley, aparece ao lado do à época presidente Trump, em frente a uma igreja próxima à Casa Branca, enquanto a polícia dispersava violentamente uma manifestação pacífica nos arredores, contra o racismo e a violência policial, após o violento assassinato do negro George Floyd. (CHEFE ..., 2020).

pacífica⁵⁰⁰.

No Brasil, onde o histórico de intervenção militar é bem mais longo do que nos EUA e uma justiça de transição efetiva nunca foi implementada, após uma ditadura de mais de vinte anos, a situação é mais complicada. Não é consenso, pois, de que tenha havido sequer um golpe militar em 1964 e versões sobre um passado de glória, enquanto o Brasil esteve sob o período de exceção instaurado pelos militares, encontram ressonância em parte considerável da população. Por isso, narrativas sobre um suposto período de prosperidade, durante o regime militar, costumam ser utilizadas por lideranças e partidos de matizes mais conservadores e reacionários, servindo como estímulo à polarização político-ideológica⁵⁰¹.

De fato, as Forças Armadas brasileiras se profissionalizaram nas últimas décadas. Com o fim da ditadura, os militares retornaram aos quartéis e às funções da caserna, tendo sido respeitado o compromisso constitucional de se submeterem a líderes civis democraticamente eleitos desde então. Todavia, um episódio ocorrido, em 2018, fez ressurgir a ideia de que uma intervenção militar na política interna do país não está totalmente descartada. Com efeito, um alto comandante das Forças Armadas emitiu uma manifestação pública com o objetivo de influir em um processo judicial, que tramitava à época no Supremo Tribunal Federal, decisivo para o processo eleitoral em curso naquele mesmo ano⁵⁰².

Atualmente, o presidente do Brasil é um capitão da reserva do Exército, que possui boa parte dos ministérios chefiada por oficiais de carreira das Forças Armadas - inclusive oficiais de alta patente integrantes da ativa -, além de milhares de militares ocupando postos

⁵⁰⁰ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 46. O assunto foi comentado no tópico em que se tratou da situação dos Estados Unidos, em particular, no contexto da crise atual das democracias (capítulo 2.3.2.).

⁵⁰¹ Nesse sentido, a lição da historiadora Heloísa Starling: “Meio século depois, neste que é, ainda, o mais extenso período de vigência da democracia no Brasil republicano, os historiadores descobriram perplexos que nem o golpe de 1964 nem a ditadura militar tinham se transformado em história; entre determinados setores da sociedade, não há sequer consenso de que ocorreu um golpe de Estado naquele período. Na realidade, e sem que ninguém se desse muita conta do que estava acontecendo, os historiadores esbarraram em algo semelhante a uma mutação: os anos de 1964-85 ganharam novos contornos e se transformaram numa espécie de memória viva, conforme observou José Murilo de Carvalho; a narrativa do que aconteceu naquele período passou a ser alimentada não pelo relato dos fatos, mas por um punhado de versões mais ou menos fantasiosas, nas quais as pessoas escolhem aquela mais conveniente ou mais eficaz para seus propósitos. A postura mental que essa escolha representa, além do falatório e da disputa feroz que ela desencadeou, foi parar no centro do debate das eleições gerais de 2018.” (STARLING, 2019, p. 341-342).

⁵⁰² O processo judicial em questão fora impetrado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após haver sido condenado e preso em segunda instância por crimes de corrupção, a fim de que lhe fosse reconhecido o direito de disputar a eleição presidencial. Por meio de sua conta do Twitter, o general Villas Bôas, comandante do Exército brasileiro à época, escreveu: “Asseguro à Nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais”. Consoante José Álvaro Moisés, “A referência ao tema da impunidade era óbvia, se referia à possibilidade de o STF conceder o habeas corpus a Lula”. Posteriormente, o tom de ameaça, no caso de uma eventual liberação do ex-presidente, foi confirmado pelo próprio general publicamente (MOISÉS, 2020, p. 20, nota 4). De fato, o habeas corpus restou denegado pelo Pleno do Tribunal, por maioria de votos (BRASIL, 2018).

civis em sua gestão administrativa⁵⁰³. Essa participação massiva de militares no governo tornou ainda mais ambíguo o papel das Forças Armadas, na democracia brasileira, e confunde a opinião pública acerca do real envolvimento militar nas questões políticas⁵⁰⁴. Para além disso, vai ao encontro da tendência do populismo de transformar Estado e governo em uma coisa única⁵⁰⁵.

O protagonismo dos militares, no âmbito da administração pública brasileira, reduz a capacidade de controle pelos civis⁵⁰⁶ e traz à tona o partidatismo militar. Para além disso, essa intervenção militar em assuntos desvinculados de suas funções constitucionais, relacionadas à defesa nacional, desvirtua o processo político-democrático, considerando-se que as decisões executivas devem ficar cargo precipuamente de agentes civis, mais habituados à transparência e às relações horizontais, preceitos que norteiam o regime político vigente, conforme se discorreu nos tópicos imediatamente anteriores.

O papel das Forças Armadas, que é manter a higidez da pátria e proteger o seu povo e território, mormente contra eventual ameaça estrangeira ou paramilitar, não deve se confundir com os interesses políticos do governo. Diante disso, o envolvimento de militares na administração pública brasileira implica grandes retrocessos em termos democráticos, consoante explanam Otávio Amorim Neto e Igor Acácio. O primeiro deles é pôr em causa a supremacia civil no governo como um todo; o segundo é trazer a ameaça de uma intervenção militar para dirimir eventuais conflitos entre o Executivo e os demais Poderes da República, com respaldo na ambígua redação do artigo 142 da Constituição brasileira⁵⁰⁷. E, finalmente, o terceiro é o enfraquecimento da própria defesa nacional, porquanto, paralelamente à alta participação política dos militares, ocorre a delegação da política de defesa do país que, sem os civis para ditar as prioridades, acaba por deixar as Forças Armadas também sem o apoio da classe política e da sociedade civil para dar seguimento a seus projetos institucionais⁵⁰⁸.

Quando os oficiais de carreira ingressam nos quadros do administração pública, em

⁵⁰³ Em julho de 2020, foram identificados 6.157 (seis mil, cento e cinquenta e sete) militares, entre integrantes da ativa e da reserva, ocupando cargos civis no governo federal. Segundo o levantamento do TCU, o número representava mais que o dobro de militares no governo anterior do ex-presidente Michel Temer (2.765). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 3).

⁵⁰⁴ MOISÉS, 2020, p. 48.

⁵⁰⁵ BRITO, 2021, p. 247.

⁵⁰⁶ AMORIM NETO; ACÁCIO, 2020.

⁵⁰⁷ “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, **à garantia dos poderes constitucionais** e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.” (grifou-se) De acordo com o historiador brasileiro, José Murilo de Carvalho, esse dispositivo, que foi reproduzido com sutis alterações de redação em todas as Constituições da República, à exceção da Constituição de 1937, atribui um papel político às Forças Armadas e pode abrir espaço para uma ação militar intervencionista. (DE CARVALHO, 2020).

⁵⁰⁸ AMORIM NETO; ACÁCIO, 2020.

funções estranhas àquelas de natureza tipicamente militar, deixam de representar uma instituição estatal para incorporar interesses próprios do governo. O que se agrava pelo fato de ser crescente o partidatismo entre os militares e predominar a ideia de ser admissível a influência militar nas decisões políticas, conforme se constata a partir das realidades brasileira e dos Estados Unidos registradas linhas acima.

Nos Estados Unidos, não obstante a tentativa de cooptação de militares em governos anteriores e o aumento do partidatismo entre os oficiais de carreira, no último governo liderado pelo populista Donald Trump, as Forças Armadas se posicionaram em prol do sistema constitucional, no momento crucial para a democracia norte-americana, em que a legitimidade do processo eleitoral fora contestada pelo ex-presidente, à época ainda no cargo, o que foi decisivo para evitar o início de um colapso democrático no país.

No caso do Brasil, a participação em massa de militares no governo, tanto em postos-chaves da administração pública como em cargos nos escalões inferiores do Poder Executivo, já provocou tensionamentos para o sistema político. Num desses episódios, no ano de 2020, sobreveio uma intensa controvérsia acerca da possibilidade de as Forças Armadas atuarem como uma espécie de poder moderador, para justificar uma intervenção militar, num contexto em que as relações entre o governo e o Supremo Tribunal Federal estavam bastante estremecidas, em razão da polêmica acerca do cumprimento de decisões judiciais pelo presidente da República⁵⁰⁹.

Desse modo, não é possível saber, no momento, como se posicionarão as instituições militares na hipótese de uma possível reprodução do cenário norte-americano de contestação ao resultado das urnas em 2022, considerando os constantes ataques e ameaças desferidos pelo presidente brasileiro ao sistema de votação no país e à Justiça Eleitoral, iniciados ainda bem antes das eleições⁵¹⁰.

Nos casos dos governos dos Estados Unidos e do Brasil, pôde-se notar, portanto, que a tentativa de manipulação das Forças Armadas, por parte das lideranças populistas, foi ainda mais agressiva do que em governos civis anteriores. Embora eleitos pelo voto popular, após alcançarem o poder, tanto o ex-presidente americano como o presidente brasileiro não demonstraram muito apreço ao sistema eleitoral - aliás, como é típico do populismo no poder, que se fia menos nas formalidades eleitorais do que na popularidade do líder⁵¹¹. Por isso, o

⁵⁰⁹ DE CARVALHO, 2020. Dentre outros episódios, conforme o relato de Sérgio Abranches. (ABRANCHES, 2021).

⁵¹⁰ INTERNATIONAL IDEA, 2021, p. 9 e 15. Nesse sentido, Sérgio Abranches não descarta a possibilidade de um golpe militar clássico, ante a proximidade do atual presidente brasileiro das Forças Armadas e das polícias militares. (ABRANCHES, 2021).

⁵¹¹ BRITO, 2021, p. 212-213.

risco de ruptura democrática é ainda maior quando um governante populista e carismático tem o poderio militar em suas mãos, pois poderá manipulá-lo para impedir que a transferência de poder ocorra na forma constitucional, acaso o resultado das urnas não corresponda às suas pretensões de vitória.

Ainda que as instituições democráticas sejam suficientemente fortes para resistir e proteger o sistema constitucional, como ocorreu nos Estados Unidos ao término do governo Trump, em 2021, isso não acontece sem abalos “às grades que sustentam a democracia”. Pelo contrário, deixa fissuras, que podem ceder espaço a investidas antidemocráticas futuras e demandam tempo para se recompor, como no episódio recente da sociedade norte-americana, que resultou na invasão ao Capitólio e contribuiu para torná-la ainda mais polarizada e dividida. Se, por outro lado, o sistema político não for capaz de garantir a sucessão pacífica no Poder do Executivo, é o pior cenário possível e o populismo se converte em ditadura.

3.2. Do populismo ao limiar do autoritarismo

É bastante difícil definir o populismo, considerando especialmente a sua fluidez ideológica, através da qual pode adquirir formas tanto de direita como de esquerda, consoante já comentado em tópicos anteriores do trabalho. Contudo, é possível identificar traços característicos que remanescem em todas as suas variantes, especialmente aqueles que remetem ao seu caráter autoritário, em suma: intolerância com as minorias; não reconhecimento de legitimidade à oposição política; centralidade do Executivo, enquanto os outros Poderes são enfraquecidos ou cooptados para imposição da ideologia populista; intimidação às mídias independentes; e um nacionalismo exacerbado, em detrimento de qualquer outra forma de expressão distinta da cultura de uma “maioria nacional”⁵¹².

Federico Finchelstein vai ainda mais além, para ressaltar a estreita ligação entre o populismo e o fascismo⁵¹³, mormente em se tratando do populismo de extrema-direita contemporâneo, atualmente em ascensão, seja na oposição ou no poder, em várias regiões do mundo. Nesse sentido, o historiador argentino se refere ao ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, e ao atual presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, como líderes “populistas pós-fascistas”, por partilharem de objetivos comuns, quais sejam, o racismo, a xenofobia e a violência política⁵¹⁴.

⁵¹² FINCHELSTEIN, 2019, p. 57.

⁵¹³ Conforme já referenciado no tópico em que se abordou o populismo especificamente, como uma das deformidades democráticas estudadas no primeiro capítulo (cap. 1.4.2.).

⁵¹⁴ FINCHELSTEIN, 2019, p. 13-19.

Considerando ser bastante comum governantes populistas investirem contra as instituições e os procedimentos democráticos, a fim de ampliar seus poderes, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, a partir do “«*litmus test*» de lealdade ao regime democrático” criado por Juan Linz⁵¹⁵, desenvolveram um esquema de quatro principais indicadores de comportamento autoritário, que devem ser avaliados após o líder assumir o poder. O primeiro deles é a *rejeição às regras democráticas do jogo*, que pode se configurar de diversas maneiras, como a rejeição à própria Constituição do país e a tentativa de deslegitimar o sistema eleitoral vigente. As outras três são: *negação da legitimidade dos oponentes políticos; tolerância ou encorajamento à violência; e propensão a restringir liberdade civis de oponentes, inclusive a mídia*⁵¹⁶.

Nos próximos tópicos, serão mencionadas algumas dessas práticas autoritárias, adotadas por governantes populistas, que não se restringem aos exemplos mencionados acima, do Brasil e dos Estados Unidos, e comprovam como o populismo representa um risco ainda maior para a democracia quando se encontra no governo ou, ainda, como “projeto alternativo de poder”⁵¹⁷.

3.2.1. Intolerância com minorias sociais e políticas

Conforme já comentado no capítulo anterior, no tópico referente à polarização política e social, o populismo de direita ressurgiu para defender valores conservadores, como a família e um estilo de vida tradicional. Em princípio, esse poderia representar um aspecto positivo desse novo populismo, no sentido de resgatar a conflituosidade ideológica esquecida diante do domínio do discurso único da agenda progressista de esquerda nos últimos anos⁵¹⁸.

O problema é que o populismo é avesso ao pluralismo e se no discurso ou em sua narrativa já tende para um tipo de conflituosidade excludente e moralista⁵¹⁹, quando está no poder o projeto político populista, especialmente na sua vertente conservadora de direita, destina-se a restringir direitos de minorias sexuais, de gênero, étnico-raciais e religiosas, com o objetivo de moldar a sociedade conforme a ideologia populista, que não tolera a diversidade. O populismo de esquerda, por outro lado, que direciona sua intolerância para as minorias políticas, pode apoiar ocasionalmente políticas de promoção da igualdade de gênero

⁵¹⁵ LINZ, 1978, p. 29-31.

⁵¹⁶ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 338-361.

⁵¹⁷ BRITO, 2021, p. 208.

⁵¹⁸ Acerca do tema, tratou-se com mais profundidade na segunda parte do capítulo 2. (cap. 2.5.2.).

⁵¹⁹ Sobre o discurso extremado e violento de Bolsonaro durante sua campanha eleitoral à presidência do Brasil e em seu histórico de vida política: FINCHELSTEIN, 2019, p. 15.

e sexual⁵²⁰.

No Brasil, algumas iniciativas do governo federal, ainda nos primeiros anos de mandato do presidente Bolsonaro, um populista de direita ultraconservador, no sentido de retroceder em relação a políticas afirmativas e de inclusão de minorias raciais (pessoas negras e indígenas) e/ou pessoas com deficiência, somente não seguiram adiante em razão de forte reação da sociedade civil e de outras instituições públicas, ou em decorrência de decisões judiciais. Cite-se como exemplo dessa agenda racista a tentativa de extinção do incentivo para o ingresso de negros, indígenas e pessoas com deficiência, por meio da reserva de vagas, em cursos de pós graduação de universidades públicas, que acabou revogada pelo próprio MEC, em virtude da repercussão negativa após o anúncio da medida⁵²¹. No mesmo sentido, consigne-se a exclusão de nomes de personalidades negras da lista da Fundação Palmares - instituição pública federal que se destina a promover e preservar os valores e referenciais históricos da cultura negra no país – ; sustada, entretanto, por decisão judicial⁵²². Não está eliminada, todavia, a possibilidade de pautas excludentes virem a ser retomadas pelo governo federal, a qualquer tempo, mormente em um eventual segundo mandato do presidente Bolsonaro.

Nos Estados Unidos, Trump se elegeu com base num discurso nacionalista, típico da extrema-direita contemporânea, prometendo medidas anti-imigração, como a construção de um muro na fronteira com o México. O muro não foi construído, assim como é bastante questionável se a medida, de fato, contribuiria para reduzir o fluxo de imigrantes no território americano⁵²³. Por isso serviu muito mais para alimentar a sua narrativa polarizada e cativar o eleitorado insatisfeito com as políticas de combate à imigração ilegal no país em governos anteriores⁵²⁴.

De uma forma geral, contudo, a política de controle da imigração foi bastante endurecida logo no início do governo Trump, ameaçando inclusive imigrantes residentes há anos nos EUA, por meio da expansão e da aceleração abusiva, segundo o Human Rights

⁵²⁰ Nesse sentido: “A repressão sexual ou de gênero, como tentativas atualmente repressivas de proibir mulheres muçulmanas de usar o véu islâmico nalguns países europeus, por exemplo, aparece de várias formas na maioria dos populismos de direita. Desde Trump a Berlusconi e a Menem e Bucaram, alguns exemplos importantes do populismo de direita têm promovido estereótipos femininos e distinções de gênero muito tradicionais e até repressivos, enquanto em países como a Argentina e a Bolívia os populistas de esquerda têm apoiado alterações legislativas importantes para promover a igualdade de gênero e sexual.” (*Ibid.*, p. 312-313).

⁵²¹ Disponível em: [MEC revoga portaria que acabava com incentivo a cotas para negros, indígenas e pessoas com deficiência na pós-graduação | Educação | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/04/06/mec-revoga-portaria-que-acabava-com-incentivo-a-cotas-para-negros-indigenas-e-pessoas-com-deficiencia-na-pos-graduacao.html). Acesso em: 6 abr. 2022.

⁵²² BRASIL, 2021^a.

⁵²³ De acordo com Adam Przeworski, “Na realidade, há razões para acreditar que, se a fronteira fosse totalmente aberta, haveria sempre menos mexicanos em situação ilegal nos Estados Unidos: diminuir o risco de não poder voltar reduziria os incentivos para ficar ilegalmente.” (PRZEWORSKI, 2020, p. 144).

⁵²⁴ MOUNK, 2019, pos. 544.

Watch, de procedimentos de deportação e de processos penais por delito de deportação. Programas de acolhimento de refugiados também foram limitados, através de decretos executivos, assim como foi enfraquecida a proteção tradicionalmente conferida a crianças migrantes e refugiadas⁵²⁵.

Na Índia, consoante já relatado na primeira parte do capítulo anterior⁵²⁶, o governo liderado por Narendra Modi tem adotado políticas que ameaçam a liberdade de religião e fomentam o conflito religioso. Enquanto a maioria hindu é protegida pelo partido de Modi, o partido hindu-nacionalista *Bharatiya Janata Party*, os cidadãos mulçumanos sofrem ao ver crescer o preconceito ao islã na região e com a restrição legal de direitos, o que chega a violar a tradição secular do Estado indiano⁵²⁷.

Finalmente, na Hungria, onde o governo populista de Viktor Orbán tem conseguido legalizar o autoritarismo, foram aprovadas leis que limitam os direitos de minorias sexuais, desde o banimento do ensino de gênero nas escolas⁵²⁸ à proibição da adoção de crianças por casais homossexuais⁵²⁹, dentre outras medidas de cunho sexista.

A política é outro campo em que o populismo demonstra seu viés antipluralista ao negar legitimidade à concorrência, pois, no projeto de poder populista, o lugar reservado à oposição é extremamente restrito. O discurso inflamado e agressivo de lideranças de extrema-direita como Donald Trump, Jair Bolsonaro⁵³⁰ e o líder filipino Rodrigo Duterte⁵³¹ deixa claro que a hostilidade aos opositores é comum qualquer que seja a variante populista. Conduta que corresponde ao segundo indicador de tendência autoritária descrito pelos cientistas políticos referidos no tópico anterior, qual seja: *negação da legitimidade dos oponentes políticos*⁵³².

Bolsonaro costuma exaltar o regime militar brasileiro e seus torturadores⁵³³, justificando as mortes e demais crimes cometidos, durante o período ditatorial, na salvaguarda do país do comunismo à época. No caso de Trump, sua retórica eloquente contra a regularidade do processo eleitoral de 2020, que frustrou a sua reeleição, reverberou uma ação violenta. Mesmo sem contar com o apoio policial ou das Forças Armadas, incitados pelo ex-presidente, seguidores do ex-presidente invadiram o Congresso americano, cujo resultado

⁵²⁵ HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, p. 595-596.

⁵²⁶ Especificamente, no tópico sobre os países em destaque no recrudescimento da crise democrática (cap. 2.3.1.).

⁵²⁷ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 31.

⁵²⁸ INTERNACIONAL IDEA, 2021, p. 27.

⁵²⁹ FREEDOM HOUSE, 2021, p. 11.

⁵³⁰ ABRANCHES, 2019, p. 24-25.

⁵³¹ Sobre as semelhanças entre as campanhas e o estilo de Donald Trump e Rodrigo Duterte, consulte-se MOORE, 2019, p. 123-124.

⁵³² LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 350.

⁵³³ ABRANCHES, 2021.

foram cinco mortes, a prisão de dezenas de pessoas e atos de depredação⁵³⁴. Nesse aspecto, tanto o ex-presidente dos Estados Unidos como Bolsonaro se encaixam perfeitamente no terceiro “indicador de comportamento autoritário”, consoante o quadro de avaliação formulado por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt referido linhas acima, qual seja: *Tolerância ou encorajamento à violência*⁵³⁵.

Nas Filipinas, para além do discurso violento, a política de repressão ao crime do presidente Duterte inclui execuções em massa, assim como são frequentes as denúncias de assassinatos políticos, ameaças e assédio a ativistas de esquerda e defensores de direitos humanos⁵³⁶. O que torna a situação do país bem mais grave e elevou a deterioração democrática ao patamar do autoritarismo, segundo o V-Dem Institute⁵³⁷.

Mas, é sobretudo no populismo de esquerda que a intolerância é canalizada para as minorias políticas⁵³⁸. Mesmo sendo capaz de ampliar a participação política, mediante o reconhecimento constitucional de grupos étnicos e a concessão de direitos sociais, como ocorreu na Bolívia, com Evo Morales, por exemplo, o governo populista não legitima a rivalidade política⁵³⁹. No limite, reprime com violência a dissidência, aprisionando os opositores ao regime e restringindo as liberdades de expressão e de manifestação, como se viu acontecer na Venezuela⁵⁴⁰, e mais recentemente na Nicarágua, onde o populismo de esquerda já se converteu em autoritarismo em ambos os países⁵⁴¹.

Mediante a adoção de políticas excludentes, os governos populistas mantêm as sociedades divididas e polarizadas, além de criar categorias menos privilegiadas de cidadãos, os quais são privados do exercício pleno da cidadania, consoante percebe-se dos exemplos

⁵³⁴ SANCHES, 2021. É muito difícil saber como essas mensagens serão repercutidas entre os eleitores e os apoiadores de seus emissores. Nesse sentido, segundo Sérgio Abranches, “No contexto de emoções violentas, as consequências podem ser muito graves. A agressividade exacerbada pode matar e ferir pessoas.” (ABRANCHES, 2019, p. 24-25). Exatamente como se viu acontecer no episódio da invasão ao Capitólio.

⁵³⁵ De acordo com os professores de Harvard, o indicador será confirmado se os líderes em questão: “têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita”; **“patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes;”** “endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica”; **“elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo”** (grifou-se). (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 351-371).

⁵³⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, 2021, p. 541-543.

⁵³⁷ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 18, 31; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 19, 45.

⁵³⁸ Sobre o assunto, discorreu-se no cap. 1.4.2.

⁵³⁹ FINCHLSTEIN, 2019, p. 191.

⁵⁴⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, p. 617-624.

⁵⁴¹ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 36-37; ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 48; V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 22, 45. Sobre a conversão de regimes híbridos em autoritarismo puro, a partir da repressão violenta à oposição, discorrem Steven Levitsky e Lucan Way: “In some regimes, overt repression – including the arrest of opposition leaders, the killing of opposition activists, and the violent repression of protest – is widespread, pushing regimes to the brink of full authoritarianism.” (LEVITSKY; WAY, 2010, pos. 445).

ilustrativos mencionados acima. Apesar de prometer restituir a democracia para o “povo”, quando assume o poder, o populismo, qualquer que seja a sua variante, minimiza a participação política, afastando os cidadãos da tomada relevante de decisões⁵⁴². Sem um ambiente de paz social e igualdade, a democracia não pode se desenvolver, por isso o populismo deforma o regime democrático e abre espaço para a sua substituição por modelos políticos autoritários.

3.2.2. Restrições às liberdades de expressão e de imprensa e perseguição a opositores

O quarto e último indicador elencado por Levitsky e Ziblatt, para identificar políticos autoritários, é a *propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia*⁵⁴³. Apesar de considerar o populismo um “pêndulo ideológico” por suas variações à esquerda e à direita do espectro político, Federico Finchelstein enumera algumas características essenciais que, segundo o historiador argentino, permanecem constantes em qualquer uma de suas formas, como, por exemplo, “tentativas contínuas de intimidar o jornalismo independente”, dentre outras condutas antidemocráticas⁵⁴⁴. O que relaciona diretamente o populismo ao autoritarismo, cuja tendência pode ser identificada através do comportamento genérico destacado acima, dentro do quadro de avaliação formulado pelos cientistas políticos norte-americanos.

Conforme já exposto no capítulo em que se abordaram os países onde a deterioração democrática se encontra em curso (cap. 2.3.1.), o processo em direção à autocratização possui um padrão semelhante, no qual as liberdades de imprensa e de informação são as primeiras a serem atacadas, seguidas de limitações ao direito de livre expressão e manifestação, mediante restrições aos movimentos civis contrários ao governo, e à liberdade de cátedra.

A relação conflituosa de lideranças populistas com os veículos de imprensa e com a academia é bastante conhecida, pois não costumam conviver bem com a crítica e parecem aceitar apenas a sua própria visão dos fatos, frequentemente respaldada em teorias conspiratórias⁵⁴⁵. Nesse sentido, de acordo com Federico Finchelstein, não admitir que a verdade seja “determinada empiricamente” é mais um aspecto que interrelaciona o populismo

⁵⁴² FINCHELSTEIN, 2019, p. 196.

⁵⁴³ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 351 e 362.

⁵⁴⁴ FINCHELSTEIN, 2019, p. 58.

⁵⁴⁵ Conforme mencionado no tópico em que o populismo foi abordado, especificamente, na parte inicial do trabalho (cap. 1.4.2.).

ao fascismo⁵⁴⁶.

Segundo Pierre Rosanvallon, a crítica generalizada aos meios comunicação e à imprensa - tema central na narrativa populista - deve ser entendida a partir do modelo de democracia baseado no imediatismo proposto pelo populismo. Assim, os ataques populistas a veículos e profissionais de imprensa não são frutos de meros arroubos ou da insatisfação com jornalistas críticos. Na visão populista, pois, a mídia seria mais uma instituição intermediária ilegítima, porque macula a opinião pública, enquanto expressão da “vontade geral”, ao invés de contribuir para sua formação espontânea. Ao lado dessa ilegitimidade de cunho “funcional”, na expressão utilizada por Rosanvallon, haveria uma “ilegitimidade moral”, em face da dependência da imprensa tradicional de recursos financeiros, o que coloca as empresas de comunicação sob a suspeita de defender sempre o interesse de poderosos econômicos, conforme a retórica populista⁵⁴⁷.

A influência do dinheiro nos meios de comunicação, com o objetivo de privilegiar interesses particulares, é um fato⁵⁴⁸. Entretanto, quando ascende ao poder, o populismo não trabalha para assegurar que os veículos de imprensa e de mídia funcionem de forma livre e independente. Ao invés disso, as ameaças e restrições às liberdades de imprensa e de informação são frequentes nos governos populistas, tanto de direita como de esquerda, consoante será demonstrado na sequência do capítulo. Paralelamente, seus líderes tendem a privilegiar e proteger aqueles alinhados ao governo e que, portanto, podem ser usados para propagar a sua ideologia.

No Brasil, sob o atual comando de um governo populista de extrema-direita, consoante já referido no tópico sobre a situação do país em particular, junto com a dos Estados Unidos, foram presenciados ataques semelhantes àqueles desferidos por Trump, enquanto ocupou a presidência, com o objetivo de desacreditar os principais e mais tradicionais veículos de mídia do país⁵⁴⁹. Reforçando a violação à liberdade de imprensa no Brasil, relatórios produzidos pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), relativos aos anos de 2019 e 2020, registraram números alarmantes de ofensas e ameaças a jornalistas e a veículos de comunicação, tendo o presidente Bolsonaro como o principal responsável, seja através de declarações diretas, seja de políticas de seu governo⁵⁵⁰.

Os relatórios apontam, ainda, para o fato de o comportamento do presidente brasileiro

⁵⁴⁶ FINCHELSTEIN, 2019, p. 34.

⁵⁴⁷ ROSANVALLON, 2020, p. 38-39.

⁵⁴⁸ Acerca dos mecanismos para proteger as liberdades de imprensa e de informação da influência desproporcional do dinheiro, sem restringir a liberdade de expressão, vide capítulo 1.3.1., parte final.

⁵⁴⁹ Vide capítulo 2.3.2. Nesse sentido, leia-se também: BRUBAKER, 2017, p. 17.

⁵⁵⁰ FENAJ, 2020, p. 4; FENAJ, 2021, p. 4-6.

estimular a prática de violência contra os profissionais de imprensa⁵⁵¹; casos de censura a jornalistas funcionários da empresa pública EBC⁵⁵² (Empresa Brasil de Comunicação); e descredibilização generalizada da imprensa⁵⁵³. Dentre as políticas adotadas, cite-se possível direcionamento da publicidade oficial para favorecer veículos alinhados com a ideologia do governo federal ou para retaliar empresas de comunicação críticas do presidente, consoante representação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão⁵⁵⁴.

Desse modo, o Brasil caiu para a zona vermelha de países no ranking mundial de liberdade de imprensa, publicada pela ONG *Repórteres sem Fronteiras*, ao lado de ditaduras, como o Afeganistão, os Emirados Árabes Unidos, a Nicarágua, a Rússia, e a Venezuela, dentre outros governos autoritários ou tendentes ao autoritarismo como a Turquia e a Índia⁵⁵⁵.

Os ataques à liberdade de imprensa e de expressão pelo governo federal brasileiro incluíram, ainda, estratégias de censura indireta e intimidação, através da elaboração de dossiês para catalogar opiniões e manifestações de jornalistas, servidores públicos, professores universitários e cidadãos em geral⁵⁵⁶. Nesse contexto, foi revelado, no ano de 2020, que o Ministério da Justiça realizava vigilância interna para monitorar servidores públicos federais e professores críticos do governo e defensores da democracia, identificados como integrantes do “movimento antifascismo”. O governo alegou se tratar de trabalho rotineiro de inteligência de segurança pública; contudo, os “(...) atos do Ministério da Justiça e Segurança Pública de produção ou compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se e associar-se” foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF n.º 722/DF)⁵⁵⁷.

A vigilância interna, se comum nos governos totalitários, em que há o total aniquilamento das liberdades individuais pelo Estado, que passa a controlar todos os aspectos

⁵⁵¹ *Ibid.*; *Ibid.*

⁵⁵² FENAJ, 2021, p. 35-36.

⁵⁵³ FENAJ, 2020, p. 25-38; FENAJ, 2021, p. 40-63.

⁵⁵⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020^b, p. 2-4; 21.

⁵⁵⁵ Disponível em: https://rsf.org/pt/classificacao_dados. Acesso em: 11 abr. 2022.

⁵⁵⁶ Para além da “ameaça de cerceamento ao direito à informação e à livre expressão política representado pelo mencionado relatório”, a PFDC, por meio de nota pública, alertou para “(...) o possível desvio de finalidade na destinação de recursos públicos para sua elaboração”. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020^c).

⁵⁵⁷ BRASIL, 2022^a, p. 1-2. Assim como a PFDC, no caso do dossiê sobre os profissionais de mídia referido na nota acima, o STF, reconheceu que “O uso da máquina estatal para a colheita de informações de servidores com postura política contrária ao governo caracteriza desvio de finalidade”. (BRASIL, 2022^a, p. 26-27).

da vida humana⁵⁵⁸; nas nações democráticas, somente deve ser tolerada quando realizada no contexto de fatos graves e de investigações criminais (combate ao terrorismo, a crimes de tráfico internacional de drogas, de pessoas etc.), sempre de forma excepcional. Quando tem por escopo simplesmente monitorar cidadãos nacionais por motivações pessoais e políticas, normalmente sob o genérico argumento de manter a ordem e segurança públicas, merece total repúdio, pois subverte a lógica em que se funda o Estado democrático de direito, que impõe limites à ação estatal e segundo o qual todo poder emana do povo. Em consequência disso, são os cidadãos que devem controlar o Estado e se proteger de seus excessos, e não o contrário⁵⁵⁹.

Em outro aspecto, mas com o mesmo foco de intimidação às liberdades de expressão e de opinião, o governo Bolsonaro investiu diretamente contra a liberdade de cátedra, através de medidas que pretenderam coartar a autonomia universitária, tais como o contingenciamento de recursos orçamentários, por meio de decretos presidenciais⁵⁶⁰; e a intervenção na nomeação de reitores das universidades, sem respeitar os processos internos e democráticos de escolha⁵⁶¹. Para além da tentativa de desqualificar alunos, professores e o trabalho desenvolvido nas instituições públicas de ensino superior, por meio de ofensas deliberadas proferidas pelo próprio ministro da Educação de seu governo⁵⁶².

O anti-intelectualismo constitui uma das marcas essenciais da política fascista⁵⁶³, o

⁵⁵⁸ “O domínio totalitário, porém, visa à abolição da liberdade e até mesmo à eliminação de toda espontaneidade humana e não a simples restrição, por mais tirânica que seja, da liberdade.” (ARENDRT, 2013, p. 512). José Melo Alexandrino resume as características do totalitarismo: “(1) pela presença de uma ideologia como princípio absoluto de governo, (2) pela existência de um poder político ilimitado, face ao Direito e à moral, e (3) pela completa aniquilação e instrumentalização da pessoa humana, manipulada e dissolvida”. (ALEXANDRINO, 2017, p. 182).

⁵⁵⁹ De acordo com Martin Moore, “O conhecimento íntimo e ilimitado do cidadão pelo Estado põe em perigo a autonomia individual, compromete a privacidade e confere às autoridades muito mais poder sobre os cidadãos.” Na sequência, o autor aduz que, assim como as empresas privadas que trabalham com plataformas de internet para obter dados pessoais e traçar perfis de usuários para fins comerciais, governos, nomeadamente os de viéses autoritários como a China, alinharam-se também a essas plataformas digitais para impor censura, vigiar e controlar as ideias e as opiniões de seus cidadãos. (MOORE, 2019, 239, 243 ss.). Para um aprofundamento sobre o complexo e sempre atual tema da vigilância interna realizada pelo Estado, consulte-se: FONTES JUNIOR, 2006, p. 177-182.

⁵⁶⁰ Vide Decretos n.º 9.725, de 12 março de 2019, e n.º 9.794, de 14 de março de 2019.

⁵⁶¹ Medida Provisória n.º 979, de 09 de junho de 2020. A MP foi, porém, revogada após ser devolvida pelo Senado Federal excepcionalmente, sem haver sido submetida ao processo legislativo, por ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência (cf. artigo 62, *caput*, da CRFB). (Disponível em: [Governo revoga MP que autorizava Weintraub a nomear reitores durante a pandemia — Senado Notícias](#). Acesso em: 16 jun. 2022).

⁵⁶² Para um aprofundamento acerca do assunto: FERREIRA, 2021.

⁵⁶³ Nesse sentido, Jason Stanley afirma que “A política fascista procura minar o discurso público atacando e desvalorizando a educação, a especialização e a linguagem.” (STANLEY, 2020, p. 48).

qual se reproduz a partir de ataques diretos às instituições de ensino⁵⁶⁴, como aqueles mencionados acima, praticados no Brasil, mas que não se restringem ao caso brasileiro, consoante demonstrar-se-á nos parágrafos seguintes. O anti-intelectualismo, portanto, tem sido também uma constante na ideologia populista contemporânea⁵⁶⁵, o que confirma a tese de Finchelstein, segundo a qual o populismo seria uma reformulação do fascismo, em termos mais democráticos, pois admite o processo eleitoral de escolha dos governantes, porém sem abdicar de sua natureza autoritária antipluralista e intolerante com os opositores⁵⁶⁶.

Na Índia e na Turquia, o quadro de violação às liberdades de expressão e de manifestação é ainda mais grave, pelo que já se descreveu na primeira parte do capítulo anterior⁵⁶⁷. Com efeito, o governo indiano, liderado pelo partido hindu-nacionalista BJP, criou um ambiente hostil e de criminalização a jornalistas e cidadãos em geral contrários ao governo, que envolve até mesmo ameaças de mortes e assassinatos de críticos do hinduísmo⁵⁶⁸.

Semelhantemente, na Turquia, o presidente Recep Erdogan aproveitou-se da tentativa de golpe militar, que sofrera em 2016, para prender jornalistas e também acadêmicos opositores ao seu governo, mediante acusações indiscriminadas de terrorismo⁵⁶⁹. Ademais, o governo turco, utilizando-se de “poderes quase-ditatoriais”, concedidos ao presidente após um referendo em 2017, alterou os currículos escolares para reformular a educação no país, com o objetivo de “(...) reduzir a ênfase em ideias seculares e eliminar teorias científicas que contrariam a ideologia religiosa, como a evolução”. Na Turquia, destarte, a liberdade de expressão e de ensino são coartadas, para fins de imposição religiosa, em detrimento da tradição secular que fez parte da sociedade turca⁵⁷⁰.

Na Hungria - ainda que sem prisões e mortes -, o primeiro-ministro Viktor Orbán, junto com o seu partido, o Fidesz, instituiu um regime abrangente, que conseguiu controlar o Tribunal Constitucional, a economia, a mídia, as instituições culturais e a academia⁵⁷¹. De acordo com Steven Levitsky e Lucan Way, Orbán e seus aliados conseguiram controlar mais de quinhentos veículos de comunicação, mediante a distribuição seletiva de publicidade

⁵⁶⁴ Tais ataques podem ser resumidos através das seguintes práticas, segundo Emanuel de Melo Ferreira: “(...) a) cortes orçamentários não justificados; b) expurgo de professores tidos como inimigos; c) proibição de discussão de questões de gênero ou relacionadas às minorias em geral”. (FERREIRA, 2021, p. 123).

⁵⁶⁵ Em sentido semelhante: *Ibid.*, p. 121.

⁵⁶⁶ FINCHELSTEIN, 2019, p. 44, 58. Acerca do assunto, já se comentou com mais detalhes no capítulo 1.4.2.

⁵⁶⁷ Vide, especificamente, tópico 2.3.1.

⁵⁶⁸ CHAKRABORTTY, 2015; MOUNK, 2019, pos. 596.

⁵⁶⁹ MOUNK, 2019, pos. 596; RUNCIMAN, 2019, p. 59.

⁵⁷⁰ STANLEY, 2020, p. 62.

⁵⁷¹ BRUBAKER, 2017, p. 17.

estatal, enquanto a mídia independente perdeu patrocinadores por temerem represálias políticas. O que provocou o fechamento de canais independentes e de oposição, deixando a imprensa do país praticamente sem espaço para os críticos do governo⁵⁷².

No âmbito acadêmico, a Universidade Centro-Europeia, que se dedica especialmente ao estudo de questões de gênero, dentre outros temas, foi forçada a deixar a Hungria⁵⁷³. Os movimentos nacionalistas de extrema-direita mundo afora, usualmente, estigmatizam o ensino de gênero alegando que desrespeita os costumes da família tradicional, por isso têm como bandeira comum o seu banimento ou a proibição de sua inclusão na educação escolar⁵⁷⁴.

A negação do pluralismo de ideias parece fazer parte do projeto de poder autoritário populista em todas as suas diferentes formas. Quando o partido populista de esquerda, Syriza, chegou ao poder, na Grécia, adotou comportamento semelhante. O Estado passou a controlar a programação que iria ao ar, limitou o número de concessões de TV e chegou a provocar o fechamento de uma revista que criticou um agente do governo de Aléxis Tsípras⁵⁷⁵. Nesse sentido, Federico Finchelstein discorre sobre a conversão do Syriza depois de assumir o governo, que acabou por se transformar em um partido “menos pluralista e horizontal”⁵⁷⁶.

Andrew Arato aduz que, embora “a competição democrática, o debate público e a pluralidade da sociedade civil” coexistam no populismo enquanto movimento, são frequentemente limitados por governos populistas, como nos casos dos Estados Unidos, da Grécia e, especialmente, do Brasil referenciados acima, e sempre reprimidos, quando se trata de regime⁵⁷⁷, como, por exemplo, na Hungria e na Turquia⁵⁷⁸.

Dessarte, a busca incessante do populismo por silenciar os seus opositores acaba por deixar bastante tênue a linha que separa a democracia do autoritarismo, nomeadamente naqueles países onde o populismo conseguiu se institucionalizar através de leis e reformas constitucionais, como na Hungria. Nos casos em que a perseguição aos “inimigos” do governo atingiu um elevado nível de repressão e violência, como na Índia e na Turquia, chega a se aproximar de modelos ditatoriais. Ainda assim, conforme aduz Federico Finchelstein, é rara a conversão do populismo em fascismo, a menos que se torne totalmente

⁵⁷² LEVITSKY; WAY, 2019, p. 2-3. Sobre o assunto, reporta-se, ainda, ao cap. 2.3.1., no qual também se comentou acerca do processo similar de controle da mídia pelo governo populista da Andrzej Duda, na Polônia.

⁵⁷³ FERRAZ, 2021; MOUNK, 2019, pos. 210-222.

⁵⁷⁴ STANLEY, 2020, p. 64. No Brasil, foram editadas leis locais proibindo a discussão sobre questões de gênero em escolas municipais, que ficaram conhecidas como “escola sem partido”. Uma dessas leis foi submetida ao controle de constitucionalidade do STF, que julgou inconstitucional a prática (APDF n.º 457/GO [BRASIL, 2020^a]).

⁵⁷⁵ MOUNK, 2019, pos. 647.

⁵⁷⁶ FINCHELSTEIN, 2019, p. 195.

⁵⁷⁷ ARATO, 2018, p. 4 (tradução livre).

⁵⁷⁸ FINCHELSTEIN, 2019, p. 161.

antidemocrático⁵⁷⁹.

Mesmo considerando o populismo contemporâneo de direita, que surge inicialmente com a pretensão de resgatar o conflito ideológico entre a esquerda e a direita, nos últimos anos apaziguado, constata-se que, quando atinge o poder, a sua estratégia permanece excludente. Pois restringe o espaço para a crítica e deslegitima a oposição, levando o confronto para o campo da moral, como se existissem apenas o lado dos “bons” e o outro dos “maus”⁵⁸⁰. Se o discurso progressista predomina nos círculos acadêmicos e midiáticos, segundo aduz Alexandre Franco de Sá⁵⁸¹, o populismo emergente, por sua vez, ao invés de estabelecer um contraponto para incluir seus valores no debate público, impõe a sua própria ideologia como visão única de mundo. Assim como o populismo tradicional, qualquer que seja a sua variante, as lideranças do populismo contemporâneo permanecem sem aceitar a diversidade e o pluralismo de ideais tão necessários na sociedade, mormente no ambiente plural das universidades.

3.2.3. Da rejeição às regras do jogo democrático ao *constitucionalismo abusivo*

Ao dar seguimento aos seus projetos de erosão democrática, considerando o padrão típico da onda de autocratização contemporânea, os governantes populistas, após controlarem a mídia e a academia, restringirem a participação política, individual e coletiva, mediante assédio à oposição e repressão à atuação da sociedade civil, passam a investir mais diretamente contra as instituições democráticas e o sistema eleitoral⁵⁸².

Nesse sentido, reporta-se ao primeiro indicador de conduta política autoritária, conforme os critérios de avaliação formulados por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, que é justamente a *rejeição às regras democráticas do jogo*, e se revela através de sistemáticos comportamentos antidemocráticos, tais quais: a predisposição de não cumprir a própria Constituição; o cancelamento de eleições ou a recusa em aceitar resultados eleitorais legítimos; restrição à atuação de organizações da sociedade civil e limitação a direitos civis ou liberdades políticas básicas e, finalmente, o recurso a mecanismos extrainstitucionais, como “golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças

⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁵⁸⁰ O assunto foi abordado no tópico 2.5.2.

⁵⁸¹ Com uma visão mais positiva do populismo de direita, o autor português discorre: “Daí que se caracterize essencialmente pela assunção de uma atitude crítica ou mesmo revoltada diante da narrativa progressista presente nos círculos mediáticos e na reivindicação de uma atitude não conformista face a essa visão linear da história.” (SÁ, 2021, p. 31).

⁵⁸² V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 18, 22.

no governo”⁵⁸³.

Acerca da conduta do líder autoritário que se recusa a aceitar o resultado de eleições regulares, logo vem à mente o caso recente dos Estados Unidos multicitado neste trabalho, quando ex-presidente Trump, durante a eleição presidencial de 2020, tentou desacreditar o processo eleitoral. As suas frágeis alegações de fraude, todavia, não tiveram adesão das instituições democráticas do país – Suprema Corte e Congresso americano -, tampouco das Forças Armadas, o que deixou o ex-presidente e os seus aliados políticos do Partido Republicano praticamente isolados na frustrada tentativa de impedir a sucessão constitucional de poder no país. Mas, foram suficientes para repercutir na invasão armada ao Capitólio, no dia em que foi confirmada a vitória do presidente Biden, por apoiadores de ex-presidente⁵⁸⁴.

O presidente brasileiro segue na mesma direção do ex-presidente dos Estados Unidos, ao investir contra o processo e as instituições eleitorais do país. Contudo, sua estratégia, aparentemente, é ainda mais abrangente, pois coloca sob suspeita o sistema eleitoral brasileiro como um todo, alegando que as urnas eletrônicas são suscetíveis a fraudes - nunca comprovadas. Assim, defende o retorno do voto manual ou impresso, mesmo após sua recente rejeição pelo Parlamento brasileiro⁵⁸⁵.

A tentativa de impugnar eleições regulares está relacionada a teorias conspiratórias. Conforme lembra David Runciman, teorias da conspiração sempre fizeram parte da história das democracias, desde a antiga democracia ateniense, que “fervilhava de suspeitas de golpes e de congregações secretas” para subvertê-la, à democracia moderna, normalmente alimentadas por aqueles que se sentem excluídos do poder e, portanto, os perdedores⁵⁸⁶. A diferença, todavia, é que no século XXI as teorias conspiratórias passaram a ser difundidas também pelos vencedores. Rememore-se que Trump, não obstante vitorioso nas eleições presidenciais de 2016, alegou ter havido fraude eleitoral para que sua adversária Hillary Clinton ganhasse no voto popular⁵⁸⁷. Assim como Bolsonaro que, mesmo eleito presidente em 2018 ao vencer a disputa no segundo turno, afirmou – embora sem apresentar provas - que a eleição fora fraudada, pois já teria ganho desde o primeiro turno, conforme sua teoria⁵⁸⁸.

⁵⁸³ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 351-361.

⁵⁸⁴ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021, p. 44-45; FREDOOM HOUSE, 2021, p. 8-9.

⁵⁸⁵ O presidente chegou a ameaçar cancelar as eleições, caso não fossem aprovadas alterações no sistema eletrônico de votação. (BRAZIL’S..., 2021; INTERNACIONAL IDEA, 2021, p. 15). A proposta de emenda constitucional prevendo o registro do voto em cédula física, para fins de auditoria e conferência do eleitor (PEC n.º 135/2019), entretanto, foi rejeitada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2021. (Disponível em: [PEC 135/2019 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/legislacao/proposicoes-emendas/PEC/135/2019). Acesso em: 16 jun. 2022).

⁵⁸⁶ RUNCIMAN, 2019, p. 67-69.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, 71-72.

⁵⁸⁸ ELEIÇÃO ..., 2021.

A difusão de teorias da conspiração sobre os resultados de eleições por líderes populistas, ainda quando vencedores, revela a propensão de não respeitarem as regras eleitorais, com o objetivo de se manterem no poder, ainda que prescindindo das formalidades eleitorais. Mal eleitos para os cargos, destarte, costumam já pensar em estratégias que permitam a prorrogação de seus mandatos. Em tese, o respeito à política eleitoral é considerada uma característica do populismo, inclusive como um dos critérios para fins de distinção do fascismo, que pregava um modelo político ditatorial oposto à democracia eleitoral, consoante aduz Federico Finchelstein⁵⁸⁹. Todavia, se por um lado o critério parece aceitável enquanto os populistas se encontram na disputa pelos cargos eletivos, para fins de seleção de seus líderes políticos; por outro, quando ascendem ao poder, buscam na popularidade do líder a fonte primária de legitimação para os seus mandatos⁵⁹⁰.

Desse modo, muito antes da ascensão ao poder de Trump, nos Estados Unidos, e de Bolsonaro, no Brasil, consoante observado na introdução ao capítulo 2., na América do Sul, líderes populistas de esquerda e de direita, eleitos entre os anos de 1990 a 2012, como Alberto Fujimori, no Peru, Hugo Chávez, na Venezuela, Evo Morales, na Bolívia, Rafael Correa, no Equador, e Álvaro Uribe, na Colômbia, aproveitaram-se de sua popularidade e do enfraquecimento do sistema de freios e contrapesos, ao que eles próprios deram causa, para ampliar constitucionalmente seus mandatos. O que foi feito através da edição de emendas constitucionais, da convocação de referendos e, até mesmo, da promulgação de novas Constituições em alguns desses casos⁵⁹¹.

Mais do que o descumprimento às regras do jogo por meio de subterfúgios informais, como a provocação de protestos em massa, assédios, subornos etc., alterar ou reescrever a Constituição do país representa mais uma estratégia para consolidar o projeto autocrático de poder desse tipo de governante e que, portanto, não pode ser de modo algum ignorada⁵⁹². Muito provavelmente ainda mais grave por dar uma aparência de legalidade às ações autoritárias do governo, o *constitucionalismo abusivo* pode ser definido, com base na doutrina de David Landau, como a utilização de mecanismos formais de alteração constitucional pelos governantes, para implementar uma série de medidas antidemocráticas, que corroem a

⁵⁸⁹ FINCHELSTEIN, 2019, p. 35, 58, 76.

⁵⁹⁰ Nesse sentido, Miguel Nogueira de Brito chama atenção para dificuldade de se definir critérios que separem o populismo do fascismo: “O único critério que parece possível aceitar consiste precisamente no critério maioritário como base de escolha dos líderes políticos, que seria respeitado pelos líderes populistas e rejeitado (ou pelo menos usado de forma instrumental e abertamente oportunista) pelos ditadores fascistas. Mas precisamente a instabilidade deste critério (quanto mais líderes populistas virem a sua posição confirmada pelo voto popular, mais forte se torna a sua posição e previsivelmente menor a sua contemporização para com os ‘formalismos’ eleitorais) permite problematizar a natureza do populismo (...)”. (BRITO, 2021, p. 212-213).

⁵⁹¹ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 351; MOISÉS, 2020, p. 11.

⁵⁹² LANDAU, 2013, p. 212-214.

democracia por dentro.

O objetivo não é apenas ampliar seus mandatos, mas tornar bastante difícil a destituição do chefe do Executivo, por isso procuram debilitar o funcionamento dos outros Poderes e das instituições democráticas do país. Para alcançar esse intento, o governo populista promove mudanças na composição dos tribunais, para possibilitar-lhes a indicação de aliados, ou nas normas eleitorais, a fim de adquirir “super” maiorias parlamentares, por exemplo, visando enfraquecer o sistema de *checks and balances*⁵⁹³.

Nesse aspecto, David Landau explica que o domínio político desses líderes autoritários vai bem além da submissão do governo e da burocracia estatal aos seus projetos antidemocráticos, pois atinge todos as demais estruturas públicas de responsabilização horizontal do Executivo, mediante a captura de instituições e autoridades independentes, tais como Suprema Corte ou Tribunal Constitucional, procuradores-gerais⁵⁹⁴, *ombudsmen*⁵⁹⁵ e órgãos eleitorais. Mais do que perderem a sua independência e imparcialidade para exercer suas funções de controle, como garantia de impunidade para as ilegalidades e inconstitucionalidades praticadas pelo governo, os órgãos passam a atuar para o fim de respaldar as ações autoritárias do chefe do Executivo e, assim, contribuir com a consolidação do processo de autocratização do país⁵⁹⁶.

As eleições também são formalmente mantidas, porém o ambiente político é extremamente hostil para a concorrência eleitoral, conseqüentemente, a oposição dificilmente consegue derrotar o incumbente. Pois, as alterações constitucionais permitem que o líder autoritário aparelhe as instituições a seu favor, substituindo opositores por agentes públicos fiéis, além de controlar a mídia e a academia⁵⁹⁷. O regime democrático, destarte, é substituído pelo tipo de regime que se convencionou chamar de «regime híbrido» ou «autocracia eleitoral»⁵⁹⁸.

Nesse sentido, Steven Levitsky e Lucan Way utilizam a expressão *autoritarismo*

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 191-192; NOBRE, 2020, p. 20.

⁵⁹⁴ O presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, nomeou um integrante do MPF de fora da lista tríplice elaborada pelos membros da carreira para o cargo de procurador-geral da República, pondo fim a uma prática que havia se consolidado no país, pois observada pelos três últimos presidentes da República anteriores a Bolsonaro. (GAVRONSKY; MENDONÇA, 2017, p. 73-75). O desrespeito à tradição institucional, que procurava limitar o subjetivismo na indicação da única autoridade pública com poder para, eventualmente, denunciar o próprio presidente por crime comum perante o STF, foi considerado um retrocesso constitucional e democrático. (PEREIRA NETO, 2020).

⁵⁹⁵ No Brasil, a função de *ombudsman* é exercida pelo Ministério Público (GAVRONSKY; MENDONÇA, 2017, p. 122). Funções equivalentes são realizadas pelo Provedor de Justiça português (cf. artigo 23.º da CRP).

⁵⁹⁶ LANDAU, 2013, p. 200.

⁵⁹⁷ “As a result, incumbents currently in power tend to stay in power, and mechanisms of vertical accountability become distorted.” (LANDAU, 2013, p. 199).

⁵⁹⁸ A tipologia dos regimes políticos da atualidade foi abordada na introdução ao capítulo 2. e, mais especificamente, no capítulo 2.2.

competitivo para designar esse mesmo tipo de regime, em que subsistem eleições multipartidárias; contudo, a disputa eleitoral é manipulada para favorecer o incumbente, mediante o uso abusivo de verbas públicas, de um acesso injusto aos meios de comunicação e de diferentes níveis de assédio e de violência para oprimir a oposição⁵⁹⁹. Os cientistas políticos explicam que faz parte do jogo democrático o candidato no exercício do poder gozar de determinadas vantagens em relação à oposição, por conseguir atrair a mídia com mais facilidade, dispor de recursos públicos e de outros benefícios políticos. Todavia, é possível utilizar essas vantagens para tornar o processo eleitoral extremamente desigual, minando a capacidade da concorrência de competir com chances reais de vencer as eleições⁶⁰⁰.

Para além da redução das liberdades políticas, a proteção dos direitos das minorias é bastante limitada nesse tipo de regime⁶⁰¹. Com o controle da mídia e da academia, resta pouco espaço para a liberdade de expressão e para a atuação de organizações da sociedade civil que, na maioria dos casos, é reprimida, deixando praticamente sem voz as minorias políticas, de gênero, raciais etc.⁶⁰² Assim, o projeto populista avesso ao pluralismo e à diversidade consegue se desenvolver.

Consoante já referido alhures (cap. 2.2.), a reversão do regime político para autocracia completamente fechada tem sido exceção nessa onda contemporânea de autocratização, o que provocou uma queda significativa no número de países submetidos a esse tipo de regime, ao mesmo tempo que o número de «autocracias eleitorais» ou «regimes híbridos» segue avançando⁶⁰³. A respeito desse fenômeno, David Landau destaca o que também já foi comentado sobre a eficiência dessa espécie de regime, no sentido de não atrair a atenção de organismos e entidades internacionais e, assim, prevenir sanções e outras consequências que poderiam obstaculizar ou impedir o progresso do projeto antidemocrático no país⁶⁰⁴. O golpe de Estado clássico, que tem lugar em hora e dia marcados, com o fechamento de outros Poderes, a prisão de opositores etc., portanto, cedeu espaço para um outro tipo de “golpe”. Este último acontece de forma paulatina, por meios furtivos e informais, mas também, e ainda com maior eficácia, através de métodos formais de alteração legislativa e constitucional, ou seja, do *constitucionalismo abusivo*⁶⁰⁵, conforme reportado linhas acima.

⁵⁹⁹ “Such regimes are competitive in that opposition parties use democratic institutions to contest seriously for power, but they are not democratic because the playing field is heavily skewed in favor of incumbents. Competition is thus real but unfair.” (LEVITSKY; WAY, 2010, pos. 312, 364).

⁶⁰⁰ LEVITSKY; WAY, 2010, pos. 39; LEVITSKY; WAY, 2019, p. 1-2.

⁶⁰¹ LANDAU, 2013, p. 200.

⁶⁰² LÜHRMANN; TANNENBERG; LINDBERG., 2018, p. 62-63.

⁶⁰³ LÜHRMANN; LINDBERG, 2019, p. 1097.

⁶⁰⁴ LANDAU, 2013, p. 199.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 191; RUNCIMAN, 2019, p. 52.

Landau ressalta o caso bem sucedido da Colômbia, que conseguiu prevenir o processo de autocratização em função do controle efetivamente realizado pela Corte Constitucional, ao declarar a inconstitucionalidade da proposta de reforma constitucional através de um referendo que, se aprovado, permitiria ao presidente Álvaro Uribe, à época recém reeleito, a possibilidade de um terceiro mandato⁶⁰⁶. O mesmo, porém, não sucedera no Equador e na Venezuela, onde o aparelhamento das instituições de controle não lhes deixou autonomia suficiente para que o sistema de *checks and balances* continuasse funcionando.

A Venezuela, sem sombra de dúvidas, constitui um caso paradigmático na América Latina, pois a estratégia usada por Hugo Chávez de promulgar uma nova Constituição, que permitiu a ampliação dos poderes do Executivo e o controle das instituições democráticas do país, espalhou-se por outros sistemas políticos no continente, nomeadamente no Equador, com Rafael Correa, e na Bolívia, com Evo Morales, com o objetivo de consolidar esse modelo de regime antidemocrático ou híbrido⁶⁰⁷.

Eleito, em 1998, como um *outsider* político⁶⁰⁸, que conseguira vencer a concorrência contra o sistema bipartidário tradicional do país, Chávez foi inicialmente um presidente fraco, sem maioria no Congresso, enquanto membros da oposição dos dois principais partidos do país controlavam os governos locais e outras instituições públicas. Todavia, ao longo dos anos conseguiu se tornar um dos presidentes mais fortes da região, começando por substituir a Constituição do país por um novo texto, elaborado por uma assembleia constituinte dominada pelo seu partido. As regras eleitoras haviam sido previamente alteradas para favorecer os aliados políticos de Chávez na eleição, o que assegurou ao seu partido quase a totalidade dos assentos durante o processo constituinte⁶⁰⁹.

A partir de então, o ex-presidente venezuelano usou os poderes adquiridos por meio da assembleia constituinte, para remover definitivamente a oposição de qualquer função ou órgão oficial e estender o seu controle sobre todos os demais poderes e instituições do país, chegando a suspender o Congresso e a fechar, até mesmo, a Suprema Corte⁶¹⁰. Mantendo as instituições democráticas sob pressão, Chávez evitava que os mecanismos de freios e

⁶⁰⁶ COLÔMIBA, 2010. De acordo com David Landau, o referendo certamente teria sido aprovado pela população, tendo em vista os altos índices de popularidade do presidente Uribe. (LANDAU, 2013, p. 202-203). Quatro anos antes, a Corte Constitucional colombiana havia julgado constitucional a emenda que permitiu a reeleição, por considerar que a presidência por dois mandatos consecutivos era bastante comum internacionalmente, que a captura das instituições de controle não seria possível em apenas mais um único período de mandato extra e, finalmente, que as salvaguardas adotadas, durante a campanha eleitoral, amenizariam as vantagens do incumbente. (COLÔMBIA, 2005, §§ 7.10.4.1. e 7.10.4.2.).

⁶⁰⁷ LANDAU, 2013, p. 206.

⁶⁰⁸ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 105.

⁶⁰⁹ LANDAU, 2013, p. 203-206.

⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 205.

contrapesos funcionassem. Em 1999, a Corte Suprema de Justiça venezuelana afastou a inconstitucionalidade da iniciativa da assembleia constituinte que outorgava si mesma o poder de dissolver qualquer outra instituição pública do Estado, abrindo caminho para a dissolução de todas as instituições democráticas, inclusive a própria Corte. Assim, a Corte Suprema de Justiça foi substituída pelo Tribunal Supremo de Justiça que, em 2004, teve ainda o número de membros ampliados para que Chávez indicasse aliados, a fim de afastar qualquer chance de decisão do Tribunal contrária ao seu governo⁶¹¹.

Inicialmente, a Constituição promulgada por Chávez substituiu o limite de um único mandato de quatro anos, previsto no texto constitucional anterior, pelo exercício máximo de dois mandatos consecutivos pelo período de seis anos. O que já seria suficiente para permitir que Chávez permanecesse no poder por mais doze anos. Porém, com os poderes que lhe foram sendo outorgados ao longo do tempo, desde a assembleia constituinte, seguida de uma série de reformas constitucionais, por meio da edição de emendas, Chávez conseguiu acabar em definitivo, no ano de 2009, com o limite para o exercício de mandatos presidenciais⁶¹².

Na visão de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, o regime chavista se tornou especialmente mais repressivo a partir de 2006, quando Chávez fechou uma emissora de televisão tradicional no país, eliminou a oposição realizando prisões ou exilando rivais políticos, magistrados e jornalistas críticos do governo, através de processos ambíguos e, finalmente, por meio de alterações constitucionais que possibilitaram a sua permanência indefinida no poder. Ainda assim, segundo os autores norte-americanos, com a manutenção de eleições livres no país, inclusive após a morte de Chávez, porém não justas - já que o governo controlava a mídia e usava toda a máquina administrativa em seu benefício, além de prender opositores⁶¹³ -, o país ainda mantinha uma certa aparência democrática. E, somente em 2017, quando uma assembleia constituinte governista usurpou poderes do Congresso venezuelano controlado pela oposição, ou seja, quase vinte anos após Chávez assumir o poder, é que o país foi reconhecido de forma mais ampla como um regime autoritário, conforme a análise de Levitsky e Ziblatt⁶¹⁴.

O certo é que o ex-presidente venezuelano pôde permanecer à frente do país até pouco antes de sua morte, em 2013, tendo logrado êxito em concretizar o seu projeto autoritário de

⁶¹¹ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1127.

⁶¹² LANDAU, 2013, p. 205-206.

⁶¹³ “Após a morte de Chávez um ano depois, seu sucessor, Nicolás Maduro, ganhou outra eleição questionável, e, em 2014, seu governo prendeu um dos principais líderes da oposição.” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 119-125).

⁶¹⁴ *Ibid.*, pos. 125. Não obstante, o V-Dem Institute classifica a Venezuela como «autocracia eleitoral», pelo menos desde 2007, ainda que com um certo grau de incerteza. (V-DEM INSTITUTE, 2018, p. 94).

poder⁶¹⁵, que se mantém até hoje, agora sob a liderança de seu sucessor, Nicolás Maduro⁶¹⁶.

No Equador, Rafael Correa comandou processo semelhante ao de Chávez na Venezuela, entre os anos de 2007 e 2017, utilizando-se do mesmo processo de substituição da Constituição com o objetivo de consolidar um projeto autoritário de governo. Assim como Chávez, Correa fora eleito como um candidato independente e antissistema diante de um sistema político desacreditado, tanto que sequer se preocupou em obter uma maioria parlamentar. Pelo contrário, adotou uma tática ousada ao declarar que seu partido, o *Alianza PAIS* (Pátria Altiva e Soberana), não concorreria a vagas no Parlamento, indo ao encontro do clima favorável à antipolítica vigente no país à época⁶¹⁷. Uma vez no poder, sua estratégia foi forçar a realização de um referendo, que permitisse a convocação de uma nova assembleia constituinte para a elaboração de um novo texto constitucional. Mas foi ainda mais além, ao conseguir controlar o Supremo Tribunal Eleitoral equatoriano e, assim, remover dezenas de congressistas, a fim de debelar um processo de impeachment instalado contra si pelo Congresso por haver alterado unilateralmente os termos do referendo⁶¹⁸.

Com a expansão de seus poderes através da novel Constituição, Correa conseguiu aparelhar as instituições democráticas (Congresso e Judiciário) e dismantelar o sistema de freios e contrapesos, além de censurar a mídia do país, que chegou a ser considerado também um *autoritarismo competitivo*⁶¹⁹.

Porém, diferentemente do que ocorrera na Venezuela, Correa não logrou êxito em permanecer indefinidamente no poder. Enfrentando protestos em massa, desde 2012, liderados por grupos indígenas, estudantes e organismos de defesa do meio ambiente, viu-se obrigado a desistir de concorrer à reeleição. Após a alternância de poder, o processo de autocratização do país começou a ser revertido⁶²⁰.

Finalmente, um outro caso clássico de *constitucionalismo abusivo* localiza-se no leste europeu: a Hungria. Segundo Steven Levitsky e Lucan Way, o governo de Viktor Orbán, sem prisões ou outro tipo de coerção visível, conseguiu implantar um regime em que a oposição tem pouco espaço para ascender ao poder⁶²¹. A tática de Orbán, junto com o seu partido, o

⁶¹⁵ LANDAU, 2013, p. 206.

⁶¹⁶ A Venezuela é considerada um dos países menos democráticos do mundo, pelo V-Dem Institute, ao lado da Rússia e da China. (V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 13).

⁶¹⁷ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 272.

⁶¹⁸ Correa dotou a assembleia constituinte com poderes adicionais, dentre os quais o de dissolver o próprio Congresso. (LANDAU, 2013, p. 207).

⁶¹⁹ *Ibid.*; V-DEM INSTITUTE, 2020, p. 23

⁶²⁰ V-DEM INSTITUTE, 2020, p. 23; V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 18.

⁶²¹ LEVITSKY; WAY, 2019, p. 1-2.

Fidesz⁶²², pois, é de institucionalizar as medidas antidemocráticas adotadas no país, por meio da combinação de alterações legislativas com reformas constitucionais, o que já incluiu a substituição da Constituição por uma nova⁶²³.

Mesmo não tendo feito parte da plataforma de campanha eleitoral do Fidesz, uma reforma constitucional radical foi impulsionada, pouco tempo depois da ascensão do partido, após vencer as eleições em 2010. Através de uma série de emendas constitucionais, as instituições democráticas e de controle foram sendo enfraquecidas, especialmente o Tribunal Constitucional e o Parlamento, a ponto de perder sua autonomia para fiscalizar o Executivo. Assim, o Fidesz conseguiu que os parlamentares húngaros aprovassem uma emenda para conceder maior poder unilateral ao partido na nomeação de membros da Corte Constitucional e, na sequência, uma outra que retirou parte da competência do tribunal em matéria fiscal e orçamentária, após uma decisão judicial que contrariara interesses fiscais do governo⁶²⁴.

Em pouco tempo no governo, o Fidesz conseguiu aparelhar toda a burocracia estatal, pois as mudanças constitucionais alteraram a composição de vários órgãos e instituições independentes, permitindo que Orbán substituísse funcionários e outros agentes públicos imparciais por aliados partidários⁶²⁵. A mídia do país também foi restringida, através de um conjunto de leis que proporcionou ao governo o controle dos veículos de comunicação públicos e privados, além de afastar a maioria das empresas de jornalismo internacional⁶²⁶.

O projeto autoritário do Fidesz era, contudo, ainda mais audacioso e incluía a substituição da Constituição por uma nova, que acabou sendo praticamente toda reescrita pelo partido do governo, que detinha a maioria parlamentar. Assim, o processo ocorreu de forma semelhante ao da Venezuela, pois o novo texto constitucional ampliou os poderes do Executivo e acabou com a maioria dos mecanismos horizontais de controle, a fim de possibilitar a permanência indefinida de Orbán e de seu partido no poder⁶²⁷.

Assim, também como no caso venezuelano, a Corte Constitucional teve o seu número

⁶²² O Fidesz tem um histórico oportunista, segundo David Landau, pois costumava ser um partido ideologicamente progressista, tendo se tornado conservador após derrotas eleitorais. (LANDAU, 2013, p. 208). Mais do que isso, consta do relatório do V-Dem de 2021, que o Fidesz, assim como os partidos polonês, PIS, e o turco, AKP, eram leais à democracia por volta dos anos 2000, mas se voltaram para o antipluralismo desde então, contribuindo para a guinada autocrática desses três países. (V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 38).

⁶²³ LANDAU, 2013, p. 208.

⁶²⁴ O Tribunal Constitucional havia derrubado uma cobrança retroativa de imposto incidente sobre bônus recebidos por servidores públicos. (*Ibid.*).

⁶²⁵ Os órgãos e instituições que foram capturados pelo governo húngaro incluem, além da Corte Constitucional, a Procuradoria-Geral da República, o Tribunal de Contas, o gabinete de Ouvidoria, o Escritório Central de Estatísticas, a Comissão Eleitoral, o Gabinete Jurídico Nacional e o Banco Nacional. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1098-1105; LEVITSKY; WAY, 2019, p. 2).

⁶²⁶ LEVITSKY; WAY, 2019, p. 2-3.

⁶²⁷ LANDAU, 2013, p. 209.

total de assentos ampliado para que o Fidesz pudesse nomear um número ainda maior de correligionários e garantir a subserviência do tribunal à agenda imposta pelo governo⁶²⁸. Para além disso, segundo Pierre Rosanvallon, a nova Constituição húngara causou espanto, dentro da União Europeia, por haver reduzido significativamente as competências e poderes do Tribunal Constitucional⁶²⁹.

Consoante já explanado no capítulo em que se abordou o plebiscitarismo (cap. 1.4.3.2), a cooptação de magistrados, assim como de parlamentares e de outros agentes públicos, é mais um dos instrumentos através do quais líderes populistas autocráticos se utilizam para acabar com a intermediação das instituições de controle e impedir o funcionamento do sistema de *checks and balances*. Mais do que isso, segundo Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, o maior risco de instituições legislativas e judiciárias controladas pelo partido do governo não é de confrontação, mas de renúncia ao exercício de suas funções de fiscalização para se transformarem em “(...) agentes facilitadores para governos autoritários”⁶³⁰.

Governantes populistas autoritários podem se utilizar de meios informais e clandestinos, como chantagens e subornos, para retirar a autonomia e a independência de magistrados e agentes de controle, públicos e privados⁶³¹, como ocorrera no Peru, com Alberto Fujimori, que usava o próprio serviço de inteligência do país com o objetivo de flagrar autoridades públicas, jornalistas e empresários opositores ao governo em atividades ilegais para servir depois como material para chantageá-los⁶³².

Há, contudo, estratégias travestidas de legalidade para bloquear a atuação de um Judiciário independente, como, por exemplo, a instauração de processos de impeachment, com base em alegações dúbias ou suspeitas, com o objetivo de afastar juízes incorruptíveis e imparciais. Foi o expediente utilizado por congressistas aliados do governo de Juan Perón, na Argentina, para afastar magistrados com perfil conservador e histórico de decisões contrárias a interesses dos trabalhadores. E, também, no governo de Fujimori para destituir três dos sete magistrados do Tribunal Constitucional peruano e impedir que a Corte declarasse a inconstitucionalidade da emenda que autorizava o ex-presidente a disputar um terceiro

⁶²⁸ *Ibid.*; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1117.

⁶²⁹ ROSANVALLON, 2020, p. 37.

⁶³⁰ Antes do Tribunal Constitucional húngaro, segundo os autores, seriam exemplos o “(...) Congresso condescendente de Péron na Argentina ou a Suprema Corte chavista na Venezuela”. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1763).

⁶³¹ LANDAU, 2013, p. 212.

⁶³² LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 1101-1107.

mandato em 1997⁶³³.

Reformas constitucionais e alterações legislativas para alterar a composição de tribunais e, até mesmo, a sua forma de votação constituem outra forma travestida de legalidade para garantir ao governo a indicação de número suficiente de juízes condescendentes e evitar decisões contrárias a seus interesses, como nos casos de constitucionalismo abusivo retratados acima na Venezuela, no Equador e na Hungria. A estes pode-se acrescentar o exemplo da Polônia, onde mudanças legislativas nesse sentido foram também promovidas, quando o partido governista, o PIS, retornou ao poder em 2015, com a intenção de impedir que a atuação da Corte Constitucional polonesa sustasse iniciativas do partido, como ocorrera em seu governo anterior, entre 2005 e 2007. Com efeito, após uma manobra constitucional suspeita, o governo do PIS obstaculizou a posse de três magistrados, que haviam sido indicados anteriormente pelo Parlamento para compor o Tribunal Constitucional e, no lugar deles, conseguiu nomear cinco novos membros, já que havia, ainda, mais duas vagas abertas. Finalmente, o partido governista aprovou uma lei para alterar o quórum de votação da Corte, passando a exigir maioria de dois terços, o que, na prática, assegurou aos partidários indicados pelo governo um poder de veto nos julgamentos, comprometendo, destarte, a capacidade de fiscalização do Tribunal sobre os atos e as políticas governamentais⁶³⁴.

Na Hungria, o controle exercido pelo governo Orbán é, ainda, mais abrangente, pois atingiu também as instâncias ordinárias do Poder Judiciário, por meio do Gabinete Jurídico Nacional, criado com base na nova Constituição e controlado pelo seu partido, com atribuições amplas sobre o sistema de justiça húngaro, desde a seleção de juízes até intervenções processuais⁶³⁵. Como um projeto político dessa natureza não se concretiza em pouco tempo, sobretudo porque depende de processos legislativos e de reforma constitucional normalmente morosos, a medida seguinte de Orbán visou garantir a sua permanência no poder, por meio de mudanças nas regras eleitorais que beneficiassem o Fidesz já nas eleições seguintes, em 2014, e tornassem muito difícil a sua derrota nas urnas⁶³⁶.

De qualquer modo, o passo mais importante em direção a esse tipo de «autoritarismo eleitoral» ou «competitivo» tem início mesmo com a promulgação de uma nova Constituição. Com efeito, consoante explana David Landau, a inauguração de uma nova ordem

⁶³³ *Ibid.*, pos. 1107-1114.

⁶³⁴ *Ibid.*, pos. 1117-1124. Um resumo sobre a subversão da democracia polonesa liderada pelo PIS pode ser encontrado em: MOUNK, 2019, pos. 1754-1776.

⁶³⁵ LANDAU, 2013, p. 209-210.

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 210; EMPOLI, 2019, p. 75; NOBRE, 2020, p. 25.

constitucional fortalece o governo, que pode mais facilmente suplantar a oposição política. Para além disso, ao reescrever as normas constitucionais, os líderes autoritários criam novos modelos institucionais, que enfraquecem os mecanismos de controle sobre o Executivo e lhes permitem aparelhar os órgãos e estruturas administrativas, mediante a substituição de agentes públicos nomeados no regime constitucional anterior por aliados. Por isso traz ainda mais riscos para a democracia do que a reforma constitucional por meio de emendas⁶³⁷.

Assim, com o domínio praticamente de toda a máquina estatal e as instituições democráticas sob seu controle, o governante autoritário consegue se manter no poder por longos períodos, conforme os exemplos descritos acima da Venezuela, do Equador e da Hungria, com o objetivo de concretizar o seu projeto alternativo de poder⁶³⁸.

No caso do Brasil, segundo Marcos Nobre, o “populismo autoritário” do governo Bolsonaro ainda estava em uma etapa inicial, quando fora atingido pela pandemia e, por isso não conseguiu avançar em seu primeiro mandato, ao contrário do que já teria acontecido na Hungria, na Polônia, na Turquia ou nas Filipinas, por exemplo⁶³⁹. Impossibilitado, destarte, de iniciar um processo de constitucionalismo abusivo, tanto pela crise pandêmica, que robusteceu o controle exercido pelos outros Poderes sobre o Executivo, com foco no combate à disseminação do novo coronavírus pelo país, como pela falta de apoio partidário e parlamentar suficientes para obter uma maioria que lhe permitisse promover mudanças legislativas e reformar a Constituição⁶⁴⁰, o presidente brasileiro lançou mão de outros instrumentos que deixaram evidente a sua falta de compromisso com as regras da democracia.

A edição de decretos presidenciais e de outros atos administrativos foi um dos mecanismos utilizados, pelo governo Bolsonaro, para promover alterações legais e impor sua agenda ideológica à margem do processo legislativo ordinário⁶⁴¹. Em muitos dos casos, os decretos foram submetidos ao controle de constitucionalidade e rechaçados pelo Supremo Tribunal Federal. De todo modo, ainda que parcialmente, as normas editadas por ato

⁶³⁷ LANDAU, 2013, p. 213.

⁶³⁸ *Ibid.* Nesse sentido, Marcos Nobre aduz o seguinte: “É apenas em um segundo momento – após uma reeleição, após mudanças constitucionais e institucionais radicais – que esses populismos autoritários se estabelecem em definitivo, suprimindo paulatinamente as instituições democráticas.” (NOBRE, 2020, p. 20).

⁶³⁹ NOBRE, 2020, p. 20. Sobre o recrudescimento do autoritarismo em alguns desses países e outros, especialmente durante a crise pandêmica, consulte-se o capítulo 2.1.

⁶⁴⁰ O governo federal teve duas medidas provisórias devolvidas pelo Senado, sem nem mesmo serem submetidas à votação, assim como ficou derrotado na tentativa de restabelecer o voto impresso no país (vide notas 100, 561 e 585, respectivamente). A devolução de medidas provisórias é atitude excepcional e bastante rara no histórico da República brasileira. A relação das MPs restituídas ao Poder Executivo consta disponível em: [Outras medidas provisórias devolvidas ao Poder Executivo - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://camara.leg.br/noticias/2022/04/26/outras-medidas-provisorias-devolvidas-ao-poder-executivo). Acesso em: 26 abr. 2022.

⁶⁴¹ Sobre os poderes constitucionais do chefe do Executivo, no sistema de governo presidencialista, através dos quais é possível subverter o controle e o processo legislativos, com o objetivo de governar de forma unilateral, tratou-se no capítulo 3.1.1.

unilateral do presidente produziram efeitos.

Com efeito, uma série de decretos, editados entre os anos de 2019 e 2021, com o objetivo de flexibilizar as regras de porte e posse de armas de fogo previstas pela política pública de desarmamento então vigente no país (Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003 – Estatuto do Desarmamento). O Senado derrubou os primeiros decretos editados em 2019⁶⁴², que foram também questionados perante o Supremo Tribunal. O governo federal, contudo, editou novos decretos mantendo a política de flexibilização, inclusive a permissão para a compra de fuzil - antes armamento de uso exclusivo das forças policiais - e o aumento dos limites para compra e registro de armas para caçadores, atiradores profissionais e frequentadores de clubes de tiro⁶⁴³. Finalmente, outros decretos foram editados, no ano de 2021, para alterar os decretos anteriores, mediante a prescrição de novas regras de ampliação do acesso e dos limites para aquisição de armamentos e munições⁶⁴⁴. Nesse último caso, os decretos foram suspensos pelo STF (ADI n.º 6.675/DF)⁶⁴⁵, subsistindo, porém, as normas de 2019 em sua redação original.

Em um outro momento, os decretos presidenciais tiveram como objeto restringir a participação popular em conselhos deliberativos de importantes órgãos colegiados da administração pública federal, cuja função é a elaboração de políticas públicas por meio de processo participativo em áreas estratégicas, como o meio ambiente (CONAMA) e a proteção da criança e do adolescente (CONANDA), alvos diretos dos Decretos n.º 9.806, de 28 de maio de 2019, e n.º 10.003, de 4 de setembro de 2019, respectivamente. Antes, o presidente extinguiu, por meio de um outro decreto (Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019), diversos outros conselhos nacionais deliberativos de composição mista, formados por representantes da sociedade civil e agentes públicos, como aqueles dois retrocitados. Apreciando a constitucionalidade desse último decreto, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar, para suspender parcialmente a norma em relação aos órgãos colegiados que haviam sido criados por lei e, portanto, não poderiam ser extintos por ato unilateral do Executivo, consoante o acórdão do Tribunal (ADI n.º 6.121/DF)⁶⁴⁶.

Os decretos sobre o CONAMA e o CONANDA também foram analisados pelo STF, em ações diretas de controle concentrado de constitucionalidade, e suspensos por dificultarem a participação popular nos respectivos conselhos deliberativos, conforme entendeu o

⁶⁴² Decretos n.º 9.685, de 15 de janeiro de 2019, e n.º 9.785, de 7 de maio de 2019.

⁶⁴³ Decretos n.º 9.844; n.º 9.845, n.º 9.846 e n.º 9.847, de 25 de junho de 2019; e n.º 10.030, de 30 de setembro de 2019. ENTENDA ..., 2019.

⁶⁴⁴ Decretos n.º 10.627, n.º 10.628, n.º 10.629, e n.º 10.230, de 12 de fevereiro de 2021.

⁶⁴⁵ BRASIL, 2021^e.

⁶⁴⁶ BRASIL, 2019^a.

Supremo, ainda em caráter liminar no caso do primeiro (ADPF n.º 623/DF)⁶⁴⁷, e definitivamente no caso do segundo (ADPF n.º 622/DF)⁶⁴⁸.

Por fim, sem poder avançar na elaboração de leis que promovessem a mudança do regime, o presidente brasileiro participou de manifestações antidemocráticas que pediam, por exemplo, o fechamento do Congresso Nacional e do STF, intervenção militar e a reedição do Ato Institucional n.º 5, conhecido como AI-5, norma que restringiu direitos e liberdades políticas e recrudescer a ditadura militar brasileira⁶⁴⁹. As manifestações ocorreram no ano de 2020, no auge da pandemia da covid 19 e na vigência de medidas de isolamento social decretadas por governantes locais, em diversas regiões do país⁶⁵⁰. Em 2021, novas manifestações com reivindicações semelhantes se repetiram, marcadamente no feriado do dia 7 de setembro, data da independência do Brasil, desta feita, convocadas pelo próprio presidente⁶⁵¹.

Consoante se pôde perceber, o desrespeito às normas da democracia pode ocorrer por intermédio de mecanismos informais, como nos casos do Brasil e dos Estados Unidos, ou oficiais, mormente na hipótese daqueles países onde o líder autoritário consegue chegar a um estágio mais avançado de ruptura com a ordem democrática, como nos exemplos descritos acima da Venezuela e da Hungria, especialmente. A consolidação legal do projeto alternativo de poder nesses países, por meio da edição de leis autoritárias e reformas constitucionais abusivas, também somente foi possível porque o chefe do Executivo detinha suporte partidário, que lhe assegurou uma maioria parlamentar para promover as mudanças legislativas e alterar a Constituição.

A manutenção no poder do líder autoritário por período indefinido, seja por meio da supressão de limites ao exercício de mandatos presidenciais, seja por meio de alterações nas regras eleitorais para facilitar a vitória do partido governista em futuras eleições, nos sistemas

⁶⁴⁷ BRASIL, 2021^c.

⁶⁴⁸ BRASIL, 2021^b.

⁶⁴⁹ “Em 1968, entretanto, o Ato Institucional nº 5 (AI-5) – editado sob a justificativa de combater, nas suas palavras, os «atos subversivos» que estariam prejudicando o fiel cumprimento da «revolução» – estabeleceu, dentre outras medidas, a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição; a suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos; a decretação do estado de sítio; a suspensão da garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social, bem como a economia popular; e reiterou a exclusão de apreciação judicial de todos os atos praticados de acordo com o AI-5 e seus atos complementares.” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 304).

⁶⁵⁰ MOISÉS, 2020, p. 48; NOBRE, 2020, p. 8. Em razão da participação de políticos e de parlamentares nas manifestações, foi instaurado inquérito no STF, a fim de apurar a organização e o financiamento dos protestos antidemocráticos, que ocorreram simultaneamente em todo o país (BRASIL, 2021^f). O Inquérito n.º 4.828 foi arquivado, a pedido do PGR, porém determinada a instauração de um novo inquérito, a fim de investigar a suposta atuação de “organização criminal digital” para atentar contra a democracia. (Disponível em: [downloadPeca.asp\(stf.jus.br\)](https://downloadPeca.asp(stf.jus.br)). Acesso em: 26 abr. 2022).

⁶⁵¹ V-DEM INSTITUTE, 2022, p. 26.

parlamentaristas, normalmente faz parte da agenda autoritária de alterações constitucionais e/ou legislativas, pois é muito difícil implementar a mudança de regime em único mandato.

Mecanismos plebiscitários também podem ser utilizados em conjunto com reformas constitucionais radicais, como os referendos realizados no Equador e na Venezuela que antecederam à substituição da Constituição, ou mesmo na impossibilidade de alterações formais, mas sempre com o objetivo de reforçar a legitimidade do Executivo, através da popularidade do governante e em detrimento dos outros Poderes, mormente o Legislativo, conforme demonstrar-se-á no tópico seguinte.

3.3. A democracia plebiscitária na América Latina

Estratégias plebiscitárias, destarte, quase sempre estão aliadas ao constitucionalismo abusivo, com o objetivo de eliminar por completo a função institucional de intermediação das instituições democráticas. Os líderes plebiscitários, pois, buscam obter diretamente do povo a fonte de legitimação para o exercício de seus mandatos e de seus projetos alternativos de poder político. Povo este que, na democracia plebiscitária, tem a sua participação política bastante reduzida, pois perde a capacidade de julgar o líder do país e se converte em mero homologador de suas ações. A teoria dessa terceira modalidade de desfiguração democrática foi abordada no capítulo 1.4.3., enquanto exemplos práticos e recentes de democracias plebiscitárias contemporâneas serão analisados no presente tópico.

Consoante discorre Federico Finchelstein, o populismo, assim como o fascismo, opõe-se ao papel de intermediação desempenhado pelas instituições democráticas, especialmente o parlamento e os partidos políticos, por isso seus líderes procuram estabelecer uma relação direta com o eleitorado⁶⁵². Na América Latina, de um modo geral, sempre predominou um modelo de campanha eleitoral com forte apelo midiático perante a opinião pública e centrado na figura do candidato. Mas foi em três países dos Andes - Venezuela, Bolívia e Equador -, designadamente, que o populismo, ao chegar ao poder, transformou a presidência em uma instituição plebiscitária, com a intenção de mobilizar o apoio popular para obtenção de poder político⁶⁵³.

Mais do que um estilo de campanha eleitoral, as estratégias de marketing político e as tecnologias de comunicação costumam ser utilizadas por presidentes eleitos para dar sustentabilidade política ao governo, como alternativa à realização de coalizações, diante de

⁶⁵² FINCHELSTEIN, 2019, p. 249.

⁶⁵³ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 269.

sistemas partidários hiperfragmentados, de que são exemplos aqueles comumente encontrados nas democracias latino-americanas. Nesse sentido, Catherine Conaghan e Carlos de la Torre utilizam a expressão *campanha permanente*, que designa uma forma de governar, através da qual o chefe do Executivo usa técnicas típicas de campanha eleitoral, para manter a sua popularidade sempre em índices elevados, como estratégia de governo, diante de um Legislativo recalcitrante⁶⁵⁴.

Os autores retrocitados ressaltam o papel relevante desempenhado por pesquisadores e estrategistas de marketing para conduzir as ações de líderes eleitos e suas políticas governamentais. A partir de dados obtidos em pesquisas de opinião encomendadas e sondagens em grupos alvos, esses profissionais montam estratégias, a fim de reforçar a popularidade do governante, que poderá ser usada como um recurso ou como forma de barganhar em conflitos políticos⁶⁵⁵.

A campanha permanente se origina da relação entre os mandatos presidenciais modernos e a comunicação de massa, por isso aparenta se tratar de um fenômeno originalmente americano. Não obstante, também encontrou espaço em governos parlamentaristas europeus, como o do primeiro-ministro da Itália, Silvio Berlusconi⁶⁵⁶, o qual utilizou os próprios veículos de comunicação de que era detentor, para manter a opinião pública em constante estado de mobilização em torno de sua vida privada, desvirtuando o debate público de ideias, que passou a focar em aspectos irrelevantes para a esfera pública⁶⁵⁷.

Ao possibilitar a criação de uma audiência favorável ao líder e incapaz de contestar as decisões governamentais, o plebiscitarismo aumenta o déficit de prestação de contas do governante, com grave repercussões para o processo político-democrático, pois exacerba os poderes do Executivo em detrimento dos mecanismos constitucionais de fiscalização e controle. Isso explica por que o referendo foi especialmente utilizado na Venezuela, na Bolívia e no Equador, como mecanismo plebiscitário, a fim de não apenas desvirtuar o processo e o controle exercido pelo Legislativo, mas também para permitir o avanço do projeto político autoritário do chefe do Executivo, através da promulgação de uma nova ordem constitucional⁶⁵⁸.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 267-269.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 268. Sobre a relação entre o líder plebiscitário e sua audiência, tratou-se especificamente no capítulo 1.4.3.2.

⁶⁵⁶ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 268.

⁶⁵⁷ URBINATI, 2014, p. 208.

⁶⁵⁸ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 269.

3.3.1. Plebiscito e referendo x exercício do direito de voto nas eleições

O plebiscito e o referendo são considerados modalidades de participação política direta ou «mecanismos da democracia semidirecta», na expressão utilizada por J.J. Gomes Canotilho⁶⁵⁹. Diferentemente do exercício do direito de voto, através do qual os eleitores conferem legitimidade aos seus representantes políticos; no caso do plebiscito e do referendo, a aprovação popular incide diretamente sobre a questão política ou texto de alteração constitucional ou legislativa, sem intermediação de quaisquer representantes⁶⁶⁰.

Todavia, consoante já explanado no capítulo 1.4.3.2., as diferenças entre a votação realizada em um plebiscito ou referendo e o exercício do direito de voto nas eleições vão bem mais além da modalidade de participação direta ou indireta, respectivamente. O voto para selecionar representantes, pois, vincula os eleitos aos eleitores, perante quem deverão prestar contas de sua atuação, conforme suas plataformas de campanha e seus programas partidários. Por outro lado, o plebiscito e o referendo funcionam como uma espécie de «sanção popular» a uma proposição ou texto prévia e unilateralmente elaborado⁶⁶¹. Nesse o caso, se o resultado da votação importar em consequências distintas daquelas esperadas pelos eleitores, estes não terão a quem responsabilizar, nem mesmo os políticos que os persuadiram a votar nesse ou naquele sentido na ocasião da consulta⁶⁶².

Pierre Rosanvallon, ainda, chama atenção para uma outra dimensão que caracteriza o voto dado pelo eleitor numa consulta plebiscitária, qual seja, o seu caráter de irreversibilidade, que numa eleição para escolha de representantes é relativizado pela ideia de alternância de poder. Com efeito, numa eleição ordinária, o princípio da maioria é utilizado como técnica de votação para selecionar candidatos, cuja decisão é considerada reversível, pois os selecionados serão periodicamente julgados pelos eleitores por suas ações e resultados que entregarem. Diferentemente, o voto afirmativo ou negativo dado pelos cidadãos num plebiscito ou referendo tem uma natureza distinta e, nesse caso, o princípio da maioria deve

⁶⁵⁹ De acordo com J.J. Gomes Canotilho, “**Plebiscito** é, na sua expressão mais neutra, a pronuncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo. Quando a pronuncia popular incide sobre um texto normativo (uma lei, uma constituição) o plebiscito aproxima-se do referendo. Nele está, porém, presente um momento «decisionista» que não se verifica no referendo.” (CANOTILHO, 2011, p. 296). Nesse sentido, no Brasil, o plebiscito e o referendo, que estão previstos na CRFB, art. 14, *caput*, incisos I e II, foram regulamentados pela Lei n.º 9.709, de 18 novembro de 1998, como “(...) consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”, realizadas de forma antecedente (aprovação ou denegação), no caso do plebiscito, ou posterior (ratificação ou rejeição) no caso do referendo (artigo 2º, §§ 1º e 2º).

⁶⁶⁰ SILVA, 2004, p. 349.

⁶⁶¹ CANOTILHO, 2011, p. 80.

⁶⁶² ROSANVALLON, 2020, p. 155.

ser entendido como “expressão da vontade geral”; por isso é mais adequado se exigir maiorias qualificadas, que possam exprimir com maior precisão “um sentimento geral da população”⁶⁶³.

Assim sendo, a preocupação doutrinária sobre a utilização dos mecanismos de participação política direta, como forma de obtenção de apoio popular, por um líder plebiscitário, que pretenda contornar os outros Poderes para legitimar seu projeto político autoritário, justifica-se⁶⁶⁴.

Nesse sentido, Rosanvallon ressalta a lógica binária predominante nas consultas populares diretas, que se resumem a uma resposta negativa ou afirmativa a uma proposição submetida aos eleitores. Nos plebiscitos e referendos, o debate público, pois, é limitado aos termos da proposta; enquanto tal limitação não existe no âmbito das instituições representativas, cujas decisões resultam de um processo democrático de deliberação, durante o qual é possível alterar ou reformular os termos iniciais da proposta ou texto normativo, que será necessariamente fruto de um debate e não de uma mera homologação, como no caso da consulta direta⁶⁶⁵.

Ademais, consoante reforça o autor francês, os debates parlamentares se fundamentam, em última instância, na busca pelo bem comum e para isso visam, idealmente, criar uma solução que, na medida do possível, acomode todos os interesses em jogo. De modo diverso, as consultas populares diretas implicam um enfrentamento, que se reduz a dois lados opostos previamente traçados (o lado do ‘sim’ ou do ‘não’), e alimenta a dinâmica polarizada característica do populismo⁶⁶⁶.

Se o populismo pretendesse, realmente, cumprir sua promessa de “restituir o poder ao povo” e adotar um modelo de democracia de fato mais participativo, a opção seria pela adoção de práticas deliberativas. Com efeito, através da deliberação, a cidadania é exercida efetivamente, pois possibilita aos cidadãos uma participação mais ativa e ampla em relação a diversos aspectos de interesse público. Para além disso, pressupõe que a participação popular seja permanente, sem ficar adstrita ao período formal das eleições ou a eventuais consultas diretas. Consoante já referido neste trabalho, numa democracia, o cidadão é bem mais do que

⁶⁶³ *Ibid.*, p. 164-166.

⁶⁶⁴ CANOTILHO, 2011, p. 296; RUNCIMAN, 2019, p. 54-55; URBINATI, 2014, p. 176-178. Sobre o assunto, discorre Pierre Rosanvallon: “A su vez, los regímenes populistas del mundo recurrieron frecuentemente al referéndum para asentar su legitimidad y, en la mayoría de los casos, aumentar las prerrogativas del poder ejecutivo.” (ROSANVALLON, 2020, p. 35).

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 161.

⁶⁶⁶ *Ibid.*.

um mero eleitor⁶⁶⁷; enquanto a tendência do plebiscito ou referendo é reduzir o seu papel a esta última condição⁶⁶⁸.

Finalmente, o uso do plebiscito ou do referendo, ao propiciar a intervenção direta dos cidadãos, tende a diminuir a função intermediária do Poder Legislativo; ao mesmo tempo que fortalece os poderes do Executivo, razão pela qual podem servir como instrumentos para a criação de um regime hiperpresidencialista⁶⁶⁹ e antidemocrático, na modalidade plebiscitária, consoante se viu acontecer, especialmente, em países latino-americanos. Acerca do assunto, discorrer-se-á no tópico a seguir.

3.3.2. Do uso plebiscitário de mecanismos da democracia direta no Equador e em outros países da América Latina, especialmente

Uma nova geração de presidentes populistas, nomeadamente de esquerda⁶⁷⁰, eleitos entre o final dos anos noventa e a primeira década do século XXI, a começar por Hugo Chávez, na Venezuela, em 1998, seguido por Evo Morales, na Bolívia, em 2006, e Rafael Correa, no Equador, em 2007, inaugurou um modelo extremo de democracia plebiscitária que pretendia a refundação do sistema político do país. Esse modelo político incluiu uma série de atos eleitorais sumários, que visaram a ampliação dos poderes do Executivo, a reestruturação das instituições democráticas e a redefinição do sistema partidário em benefício do presidente⁶⁷¹.

Na Venezuela, consoante narrado no tópico anterior, Chávez, com o objetivo de driblar a ausência de uma maioria parlamentar para dar início ao seu projeto autoritário de poder, logo após ser eleito presidente, realizou um referendo, para a convocação de uma assembleia constituinte, e novas eleições para escolha dos membros da constituinte. A nova Constituição dotou o Executivo venezuelano com mais poderes e permitiu a reeleição presidencial, inicialmente, por mais dois mandatos. Chávez, então, foi reeleito nos anos de 2000 e 2006. Nesse interregno, realizou ainda um outro referendo cujo intuito era enfraquecer a oposição sindical, no ano 2000, e foi submetido a um referendo revogatório, em 2004, para

⁶⁶⁷ Sobre uma participação política ativa e influente, que vai bem além do exercício do direito de voto, tratou-se na parte introdutória do trabalho, quando foram abordados os parâmetros democráticos (cap. 1.3.1.).

⁶⁶⁸ ROSANVALLON, 2020, p. 163.

⁶⁶⁹ *Ibid.*, p. 168.

⁶⁷⁰ Federico Finchelstein identifica como “o populismo neoclássico de esquerda. Os governos dos Kirchner na Argentina (2013-15), Hugo Chávez (1999-2013) e Nicolás Maduro (2013-) na Venezuela, Rafael Correa no Equador (2007-17) e Evo Morales na Bolívia (2006-), bem como os partidos populistas neoclássicos de esquerda na Europa, como podemos (sic.) em Espanha e o Syriza na Grécia.” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 161).

⁶⁷¹ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 269.

decidir sobre a sua permanência na presidência até o término mandato⁶⁷². Também saiu vitorioso nesse último⁶⁷³, após conseguir adiar o procedimento que a oposição pretendia realizar no ano anterior⁶⁷⁴.

Evo Morales adotou o mesmo modelo plebiscitário de Chávez e optou pela realização de eleições para uma nova assembleia constituinte, logo após ser eleito, em 2006, o primeiro presidente de origem indígena do país. Contudo, a implantação do modelo plebiscitário de presidência na Bolívia foi mais conturbado do que na Venezuela. Gozando de uma maioria parlamentar, os conflitos com a oposição paralisaram o processo constituinte, que depois continuou sem a participação dos partidos e grupos opositores, culminando com a polêmica promulgação da nova Constituição no final do ano de 2007⁶⁷⁵.

Após sofrer algumas alterações no ano de 2008, o novo texto constitucional foi submetido a uma consulta popular e, finalmente, aprovado em 25 de janeiro de 2009⁶⁷⁶. Pouco mais de dez anos depois, Morales foi forçado a renunciar, após ser reeleito para o que seria o seu quarto mandato presidencial, em meio a massivos protestos devido a alegações de fraude eleitoral para favorecê-lo nas eleições⁶⁷⁷.

A Bolívia representa um típico caso de como o populismo pode, por um lado, aumentar a participação popular, pois a nova Constituição boliviana refletiu a diversidade étnica e cultural do país, ao criar um Estado plurinacional, que reconheceu os direitos dos povos originários indígenas⁶⁷⁸. Porém, ao mesmo tempo, permanece excluindo a oposição política e impondo limites à liberdade de imprensa⁶⁷⁹, sendo incapaz de conviver com a divergência de pensamento e de ideias, assim como não se inibe de suplantar os obstáculos legais para realizar as suas reformas sociais, no caso do populismo de esquerda, mesclando características democráticas e antidemocráticas⁶⁸⁰.

⁶⁷² Acerca do referendo revogatório, aduz Pierre Rosanvallon: “Así pues, el referéndum es tenido aquí por el sustituto de una función más general de control y como un medio para expurgar la desconfianza. Modalidad que tiene el gran inconveniente, en democracia, de borrar la distinción entre decidir e querer.” (ROSANVALLON, 2020, p. 160).

⁶⁷³ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 270.

⁶⁷⁴ “Com o apoio público enfraquecendo, ele postergou um referendo liderado pela oposição que o teria destituído – adiando-o para o ano seguinte, quando os preços do petróleo, em forte alta, impulsionaram sua posição o bastante para que ele ganhasse.” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pos. 116).

⁶⁷⁵ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 270.

⁶⁷⁶ ANGELO, 2019.

⁶⁷⁷ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2020, p. 35; V-DEM INSTITUTE, 2020, p. 23.

⁶⁷⁸ DE LA TORRE, 2016, p. 129.

⁶⁷⁹ V-DEM INSTITUTE, 2021, p. 22.

⁶⁸⁰ FINCHELSTEIN, 2019, p. 191. No mesmo sentido, aduz Carlos de la Torre sobre as experiências populistas na América Latina: “First, whereas populist movements seeking power promised to democratize society by challenging the legitimacy of exclusionary institutions, populist government’s often included the excluded at the cost of disfiguring democracy.” (DE LA TORRE, 2016, p. 122).

Rafael Correa foi outro presidente latino-americano que usou sua popularidade, revalidada por meio de sucessivos procedimentos eleitorais plebiscitários durante seus mandatos, para se manter no poder e avançar com seu projeto político alternativo no Equador. Sem prévia experiência eleitoral ou partidária, Correa fora eleito, em 2006, num ambiente de crise política, onde três presidentes anteriores haviam deixado os cargos antes de completar seus mandatos entre 1997 e 2005 – Abdalá Bucaram⁶⁸¹, Jamil Mahuad, e seu antecessor, Lucio Gutiérrez -, em meio a protestos em massa contra políticas econômicas e alegações de corrupção⁶⁸². Era, portanto, o cenário perfeito para a ascensão de um líder plebiscitário, que se legitima perante o povo à medida que as instituições são desacreditadas.

Correa foi bem sucedido ao criar um movimento para lançar a sua candidatura à presidência, o *Alianza PAIS*, que teve o apoio de diferentes grupos de esquerda do país e foi capaz de garantir a sua vitória, mas não seria suficiente para lhe assegurar uma maioria parlamentar no fragmentado sistema partidário equatoriano. Assim, para contornar uma provável oposição no Congresso e diante de sua tradição de destituir presidentes eleitos, o ex-presidente equatoriano decidiu agir diretamente contra o próprio sistema, mobilizando a opinião pública em seu favor. Seu primeiro ato como presidente, destarte, seria a realização de um referendo, conforme exposto no tópico anterior, a fim de aprovar a convocação de uma assembleia constituinte com amplos poderes, inclusive para suspender o Congresso e permitir que o presidente governasse por meio de decretos. O objetivo de Correa era reescrever a Constituição do país para reestruturar as instituições de Estado e redefinir o sistema partidário, acabando com o predomínio dos partidos políticos tradicionais⁶⁸³.

Para debelar, inicialmente, qualquer tentativa de bloqueio à proposta de referendo, o governo de Correa organizou uma forte campanha pública contra seus oponentes no Parlamento e de ameaças ao Supremo Tribunal Eleitoral equatoriano, a ponto de conseguir destituir congressistas da oposição e reverter a posição inicial da Corte eleitoral contrária à consulta popular. Correa, então, liderou pessoalmente a campanha a favor do referendo, que venceu com o aval de mais de 80% (oitenta por cento) dos eleitores. Na sequência, seu partido saiu vitorioso das eleições para a assembleia constituinte, no mesmo ano de 2007, conquistando quase dois terços dos assentos e obtendo o controle do processo constituinte⁶⁸⁴.

⁶⁸¹ De acordo com Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, o impedimento de Abdalá Bucaram ocorreu “(...) em bases espúrias de «incapacidade mental». Nesses casos, o impeachment foi usado como arma – os líderes do Congresso o usaram para remover um presidente de que eles não gostavam”. (LEVITSKY; ZIBLATT, pos. 1906-1917).

⁶⁸² CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 270-271.

⁶⁸³ *Ibid.*, p. 271-273.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, p. 274.

A tática utilizada por Correa para garantir as sucessivas e esmagadoras vitórias eleitorais foi, praticamente, recriar a sua campanha eleitoral à presidência, desta feita utilizando o próprio palácio presidencial como sede de campanha. Ao mesmo tempo, o estado de campanha permanente visava também manter a sua popularidade e a confiança no governo em índices sempre elevados, as quais eram tratadas por seus estrategistas de campanha como questões indissociáveis⁶⁸⁵.

Assim, a estratégia de marketing e publicidade elaborada por seus assessores de imprensa, para manter a audiência de Correa constantemente mobilizada, foi bastante ampla e incluiu um programa de rádio semanal, com duração de duas horas, e um uso extenso do tempo legal de *cadeia nacional*, através do qual as emissoras de TV são obrigadas a ceder espaço em sua programação para o governo. Mediante uma interpretação bastante ampla do que seria “serviço público de mensagens”, Correa usava o espaço público na TV, assim como no seu programa de rádio, para se dirigir diretamente à sua audiência, promover as políticas do governo, além de sua própria imagem⁶⁸⁶, e criticar opositores. Constata-se, assim, um uso bastante questionável de recursos públicos para promoção eleitoral de Correa e de seu projeto político autoritário de refundar o Estado equatoriano⁶⁸⁷.

As mais de quarenta diferentes campanhas governamentais desenvolvidas pela administração de Correa, apenas no ano de 2007, normalmente giravam em torno da palavra «*Patria*», que também fazia parte do lema oficial de seu governo: «*La Patria ya es de Todos*». Para além de remeter ao nome do partido de Correa, o *Alianza PAIS*, o termo contém um apelo explícito ao nacionalismo, mediante a promoção do orgulho nacional e de seus respectivos valores, como forma de mobilizar o apoio popular em torno do líder populista⁶⁸⁸, que pretende representar toda a nação e ser a sua única voz, consoante comentado em diversas oportunidades anteriores no curso deste trabalho⁶⁸⁹.

⁶⁸⁵ A fim de se firmar como um líder popular, durante os primeiros meses de seu governo, Correa criou uma série de políticas públicas substantivas: “Ele dobrou os pagamentos de assistência à pobreza, duplicou os créditos disponíveis para empréstimos habitacionais e reduziu as taxas de eletricidade para consumidores de baixa renda. Além disso, Correa claramente cumpriu suas promessas políticas, sendo bem sucedido na realização do referendo e na instalação da assembleia constituinte. Como mostram os índices de aprovação de Correa, as eleições e a assembleia constituinte foram eventos que elevaram a popularidade do presidente.” (*Ibid.*, 274-275) (tradução livre).

⁶⁸⁶ Segundo Carlos de la Torre, Rafael Correa, assim como Juan Perón e Hugo Chávez, retratavam a si próprios como detentores de missões inacabadas de figuras nacionalistas exemplares. Em suas palavras: “Correa claimed to be following the task of the founding fathers of his nation in order to achieve the second and definitive independence of his homeland.” (DE LA TORRE, 2016, p. 131).

⁶⁸⁷ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 275-277.

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 277.

⁶⁸⁹ Vide especialmente o capítulo 1.4.2.

Desse modo, Correa também se voltou contra a mídia, com o objetivo de eliminar qualquer grupo dissidente ou visão crítica de sua presidência, e pôs veículos de comunicação tradicionais e influentes na lista de inimigos declarados do governo, ao lado da classe política tradicional e das “elites burguesas”, seguindo a lógica de polarização populista. Diversamente, enquanto candidato, Correa manteve uma relação amistosa com a imprensa, inclusive com o apoio explícito de comentaristas políticos de TV de grande audiência. Todavia, não admitiu ser criticado por sua linguagem belicosa e pela utilização de táticas questionáveis, para aprovar o referendo sobre a nova Constituição, e atacou seus críticos de forma depreciativa e raivosa⁶⁹⁰; o que também não é nada incomum no comportamento de líderes populistas e plebiscitários como Correa⁶⁹¹.

Segundo Catherine Conaghan e Carlos de la Torre, a *campanha permanente* foi utilizada por Rafael Correa como parte de um projeto de transformação política maior, que visava a recriação do sistema político através de eleições em série. Todavia, representa um modelo plebiscitário de governo que se encontra presente em muitas presidências modernas, sem prejuízo de ser encontrado também em sistemas parlamentaristas, consoante já observado. Seu impacto nos regimes políticos não será de modo algum uniforme, porém muito dificilmente será benéfico para a democracia, pois, inevitavelmente, está associado ao aumento da polarização e à criação de um ambiente político em que a oposição sempre concorre de forma desigual⁶⁹².

É comum os chefes de governo gozarem de certa vantagem em relação à oposição para se comunicar com o público e fazer propaganda institucional, na medida em que podem se utilizar de todos os recursos que o exercício do poder proporciona e isso faz parte do jogo democrático. A oposição, por outro lado, pode se beneficiar do fato de usufruir de um regime regulatório menos rígido e com menos barreiras à sua presença na esfera pública, do que aquele normalmente imposto ao poder público, em virtude dos limites legais ao uso de verbas públicas com fins políticos. Contudo, consoante exposto no tópico 3.2.3. em relação ao processo eleitoral, a posição do governo poderá se tornar desproporcionalmente mais vantajosa, caso o uso dos recursos públicos seja desvirtuado com finalidades eleitorais em

⁶⁹⁰ CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 278-279.

⁶⁹¹ Consoante discorre Finchelstein, “A agressão populista contra a autonomia da imprensa não significa que os populistas se recusam a usá-la como mais um instrumento para promover a sua política. Criticar a imprensa atrai a atenção da mesma. Quando os populistas chegam ao governo, o diálogo entre os que estão no poder e a oposição tende a ser substituído por uma atenção redobrada à imprensa como inimiga preeminente do governo, do líder e da nação.” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 298).

⁶⁹² CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 280-281.

benefício do chefe do Executivo e, especialmente, “(...) para saturar o público com campanhas de marketing”⁶⁹³.

No caso do modelo de democracia plebiscitária implantado na América Latina, nomeadamente nos três países andinos – Bolívia, Equador e Venezuela -, a estratégia da campanha permanente significou mais do que um conjunto de técnicas para promover a popularidade da presidência. Representou, pois, uma prática fundamental para que presidentes populistas se mantivessem no poder e avançassem com seus projetos de reconfiguração das relações entre os Poderes estatais. Embora costumem alegar se tratar de um projeto de transformação política, “para restituir o poder ao povo que fora capturado pelas elites”, esse projeto político plebiscitário exacerba um déficit democrático que afeta as democracias latino-americanas em particular: uma grave deficiência nos mecanismos de prestação de contas⁶⁹⁴.

Ora, não respeitar o sistema de *checks and balances* faz parte da própria essência do populismo, que se utiliza de uma vasta gama de artifícios clandestinos e ilegais, mas também de procedimentos formais, no caso do constitucionalismo abusivo, para afastar qualquer espécie de obstáculo à concretização de seu projeto hegemônico de poder que as instituições de controle ou os outros Poderes possam representar. Com as instituições capturadas e sem autonomia para exercer suas funções de fiscalização e monitoramento do Executivo, o líder populista pode avançar em direção ao plebiscitarismo, ao fazer uso de uma série de recursos de comunicação e de técnicas de marketing sem nenhum limite ou controle, para conquistar um público plebiscitário, incapaz de cobrar de seu líder responsabilidade social e política, como se viu acontecer no Equador, especialmente, mas também nos outros dois países estudados nesse tópico⁶⁹⁵.

A *campanha permanente*, portanto, é um modo extremamente eficiente de desenvolver uma democracia plebiscitária⁶⁹⁶; enquanto governar, em tese, significa um processo bastante distinto da disputa que ocorre durante as campanhas eleitorais, requer capacidade de negociação do governante, antes de tudo, para arbitrar conflitos ao invés de provocá-los⁶⁹⁷. Líderes como Hugo Chávez e Rafael Correa, pois, não só alcançaram o poder ao vencer eleições, como governaram por meio de procedimentos eleitorais e campanhas contínuas⁶⁹⁸.

⁶⁹³ *Ibid.*, p. 281.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 280-281.

⁶⁹⁵ *Ibid.*, p. 281-282.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 282.

⁶⁹⁷ *Ibid.*, p. 281.

⁶⁹⁸ Conforme consigna Carlos de la Torre, “Under Chávez, Venezuelans voted in 17 elections between 1999 and 2013. Ecuadorians voted in nine elections between 2006 and 2014. All these elections were plebiscites about presidents Chávez and Correa.” (DE LA TORRE, 2016, p. 132).

O plebiscitarismo ilustra bem o paradoxo já comentado em relação ao populismo quanto à democracia eleitoral. Ao mesmo tempo que o líder plebiscitário busca se legitimar por meio de eleições, tem uma enorme dificuldade em aceitar perder no voto popular, pois não admite que o povo, concebido como uma unidade e que sempre está com a razão, dentro da lógica populista, seja capaz de votar em seus próprios inimigos, porquanto não reconhece os rivais políticos como concorrentes legítimos. Assim, tanto Chávez como Correa, por exemplo, utilizaram-se de todos os recursos que tinham à sua disposição, enquanto incumbentes, para silenciar seus críticos, assediar opositores, controlar tribunais e comissões eleitorais e, finalmente, influenciar resultados eleitorais mediante o uso direcionado de verbas públicas. Os processos eleitorais nesses países, destarte, mesmo que formais e regulares, não foram propriamente justos, pois se converteram em disputas bastantes desiguais para seus concorrentes⁶⁹⁹.

O México é um outro país, onde se tem observado um movimento plebiscitário característico de governantes populistas latino-americanos, ou seja, mediante o uso abusivo de consultas populares diretas com o objetivo de legitimar o projeto político do presidente. Desde 2018, foram realizados quase meia dúzia de plebiscitos pelo governo de Andrés Manuel López Obrador; o primeiro deles - sobre o cancelamento da construção de um novo aeroporto - pouco antes de Obrador assumir formalmente o cargo, mas sob o patrocínio de seu partido, o MORENA. Em praticamente todos os casos, os procedimentos não seguiram os requisitos legais e constitucionais para sua validade, mesmo assim não houve pronunciamento em favor da inconstitucionalidade de nenhum deles pela Suprema Corte de Justiça mexicana, consoante apontam Armando Chaguaceda e Lauro Zumaya. Ora serviram para legitimar decisões já tomadas pelo Executivo, mas que não tinham apoio do Congresso, como no caso do cancelamento da obra de um novo aeroporto internacional ou da construção de um trem, ora para evitar o “custo político” da decisão, como na hipótese do referendo anunciado para aprovar a descriminalização do aborto no país⁷⁰⁰.

O último plebiscito, protagonizado pela presidência de Obrador, e não menos polêmico, tratou-se de um referendo revogatório, à semelhança daquele realizado na Venezuela, em 2004, sobre a continuidade do mandato de Chávez mencionado linhas acima, só que, desta feita, de iniciativa do próprio Executivo. Assim como os anteriores retromencionados, a motivação do plebiscito foi bastante questionável, pois o mandato do presidente não enfrentava qualquer tipo de contestação por parte da população, ao contrário,

⁶⁹⁹ *Ibid*, p. 133.

⁷⁰⁰ CHAGUACEDA; ZUMAYA, 2021.

sua popularidade gira em torno de 60% (sessenta por cento) desde que assumiu o mandato⁷⁰¹. Tal como ocorrera com Rafael Correa, no Equador, houve supostamente o uso de verbas públicas para fazer campanha a favor de Obrador, no plebiscito, por políticos de seu partido⁷⁰².

Esse plebiscito revogatório não cumpriu o quórum mínimo de comparecimento de 40% (quarenta por cento) do eleitorado mexicano para que tenha força vinculante. Contudo, teve aprovação massiva daqueles que compareceram às urnas, servindo, destarte, como todas as consultares populares promovidas pelo governo de Obrador, mais para mobilizar a opinião pública em favor de seu governo e dar visibilidade a seus discursos, ou seja, para reforçar a sua popularidade e de seu partido, do que como um instrumento de efetivo exercício da cidadania⁷⁰³.

Ainda não é possível concluir se o plebiscitarismo, no México, será comparável ao da Venezuela, ao do Equador, durante o governo de Correa, e ao da Bolívia, com Evo Morales, onde os referendos foram utilizados para refundar o próprio Estado, mediante a inauguração de uma nova ordem constitucional. Apesar do declínio em relação aos direitos e liberdades civis, o México ainda mantém eleições livres⁷⁰⁴.

O futuro democrático do país, entretanto, é bastante incerto, mormente à medida que se aproximam as próximas eleições de 2024, tendo em vista as ameaças e os ataques de Obrador ao sistema eleitoral do país, conforme já comentado alhures⁷⁰⁵. A guinada autoritária do presidente mexicano, destarte, é evidente, porquanto reproduz comportamentos típicos do populismo contemporâneo, ao menosprezar a alternância do poder e a oposição, assim como perseguir a mídia independente⁷⁰⁶, com o agravante do uso abusivo dos mecanismos constitucionais de participação política direta.

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² Disponível em: [Referendo de Obrador é apenas ponta de guinada autoritária no México | Política Livre \(politicalivre.com.br\)](https://www.politicalivre.com.br). Acesso em: 10 maio 2022.

⁷⁰³ CHAGUACEDA; ZUMAYA, 2021. Em algumas situações, a própria redação dos termos da consulta não enseja nenhuma alternativa prática, servindo mais como um ato de propaganda do que uma ação positiva do governo. Segundo Pierre Rosanvallon, foram exemplos célebres desse tipo de referendo: o realizado em 2014, na Suíça, para que os eleitores suíços respondessem se aceitavam a iniciativa popular “*Contra la inmigración masiva*”; em 2005, na França, sobre a ratificação do projeto constitucional europeu e, recentemente, o Brexit, no Reino Unido. Sobre este último, aduz o autor: “(...) el voto del Brexit en Gran Bretaña pudo ser analizado con este mismo marco conceptual, habiendo sido incapaz el Parlamento de dar cuerpo a la respuesta popular, hasta tal punto las formas que podía adoptar el principio del Brexit daban pie a interpretaciones opuestas.” (ROSANVALLON, 2020, p. 167).

⁷⁰⁴ INTERNACIONAL IDEA, 2021, p. 8.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 15. Vide capítulo 2.3.2., p. 87-88.

⁷⁰⁶ Consoante registra o relatório do Internacional IDEA sobre o estado da democracia mundial no ano de 2021, no México, a tecnologia digital foi utilizada para reprimir e atingir jornalistas, que tiveram seus telefones hackeados. Métodos similares foram identificados em outros países governados por líderes autoritários ou

Finalmente, fora da América Latina, é válido ainda citar a Turquia como exemplo de país, onde o plebiscito foi utilizado como forma de intensificar a mobilização em torno do líder populista⁷⁰⁷. Rememore-se, nesse sentido, o plebiscito de 2017, que concedeu amplos poderes ao presidente turco, inclusive para reformar o sistema educacional do país, com o objetivo de limitar a liberdade de ensino para promover a ideologia religiosa do governo de Recep Erdogan⁷⁰⁸.

É fácil perceber, portanto, como o plebiscitarismo exacerba todos os aspectos autoritários já presentes no populismo – polarização política e social, exclusão da oposição e eliminação dos mecanismos constitucionais de controle, especialmente -, ao mobilizar de forma técnica e, portanto, mais competente a opinião pública como forma de aquisição de poder político. Mesmo quando é capaz de minimizar as disparidades sociais, mediante a promoção de políticas públicas inclusivas e da ampliação de direitos sociais, como nos casos das versões recentes do populismo de esquerda na América do Sul, a tônica antidemocrática prevalece, em torno do líder único e provedor do povo, que busca se manter no poder até concretizar o seu projeto político alternativo⁷⁰⁹.

Desse modo, o regime político praticamente esbarra na fronteira que o separa do autoritarismo para se converter em ditadura, como ocorreu na Venezuela e, fatalmente, aconteceria no Equador, não fosse a alternância de poder com a saída de Rafael Correa, embora a transição democrática no país ainda esteja incerta⁷¹⁰.

Conclusão

Através do estudo desenvolvido ao longo do presente trabalho, pode-se concluir que a crise contemporânea dos regimes democráticos decorre do afastamento dos próprios parâmetros normativos da democracia. Por isso, não é exagero afirmar que a erosão democrática atual, de um modo geral, deve-se a fatores endógenos e não exógenos, como recorrente no passado, em que os governos costumavam sucumbir por meio de golpes militares e insurreições.

Para melhor compreender como ocorre esse processo de subversão interna dos regimes políticos atuais, mister rememorar, inicialmente, que, consoante se discorreu no primeiro

ditaduras, como Arabia Saudita, Rússia, Índia, China e Venezuela (INTERNACIONAL IDEA, 2021, p. 31). Em sentido semelhante sobre a erosão democrática no México: ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 51.

⁷⁰⁷ ARATO, 2017, p. 7.

⁷⁰⁸ STANLEY, 2020, p. 62. Sobre o assunto, fez-se referência no tópico 3.2.2., p. 133.

⁷⁰⁹ FINCHELSTEIN, 2019, p. 229.

⁷¹⁰ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2022, p. 48-49.

capítulo do trabalho, o conceito de democracia não se resume ao “governo em que a vontade do povo se expressa através do direito de voto”, para incluir uma participação política ativa e ampla, que vai além do período das eleições, por meio de um constante controle do exercício do poder governamental. Desse modo, os regimes democráticos se caracterizam, substancialmente, pela previsão de um sistema de divisão de poderes, através do qual seja possível a limitação do poder político, e de um aparato legislativo e jurídico que, ao mesmo tempo, proteja os cidadãos da arbitrariedade do Estado e lhes permita o pleno exercício da cidadania.

Assim, restou claro que a melhor definição para a democracia é de caráter procedimental, ou seja, um regime político que se expressa através de procedimentos que garantem o processo democrático de elaboração das leis e uma efetiva participação política. Nesse sentido, adotou-se a concepção normativa de Nadia Urbinati, que enxerga o procedimento democrático como uma estrutura diárquica formada por um elemento de natureza institucional, representado pelas instituições democráticas, onde se desenvolve o processo de decisão política (*will*), e outro de ordem extrainstitucional, consistente na esfera pública através da qual os cidadãos debatem e formam suas opiniões políticas (*opinion*).

Expôs-se, na sequência do primeiro capítulo, ser necessário que os ordenamentos constitucionais e jurídicos de cada Estado prescrevam uma série de direitos civis e liberdades políticas, a fim de garantir que a participação política dos cidadãos não ocorra num plano meramente formal e seja suficiente para lhes assegurar a possibilidade de exercer, de fato, algum tipo de influência no processo decisório. Esses parâmetros normativos, portanto, darão concretude ao *fórum público de opinião*, domínio no qual os cidadãos devem ter as mesmas oportunidades de acesso à informação e de se expressar, com a convicção de que suas vozes serão ouvidas e levadas em consideração, por seus representantes e governantes eleitos, na formulação das leis e na construção de políticas públicas.

Conforme explanado, a regulação estatal, entretanto, com o objetivo de garantir essa igualdade de participação política não deve ser no sentido de acabar artificialmente com todas as diferenças naturais, que fazem com que alguns indivíduos ou grupos sejam mais influentes do que outros, mas de corrigir injustiças sociais e eliminar barreiras econômicas de acesso aos cargos públicos e políticos. Por isso, plenamente justificável o controle jurídico sobre a propaganda eleitoral e o financiamento das campanhas e dos partidos, a fim de minimizar a influência desproporcional do poder econômico e dos meios de comunicação na formação da opinião pública e, conseqüentemente, na captação do poder político.

Ficou evidenciado, ademais, que esse tipo de legislação deve ser criteriosa e fruto de

amplios debates nos parlamentos, com o envolvimento da sociedade civil preferencialmente, a fim de se evitar o risco de edição de normas casuísticas para regulamentar temas tão sensíveis e que afetam direitos fundamentais, designadamente, as liberdades de expressão e de manifestação política.

Dentro desse tema, não se pôde deixar de mencionar o fenômeno das *fake news* que, apesar de não haver surgido, foi potencializado com a massificação da internet, nomeadamente das redes sociais. Por outro lado, o efeito positivo do advento das novas tecnologias e das mídias sociais para a democracia é inegável, pois não apenas democratizou o acesso à informação, como permitiu a inserção de novos atores no *fórum público de opinião*, ao diminuir a importância e a dependência de recursos financeiros, para divulgação de conteúdos, e acabar com o monopólio dos veículos de comunicação tradicionais.

Assim, a regulamentação normativa da propaganda partidária e eleitoral pela internet deve ocorrer de forma parcimoniosa e com as devidas cautelas, versando, por exemplo, acerca de questões de transparência para identificação das fontes e dos patrocinadores das páginas e dos conteúdos. Isso porque, embora seja de fato importante proteger o cidadão da desinformação, não se pode perder de perspectiva que sem um livre debate público de ideias a democracia não poderá se desenvolver plenamente.

Nesse sentido, sem prejuízo de um estudo mais aprofundado que a matéria sem dúvida merece, mas incabível no âmbito temático específico deste trabalho, foi devidamente pontuado que alternativas técnicas para correção de falhas pelos próprios provedores das plataformas, como a limitação do envio simultâneo de conteúdos em aplicativos de mensagens privadas e o investimento em educação digital, para incentivar a utilização de mecanismos de checagem das fontes e de verificação da veracidade do teor das mensagens, são medidas bem menos polêmicas do que a intervenção direta do Estado pode suscitar. Para além de serem potencialmente mais eficientes, porquanto valem em todos os países onde a plataforma e/ou aplicativo são acessados.

Ademais, é necessário ter em mente que as *fake news* operam numa dinâmica distinta do método adversarial tradicional. Com efeito, as sociedades contemporâneas se encontram cada vez mais divididas e polarizadas, com o estímulo de líderes e partidos políticos de índole populista, habituados ao uso constante da internet como principal veículo de comunicação com os cidadãos e eleitores, os quais tendem a assumir como verdade o conteúdo que beneficie o seu próprio grupo ou lado. Por isso, o simples contra-argumento ou a censura da publicação podem ter um efeito ainda mais perverso, no sentido de aumentar a disseminação e a repercussão do conteúdo.

Os parâmetros normativos, que asseguram iguais oportunidades de acesso e ampliam a participação política, precisam coexistir para que a *decisão* e a *opinião* operem de forma equilibrada, a fim de proteger o funcionamento e a higidez da própria democracia. Observou-se, porém, que os dois componentes da estrutura diárquica costumam ser manipulados, sobretudo em situações de crise, de modo a impactar negativamente o processo político-democrático e, conquanto não sobrevenha uma mudança formal do regime político, abre-se o caminho para uma ruptura institucional.

Assim, prosseguiu-se com o estudo das três desfigurações da democracia, seguindo a teoria de Nadia Urbinati, isto é, a *teoria epistêmica da democracia*, o *populismo* e o *plebiscitarismo*. Na versão epistêmica da democracia, a *decisão* é completamente isolada da *opinião*, razão pela qual seus defensores advogam que as decisões políticas devem ficar a cargo de peritos ou órgãos especializados, dotados de competência técnica e de isenção, que faltariam aos políticos e aos parlamentos, em razão dos interesses partidários dos quais não podem ser dissociados.

De fato, não se pode exigir imparcialidade dos partidos e representantes eleitos, pois estão atrelados aos seus programas de governo e às suas plataformas políticas, com base nos quais se elegeram e devem ser cobrados pelos cidadãos, além de avaliados periodicamente a cada ano eleitoral. Ademais, é justamente durante o processo coletivo de deliberação, nas assembleias, que as variadas ideologias e diferentes interesses de associações, sindicatos, igrejas etc., ali representados através dos partidos políticos e de seus parlamentares, devem ser discutidos e acomodados para a consecução, idealmente, do bem comum. Assim, a qualidade de um regime democrático não se mede a partir de seus resultados - ideia que está associada a um conceito equivocado de democracia de caráter descritivo. Mas, pela possibilidade de os cidadãos terem suas demandas vocalizadas por meio de seus representantes eleitos e, dessa forma, sentirem-se de fato partícipes do procedimento decisório. De outro modo, a democracia representativa deixa de fazer sentido e as grades que a sustentam começam a erodir.

A segunda modalidade de desfiguração democrática estudada foi o *populismo*, bastante referenciado ao longo de todo o trabalho, em face da emergente ascensão de líderes e partidos políticos populistas nos últimos anos. O populismo defende um modelo alternativo de democracia, com a pretensão de restituir o poder ao “povo”, que teria sido capturado pelas “elites e oligarquias políticas”. Por isso, reivindica uma maior participação popular, porém, à medida que assume o poder, o estilo de governo populista tende a minimizar a atuação política dos cidadãos.

Embora ainda seja muito difícil definir o populismo por falta-lhe uma teoria própria, alguns autores, como Federico Finchelstein, Andrew Arato e Miguel Nogueira de Brito, por exemplo, admitem a diferenciação entre o populismo enquanto discurso e como modelo político alternativo. Assim, o termo pode designar tanto um tipo de discurso difuso expresso através de movimentos de protesto ou em um estilo de fazer política de oposição, mas sempre para confrontar o establishment; como formas alternativas de governo, ou até mesmo de regime, quando o populismo alcança o poder. Nesse último caso, o perecimento da democracia torna-se praticamente inevitável, tendo em vista a tendência de os governantes populistas de evoluir para formas autoritárias de exercício do poder.

Na retórica populista o “povo” é concebido artificialmente como uma unidade homogênea equivalente à maioria nacional, por isso o populismo despreza as minorias de gênero, sexuais e étnico-raciais, nas suas versões de direita, ou políticas, nas variantes de esquerda especialmente. Qualquer que seja a sua forma, entretanto, o objetivo do populismo é implantar o seu projeto alternativo de poder, ainda que isso custe a captura das instituições representativas, dos tribunais e, conseqüentemente, a debilidade da democracia.

Por suas características autoritárias, mormente o antipluralismo e o anti-intelectualismo, o populismo possui uma ligação íntima com o fascismo. Conquanto seja possível distinguir um do outro, uma vez que o governante populista, embora não reconheça a legitimidade de seus opositores e tenda a excluí-los, não chega ao nível de violência empregado pelos fascistas para aniquilar seus concorrentes fisicamente. Se isso acontece, o populismo se converte em ditadura.

Observou-se, por outro lado, que o critério de respeito aos procedimentos eleitorais para diferenciar o populismo do fascismo não se mostra propriamente exato. Pois, se para conquistar o poder o líder populista se submete ao escrutínio formal, quando se encontra no exercício do governo busca formas diretas de legitimação política. Para isso, pode adotar diversas estratégias, ou combiná-las entre si, desde a tentativa retórica de deslegitimar eleições e resultados eleitorais a alterações formais para prorrogar o seu mandato; além da realização de plebiscitos ou referendos como forma de mobilizar a opinião pública em seu favor. O que interrelaciona o populismo à última deformidade democrática analisada, qual seja, o *plebiscitarismo*.

A democracia plebiscitária, pois, parece exacerbar todos os aspectos autoritários do populismo. Mas também se relaciona com a democracia epistêmica por igualmente promover a antipolítica, ao menosprezar o papel intermediário das instituições políticas e, assim, facilitar o surgimento de modelos políticos demagógicos. Com efeito, o líder plebiscitário tem

como característica essencial a relação direta com seus apoiadores e eleitores, por isso dispensa não apenas as instituições, mas também os veículos oficiais de comunicação, razão pela qual a política populista e plebiscitária contemporânea tão bem se adequou às novas mídias e, de modo particular, às redes sociais.

Ainda assim, o plebiscitarismo se diferencia do populismo porque reduz a participação política dos cidadãos a uma condição mais irrelevante, em que o aspecto visual da opinião pública é supervalorizado em detrimento de seus aspectos racional e político. Na democracia plebiscitária, pois, os mecanismos institucionais de controle do Executivo são substituídos pela fiscalização via audiência, ou seja, diretamente pelos cidadãos por meios informais. Para além de fulminar o sistema de *checks and balances*, esse controle popular extraoficial compromete a prestação de contas do governante, que dificilmente será julgado pelos aspectos de fato relevantes para o bem comum e de interesse público.

Isso pode explicar o frequente uso de modalidades de consulta popular direta – plebiscitos e referendos nomeadamente - nas democracias plebiscitárias, através das quais seus governantes visam obter o apoio da população para legitimar decisões políticas e, no limite, um projeto autocrático de poder, à margem dos outros Poderes e das formalidades eleitorais.

Consoante se pode concluir, os líderes populistas e plebiscitários, na maior parte das vezes, chegam a se confundir, pois, tanto um como outro concentram toda a representação política em sua própria figura e amplificam o papel do Executivo, em detrimento do Judiciário e do Legislativo, o que finda por reduzir também o significado dos partidos políticos nas democracias. Desse modo, como ressaltou-se, os sistemas presidencialistas são mais propícios a sucumbir a modelos populistas ou plebiscitários, o que não significa, por outro lado, que os sistemas parlamentares estejam imunes a quaisquer dessas deformidades democráticas. Para além do caso clássico italiano do líder plebiscitário Sílvio Berlusconi, mais recentemente, cite-se, por exemplo, o populismo europeu, na Hungria e na Polônia, com os líderes Viktor Orbán e Andrzej Duda, respectivamente.

Na segunda parte do trabalho, sobre o contexto atual da crise democrática, pôde ser observado que o decréscimo democrático vem se acentuando a cada ano. Pois, à medida que cresce o número de pessoas submetidas a algum tipo de regime autocrático, diminui o número de países que conseguem preencher todos os requisitos para serem considerados plenamente democráticos, desde proporcionar aos seus cidadãos uma efetiva participação política e inclusão social, através de um robusto sistema de direitos fundamentais e do reconhecimento das minorias, à limitação do governo por meio de um sistema funcional de *checks and*

balances.

Constatou-se ainda que, apesar da crise econômica e da desigualdade social constituírem fatores de instabilidade democrática, a atual onda de recessão democrática não se restringe a países com economias pobres, haja vista o caso clássico dos Estados Unidos, sobretudo durante o governo Trump, e dos países do leste europeu citados linhas acima, exemplificativamente.

Por outro lado, cada vez mais rara é a reversão para autocracia fechada. Em compensação, a transformação em um tipo de regime híbrido tornou-se a forma mais comum que líderes populistas contemporâneos de vieses autoritários têm encontrado para desfigurar as democracias, sem a necessidade de uma ruptura drástica ou num plano constitucional. Assim, também diminuem as chances dessas nações sofrerem alguma espécie de sanção internacional como eventuais reações domésticas, considerando que a degradação democrática geralmente ocorre de forma gradual e sub-reptícia.

Nesses países, mantém-se a realização de eleições regulares e multipartidárias, porém o espaço reservado para a concorrência eleitoral é bastante reduzido. Restrições às liberdades de imprensa, de expressão e de manifestação política, além da captura generalizada das instituições públicas, desde parlamentos, tribunais e Ministério Público a comissões eleitorais, fazem com que sejam mínimas as chances reais de uma alternância de poder. Desse modo, esse modelo político é também denominado *autoritarismo competitivo*, na terminologia concebida por Steven Levitsky e Lucan Way, ou ainda *autocracia eleitoral*.

Conquanto não seja propriamente exato o enquadramento dos países nas tipologias adotadas pelos institutos privados que aferem os índices de democracia, o que depende da maior ou menor rigidez dos critérios adotados por cada um deles, dificilmente não concordar que a Turquia, por exemplo, constitua um regime híbrido. No caso da Índia e da Hungria, por outro lado, ainda não é pacífico se nesses países a democracia teria sucumbido a ponto de não serem mais considerados regimes democráticos. Embora não haja dúvidas quanto ao declínio em relação ao respeito a direitos civis e fundamentais, dentre outros aspectos essenciais à manutenção da democracia, nos dois países comandados atualmente por líderes populistas conservadores, o que coloca ambos no limite do autoritarismo eleitoral ou competitivo.

No aspecto conjuntural, viu-se que o impacto da pandemia da covid-19 foi mais um componente para agravar a crise contemporânea das democracias. Com efeito, praticamente todas as democracias sofreram os efeitos da crise global de saúde pública, desde as mais fragilizadas às mais consolidadas. De uma forma geral, houve o agravamento de problemas econômicos, que acentuaram desigualdades sociais e regionais, pois o impacto da doença foi

ainda mais perverso nos grupos mais vulneráveis, como minorias étnicas, pessoas negras e pobres, entre os quais os números de mortes e óbitos foram desproporcionalmente maiores. Em outros casos, serviu como escusa para governantes autoritários recrudescerem seus regimes políticos, coartando as liberdades de expressão, de informação e de imprensa, particularmente, e aumentarem seus poderes.

Em relação ao Brasil e aos Estados Unidos, demonstrou-se como a emergência sanitária teve o efeito imprevisto de evidenciar o despreparo das lideranças populistas para gerir a crise pandêmica; além de potencializar o efeito da desinformação, inclusive em nível oficial, com o uso de veículos públicos de comunicação, aumentando, conseqüentemente, a polarização político-social em torno da crise de saúde pública. Em outro aspecto, considerando a experiência brasileira, designadamente, houve um incremento nos controles e nas cobranças dos outros Poderes sobre o Executivo. Se em relação ao Congresso, o efeito foi positivo; no caso do Supremo Tribunal Federal, a sua atuação, quanto às políticas públicas de combate à pandemia, findou por ressaltar o perfil ativista do Tribunal e seguiu o “padrão conflitual” observado há alguns anos, ao invadir esferas privativas de outros Poderes, com graves repercussões para o já combalido sistema político brasileiro.

Conquanto o recurso ao Judiciário fosse eventualmente necessário, pois se tratou da maior crise de saúde pública dos últimos tempos, as instâncias ordinárias seriam as mais adequadas para processar tais matérias, ressalvada a possibilidade de se recorrer, excepcionalmente, ao Supremo nas hipóteses constitucionais. Todavia, na imensa maioria dos casos, as decisões a respeito da crise pandêmica foram tomadas em ações constitucionais originárias, a partir de demandas ajuizadas mormente por partidos políticos, dentre outros colegitimados.

Para além da pandemia, pode-se concluir que os países com graves índices de deterioração democrática são justamente aqueles onde o populismo chegou ao poder nos últimos anos, dentre os quais se destacaram a Hungria, a Polônia, a Turquia, a Índia, os Estados Unidos e o Brasil. Na Polônia, é certo que o *constitucionalismo abusivo* ainda não chegou ao nível do implementado na Hungria, com o governo Orbán. Porém, medidas antidemocráticas tomadas pelo governo de Andrzej Duda e seu partido, o Pis, com o objetivo de controlar a mídia, para restringir as liberdades de imprensa e de expressão no país, como de capturar o Tribunal Constitucional, por meio de manobras políticas e alterações legislativas, contribuíram para fragilizar a democracia no leste europeu, ao lado do que já acontece na Hungria.

Na Índia e na Turquia, observou-se como o populismo pode abraçar o radicalismo

religioso, a ponto de misturar Estado e religião, para discriminar minorias religiosas e criar categorias menos privilegiadas de cidadãos, além de resultar em uma forte repressão à atuação da sociedade civil. Nos dois países, a criminalização de jornalistas e de críticos do governo é generalizada, o que deforma o tecido democrático, especialmente no quesito de respeito a direitos civis e liberdades políticas.

No Brasil e nos Estados Unidos, é de se destacar o nível de polarização que o populismo atingiu, tendo ultrapassado o domínio da política para alcançar os diversos aspectos da vida em sociedade, o que empobreceu o debate público, nesses dois países, tão salutar para a preservação da democracia. Observou-se que, nos EUA, mesmo após a alternância de poder, com a vitória de Joe Biden, a sociedade norte-americana remanesce extremamente polarizada e influenciando outros países. Com efeito, no Brasil e no México, por exemplo, seus respectivos líderes, assim como Trump em 2020, tentam deslegitimar o processo eleitoral e mobilizar a opinião pública, visando eleições que ainda irão ocorrer. Disso se pode concluir que a passagem de um populista pelo poder, especialmente num país com o potencial de influência mundial como o dos Estados Unidos, se não chega a provocar a mudança do regime, gera efeitos deletérios para a democracia interna, mas que também repercutem fora de suas próprias fronteiras.

Na segunda parte do capítulo, o objetivo foi analisar a crise democrática em seus aspectos mais estruturais. Ficou claro que a democracia liberal já passava por uma grave crise de legitimidade política, por isso se mostrou tão permeável ao populismo contemporâneo. Constatou-se, destarte, que o afastamento dos cidadãos da classe política tradicional e uma desconfiança generalizada nos partidos do *mainstream* foram os fatores primordiais para o deslocamento do voto para candidatos *outsiders* e partidos de bandeiras *anti-establishment*.

As democracias liberais há muito haviam se afastado dos parâmetros normativos necessários para o equilíbrio da estrutura diárquica democrática. Com efeito, a partir do momento em que se transferiu boa parte do poder político de decisão das legislaturas para burocracias, tribunais, organismos internacionais, dentre outros corpos técnicos não eleitos, a democracia representativa foi perdendo o sentido para a maioria dos cidadãos. Pois eles já não mais se sentiam capazes de influenciar as decisões, o que arrefeceu a participação política e diminuiu, conseqüentemente, o significado do *fórum público de opinião*. Esse déficit democrático corresponde à deformidade causada pela versão epistêmica da democracia, pelo que se pode explicar a estagnação desse modelo político nas democracias contemporâneas.

À crise de cidadania, somou-se a falta de responsividade dos governos em relação à recessão econômica das últimas décadas, que provocou desemprego e perda de renda para a

maioria das famílias, aliada ao receio com a crise migratória, dentre outras transformações socioeconômicas.

Os partidos tradicionais, de um modo geral, praticamente não mais se distinguem ideologicamente e se limitavam a se revezar no poder, sem apresentar respostas para os problemas mais urgentes e complexos enfrentados pelas sociedades modernas. Desse modo, as promessas de uma participação política mais direta e de soluções simples do populismo e, supostamente, mais próximas da realidade do “povo” encontraram eco junto a eleitores de diversas regiões do planeta. Cada vez mais, então, candidatos e partidos populistas, distantes do *mainstream* político, foram ocupando espaços de poder, ao mesmo tempo que a classe política tradicional enfrentou progressivas quedas de popularidade e boa parte acabou substituída por lideranças emergentes.

Conforme ressaltou-se, a emergência do populismo contemporâneo de direita poderia surtir o efeito positivo de resgatar a conflituosidade política esmaecida ao longo dos anos, especialmente para se contrapor ao discurso único predominante nas democracias liberais, que não assegurava uma liberdade de expressão em sua plenitude. Ocorre que o discurso populista, qualquer que seja a sua vertente, estimula um tipo de conflito que ultrapassa a esfera da política e atinge o campo da moralidade, pois admite apenas a sua própria visão de mundo. Por isso contribui menos para o pluralismo e o livre debate de ideias, do que para excluir seguimentos sociais e minorias.

Na sequência do trabalho, ficou claro, destarte, que quando o populismo alcança o poder, não apenas as propostas populistas são insuficientes para solucionar os problemas sociais e econômicos, como, em particular, as suas lideranças tendem a exacerbar a crise política, na medida em que, inevitavelmente, findam por se enquadrar em alguma das deformidades democráticas estudadas no primeiro capítulo ou numa combinação entre elas.

Iniciando-se o estudo pela versão epistêmica da democracia, foi exposto que a proximidade de governos populistas contemporâneos com as Forças Armadas, mediante a cooptação de oficiais e militares de carreira para ocupar cargos e funções civis na administração pública, pode desfigurar a democracia de forma semelhante à transferência de poder para tecnocratas. Pois, como também agentes não eleitos, os militares são igualmente destituídos de legitimidade democrática para tomar decisões políticas, que fujam do escopo de suas funções precípua destinadas à defesa do país e de suas fronteiras. Para além de se tratar de uma estratégia através da qual os governantes buscam aumentar sua popularidade, fortalecer o Executivo e, finalmente, contornar o controle exercido pelos outros Poderes. O que diminui, particularmente, o papel das instituições representativas - parlamento e partidos

políticos -, uma vez que perdem espaço no governo onde são tomadas importantes decisões e construídas políticas públicas.

Desse modo, a transferência de militares da caserna para o centro do poder confunde Estado com governo e desvirtua o processo político-democrático. Acresce que, nas mãos de um líder carismático, as Forças Armadas podem ser manipuladas e contribuir com uma eventual ruptura democrática liderada pelo próprio governante. Nesse sentido, foi possível constatar que, nos Estados Unidos, a tentativa de envolver a cúpula militar em questões políticas, durante o governo do populista Donald Trump, não teve êxito. Consequentemente, no momento crucial para a democracia norte-americana, quando o ex-presidente tentou deslegitimar o resultado eleitoral, as Forças Armadas se posicionaram ao lado das instituições democráticas - o Congresso e a Suprema Corte -, a fim de garantir que a transferência de poder ocorresse conforme conclama a Constituição do país e impedir uma ruptura institucional.

No caso do Brasil, a militarização na administração pública chega a ser maior do que em governos militares durante a ditadura, com oficiais de alta patente ocupando uma dezena de ministérios e outros milhares em postos administrativos. O envolvimento militar na política brasileira, revelado também por outros episódios da história recente do país, torna o receio sobre um possível uso desvirtuado das Forças Armadas, para impedir uma eventual alternância de poder na Presidência da República, bastante crível, mormente num cenário em que o atual presidente promove ataques constantes ao sistema eleitoral do país.

É certo que as instituições democráticas brasileiras permanecem em funcionamento e tentam resistir às ameaças antidemocráticas do governo federal, porém não são tão fortes quanto às instituições norte-americanas, inclusive porque já vinham operando com um grau de disfuncionalidade, consoante ressaltado linhas acima. A tensão entre os Poderes da República provoca reações disruptivas e faz com que as instituições públicas, ocasionalmente, usem seus poderes e prerrogativas ao extremo, como se precisassem se defender ou garantir a própria sobrevivência, o que somente contribuiu com o processo de erosão democrática no lugar de contê-lo.

No tópico seguinte do trabalho, dedicado ao estudo de versões populistas de governo, constatou-se que, se a ruptura democrática não sobrevém, não há regime democrático que resista incólume à passagem do populismo pelo poder. Nesse sentido, é possível afirmar que na oposição, enquanto movimento ou estilo discursivo, o populismo ainda é capaz de admitir um espaço para o debate público e de reconhecer a representatividade de múltiplos setores da sociedade, conquanto pretenda defender todos eles. Quando ocupa o poder, todavia, a única

ideologia que admite é a sua própria de cunho iliberal, pois é avesso ao pluralismo de ideias e à oposição política, razão pela qual, invariavelmente, os governantes populistas se contrapõem à mídia independente e à academia. Embora haja diferentes graus de repressão, a depender do nível de autoritarismo do regime, as liberdades de expressão, de ensino, de cátedra e de manifestação política são sempre atingidas.

A aversão à diversidade, de fato, é típica do populismo conservador de direita, o qual comumente direciona sua intolerância para as minorias étnico-raciais, de gênero e religiosas, como comprovam os exemplos analisados no Brasil, nos Estados Unidos, na Turquia, na Índia e na Hungria. No caso do populismo de esquerda, ainda quando capaz de ampliar políticas sociais, como no Equador, e também a participação popular mediante o reconhecimento de minorias étnicas, de gênero e sexuais, como na Bolívia, permanece negando legitimidade à concorrência política e eleitoral. Nas hipóteses mais extremas, mesmo mantidas eleições formais, os rivais políticos são excluídos com o uso da força física, como ocorreu na Venezuela e na Nicarágua, convertendo-se, nesses casos, em ditadura.

Na Índia e ainda mais gravemente na Turquia, a violência com a qual é reprimida a atuação da sociedade civil e são perseguidos jornalistas e acadêmicos críticos aos governos de Narendra Modi e Recep Erdogan, respectivamente, coloca o populismo no limiar do autoritarismo, no caso do primeiro, porquanto o regime turco já não pode ser considerado democrático há alguns anos.

Por outro lado, o emprego da violência para eliminar opositores, embora muito contribua, não é pressuposto para o país caminhar em direção ao autoritarismo. No caso do líder populista da Hungria, Viktor Orbán, conforme exposto, mesmo sem ameaças físicas e assassinatos, conseguiu implantar no país um modelo político abrangente, através do qual, junto com o seu partido, o Fidesz, mantém sob o controle do governo a mídia, as universidades, o Poder Judiciário e o parlamento, dentre outras instituições públicas e privadas.

Nesse aspecto, no último tópico sobre o enquadramento de casos práticos na deformidade democrática através do populismo, foi abordado o *constitucionalismo abusivo*, que constitui uma estratégia política ainda mais eficiente, utilizada por líderes populistas, para avançar com seus projetos autoritários de poder. Tem lugar quando as regras democráticas não são apenas desrespeitadas pelos governantes, por métodos clandestinos e informais, mas desconstituídas formalmente, através de alterações legislativas, reformas constitucionais e, até mesmo, da promulgação de uma nova Constituição, como ocorreu na Hungria e nos três países andinos da América do Sul analisados: Venezuela, Equador e Bolívia.

O objetivo, em suma, é redesenhar constitucionalmente a estrutura das instituições democráticas e políticas para favorecer o Executivo, a fim de que o líder populista se perpetue indefinidamente no poder, seja excluindo ou ampliando limites ao exercício do mandato presidencial, no caso de sistemas presidencialistas, como na Venezuela, desde Hugo Chávez, no Equador, com Correa, e na Bolívia, com Morales; seja alterando leis eleitorais para favorecer o partido do governo nas eleições, em sistemas parlamentaristas, como o da Hungria, no caso do Fidesz, em 2014, dentre outras medidas antidemocráticas formalizadas.

Finalmente, no derradeiro subcapítulo dedicado ao plebiscitarismo, percebeu-se que o constitucionalismo abusivo costuma estar associado a mecanismos plebiscitários para legitimar o projeto autoritário de poder do governo populista, através da popularidade do líder. Estratégias políticas de campanha permanente, com o uso massivo dos meios de comunicação, aliadas a procedimentos eleitorais sumários em série - plebiscitos e referendos-, foram utilizados para mobilizar a opinião pública e promover a refundação do próprio Estado, nomeadamente na Venezuela, no Equador e na Bolívia. Essas formas extremadas de democracia plebiscitária, na América do Sul, mostraram-se ainda mais perniciosas para o regime democrático do que o populismo, pois, invariavelmente, levaram à ruptura democrática nos três países estudados.

A Venezuela remanesce como uma ditadura, sob o governo do sucessor de Hugo Chávez, Nicolás Maduro; enquanto, no Equador e na Bolívia, o processo de autocratização foi interrompido com a alternância de poder, após a saída de Rafael Correa e de Evo Morales da Presidência da República, respectivamente. Contudo, a democracia, nesses dois países, ainda precisará percorrer um longo caminho para se consolidar.

A alternância de poder é importante para reverter o autoritarismo, porém não significará necessariamente uma transição democrática em todos os casos. O estímulo a formas efetivas de participação política, via movimentos sociais e conselhos deliberativos, por exemplo, em substituição aos modelos plebiscitários mais utilizados hoje em dia, reforçados pela superficialidade da internet e dos debates travados através das redes sociais, é premente para o início de qualquer tentativa de reformulação democrática. Por outro lado, o potencial agregador das novas tecnologias pode ser muito útil para a democracia, ao invés de servir para enfraquecê-la, se utilizado de modo instrumental, como mecanismo de votação cidadã ou para impulsionar o comparecimento às urnas e reduzir a abstenção eleitoral, exemplificativamente.

O realinhamento ideológico dos partidos também é essencial para o aperfeiçoamento da democracia de qualquer país. É preciso, pois, resguardar a identificação político-partidária dos cidadãos e das cidadãs, o que estimula o engajamento político e dá significado à

democracia representativa, à medida que os vários segmentos e grupos sociais sentem que os seus interesses estão, de fato, representados nas instâncias de poder e de decisão política. O que perpassa, também, pela necessidade de os governos democráticos, ainda sem eliminar organismos técnicos e instituições especializadas - porquanto importantes para assessorar na resolução de problemas complexos e próprios das sociedades modernas -, encontrarem um equilíbrio entre o uso da perícia e a expressão da vontade popular.

Outra medida relevante é incrementar a previsão, nos sistemas constitucionais e jurídicos, de normas com o objetivo de proteger as instituições democráticas e os órgãos públicos de controle da captura ideológica e política por um líder populista autoritário, tais como: mandatos fixos, restrições à nomeação de determinadas autoridades, exigências rígidas e efetivas para assumir determinados cargos, nomeadamente na Suprema Corte ou Tribunal Constitucional etc. Mesmo que, isoladamente, não seja capaz de impedir o constitucionalismo abusivo, se a democracia contar com instituições independentes, em pleno funcionamento para fiscalizar o Executivo e resistir às investidas antidemocráticas do governante, será sempre mais difícil concretizar um projeto autocrático de poder.

Por fim e antes de tudo, os sistemas políticos precisam reconhecer e identificar as falhas e debilidades da democracia liberal que propiciaram à ascensão de líderes populistas tendencialmente autoritários ao poder, inclusive naqueles países onde isso ainda não tenha acontecido. Do contrário, permanecerão suscetíveis ao surgimento de modelos políticos alternativos que desfigurem suas democracias.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Tunisia: End prosecution of bloggers for criticizing government's response to COVID-19**, 21 abr. 2020^a. Disponível em: [Tunisia: End prosecution of bloggers for criticizing government's response to COVID-19 - Amnesty International](#). Acesso em: 20 jun. 2022.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Turkey: Stifling free expression during the COVID-19 pandemic**, 16 Jun. 2020^b. Disponível em: [Turkey: Stifling free expression during the COVID-19 pandemic - Amnesty International](#). Acesso em: 30 jun. 2022.

ARATO, Andrew. How we got here? Transition Failures, their Causes, and the Populist Interest in the Constitution. **SSRN**, New York, set. 2017. Disponível em: [How We Got Here? Transition Failures, Their Causes, and the Populist Interest in the Constitution by Andrew Arato :: SSRN](#). Acesso em: 20 jun. 2022.

ARATO, Andrew. Socialism and Populism. **SSRN**, New York, nov. 2018. Disponível em: [Socialism and Populism by Andrew Arato :: SSRN](#). Acesso em: 14 mar. 2022.

ARCANJO, Camila. O sistema de governo: uma análise comparada entre Portugal e Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (coord.). **Estudos sobre o Constitucionalismo no mundo de língua portuguesa v. III - O Sistema Político no Brasil e em Portugal**. Lisboa: AAFDL, 2020, p. 23-98.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013. *E-book*.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. Edição bilíngue. Vega, 1998.

BABIRESKI, Flávia Roberta. Pequenos partidos de direita no Brasil: uma análise dos seus posicionamentos políticos. **The Observatory of Social and Political Elites of Brazil**, v. 3, n. 6, maio 2016. Disponível em: [newsletter-Observatorio-v.-3-n.-6.pdf \(observatory-elites.org\)](#). Acesso em: 20 jun. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7^a ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BENDA, Ernesto (et al.). **Manual de derecho constitucional**. Tradução Antonio López Pina. 2^a ed. Madrid: Marcial Pons, 2001.

BOBBIO, NORBERTO. **O Futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 15^a ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Paz & Terra, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26^a ed., São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL: As múltiplas faces da censura. **RSF-Repórteres sem Fronteiras**, 19 out. 2021. Disponível em: <https://rsf.org/pt/noticia/brasil-multiplas-faces-da-censura>. Acesso em 18 nov. 2021.

BRASIL. Seção Judiciária do Distrito Federal (17^a Vara Cível). **Ação Popular n.º 1067243-60.2020.4.01.3400**. Juiz Federal Diego Câmara, 15 de março de 2021^a. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/list>

View.seam?ca=df14e72f08c36bd068454ac9afacf37189385aec9e9e973c. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 54/DF**. Procedente. Relator: Min. Marco Aurélio, 12 de abril de 2012^a. Publicação: DJe 30 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 186/DF**. Improcedente. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012^b. Publicação: DJe 20 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 457/GO**. Pedido Procedente. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de abril de 2020^a. Publicação: DJe 03 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 572/DF**. Pedido improcedente. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de junho de 2020^b. Publicação: DJe 13 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 622/DF**. Procedente em parte. Relator: Min. Roberto Barroso, 1º de março de 2021^b. Publicação: DJe 21 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 623/DF**. Liminar deferida ad referendum. Relatora: Min. Rosa Weber, 17 de dezembro de 2021^c. Publicação: DJe 07 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709/DF**. Liminar deferida. Relator: Min. Roberto Barroso, 05 de agosto de 2020^c. Publicação: DJe 07 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 722/DF**. Procedente. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 16 de maio de 2022^a. Publicação: DJe 09 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 754**. Decisão monocrática. Liminar deferida em parte. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 08 de fevereiro de 2021^d. Publicação: DJe 08 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650/DF**. Procedente em parte. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de setembro de 2015. Publicação: DJe 24 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.121/DF**. Medida Cautelar deferida em parte. Relator: Min. Marco Aurélio, 13 de junho de 2019^a. Publicação: DJe 28 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.675/DF**. Liminar parcialmente deferida *ad referendum*. Relatora: Min. Rosa Weber, 12 de abril de 2021^e. Publicação: DJe 14 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus n.º 82.424/RS**. Indeferido. Relator: Min. Moreira Alves, 17 de setembro de 2003. Publicação: DJ 19 mar. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus n.º 152.752/PR**. Denegada a ordem. Relator: Min. Edson Fachin, 05 de abril de 2018. Publicação: DJe 27 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n.º 4.781** (sigiloso). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 14 de março de 2019^b. Disponível em: [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](http://Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br)). Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Inquérito n.º 4.828/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 1º de julho de 2021^f. Publicação: DJe 02 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n.º 4.831/DF**. Decisão monocrática. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 28 de abr. de 2020^d. Publicação: DJe 30 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Inquérito n.º 4.875**. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de abril de 2022^b. Publicação: DJe 26 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Inquérito n.º 4.878/DF** (sigiloso). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de agosto de 2021^g. Disponível em: [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](http://Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br)). Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) n.º 0601968-80.2018.6.00.0000 e 601771-28.2018.6.00.0000**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 28 de outubro de 2021^h. Disponível em: [Consulta Pública Unificada - PJe \(tse.jus.br\)](http://Consulta Pública Unificada - PJe (tse.jus.br)). Acesso em: 21 jun. 2022.

BRAZIL'S dire decade. **The Economist**, 05 jun. 2021. Disponível em: Brazil | Jun 5th 2021 | The Economist. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRITO, Miguel Nogueira de. **Lições de Introdução à Teoria da Constituição**. 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2017.

BRITO, Miguel Nogueira de. A inevitabilidade do populismo. *In*: BARATA, André; COUTINHO, Luís Pereira; BRITO, Miguel Nogueira de (orgs.). **Populismo e Democracia**. Lisboa: Edições 70, 2021, p. 207-261.

BRUBAKER, Rogers. Why Populism? **Theory and Society**, 26 out., 2017. Disponível em: Why populism? | SpringerLink. Acesso em: 9 mar. 2022.

BUGARIC, Bojan. The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism. **German Law Journal**, v. 20, p. 390–400, 2019. Disponível em: [The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism \(cambridge.org\)](http://The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism (cambridge.org)). Acesso em: 7 set. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAETANO, Flavio Croce. Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Revista do Advogado, São Paulo, a. 37, n.º 135, p. 110-117, out. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2011 (9ª reimp.).

CASAS, Kevin; ZOVATTO, Daniel. Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. **Revista Derecho Electoral**, Tribunal Supremo de Elecciones, Republica de Costa Rica, n. 12, Segundo Semestre 2011. Disponível em: http://tse.go.cr/revista/art/12/casas_zovatto.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHAGUACEDA, Armando; ZUMAYA, Lauro H. López. Política populista y democracia pleisbicitaria (sic.): las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación. **Andamios**, Ciudad de México, v. 18, n. 46, maio/ago. 2021. Disponível em: [Política populista y democracia pleisbicitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación](#). Acesso em: 10 maio 2022.

CHAKRABORTTY, Aditya. For years Britain shunned Narendra Modi. So why roll out the red carpet now? **The Guardian**, 10 nov. 2015. Disponível em: [For years Britain shunned Narendra Modi. So why roll out the red carpet now? | Aditya Chakrabortty | The Guardian](#). Acesso em: 12 abr. 2022.

CHEFE DO ESTADO MAIOR SE DESCULPA POR IR A FOTO DE TRUMP. **Dw made for minds**, 11 jun. 2020. Disponível em: [Chefe do Estado Maior se desculpa por ir a foto de Trump – DW – 11/06/2020](#). Acesso em: 21 fev. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-1040/05**. Relatores: Humberto Antonio Sierra Porto e outros, 19 de outubro de 2005. Disponível em: [C-1040-05 Corte Constitucional de Colombia](#). Acesso em: 21 abr. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-141/10**. Relator: Humberto Antonio Sierra Porto, 26 de fevereiro de 2010. Disponível em: [C-141-10 Corte Constitucional de Colombia](#). Acesso em: 21 abr. 2022.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade, v. I**. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: [Página Inicial - CNV - Comissão Nacional da Verdade \(memoriasreveladas.gov.br\)](#). Acesso em 26 abr. 2022.

CONHAGHAN; Catherine; DE LA TORRE, Carlos. The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency. **The International Journal of Press/Politics**, v. 13, p. 267-284, jul. 2008. Disponível em: [IJPP319464.qxd \(flacsoandes.edu.ec\)](#). Acesso em: 30 abr. 2022.

COUTINHO, Luís Pereira. **Teoria dos Regimes Políticos: Lições de Ciência Política**. Lisboa: AAFDL, 2019 (reimp.).

CRUZ, Manuel Braga. **O sistema político português**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou, Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAM, Philippe. Don't be fooled: Hungary's government remains a threat to European values | View. **Euronews**, 13 jun. 2019. Disponível em: [Don't be fooled: Hungary's government remains a threat to European values | View | Euronews](#). Acesso em: 5 nov. 2021.

DATAFOLHA. **Pesquisa Nacional. Avaliação dos Governantes na Pandemia**. Folha de São Paulo/Instituto Datafolha, 07 e 08 jul. 2021^a. Disponível em: [Microsoft PowerPoint - Avaliacao dos governantes na pandemia \(uol.com.br\)](#). Acesso em: 25 jan. 2022.

DATAFOLHA. **Pesquisa Nacional. Avaliação do presidente Jair Bolsonaro**. Folha de São Paulo/Instituto Datafolha, 13 a 16 dez. 2021^b. Disponível em: [Evolução Datafolha BR \(uol.com.br\) 2](#). Acesso em: 28 jan. 2022.

DE CARVALHO, José Murilo. Tutela militar. **O Globo**, 31 maio 2020. Disponível em: [Tutela militar - Jornal O Globo](#). Acesso em: 28 fev. 2022.

DE LA TORRE, Carlos. Populism and the politics of the extraordinary in Latin America. **Journal of Political Ideologies**, v. 21, n. 2, p. 121-139, 2016. Disponível em: [\(PDF\) Populism and the politics of the extraordinary in Latin America \(researchgate.net\)](#). Acesso em: 1º maio 2022.

DUARTE, Mona Lisa. Cotas raciais para inclusão no ensino superior: um estudo de caso à luz da igualdade proporcional. **Boletim Científico ESMPU (Escola Superior do Ministério Público da União)**, Brasília, n. 55, jan./dez. 2020^a. Disponível em: [14 - Cotas Raciais \(1\).pdf](#). Acesso em: 28 maio de 2022.

DUARTE, Mona Lisa. O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais no Brasil e em Portugal. In: ALEXANDRINO, José Melo (coord.). **Estudos sobre o Constitucionalismo no mundo de língua portuguesa, v. III - O Sistema Político no Brasil e em Portugal**. Lisboa: AAFDL, 2020^b, p. 101-175.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução Jussara Simões. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy**. London, New York, Hong Kong: The Economist Intelligence Unit Limited, 2019. Disponível em: [Democracy Index 2018.pdf \(enperspectiva.uy\)](#). Acesso em: 30 jun. 2022.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest**. London, New York, Hong Kong: The Economist Intelligence Unit Limited, 2020.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2020: In sickness and in health?** London, Gurgaon, Hong Kong, New York, Dubai: The Economist Intelligence Unit Limited, 2021.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2021: The China challenge**. London, Gurgaon, Hong Kong, New York, Dubai: The Economist Intelligence Unit Limited, 2022.

ELEIÇÃO de 2022 será pior que a dos EUA, diz Bolsonaro. **DW *Made for Minds***, 7 jan. 2021. Disponível em: [Eleição de 2022 pode ser pior que a dos EUA, diz Bolsonaro – DW – 07/01/2021](#). Acesso em: 30 jun. 2022.

ELEIÇÕES na França: quem financia Le Pen e Macron? **Terra**, 5 maio 2017. Disponível em: [Eleições na França: quem financia Le Pen e Macron? \(terra.com.br\)](#). Acesso em: 26 jun. 2022.

ENTENDA o vai e vem da política de armas de Bolsonaro. **Conectas direitos humanos**, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/entenda-o-vai-e-vem-da-politica-de-armas-de-bolsonaro/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os Engenheiros do Caos**. Tradução Arnaldo Bloch. 1ª ed. São Paulo: Vestígio, 2019. *E-book*. Disponível em: [Os engenheiros do caos \(outroladodanoticia.com.br\)](#). Acesso em: 30 jun. 2022.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Buckley vs. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)**, 30 de janeiro de 1976.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Citizens United vs. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010)**, 21 de janeiro de 2010.

FACEBOOK lança produto de verificação de notícias no Brasil em parceria com Aos Fatos e Agência Lupa. **Facebook Newsroom Brazil**, 2018. Disponível em: [Facebook lança produto de verificação de notícias no Brasil em parceria com Aos Fatos e Agência Lupa | Sobre a Meta \(fb.com\)](#). Acesso em: 11 nov. 2020.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS (FENAJ). **Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil – Relatório 2019**. Brasília: FENAJ, jan. 2020. Disponível em: [RELATORIO VIOLENCIA FENAJ 2019 - NOVA DIAGRAMAÇÃO.cdr](#). Acesso em: 7 maio 2022.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS (FENAJ). **Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil – Relatório 2020**. Brasília: FENAJ, jan. 2021. Disponível em: [RELATÓRIO DA VIOLÊNCIA - FENAJ - 2020.cdr](#). Acesso em: 07 maio 2022.

FERRAZ, Thaís. Hungria de Orbán reprime imprensa e universidades. **Estadão**, 03 jul. 2021. Disponível em: [Hungria de Orbán reprime imprensa e universidades - Infográficos - Estadão \(estadao.com.br\)](#). Acesso em: 12 abr. 2022.

FERREIRA, Emanuel Melo. Ódio ao STF e às universidades públicas: aplicação da ADPF 572 (caso das fake news) para proteção da comunidade acadêmica. **REJUR – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 5, n. 9, p. 111-135, jan./jul. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*.

FINCHELSTEIN, Federico. **Do Fascismo ao populismo na história**. Tradução Jaime

Araújo. Revisão Sofia Moura e Suzana Ramos. Lisboa: Edições 70, 2019. *E-book*.

FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yasha. The Danger of Deconsolidation - The Democratic Disconnect. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 3, p. 5-17, jul. 2016. Disponível em: [FoaMounk-27-3.pdf \(journalofdemocracy.org\)](#). Acesso em: 23 fev. 2022.

FONTES JUNIOR, João Bosco Araújo. **Liberdades Fundamentais e Segurança Pública – Do Direito à Imagem ao Direito à Intimidade: A Garantia Constitucional do Efetivo Estado de Inocência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in The World 2021 - Democracy under Siege**. Washington: Freedom House, 2021. Disponível em: [FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf \(freedomhouse.org\)](#). Acesso em: 7 out. 2021.

GARCÍA, Jacobo. Daniel Ortega consuma sua farsa eleitoral na Nicarágua. **El País**. Cidade do México, 08 nov. 2021. Disponível em: [Daniel Ortega consuma sua farsa eleitoral na Nicarágua | Internacional | EL PAÍS Brasil \(elpais.com\)](#). Acesso em: 10 nov. 2021.

GARCÍA VIÑUELA, Enrique; ARTÉS CASELLES, Joaquín. El Gasto Público en Financiación Política: Las Subvenciones para el Funcionamiento Ordinario de los Partidos. **Revista de Estudios Políticos**. Madrid, n. 128, ed. CEPC, p. 251-291, abr./jun. 2005.

GAVRONSKY, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges de. **Manual do Procurador da República – Teoria e prática**. 3ª ed. Bahia: JusPodivum, 2017.

GOMES. José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17ª ed. rev. São Paulo: Atlas, 2021. *E-book*.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. **La financiación de los partidos políticos**. Madrid: Dykinson, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Dissidência sufocante. A criminalização da Expressão Pacífica na Índia**. Human Rights Watch, 24 maio 2016. Disponível em: [Stifling Dissent: The Criminalization of Peaceful Expression in India | HRW](#). Acesso em: 6 nov. 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2018 – Events of 2017**. New York: Seven Stories Press, 2017. Disponível em: [World Report 2018 Book \(hrw.org\)](#). Acesso em: 7 abr. 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2021 - Events of 2020**. New York: Human Rights Watch, 2021. Disponível em: [World Report 2021 \(hrw.org\)](#). Acesso em: 8 abr. 2022.

INTERNATIONAL IDEA (INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE). **THE GLOBAL STATE OF DEMOCRACY 2021- Building Resilience in a Pandemic Era**. Estocolmo, Suécia: International IDEA, 2021. Disponível em: [The Global State of Democracy 2021: Building Resilience in a Pandemic Era \(idea.int\)](#). Acesso em: 5 dez. 2021.

KELSEN. Hans. **A democracia**. Tradução Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 3ª edição. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

KELSEN. Hans. **A Ilusão da Justiça**. Tradução Sérgio Tellaroli. Revisão técnica Sérgio

Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, jan./abr. 2015. Disponível em: [SciELO - Brasil - O perfil do financiamento dos partidos brasileiros \(2006-2012\): autores, objetivos, êxito e fracasso \(1988-2010\) O perfil do financiamento dos partidos brasileiros \(2006-2012\): autores, objetivos, êxito e fracasso \(1988-2010\)](#). Acesso em 30 mar. 2022.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. **Davis Law Review**, Universidade da Califórnia, v. 47, p. 189-260, 2013. Disponível em: [Microsoft Word - 47-1_Landau.docx \(ucdavis.edu\)](#). Acesso em: 20 abr. 2022.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2021 – Adios a Macondo**. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/prpe/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf](#). Acesso em: 11 nov. 2021.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War**. New York: Cambridge University Press, 2010. *E-book*.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. How autocrats can rig the game and damage democracy. **The Washington Post**, 4 jan. 2019. Disponível em: [How autocrats can rig the game and damage democracy - The Washington Post](#). Acesso em: 7 set. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018. *E-book*.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas & financiamento de campanhas eleitorais**. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2016. *E-book*.

LINZ, Juan. **Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference?** Jul., 1985. Disponível em: [Linz-Presidentialism-sansserif.pdf \(davelevy.info\)](#). Acesso em: 20 ago. 2021.

LINZ, Juan J. **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Brekdown & Reequilibration**. Baltimore e Londres: Johns Hopkins University Press, 1978.

LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? **Democratization**, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019. Disponível em: [Full article: A third wave of autocratization is here: what is new about it? \(tandfonline.com\)](#). Acesso em: 28 jun. 2022.

LÜHRMANN, Anna; TANNENBERG, Marcus; LINDBERG, Staffan I. Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes. **Politics and Governance**, v. 6, n. 1, p. 60-77, 2018. Disponível em: [Regimes of the World \(RoW\): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes \(semantic scholar.org\)](#). Acesso em: 28 jun. 2022.

MARTINS, Manuel Meirinho. Os custos da democracia em Portugal: breve referência às despesas eleitorais dos partidos e a sua relação com a participação eleitoral (1976-2005). **Eleições, Revista de Assuntos Eleitorais**. Lisboa, n.º 9, p. 29-39, set. 2005.

MASON, Liliana. **Uncivil Agreement - How Politics Became Our Identity**. Chicago: University of Chicago Press, 2018. Disponível em: [Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity \(uchicago.edu\)](http://uchicago.edu). Acesso em: 29 jun. 2022.

MCSWEENEY, Dean. Parties, Corruption and Campaign Finance in America. WILLIAMS, Robert (ed.), **Party Finance and Political Corruption**. London, New York: Macmillan/St. Martins, p. 37-60, 2000.

MELLO, Igor. Aplicativo que multiplica conteúdo cria risco de “guerra suja” nas eleições. **O Globo**, 31 mar. 2018. Disponível em: [Aplicativo que multiplica conteúdo cria risco de ‘guerra suja’ nas eleições - Jornal O Globo](#). Acesso em: 10 set. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 978-1113.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria Geral da República, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal). **Nota Técnica n.º 04/2020**. Brasília, 2020^a. Disponível em: [nt_4.pdf \(mpf.mp.br\)](#). Acesso em: 25 jan. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Representação n.º 6/2020/PFDC/MPF**. Brasília, 2020^b. Disponível em: [representacao-6-2020-pfdc-mpf-1_210520201820.pdf \(estadao.com.br\)](#). Acesso em: 11 abr. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **NOTA PÚBLICA PFDC-GT9-003/2020**. Brasília, 2020^c. Disponível em: [nota-publica-pfdc-gt9-003-2020 \(mpf.mp.br\)](#). Acesso em: 12 abr. 2022.

MOISÉS, José Álvaro. A democracia pós-autoritária na berlinda. Parte I: Crise da democracia e início de um novo ciclo político. In: MOISÉS, José Álvaro; WEFFORT, Francisco. **Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020, p. 9-52.

MONNERAT, Alessandra. Limite de encaminhamento no WhatsApp não consegue frear desinformação na plataforma, aponta pesquisa. **Estadão**, 2019. Disponível em: [Limite de encaminhamento no WhatsApp não consegue frear desinformação na plataforma, aponta pesquisa \(estadao.com.br\)](#). Acesso em: 14 set. 2020.

MOORE, Martin. **Democracia Manipulada**. Tradução Sônia Maia. Revisão Maria João Fonseca. 1ª ed. Carcavelos: Editora Self, 2019.

MORAIS, Carlos Blanco de. **O Sistema Político - no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

MORLINO, Leonardo. Legitimacy and the quality of democracy. **International Social Science Journal**, Oxford: Wiley-Blackwell, v. 60, ed. 196, p. 211-222, jun. 2009. Disponível em: [Legitimacy and the quality of democracy - Morlino - 2009 - International Social Science Journal - Wiley Online Library](#). Acesso: 02 ago. 2021.

MORLOK, Martin. Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna. Tradução Mónica Arenas Ramiro. **Teoría y Realidad**

Constitucional, n. 35, p. 183-201, 2015.

MORLOK, Martin. La regulación jurídica de la financiación de los partidos en Alemania”. Tradução Benito Aláez Corral. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 6, p. 43-69, 2000.

MOUNK, Yasha. **O Povo Contra a Democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. *E-book*.

MUELLER, Jan Werner. Getting a Grip on Populism. **Dissent**, 23 de set. 2011. Disponível em: [Getting a Grip on Populism - Dissent Magazine](#). Acesso em: 29 jun. 2022.

NEISSER, Fernando; BERNADELLI, Paula. Crowdfunding nas eleições de 2018. **Revista do Advogado, Direito Político e Eleitoral**, São Paulo, n. 138, p. 84-91, jun. 2018.

NOBRE, Marco. **Ponto Final – A guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo: Todavia, 2020. *E-book*.

NOVAIS, Jorge Reis. **Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo**. 2ª ed. Lisboa: AAFDL, 2019.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **The State of Global Education – 18 months into the Pandemic**. OCDE, 2021. Disponível em: [OECD COVID Survey_EAG.indd \(oecd-ilibrary.org\)](#). Acesso em: 31 maio 2022.

ORTEGA, Carmen. Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?. *In*: COSTA LOBO, Marina (org.). **Sistema Eleitoral Português: Problemas e Soluções**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 42-52. *E-book*

PAZ, Christian. All the President’s Lies About the Coronavirus. **The Atlantic**, 30 jun. 2022. Disponível em: [All of Trump’s Lies About the Coronavirus - The Atlantic](#). Acesso em: 30 jun. 2022.

PEREIRA NETO, Pedro Barbosa. O procurador cordial: quando a atuação pública é condicionada por afetos privados. **ConJur**, 8 jun. 2020. Disponível em: [ConJur - O procurador cordial: afetos privados condicionando atuação pública](#). Acesso em: 24 abr. 2022.

PIERANTONI, Vitor. Sistemas de partidos no Brasil e em Portugal. *In*: ALEXANDRINO, José Melo (coord.). **Estudos sobre o Constitucionalismo no mundo de língua portuguesa, v. III - O Sistema Político no Brasil e em Portugal**. Lisboa: AAFDL, 2020, p. 177-251.

POLISH media laws: Government takes control of state media. **BBC News**, 7 jan. 2016. Disponível em: [Polish media laws: Government takes control of state media - BBC News](#). Acesso em: 5 nov. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução Berilo Vargas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*.

ROSANVALLON, Pierre. **El siglo del populismo – Historia, teoría, crítica**. Tradução Irene Agoff. Barcelona: Galazi Gutenberg, 2020.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. Tradução Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2019 (2ª reimp.).

SÁ, Alexandre Franco de. Populismo e liberalismo: entre direita conservadora e esquerda progressista. In: BARATA, André; COUTINHO, Luís Pereira; BRITO, Miguel Nogueira de (orgs.). **Populismo e Democracia**. Lisboa: Edições 70, 2021, p. 17-45.

SÁ, Alexandre Franco de. *Right Now*: Temporalidade, Democracia Liberal e Populismo. **Estudos do Século XX**, Universidade de Coimbra, n. 17, p. 81-90, 2017.

SACRAMENTO, Bruno. Déficits e disfunções no controle de constitucionalidade em Portugal e no Brasil In: ALEXANDRINO, José Melo (coord.). **Estudos sobre o Constitucionalismo no mundo de língua português, v. I - Brasil e Portugal**. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 303-360.

SADER, Emir. Crise capitalista e o novo cenário no Oriente Médio. In: HARVEY, David *et al.* **Occupy – movimentos de protesto que tomaram as ruas**. Tradução João Alexandre Peschanski *et al.* São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2012, p. 83-86.

SANCHES, Mariana. 'Vergonha' e 'decepção': o que dizem agora participantes de ato que culminou em invasão do Congresso e impeachment de Trump. **BBC NEWS / Brasil**, 13 de jan. de 2021. Disponível em: ['Vergonha' e 'decepção': o que dizem agora participantes de ato que culminou em invasão do Congresso e impeachment de Trump - BBC News Brasil](#). Acesso em: 30 jun. 2022.

SANTANO, Ana Claudia. **El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España**, 2013. Tese (Doutorado em Direito Público Geral) - Universidade de Salamanca, Salamanca, 2013.

SCHILICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 9ª ed. Curitiba: Juruá, 2018. *E-book*.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Ricardo. Republicanismo neo-romano e democracia contestatária. **Revista de Sociologia e Política**, Universidade Federal do Paraná (Departamento de Ciência Política), v. 19, n. 39, jun. 2011. Disponível em: [SciELO - Brasil - Republicanismo neo-romano e democracia contestatária](#). Acesso em: 30 jun. 2022.

SITARAMAN, Ganesh. **The Crisis of the Middle-class Constitution: Why Economic Inequality Threatens Our Republic**. New York: Knopf, 2017.

SOPRANA, Paula; ONOFRE, Renato; MELLO, Patrícia Campos. Facebook remove contas falsas ligadas aos Bolsonaro e ao gabinete da Presidência. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 jul. 2020. Disponível em: [Facebook remove contas falsas ligadas aos Bolsonaro e ao gabinete da Presidência - 08/07/2020 - Poder - Folha \(uol.com.br\)](#). Acesso: 1º jul. 2022.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Os partidos políticos no direito constitucional português**. Braga: Livraria Cruz. 1983.

SOUZA, Carlos Affonso; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. Responsabilidade dos provedores por conteúdos de terceiros na internet. **ConJur**, 23 set. 2017. Disponível em: [ConJur - Responsabilidade do provedor por conteúdo de terceiro na internet](#). Acesso em: 1º jul. 2022.

SOUZA, Rodrigo Telles de. O caso Moro, o inquérito das fake news e o dever de imparcialidade do julgador. **Estadão**, 01 jun. 2020. Disponível em: [O caso Moro, o inquérito das fake news e o dever de imparcialidade do julgador \(estadao.com.br\)](#). Acesso em: 1º jul. 2022.

STANLEY, Jason. **Como funciona o fascismo: a política do “nós” e “eles”**. Tradução Bruno Alexander. 6ª ed. Porto Alegre [RS]: L&PM, 2020.

STARLING, Heloísa M. O passado que não passou. *In*: ABRANCHES, Sérgio *et al.* **Democracia em Risco?: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 337-354.

TATAGIBA, Luciana. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. **Lusotopie**, v. 17, p. 112-135, 2018.

TORMEY, Simon. **The End of Representative Politics**. Cambridge, Malden: Polity Press, 2015. *E-book*.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Memorando n.º 57/2020-Segecex** [Atendimento a comunicação do ministro Bruno Dantas na Sessão do Plenário de 17/06/2020]. Brasília, 17 de julho de 2020. Disponível em: [levantamento-tcu.pdf \(conjur.com.br\)](#). Acesso em: 23 fev. 2022.

URBINATI, Nadia. Competing for Liberty: The Republican Critique of Democracy. **American Political Science Review**, v. 106, n. 3, p. 607-621, 2012.

URBINATI, Nadia. Crise e Metamorfoses da Democracia. Tradução Pedro Galé e Vinicius de Castro Soares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [online], v. 28, n. 82, p. 05-16, 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>. Acesso: 1º jul. 2022.

URBINATI, Nadia. **Democracy Disfigured – Opinion. Truth and The People**. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2014. *E-book*.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Tradução Mauro Soares. **Lua Nova**, São Paulo, 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2022.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy for All? V. Dem Anual Democracy Report 2018**. Gothenburg, Sweden: V-Dem Institute, 2018. Disponível em: [dr_2018.pdf \(v-dem.net\)](#).

Acesso em: 22 abr. 2022.

V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020.** Gothenburg, Sweden: V-Dem Institute, 2020. Disponível em: [V-Dem-democracy_report_2020_low1.pdf \(dcutm.org\)](#). Acesso em: 3 fev. 2022.

V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021.** Gothenburg, Sweden: V-Dem Institute, 2021. Disponível em: [dr_2021.pdf \(v-dem.net\)](#). Acesso em: 3 fev. 2022.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2022. Autocratization Changing Nature?** Gothenburg, Sweden: V-Dem Institute, 2021. Disponível em: [dr_2022.pdf \(v-dem.net\)](#) Acesso em: 26 maio 2022.

WILLIAMS, Robert. Aspects of party finance and political corruption. *In*: WILLIAMS, Robert (ed.). **Party finance and political corruption**, London, New York: Macmillan/St. Martins, p. 1-14, 2000.