



Revista Direito e Práxis

ISSN: 2179-8966

Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro

Câmara, Heloisa Fernandes  
Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito  
Revista Direito e Práxis, vol. 12, núm. 2, 2021, pp. 861-884  
Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50402>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350967498004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UFRJ  
[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto



## Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito

*Populists and authoritarians? Discussions about uses of the concept*

**Heloisa Fernandes Câmara<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: [heloisafcamara@yahoo.com.br](mailto:heloisafcamara@yahoo.com.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3220-9266>.

Artigo recebido em 22/04/2020 e aceito em 12/07/2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



**Resumo**

O conceito de populismo ressurgiu como fator explicativo do processo de declínio democrático em curso em vários países. Este artigo retoma parte da tradição teórica histórica e política de pesquisa sobre populismo para questionar a adequação de identificação entre autoritarismo e populismo. Defende-se que, na medida em que populismo explica o conflito sobre o papel do povo na política, permite aprimoramento democrático.

**Palavras-chave:** Populismo; Constitucionalismo; Constitucionalismo populista.

**Abstract**

The concept of populism has resurfaced as a factor explaining the process of democratic decline underway in several countries. This article takes up part of the historical and political theoretical tradition of research on populism to question the adequacy of identification between authoritarianism and populism. It argues that, to the extent that populism explains the conflict over the role of the people in politics, it allows democratic improvement.

**Keywords:** Populism; Constitutionalism; Populist constitutionalism.



## 1. Introdução<sup>1</sup>

Com o atual processo de declínio de democracias liberais, retomou-se o uso do conceito de populismo como elemento descritivo e explicativo do fenômeno. Com isso, são qualificados como populistas regimes de funcionamento bastante distintos entre si<sup>2</sup>, mas tendo como elemento comum a existência de um líder identificado à liderança carismática. No contexto atual algumas vezes acrescenta-se o adjetivo “autoritário” como forma de qualificar que tais populismos têm o viés de implosão democrática e liberal.

Um dos poucos consensos no que se refere aos usos e conceitos de populismo é que comporta diversidade de sentidos, variando conforme o autor, momento histórico e região<sup>3</sup>. É por isso que regimes absolutamente diversos têm sido tratados sob o manto do populismo.

Desta forma, a primeira constatação é que a pluralidade de sentidos e de usos torna difícil sua operacionalização, e demanda que a primeira cautela seja justamente a delimitação do que se entende por populismo. Entretanto, nem mesmo esta primeira tarefa é simples. Isto porque especialmente no contexto da política latino-americana o termo tem um sentido histórico que obrigatoriamente deve ser levado em consideração.

Isaiah Berlin expôs em 1967, em conferência na London School of Economics and Political Science (LSE)<sup>4</sup>, a dualidade inerente ao conceito de populismo. Um conceito vasto o suficiente para caber todos os populismos é absolutamente inaplicável, quanto maior a conotação, menor a denotação<sup>5</sup>. Não se poderia imaginar que existiria um

<sup>1</sup> Versão preliminar deste trabalho foi apresentado no 1º Encontro Brasileiro da Sociedade Internacional de Direito Público (ICON-S BRASIL) em 2019. Agradeço aos comentários e debates ocorridos no evento. Sou igualmente grata aos debates com Thiago Freitas Hansen, e, especialmente, à leitura atenta e correções de Gustavo Glodes Blum.

<sup>2</sup> O termo populismo tem sido utilizado para tratar de Donald Trump nos Estados Unidos, de Evo Morales, ex-presidente da Bolívia, do movimento Syriza na Grécia, de Jair Bolsonaro no Brasil, do movimento Podemos na Espanha, do Occupy Wall Street nos Estados Unidos, Viktor Orbán na Hungria, Recep Erdogan na Turquia, entre outros.

<sup>3</sup> Em exposição provocativa Gerardo Aboy Carlés diz que os trabalhos sobre populismos enfrentam uma estrutura rígida e pré-determinada na qual se assinala a ambiguidade do termo, crítica dos usos e contextualizações e se estabelece uma definição própria (CARLÉS, 2001: 2). Neste trabalho sigo o roteiro exposto, com exceção da última parte por considerar que não é necessário um novo conceito, mas o uso teórico e político coerente de populismo.

<sup>4</sup> BERLIN, Isaiah. To Define Populism. The Isaiah Berlin Virtual Library (1968), <<http://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>>.

<sup>5</sup> Em termos simples conotação significa emprego da palavra em sentido figurado, extrapolando seu sentido literal, enquanto que a denotação é justamente o uso literal da palavra.



conceito “puro” de populismo: “não devemos sofrer de um complexo de Cinderela, pelo qual quero dizer o seguinte: que existe um sapato - a palavra 'populismo' - para o qual em algum lugar deve existir um pé”. Por outro lado, Berlin aponta que tampouco se deve supor que o termo é simplesmente homônimo e que os movimentos em diferentes locais têm muito pouco em comum.

Como se vê, o debate acadêmico sobre populismo não é novo, e, como demonstrarei, tampouco trivial uma vez que toca no eixo central da democracia: o povo na política. O objetivo central deste artigo é precisamente revisar parte da literatura sobre populismo como forma a identificar se este conceito é adequado para tratar dos fenômenos atuais de ameaça democrática. Neste sentido, tratarei também do termo populismo constitucional, uma vez que tem sido usado para descrever os fenômenos que ameaçam a democracia e afetam diretamente o constitucionalismo.

Este artigo está dividido em duas partes: na primeira há a retomada de teorias sobre populismo. Iniciando com a literatura histórica brasileira, em sequência, da teoria política de Ernesto Laclau, quem modificou a maneira de compreender o populismo e, por fim, alguns dos usos teóricos e políticos de populismo na atualidade. Na segunda parte são avaliadas teorias sobre populismo constitucional para averiguar quais os sentidos são atribuídos, e, igualmente, se o termo é adequado para descrever o fenômeno de declínio democrático. Inspirada na genealogia foucaultiana, o objetivo é partir das divergências sobre populismo e a partir de suas contradições, pensar as contradições da democracia e do constitucionalismo.

A hipótese defendida é que as ambiguidades constitutivas, inerentes ao populismo, reduzem sua capacidade explicativa, não somente porque não há acordo discursivo, mas, especialmente, porque reduzem o conflito fundamental sobre a constituição e papel do povo na política a uma anomalia externa. Quando o conceito é usado como sinônimo de autoritarismo a situação fica ainda mais nublada, pois apaga as demandas legítimas de maior participação popular e equipara situações em tudo distintas. Assim, aprofundar a democracia passa por reconhecer o que o populismo explicita: que há disputas sobre o papel de povo na política, de maneira que muitos não se consideram participantes efetivos dos jogos políticos.



## 2. Populismo: sentidos de um termo

Conforme apontado acima, o termo populismo comporta definições plurais, e também abordagens bastante diversas, como a política e a histórica, por exemplo. Neste artigo parto do uso de populismo na história, isso porque essa foi a chave de explicação da sociedade brasileira e latino-americana nos anos 70, e nenhum uso atual pode ignorar esta tradição. O objetivo não é fazer uma história do conceito, ou recuperar um suposto sentido original de maneira a desqualificar outros possíveis. Trata-se de reconhecer a pluralidade de acepções, alterados tanto no tempo quanto no espaço, mas que tem como ponto em comum a questão de lidar com o papel do povo na política no processo de modernização social. Logo, ainda que o sentido histórico não condicione os usos atuais, ele deve estar no horizonte dos autores.

Este trabalho estruturou-se em dois eixos: o histórico e o de teoria política. No eixo histórico a literatura brasileira sobre populismo passou por diversos momentos. Um ponto em comum foi o uso do populismo como chave explicativa da modernização operada na Revolução de 1930, e com as formas de inclusão do povo – ou para alguns, massas<sup>6</sup> – na política. Neste trabalho trago as pesquisas de Adriano Codato e Angela de Castro Gomes, que, respectivamente, organiza os debates e propõe nova perspectiva sobre populismo. Note-se que o populismo foi tratado por autores centrais do pensamento político brasileiro como Francisco Weffort<sup>7</sup> e Octavio Ianni<sup>8</sup>, e pensadores do Grupo de Itatiaia<sup>9</sup>, por exemplo.

No eixo de teoria política será tratada a obra de Ernesto Laclau sobre populismo. Sua análise no campo de teoria política inverte o eixo comum de considerar o populismo uma forma de anomalia ou manipulação política, e o insere como eixo ontológico da política. Ainda nesta perspectiva, serão apresentadas teorias contemporâneas em que se buscam explicar os fenômenos de queda democrática como manifestações populistas. Nesta chave, experiências de países como Hungria, Estados Unidos, o crescimento da extrema-direita na Europa, Brasil, são apresentados como governos

<sup>6</sup> A teoria das elites, linha teórica iniciada com Gaetano Mosca, utilizou uma das linhas de argumentação pautada na “psicologia das massas”. Representada por autores como Gustav Le Bon e Gabriel Tarde, identificava que a maior parte da sociedade – as massas – seriam caracterizadas pela irracionalidade, e por isso incapaz de agir racionalmente no âmbito político.

<sup>7</sup> Especialmente no livro *O Populismo na Política Brasileira* (1980).

<sup>8</sup> Em obras como *O Colapso do Populismo no Brasil* (1968), e *Populismo na América Latina* (1975).

<sup>9</sup> Participaram do grupo, dentre outros, Alberto Guerreiro Ramos, Cândido Mendes de Almeida Magalhães, Hélio Jaguaribe. GOMES, 2001: 22.



populistas. Nesta última parte serão apresentadas diversas definições para que possamos ter base de comparação para avaliar as semelhanças e diferenças, essencial para testar o potencial explicativo do termo.

### 2.1. Passeio pela história do conceito de populismo

No Brasil o termo populismo tem sido usado para explicar a política nacional entre 1930 e 1964, e especialmente como forma de responder à questão sobre o porquê de os trabalhadores terem apoiado Vargas durante o Estado Novo, e, entre 1945 e 1964 votado no PTB. O termo surge no bojo de teorias que ligavam cidades a líderes carismáticos e massas, e buscavam entender o motivo de apoio à determinados líderes. O populismo surge imbuído de perspectiva negativa de participação política. Nas palavras de Jorge Ferreira, o termo surge antes como “imagem desmerecedora e negativa do adversário político, e somente *depois* como uma categoria explicativa de âmbito acadêmico” (FERREIRA, 2001: 9).

O conceito de populismo foi disseminado nas ciências sociais brasileira nas décadas de 1970 e 1980 como forma de explicar o período iniciado em 1930 e os arranjos existentes entre o Estado e os trabalhadores. Entretanto, houve popularização do termo, tendo sido incorporado ao senso comum de forma que “a noção de ‘populismo’ tornou-se tão elástica e, de certo modo, a-histórica, que passou a explicar tudo – e, como ocorre nesses casos, há explicar muito pouco” (FERREIRA, 2001: 13).

A noção mais arraigada identifica populismo à noção negativa de política na qual haveria primado dos afetos em detrimento da racionalidade. Neste sentido, o líder populista seria o protótipo da liderança carismática, que manipula o eleitor através de práticas clientelistas e rituais públicos em que as massas seriam cooptadas. Este modelo de líder poderia ser representado por Getúlio Vargas que através de seus discursos, controle de sua imagem de “pai dos pobres”, uso da tecnologia do rádio, dentre outros artifícios, foi adorado pelas massas. Seguindo esta linha, populismo é uma acusação a práticas políticas em regimes absolutamente distintos entre si. A atualização do conceito descreve líderes que usam as modernas tecnologias de comunicação como forma de mobilização de seu eleitorado<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Exemplo dessa linha de interpretação é o livro “Engenheiros do Caos” de Giuliano Da Empoli: “Juntos, esses engenheiros do caos estão em vias de reinventar uma propaganda adaptada à era dos selfies e das



Saindo da referência do líder carismático, do ponto de vista mais técnico populismo serve para descrever “um tipo específico de ligação entre o líder e as massas” (CODATO, 2012). Francisco Weffort foi um nome fundamental no estudo do populismo. Para ele o populismo foi uma forma de dominação em condições de vazio político, em que nenhuma classe tinha hegemonia (Weffort, 1981: 159). A partir da pesquisa de Weffort, Adriano Codato sintetiza a complexidade da política populista considerando-a como:

ideologia e política típicas de uma sociedade em processo de modernização. A ideologia e política conjugam os fatores “ordem” (social) e o “progresso” (econômico) como resultado dos processos de transição de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial” (CODATO, 2012: s/p).

Desta maneira o carisma do líder seria apenas uma das características do populismo, mas não o que o define. Na área econômica o populismo é uma política de desenvolvimento nacional através da industrialização. Na área política, é uma política de mediação dos conflitos entre as classes dominantes e resposta ao processo de incorporação das classes populares ao mundo político. Esta incorporação se faz através de um líder, popular e carismático, e não graças a uma organização política e partidária própria. Assim, a ligação entre o líder e as massas seria direta, fora de partidos. Já na área social o populismo seria marcado por ser “uma política de integração da classe operária e das baixas camadas médias à economia em desenvolvimento através da concessão de direitos sociais e da elevação dos seus padrões de consumo e renda” (CODATO, 2012: s/p). A política populista de bem-estar social ocorre sem sindicalismo autônomo, ou seja, sem possibilidade de efetiva participação dos trabalhadores. Somente os sindicatos “oficiais”, que são os reconhecidos e controlados pelo Estado, podiam atuar, corroborando a tese da cooptação dos trabalhadores.

Em síntese, a política de Estado populista é dúbia, pois é ao mesmo tempo de manipulação e repressão dos interesses das massas populares urbanas, e política de concessão de prerrogativas econômicas e de direitos.

Angela de Castro Gomes reelaborou análise histórica de populismo, contrapondo-se parcialmente à tradição de estudos do tema. Na pesquisa iniciada em

---

redes sociais, e, como consequência, transformar a própria natureza do jogo democrático. Sua ação é a tradução política do Facebook e do Google. É naturalmente populista, pois, como as redes sociais, não suporta nenhum tipo de intermediação e situa todo mundo no mesmo plano, com um só parâmetro de avaliação: os likes, ou curtidas” (DA EMPOLI, 2020: 22).





seu doutorado, a autora substituiu o termo por trabalhismo. Isto porque ela rejeita a explicação de que teria havido meramente uma cooptação dos trabalhadores, com a consequente retirada de qualquer papel dos trabalhadores como sujeitos. Para ela o conceito de populismo enfatiza a dimensão de controle do Estado, e nega o estatuto de classe dos trabalhadores, que não teriam organização e consciência (DE CASTRO GOMES, 2001: 46).

Temos, portanto, que populismo descreve uma relação conflitiva envolvendo povo na política. Tanto que em algumas teorias nem ao menos se fala de povo, mas de massas. O populismo seria justamente a forma de inclusão das massas depois da revolução de 1930. Seria uma forma de cooptação que em troca do apoio político o Estado se comprometeria através de políticas de satisfação dessas massas. A falta de consciência de classe dos trabalhadores faria com que não houvesse elaboração de reais demandas ao Estado e se contentassem com pequenas melhorias. De certa forma, trata-se da repetida explicação da cooptação através de práticas clientelistas, sintetizadas na repetida expressão “o povo não sabe votar”.

## 2.2. Populismo na teoria política de Ernesto Laclau

O argentino Ernesto Laclau reformulou a forma de analisar populismo na teoria política. No livro “A Razão Populista”, de 2005, o autor demonstrou como o conceito de populismo é incapaz de simultaneamente estabelecer parâmetros universais e ser aplicado em regimes específicos. Ao se estabelecer parâmetros universais, torna-se excessivamente genérico, de forma que se aplica a praticamente qualquer regime político; ao ser específico, perde o caráter explicativo de diferentes regimes. A novidade de Laclau é desconsiderar que a dificuldade de conceituação do populismo signifique uso ideológico, e assumir o populismo como a constituição ontológica da política, e, portanto, sempre marcado pelo conflito.

Tendo por bases a psicanálise e as teorias discursivas<sup>11</sup>, Laclau considerou o populismo como significante vazio. Isso implica dizer que a vagueza do discurso populista não é ideológica ou falha do discurso, mas consequência da constituição

<sup>11</sup> Laclau foi teórico político que sob influência das obras de Derrida, Heidegger e Lacan desenvolveu pesquisas em temas relacionados à identidade, hegemonia, ideologia e discurso. Em sua teoria é “central a noção de discurso: não há estruturas fixas que estabeleçam de forma definitiva a significação, mas apenas estruturas e reestruturas discursivas. O discurso é prática e, como tal, articula dimensões linguísticas e não linguísticas” (LOPES, MENDONÇA, 2018: 9-10).



discursiva do povo. A esfera política é constituída pelo conflito, de forma que o conflito também se manifesta no referente povo, implicando ausência de uma definição pré-determinada. Portanto, na medida em que o populismo é o modo de construir a unidade do povo, é ontologicamente ligado à existência da política, e não ao seu alheamento.

Para Laclau, a construção do povo é uma operação social que se fundamenta em antagonismo e hegemonia<sup>12</sup>. A existência de antagonismo faz com que as demandas sociais não atendidas, que podem ter começado como mera solicitação, avolumam-se e através de relações de equivalência<sup>13</sup> tornem-se demandas populares. São essas demandas que em nível incipiente começam a constituir o povo, o ator histórico potencial de tais demandas (LACLAU, 2018: 122-124). Não há, portanto, um povo existente aprioristicamente às relações sociais. Há padrão de antagonismos e equivalências que produz o povo de maneira sempre aberta, sujeito à reconfigurações.

Seguir a teorização de Laclau implica em conferir dignidade ao populismo, tirá-lo da concepção de ideologia enganosa para reconhecê-lo como o coração da política, como forma de funcionamento da política. Isso implica dizer que a identificação de populismo com autoritarismo é errada, ou ao menos incompleta uma vez que seria uma forma de fazer política, e não seu conteúdo. No sentido dado por Laclau, se populismo tem por ponto central a operação de formação de povo, é esperado que a democracia nesse contexto não possa ser identificada às instituições, no que explica a luta populista contra os apaziguamentos institucionais. Daí a consideração de que “populismo e institucionalismo em suas formas ‘puras’ (ideal-típicas) seriam os extremos desse processo contínuo. O institucionalismo extremo (e, como tal, impossível) seria a pura e simples substituição da política pela administração” (LACLAU, 2018: 21).

O populismo no sentido de Laclau apresenta vertente contra o institucionalismo extremo, entretanto isso pode se fazer tanto de forma a ampliar a participação popular, como para reduzi-la. Poderíamos considerar que o populismo nas políticas autoritárias tem justamente o sentido de essencializar o povo, identificando-o a um grupo fechado,

---

<sup>12</sup> Antagonismo e hegemonia são categorias centrais de Laclau, em grande medida desenvolvidas em conjunto com Chantal Mouffe. Por antagonismo é condição da política por representar o momento de constituição das identidades (ver MENDONÇA, 2012). Hegemonia é a operação de assumir significado universal por meio de particularidades (LACLAU, 2018: 120).

<sup>13</sup> Para Laclau há duas precondições do populismo: 1 – formação de fronteira antagonista interna que separa povo e poder, 2 – articulação equivalente das demandas, que possibilitam o surgimento do “povo”. Acrescente-se a precondição de unificação de várias demandas, que, até que a mobilização política esteja mais avançada, serão um sentimento de vaga solidariedade (LACLAU, 2018: 124).



definido por identidades pré-concebidas, como a nacionalidade. Neste sentido devemos reconhecer que apesar de ser o fundamento da soberania em uma democracia, o povo é também uma potência indeterminada.

Pierre Rosanvallon trata dos diferentes conceitos de povo e aponta a contradição democrática entre a existência de uma sociedade sem corpo e a necessidade de constituição de uma pessoa fictícia que representa todos, contradição que leva à busca permanente “de figuração que não poderá jamais se cumprir completamente” (ROSANVALLON, 2018: s/p). Ou seja, apesar de se apresentar como ideal democrático, a construção de um corpo representativo é inatingível, de forma que devemos ter em conta a existência de diversos modelos de povo.

Para Rosanvallon não há um povo, mas diversos povos: povo aritmético, povo social, povo-princípio e povo aleatório. O povo aritmético é o povo eleitoral, a soma de votos. Embora importante, a noção eleitoral de maioria não pode pretender tratar de toda a sociedade. O povo social é o existente através de reivindicações ligadas a conflitos, semelhante ao que Laclau traz acerca da constituição de povo através de demandas. O povo-princípio é definido pelos fundamentos da vida comum, é o povo representado – e que fundamenta – o “we, the people” constitucional. O povo aleatório, por fim, é o que se constitui através de sorteio, como, por exemplo, na escolha de júris.

Temos assim que na democracia o povo é, ao mesmo tempo, essência da política, e indefinido. A luta pela inclusão e reconhecimento é a essência da democracia, a qual nunca se efetiva completamente. E, justamente por isso, permite tais lutas – ou antagonismos na linguagem laclauniana. O populismo no sentido de Rosanvallon pode ser considerado sintoma de que tais demandas estão sendo respondidas de maneira insuficiente, e justamente por isso as simplificações<sup>14</sup> inerentes ao populismo respondem a tais anseios.

Assim, o populismo nasce do conflito fundamental da democracia, algumas vezes explorando-o ao extremo no sentido de oferecer solução reducionista e apaziguadora de um povo definido e essencializado. Mas, note-se, esta resposta

---

<sup>14</sup> Rosanvallon identifica que o populismo repousa em tripla simplificação: a - política e sociológica, b - procedimental e institucional, e, c – concepção de laço social. A primeira refere-se à redução do povo como um sujeito evidente, oposto à elite; a segunda considera que como a democracia e instituições seriam dominadas por elites, a única forma realmente democrática seria o referendo. A terceira simplificação considera que o laço social é formado inteiramente a partir de identidades, por isso que a ausência desta identidade, como os estrangeiros representariam por definição o “outro” que não pertence ao laço social (ROSANVALLON, 2018: s/p).



populista não se apresenta como um externo à democracia, mas a exploração de uma fratura constitutiva da soberania popular como pilar democrático.

### 2.3. Populismo e declínio democrático

Após o consenso de que a democracia liberal havia prevalecido historicamente sem nenhuma oposição possível (a conhecida tese do fim da história de Francis Fukuyama) enfrenta-se processo de declínio democrático e liberal<sup>15</sup> que alcança vários países<sup>16</sup>. Na elaboração de teorias explicativas do processo, o conceito de populismo tem sido largamente invocado. Neste tópico serão expostas a forma como alguns autores atualmente trabalham o tema.

No aspecto temporal, Karen Stenner e Jonathan Haidt provocativamente se perguntam se a “onda” de extrema direita<sup>17</sup> com discursos xenófobos, misóginos e antiglobalistas, seria, em verdade, não uma “loucura temporária”, mas uma dinâmica eterna nas democracias liberais<sup>18</sup>. A pergunta de Stenner e Haidt marca a questão central sobre o que seria anomalia e o funcionamento normal da política. Entretanto os autores não estabelecem definição do conceito populismo, identificando-o as políticas de extrema-direita.

A definição de Cass Mudde, bastante citada, identifica populismo à oposição entre povo e elite. Para ele populismo é:

<sup>15</sup> É fundamental perceber que as tradições democrática e liberal são fundamentais para a formação do moderno constitucionalismo, entretanto são tradições políticas conflitivas. A tradição democrática, ao menos sem seu sentido rousseauniano, pauta-se pela soberania popular no sentido um poder absoluto cuja fonte é o povo. De outro lado a tradição liberal, sob o prisma do pessimismo potestativo, tem como eixo justamente a limitação do poder, inclusive o popular. Ainda que nos fenômenos atuais haja tanto afrontas à democracia no sentido de pertencimento de determinados grupos, quanto às instituições, as quais não poderiam afrontar o majoritarismo, ambas as tradições não se confundem.

<sup>16</sup> Entre 1974 e 2014 29% de todas as democracias do mundo colapsaram. Desde 2000, houve 25 colapsos. Destes, somente 8 foram resultados de intervenções militares; 13 ocorreram através de do fortalecimento do executivo levado à cabo por executivos eleitos (DIAMOND, 2015, 147).

<sup>17</sup> (...) o populismo de extrema direita é uma loucura momentânea provocada por estressores ambientais recentes (a crise financeira global, o declínio da manufatura, as inevitáveis deslocamentos do globalismo) e explorada por líderes irresponsáveis que desviam as ansiedades dos pacientes para bodes expiatórios fáceis (migrantes, refugiados, terroristas) para seu próprio ganho político. O ponto central desse diagnóstico é a noção de que os medos dos pacientes são irracionais e podem ser aliviados por um tratamento mais responsável e pela redução do estresse (aumentando a economia ou aumentando os apoios sociais). Com intervenções apropriadas e a remoção de influências tóxicas, acredita-se que nossos populistas acabem por 'sair dessa' e voltar a seus sentidos (STENNER, HAIDT, 2018, p 178).

<sup>18</sup> Neste mesmo sentido Pierre Rosanvallon: “(...) o populismo contemporâneo constitui um fato globalmente estruturante das democracias contemporâneas. (...) Há, portanto, uma urgência em pensar hoje o populismo, como um fato constituinte da vida de nossas democracias e não simplesmente como uma espécie de guinada momentânea ou localizada” (ROSANVALLON. 2018: s/p).



ideologia que considera a sociedade como separada em dois grupos homogêneos e antagônicos, 'as pessoas puras' versus 'a elite corrupta' e que argumenta que a política deve ser uma expressão do "volonté générale do povo". Esta ideologia "centrada poderia ser facilmente combinada com outras ideologias, incluindo comunismo, ecologismo, nacionalismo ou socialismo" (MUDDE, 2004: 543-544).

A questão central apontada por Mudde é o antagonismo entre dois grupos nos quais um se pretende povo genuíno e o outro é, aos olhos deste, elite corrompida. A oposição irremediável entre estes dois grupos seria a essência própria do populismo. Mas justamente por não ter um conteúdo subjacente, somente a definição a partir da oposição, o populismo é uma capa que esconde diferentes conteúdos. E novamente se apresenta a questão sobre o que constitui o povo. Se considerarmos que o processo de constituição antagonista é típico da política, seria o populismo uma questão de gradação de antagonismos ditos normais ou seria um antagonismo pautado em lógica distinta?

Pippa Norris e Ronald Inglehart também partem do populismo como modelo de política ancorado na oposição povo e elites. Para eles, o populismo é "um estilo de retórica que reflete princípios de primeira ordem sobre quem deve governar, alegando que o poder legítimo repousa no 'povo' e não nas elites" (NORRIS, INGLEHART, 2019: 4). O populismo seria retórica específica que pode adotar diferentes valores e princípios ideológicos, podendo ser progressista ou autoritário, por exemplo. Entretanto ainda que não tenha conteúdo subjacente autoritário, o discurso populista poderia fragilizar as instituições liberais<sup>19</sup> por questionar a legitimidade dos líderes eleitos.

Os autores acima referenciados tratam de perspectivas diferentes, mas tem em comum o estabelecimento de que o aspecto constitutivo do populismo seria a relação conflitiva de povo com as elites. Esta oposição nos leva à fratura fundamental que perpassa a constituição e papel do povo na democracia.

O local e papel do povo da política é o centro das teorias políticas sobre a democracia. Algumas, como a elitista, analisavam sua inclusão, através da ampliação do direito a voto, com receio considerando que as "massas" seriam incapazes de

<sup>19</sup> "Primeiro, o populismo desafia a autoridade legítima do 'establishment'. Questiona crenças pluralistas sobre a localização correta do poder e da autoridade em qualquer estado, incluindo o papel dos representantes eleitos nos regimes democráticos. Em segundo lugar, os líderes populistas afirmam que a única fonte legítima de autoridade política e moral em uma democracia repousa no 'povo'. A vontade coletiva do 'povo' ('A maioria das pessoas diz ...') é considerada unificada, autêntica, e inquestionavelmente moralmente certo. Portanto, a retórica populista procura corroer a fé na autoridade legítima dos representantes eleitos nas democracias liberais. Mas a revolução acha mais fácil destruir o antigo do que reconstruir o novo. O perigo é que isso deixa a porta entreaberta para autoritários brandos que atacam normas e práticas democráticas (NORRIS, INGLEHART, 2019: 4-6)."



participação efetiva. O dilema também está no centro do processo de formação do constitucionalismo. Se de um lado o constitucionalismo fundou-se sob a marca do “We, the people”<sup>20</sup>, de outro, o povo invocado como fundamento de legitimidade e objeto da constituição desconsiderava grandes contingentes como negros e mulheres. O questionamento sobre quem é, como se constitui e o papel do povo na política, característica do populismo, pode trazer fundamentos e resultados ampliativos ou restritivos. Ampliativos no sentido de expandir quem é o povo, e suas possibilidades de participação. Restritivos ao negar o caráter dinâmico da política e querer tornar povo um significante estável e plenamente determinável, excluindo todos aqueles que não estão nesta miragem política.

A plasticidade do discurso populista mencionada por Mudde, Norris e Inglehart indiretamente mostra que o populismo escancara como as instituições democráticas liberais tratam de maneira ambígua o povo: se por um lado é o fundamento das constituições (vide o art. 1º da CRFB), por outro deve ter suas paixões controladas contra abusos, e qualquer prática não mediada que remeta diretamente à esse povo é criticada como populista. Como escreve Rosanvallon: “Execra-se o populismo enquanto que se exalta o princípio da soberania do povo. O que esconde este paradoxo? Como compreendê-lo?” (ROSANVALLON, 2018: s/p).

Portanto, ao conferir maior participação ao povo, o discurso populista pode ser um discurso de defesa democrática contra as limitações da democracia real, que promove afastamento do povo da tomada de decisão política. Daí decorre que nem todo populista é autoritário (DALY, 2019: 3). Rob Howse distingue o populismo “bom” do populismo “ruim”.

O bom populismo [como o populismo 'ruim'] implica uma reivindicação contra as elites, mas a reivindicação é pluralista, não antipluralista. Não é uma demanda por hegemonia popular, mas uma crítica à subinclusividade e sub-representação do (grande elemento) do “povo” em um sistema político dominado por elites treinadas. O bom populismo busca uma política em que as decisões são tomadas para o bem de todos, e não uma minoria; mas “todos” inclui até os interesses das elites. Os populistas ruins terão como objetivo os direitos das minorias, eles se engajarão em ações como apreensão arbitrária ou nacionalização da propriedade das “elites”, impostos punitivos, deportação de trabalhadores estrangeiros e assim por diante. (...) As políticas dos bons populistas devem ser consistentes com a

<sup>20</sup> Perceba-se que a invocação do povo na fórmula “we, the People” não foi a resposta política unânime. Foi utilizada na Declaração de Independência Americana (1776) e na Constituição Norte Americana (1787). Entretanto na França a fórmula política utilizada foi homem e cidadão como objeto de proteção e o fundamento de legitimidade político foi a nação, conforme exposta na clássica obra de Emmanuel Sièyes “O que é o terceiro Estado?”.



inclusão e o pluralismo - no lado econômico, como Rodrik sugere, seriam iniciativas do tipo New Deal que taxam e regulam as empresas ricas e grandes, mas ao mesmo tempo permitem participem e continuem a prosperar na política (HOWSE, 2018: 3-4).

Nesta visão, o populismo na política não nos conferiria nenhuma indicação precisa sobre a forma de funcionamento de um determinado regime, somente iluminaria a existência de conflitos sobre o caráter inclusivo e representativo da democracia, não sobre as propostas para resolução deste conflito. Em sentido diverso, temos Jan-Werner Müller, para quem: “além de ser antielitista, os populistas sempre são antipluralistas. Os populistas alegam que eles, e somente eles, representam o povo” (MÜLLER, 2016: 2-3). Para ele, os populistas encaram o conflito não apenas como discordância sobre política, mas personalizam e moralizam os conflitos, para eles os outros são corruptos e trabalham contra o povo (MÜLLER, 2017, s/p).

Vemos, portanto, não somente vagueza, mas divergência essencial no conceito. Como será apresentado no próximo item, estas características não são superadas ao se tratar de populismo constitucional, restando desacordo acerca do caráter autoritário e iliberal no que diz respeito às demandas populares no constitucionalismo.

### 3. Constitucionalismo populista

Os atuais processos de mudança política têm se refletido diretamente no direito constitucional, através de descumprimentos de normas constitucionais, minimização da importância de direitos fundamentais, alterações da própria constituição e, em sentido amplo, do questionamento da relação entre constituição e política. É neste horizonte que se tem utilizado o conceito de constitucionalismo populista.

O sentido de constitucionalismo populista, tal como o populismo, apresenta pouco consenso entre os autores. Dentre as questões suscitadas estão a caracterização, a (in)compatibilidade com a democracia constitucional e a (im)possibilidade de aprofundamento democrático através desse modelo de constitucionalismo.

Para Paul Blokker, o constitucionalismo populista e o constitucionalismo popular têm relações entre si<sup>21</sup> pautados no elemento comum de defesa da soberania popular.

<sup>21</sup> Embora este seja o termo mais utilizado, aproxima-se do que Halmai chamou de constitucionalismo político. Nesta linha são agrupados autores como Larry Kramer, Akhil Amar, Jack Balkin, Sanford Levinson,



Antes de tudo, existe um elo interno entre populismo e a ideia de soberania popular. Diz-se também que o constitucionalismo moderno encontra sua legitimação final no povo (cf. Loughlin e Walker 2007), fundamentando um regime democrático nas instituições de ordem e auto-limitação e no governo próprio (cf. Blokker 2017). Os populistas afirmam que o princípio da soberania popular é insuficientemente garantido nos regimes constitucionais liberais. Uma questão-chave, portanto, surge, isto é, qual é a diferença de interpretação ou entendimento, se se diz que o constitucionalismo moderno e o populismo estão fundamentados na soberania popular? (BLOKKER, 2017, s/p, grifos meus).

A defesa da soberania popular leva à desconfiança com as instituições, inclusive as que são o coração do constitucionalismo liberal. Daí que quando no poder populistas engajam-se em amplas reformas constitucionais que podem implicar em risco das estruturas constitucionais.

Em segundo lugar, uma parte intrínseca do populismo diz respeito a uma forma de ceticismo jurídico, no sentido de que os populistas são cautelosos com as instituições e os limites do constitucionalismo liberal, mesmo que não sejam necessariamente contra a ideia de uma ordem constitucional como tal. Em outras palavras, o constitucionalismo populista pode ser entendido como uma contracorrente fortemente crítica ao constitucionalismo moderno em sua aparência liberal. Nesse sentido, em particular, as opiniões ampliadas por Carl Schmitt podem ajudar a explorar mais essa dimensão (cf. Antal 2017; Kahn 2011; Urbinati 1998). Em terceiro lugar, o populismo inclui o engajamento político em projetos de constituição e reforma constitucional. Os populistas, quando no poder, estão frequentemente envolvidos em intensa reforma (e abuso) dos arranjos constitucionais existentes, indicando a dimensão crucial do poder do Estado em projetos populistas, em contraste com a ideia de que o populismo consiste em um fenômeno antipolítico meramente opositivo. (BLOKKER, 2017, s/p, grifos meus).

Em síntese, para Blokker o populismo é uma resposta ao constitucionalismo liberal e suas limitações à soberania popular<sup>22</sup>.

Mas como questão prévia ao debate sobre manifestações da soberania popular, temos a divergência inicial de quem é o povo que a compõe. O tema é fundamental na teoria constitucional e já foi debatido em trabalhos brilhantes como “A Identidade do

---

Richard Parker e Mark Tushnet que compartilham a preocupação com o elitismo na teoria jurídica. Dentre outros itens tem-se a preocupação com a limitação do poder do judiciário em prol de canais de deliberação que sejam mais permeáveis ao debate público. Neste sentido a limitação do controle judicial de constitucionalidade e a desconfiança com a tese do tribunal constitucional como detentor da “última palavra”.

<sup>22</sup> Gábor Halmai diferencia entre constitucionalismo político, cujos expoentes são Richard Bellamy, Jeremy Waldron, Akhil Amar, Sandy Levinson e Mark Tushnet, e constitucionalismo jurídico. Este teria como pontos centrais a defesa do controle de constitucionalidade e mecanismos tecnocráticos que acabam afastando o cidadão.





Sujeito Constitucional” de Michel Rosenfeld, e “Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia” de Friedrich Muller. As obras, já clássicas, nos mostram que a identidade do povo, em sentido constitucional, não é imediatamente determinável. As consequências desta incompletude constitutiva mostram-se no processo constituinte, no exercício de direitos constitucionais, e, também, no estabelecimento de quem tem o poder de responder aos conflitos constitucionais.

Em países com histórico de adoção de medidas autoritárias, como a Polônia e a Hungria, parte das defesas de modificações nas Supremas Cortes tiveram como argumento central a existência de constitucionalismo político em detrimento do liberal (HALMAI, 2019: 302), de certa forma em consonância com a teoria de Blokker. Entretanto, para autores como Jan-Werner Müller, Bojan Bugaric e Gábor Halmai constitucionalismo populista não se relaciona ao constitucionalismo popular por ser justamente a negação dos pilares do constitucionalismo, como separação de poderes e direitos fundamentais.

Sob a influência do caso húngaro<sup>23</sup>, a questão colocada por Halmai é se populismos autoritários podem ser constitucionais. A pergunta é importante, mas antes de pensarmos na resposta, devemos nos concentrar nos termos em que foi enunciada. A primeira questão é o que diferencia um populismo autoritário de um regime autoritário. Halmai expõe que os autoritários populistas geralmente chegam ao poder através de eleições e mudam as regras para se manter no poder, ele também cita Kim Scheppelle (2018) para fundamentar que a distinção entre os dois tipos de regimes está que os populistas autoritários dependem extensivamente de instrumentos legais<sup>24</sup>. Essa resposta pode ser aplicável ao caso húngaro<sup>25</sup>, mas certamente não permite

<sup>23</sup> A Hungria tem sido considerada um dos laboratórios do atual processo de decomposição democrática. Viktor Orbán, primeiro ministro e líder do partido Fidesz, de extrema direita, está no poder desde 2010, com grande ajuda de lei eleitoral aprovada que dificulta a vitória da oposição. Orbán tem entre suas pautas o fechamento das fronteiras aos migrantes, a valorização da religiosidade húngara, a eliminação de estudos relacionados à gênero. Para Levitsky e Ziblatt o caso húngaro demonstra o enfraquecimento paulatino da democracia liberal por atores considerados não extremistas. Os autores notam que “Orbán e o seu partido Fidesz começaram como democratas liberais no final dos anos 1980; e em seu mandato como primeiro-ministro, entre 1998 e 2002, Orbán governou democraticamente. Sua guinada autoritária depois de retornar ao poder em 2010 foi uma genuína surpresa” (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018:31).

<sup>24</sup> Neste mesmo sentido Yaniv e Tamar Brandes (2019) que comparam que o processo de erosão democrática atual é distinto das ditaduras de outrora em que o poder era estabelecido pela força através de um golpe de estado. Os autores apontam que líderes populistas podem limitar o poder do judiciário, mas ao mesmo tempo em que o modificam e indicam juristas leais. O mesmo tratamento dispensado à imprensa.

<sup>25</sup> Em texto anterior (2018) Halmai esclarece que seus argumentos contra a compatibilidade entre constitucionalismo e populismo aplicam-se ao constitucionalismo populista do Leste Europeu, e não necessariamente se aplicam à outras partes da Europa, América Latina ou Estados Unidos, onde o populismo tem característica diferente na relação com o constitucionalismo (HALMAI, 2018: 224). Daí que



universalização e tampouco observa outras experiências. O uso de instrumentos legais não tem relação direta com populismo, como a experiência brasileira na ditadura militar comprova<sup>26</sup>. Houve justificativa e fundamentação legais, inclusive com a criação de um novo tipo jurídico, o ato institucional, mas o regime em nenhum momento pautou-se na participação popular<sup>27</sup> ou mesmo na retórica popular. Esta definição também contraria o exposto pelos autores de que o populismo seria justamente o pleito por menor institucionalização e maior participação direta do povo.

Se acompanharmos o exposto no item anterior, que populismo pode ter caráter tanto democrático quanto autoritário, o populismo constitucional teria a mesma dualidade. No sentido autoritário, populistas adotam posição contrária aos mecanismos de limites estabelecidos na constituição e aos direitos fundamentais de grupos vulneráveis, em última análise porque devido ao viés antipluralista, estes grupos são excluídos da unidade totalizante de “povo”. Por outro lado, o populismo constitucional pode apresentar as mesmas demandas existentes no constitucionalismo popular de aumento de esferas de participação no constitucionalismo. Faz parte destes pleitos a maior participação popular, com maior poder ao Congresso e menor às cortes, o que implica em modelos de controle fraco de constitucionalidade. Em suma, a rediscussão dos mecanismos liberais de controle e concretização constitucional.

Halmai considera que não há nenhuma relação entre constitucionalismo político – ou popular – e populismo, considerando um oxímoro a expressão “constitucionalismo populista” (HALMAI, 2018: 231). Para ele, os modelos húngaro e polonês não se enquadram em nenhum dos modelos de controle de constitucionalidade fraco<sup>28</sup>, que,

---

retornamos ao aviso de Isaiah Berlin que se, por um lado, é difícil estabelecer um conceito universal de populismo, por outro é indesejado considerar que cada situação é absolutamente distinta das demais. Desta forma questiona-se a operacionalidade de análise do caso húngaro do conceito de constitucionalismo populista ao invés de constitucionalismo autoritário, por exemplo.

<sup>26</sup> Anthony Pereira demonstra em “Ditadura e Repressão” que a ditadura militar brasileira foi altamente legalista, seguindo tradição existente, inclusive, no Estado Novo.

<sup>27</sup> Sobre esse ponto pode ser consultado: Anthony W. Pereira: Ditadura e Repressão, e Heloisa Fernandes Câmara: STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?

<sup>28</sup> Halmai segue a teoria de Tamás Györfi, de que haveria três formas distintas de controle de constitucionalidade fraco: “Em cada falta uma das características que definem uma forte revisão constitucional, mas todos eles querem alcançar equilíbrio entre democracia e proteção dos direitos humanos que difere do equilíbrio alcançado pelo “novo constitucionalismo” de um forte controle jurisdicional. Em primeiro lugar, a revisão judicial é limitada se a Constituição não tiver uma carta de direitos, como é o caso na Austrália. Em segundo lugar, a revisão judicial é deferencial se os tribunais geralmente se desviam do ponto de vista dos poderes eleitos, como na Constituição escandinava sistemas, ou são mesmo constitucionalmente obrigados a fazê-lo, como na Suécia e na Finlândia. Por último, e provavelmente o mais importante, existe o modelo de controle judicial da Commonwealth, em que os tribunais estão autorizados a rever a legislação, mas o legislador tem a possibilidade de revogar ou ignorar as decisões judiciais” (HALMAI, 2019: 303).



conforme exposto, é um dos fundamentos do constitucionalismo popular. Mas, novamente, os casos da Hungria e da Polônia não representam todos os tipos de populismo, mas, especificamente os autoritários. Embora o autor pareça concordar com a existência do “bom” e “mau” populismo ao tratar de populismo constitucional, os exemplos não refletem essa dualidade, sendo os modelos notoriamente autoritários.

Em artigo de 2018 chamado de “Constituições Populistas”, David Landau procurou analisar como os líderes populistas eleitos usam dos instrumentos de modificação constitucional como forma de se manter no poder. Landau partiu do conceito de populismo de Cass Mudde, já apresentado, de que o populismo seria a ideologia que faria a divisão do mundo em povo puro e elite corrupta. Desta forma haveria relação entre a ideologia populista e a mudança constitucional em larga escala que refunda a ordem política e social (LANDAU, 2018: 522). Segundo Landau, as mudanças constitucionais servem à três funções: desconstruir o regime político existente, crítica ideológica que promete superar falhas na ordem constitucional anterior, e consolidação do poder no mãos da liderança populista.

Em seu diagnóstico o autor traz como exemplos as mudanças constitucionais feitas por Fujimori no Peru (1995), por Chávez na Venezuela (1999), Correa no Equador (2008), Evo Morales na Bolívia (2009), e o partido Fidesz na Hungria (2011). Mas o critério de Landau é no mínimo insuficiente, uma vez que nem todos os regimes considerados populistas pautam-se pela mudança das regras do jogo. Nos Estados Unidos, por exemplo, a demanda é interpretação originalista, com a diminuição do poder das cortes. Já na Europa ocidental o populismo manifesta-se em agenda contrária à migração, mas não questionam as regras constitucionais (KALTWASSER, 2013: 1-2). Desta forma, as mudanças constitucionais parecem ser mais uma ferramenta do que necessariamente características de regimes populistas – ou mesmo populares.

Roznai e Brandes também consideram que a mudança constitucional é bastante comum em regimes populistas. Esta conclusão decorre logicamente do conceito de populismo adotado pelos autores: processo de erosão democrática com o uso de instrumentos jurídicos. Diferente dos outros textos mencionados neste artigo, os autores referem-se a outros conceitos para descrever o uso de mecanismos constitucionais contra a democracia, como “captura constitucional”, “regressão constitucional”, “constitucionalismo abusivo”, “legalismo autocrático”, além de



“constitucionalismo populista”. Não obstante, não há verdadeiro questionamento sobre o cabimento de populismo ao fenômeno.

Temos que de um lado o adjetivo populista é excessivamente impreciso para descrever os regimes acima apresentados, e por outro não delinea a característica central destas mudanças constitucionais: o desejo de bloquear os mecanismos de limitação do poder. Neste sentido é preferível a utilização de termo que consiga descrever com mais exatidão os elementos centrais do processo. Uma alternativa é “legalismo autoritário” analisado por Javier Corrales (2015), o qual se pauta em três elementos: “o uso, abuso e não uso do direito em benefício do poder executivo”. Em sua esteira, Kim Scheppelle utiliza-se do conceito para descrever “o fenômeno de uso de mandatos eleitorais e mudanças constitucionais e legais para promover uma agenda não liberal” (SCHEPPELE, 2018: 548). A vantagem do uso de legalismo autoritário é demonstrar que independente qual seja o discurso proferido sobre o motivo, o *modus operandi* é feito de forma a fragilizar os mecanismos de freios e contrapesos e constituir um governo autoritário. A referência ao constitucionalismo populista não traz informações suficientes para avaliação da forma como a constituição é considerada e aplicada, mantendo a mesma ambiguidade constitutiva sobre o papel do povo que, como já vimos, marca o populismo na política.

Na América Latina o tema do constitucionalismo populista deve ser lido no horizonte do novo constitucionalismo latino-americano<sup>29</sup>. Rubén Martínez Dalmau (2018) questiona se as constituições criadas nesse modelo funcionaram para melhorar as condições de vida dos cidadãos, limitar o poder estatal, diminuir a desigualdade e pobreza, e melhorar a situação dos direitos civis. Em caso positivo, seria constitucionalismo popular; em caso negativo, constitucionalismo populista. Dalmau identifica constitucionalismo populista ao constitucionalismo próprio de governos populistas, a dizer, ao modelo que faz referência a textos constitucionais sem pretensão de normatividade, mas somente como manifestação da personalidade de líderes populistas (DALMAU, 2018: 44). O conceito de constitucionalismo populista de Dalmau parece reverberar o de constituição semântica de Karl Loewenstein<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Novo constitucionalismo latino-americano refere-se aos processos iniciados na década de 1990 de criação de novas constituições em que houve proteção de direitos pluriculturais, especialmente de povos indígenas.

<sup>30</sup> Constituição semântica é aquela cujo texto não tem qualquer pretensão de normatividade, servindo para esconder situações de desrespeito constitucional.



Dos poucos consensos que podemos extrair ao tratar de constitucionalismo populista é a existência de movimentos de líderes eleitos que, através de instrumentos constitucionais, ameaçam a estrutura constitucional de separação dos poderes e direitos fundamentais. Embora tenha elementos diferentes de ameaças anteriores, o movimento atual não é inédito, ao menos se considerarmos a experiência latino-americana, com ênfase na brasileira. Construir modelos adequados de análise perpassa a nomeação adequada do fenômeno. E, como vimos o termo constitucionalismo populista oferece distintas e opostas avaliações. É imperativo separar os temas: um é o estudo dos novos autoritarismos e sua influência no direito constitucional. Outro é o papel do povo no direito constitucional. Que a urgência do primeiro não afaste a relevância permanente do segundo.

#### 4. Considerações finais

Vimos neste trabalho que o conceito de populismo na América Latina tem sentido historicamente marcado. De tanto ser explorado para compreender fenômenos políticos, acabou tornando-se senso comum e transformado em sinônimo de regime ancorado em liderança carismática com poder de cooptação. Deste caráter de dominação das massas, especialmente dos trabalhadores, passou-se para interpretação acadêmica mais nuançada, na qual o populismo representaria um pacto desigual, mas ainda pacto, entre trabalhadores e Estado, tendo manifestação tanto na esfera política e social como econômica.

Na vertente histórica, o populismo é um modo de fazer política com o objetivo de resolver os conflitos ocasionados pelo ingresso do povo na política, leia-se, ampliação da democracia através do direito ao voto e a simultânea fraqueza dos grupos de elite. Assim, o termo populismo nasce marcado com um caráter negativo, um grito de ordem que serve como acusação contra qualquer opositor.

Deste cenário já complexo e de usos imprecisos, o conceito atualmente tem sido utilizado como forma de compreender a eleição de líderes que têm discurso antipluralista e antissistema. Esta descrição pode ser usada para descrever países como Estados Unidos, Brasil, Polônia, Turquia, Hungria, Venezuela, além de aceitação de políticas como o Brexit. Ainda que possam ter pontos convergentes, especialmente a



crítica à política elitista, há significativas diferenças entre os países. Se acrescentarmos à lista de governos populistas países como Bolívia, Espanha, movimentos como o Syriza, o Occupy Wall Street, aí o cenário torna-se ainda mais nebuloso.

Para alguns autores o populismo possibilita dois modelos, um democrático e um autoritário, ou o bom e o mau populismo. Para outra linha populismo é inerentemente antipluralista, contra controles, em suma, autoritário. Alguém poderia colocar como questão fundamental a importância de debater o termo a ser utilizado para designar os países em declínio democrático. Poderia ser argumentado que as palavras não são importantes, inclusive porque os próprios líderes afirmam defender a democracia, e que deveríamos estar articulando estratégias jurídicas e políticas de resistência. Entretanto as palavras importam na política. E as palavras podem mascarar situações que de outra forma demandariam maior atenção. É diferente designar um governo como populista, ou como autoritário, racista e xenófobo. O grau de cobrança é distinto. O correto enquadramento dos regimes é fundamental para que se possa ter clareza dos riscos enfrentados. E o termo populista é incapaz de prover tal clareza. Ainda que se desconsidere a história brasileira e seu sentido relacionado ao processo de inclusão do povo na política, e se passe a tratar somente dos sentidos atuais, o termo é excessivamente ambivalente, incapaz de propiciar o enquadramento necessário para a avaliação de momento tão complexo. Logo, deveríamos ser capazes de chamar as situações por seus verdadeiros nomes, sem receio de exagero.

Identificar populismo à autoritarismos também tem como resultado ignorar as contradições constitutivas da democracia e do constitucionalismo sobre o papel do povo. A demanda sobre maior participação, menor mediação institucional, maior capacidade decisória, redução de desigualdades são inerentes ao processo democrático. Se seguirmos as indicações de Laclau de populismo como significante vazio, o populismo marca justamente a luta política ontológica fundamental. O risco de considerar que populismo é, necessariamente, o que ocorre na Hungria pode nos levar à minimização de pleitos populares e à defesa de tecnocracias. A ambivalência do populismo mostra justamente os conflitos entre democracia e instituições. Que não consideremos que essas contradições serão resolvidas pelo institucionalismo que exclui o povo, ou pelo majoritarismo que implode as instituições. Precisamos recriar nossas teorias políticas e constitucionais de forma mais inventiva e ousada. Precisamos complexificar nossa democracia, criar novo contrato social mais inclusivo. Como aponta Rosanvallon (2018:



s/p), no final do século XIX a crise do governo representativo e da igualdade teve como resposta a formação do Estado Social. Não é defendendo acriticamente o modelo atual que poderemos responder aos desafios autoritários. Que as ambivalências do populismo estejam no horizonte neste projeto de ampliação da democracia.

## 5. Referências bibliográficas

ALBERTAZZI, Daniele; MCDONNELL, Duncan (Ed.). *Twenty-first century populism: The spectre of Western European democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BLOKKER, Paul. *Populist constitutionalism*. Fachinformationsdienst für internationale und interdisziplinäre Rechtsforschung Staatsbibliothek zu Berlin-Preußischer Kulturbesitz, 2017.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. *STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?* Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Curitiba, 2017.

CARLÉS, Gerardo Aboy. *Repensando el populismo*. Washington DC, 2001. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/AboyCarlesGerardo.pdf>>. Último acesso em 23 set. 2019.

CODATO, Adriano. *POPULISMO*. In: Teixeira, Francisco M. P. (coord). *Dicionário Básico de Sociologia*. São Paulo: Global Editora, 2012. Disponível em: <<https://adrianocodato.blogspot.com/search?q=populismo&submit=+Busca>>. Último acesso em 20 set. 2019.

CORRALES, Javier. *Autocratic Legalism in Venezuela*. *Journal of Democracy* 37, 2015.

DALY, Tom. *Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro* (March 11, 2019). Paper prepared for the 14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights', organised by the Law and Ethics of Human Rights (LEHR) Journal, 2-3 January 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3350098> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3350098>.

DIAMOND, Larry, *Facing Up to the Democratic Recession*. *Journal of Democracy*, vol. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.

FERREIRA, Jorge Luiz; DE CASTRO GOMES, Angela Maria. *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HALMAI, Gábor. *Populism, authoritarianism and constitutionalism*. *German Law Journal*, v. 20, n. 3, p. 296-313, 2019.



\_\_\_\_\_. Is There Such Thing as 'Populist Constitutionalism'? The Case of Hungary. *Fudan journal of the humanities and social sciences*, v. 11, n. 3, p. 323-339, 2018.

HOWSE, Rob. Populist and its Enemies. Manuscrito não publicado, 2018. Disponível em: <[bit.ly/2oi4jcO](http://bit.ly/2oi4jcO)>. Acesso em 02 abr. 2020.

JASMIN, Marcelo Gantus. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 27-38, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092005000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 30 Mar. 2020.

JONES, Eric. Populism in Europe: What Scholarship Tells Us. IISS. Disponível em: <<https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-augustseptember-2019/614-02-jones>>. Último acesso em 23 set. 2019.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira. Populism vs. Constitutionalism? Comparative Perspectives on Contemporary Western Europe, Latin America, and the United States. Policy Brief, The Social and Political Foundations of Constitutions. Oxford University, 2013.

LANDAU, David, Populist Constitutions. *University of Chicago Law Review*, FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 861, 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3053513>>.

LEVINSON, Sanford; BALKIN, Jack M. Constitutional Crisis. *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 157, 2009.

LEVITSKY, Steven, ZIBLATT, Daniel. Como as Democracias Morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOPES, Alice Casimiro, MENDONÇA, Daniel de. O Populismo na Visão Inovadora de Laclau. In: LACLAU, Ernesto. *A Razão Populista*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

MENDONÇA, Daniel de. Democratas Têm Medo do Povo? O populismo como resistência política. *Cad. CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 185-201, 2019.

\_\_\_\_\_. Antagonismo como identificação política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9, 2012, pp. 205-228.

MOUNK, Yascha. Por que nossa liberdade corre perigo e como salva-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUDDE, Cas. The populist zeitgeist. *Government and opposition*, v. 39, n. 4, p. 541-563, 2004.

MÜLLER, Jan-Werner. What Is Populism? Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.





\_\_\_\_\_. Populist Constitutions – A Contradiction in Terms?, *VerfBlog*, 23 abr. 2017. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/populist-constitutions-a-contradiction-in-terms/>>. Acesso em 22 set. 2019.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald F. Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism. New York, NY : Cambridge University Press, 2019.

PEREIRA, Anthony W. Ditadura e Repressão. o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad. Patricia Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. Pensar o Populismo. Blog do Sociofilo, 2018. Disponível em: <<https://blogdosociofilo.com/2018/07/03/pensar-o-populismo-por-pierre-rosanvallon/>>. Acesso em 04 abr. 2020.

ROZNAI, Yaniv; BRANDES, Tamar Hostovsky. Democratic Erosion, Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine, 2019. Disponível em: < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3394412](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3394412)>. Acesso em 04 abr. 2020.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. The University of Chicago Law Review. Volume 85, Issue 2, 2018. Disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/volume-85-issue-2-march-2018-239-608>>. Acesso em 04 abr. 2020.

STENNER, Karen; HAIDT, Jonathan. Authoritarianism Is Not a Momentary Madness, But an Eternal Dynamic Within Liberal Democracies. In: SUNSTEIN, Cass R (ed). Can It Happen Here? Authoritarianism in America. New York: Harper Collins Publisher, 2018, p. 175-220.

#### **Sobre a autora**

##### **Heloisa Fernandes Câmara**

Doutora em Direito do Estado (UFPR), Professora de Teoria do Estado e Ciência Política (UFPR), Pesquisadora do CCONS e Tutora do PET Direito UFPR. E-mail: [heloisafcamara@yahoo.com.br](mailto:heloisafcamara@yahoo.com.br)

**A autora é a única responsável pela redação do artigo.**

