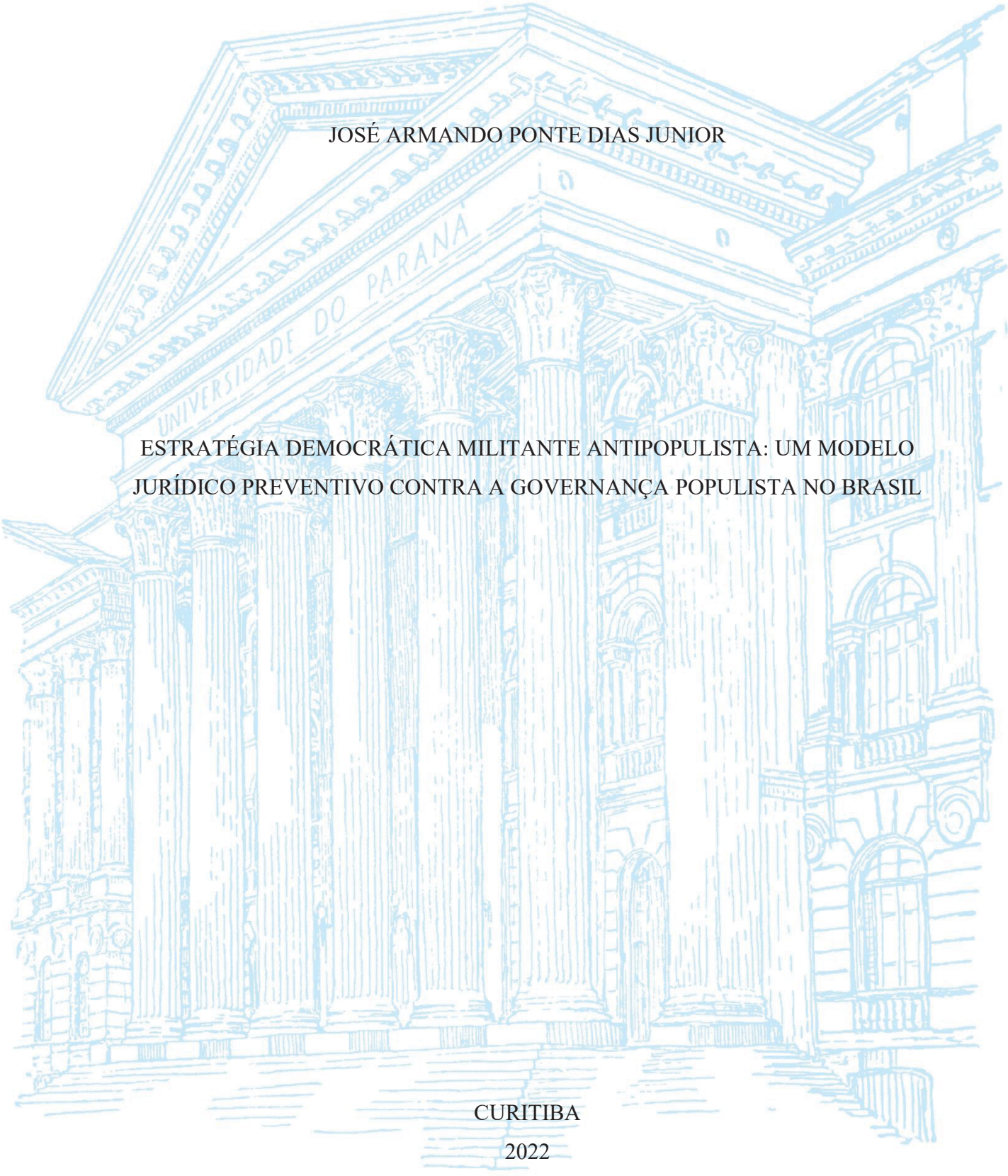
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOSÉ ARMANDO PONTE DIAS JUNIOR



ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA MILITANTE ANTIPOPULISTA: UM MODELO JURÍDICO PREVENTIVO CONTRA A GOVERNANÇA POPULISTA NO BRASIL

CURITIBA

2022

JOSÉ ARMANDO PONTE DIAS JUNIOR

ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA MILITANTE ANTIPOPULISTA: UM MODELO JURÍDICO PREVENTIVO CONTRA A GOVERNANÇA POPULISTA NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito do Estado.

Orientadora: Professora Dra. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Dias Junior, José Armando Ponte
Estratégia democrática militante antipopulista: um modelo jurídico preventivo contra a governança populista no Brasil / José Armando Ponte Dias Junior. – Curitiba, 2022.
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.
Orientadora: Eneida Desiree Salgado.

1. Democracia. 2. Ativistas políticos. 3. Pluralismo. 4. Populismo - Brasil. I. Salgado, Eneida Desiree. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA Nº252

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO

No dia doze de dezembro de dois mil e vinte e dois às 14:00 horas, na sala Salão Nobre da Faculdade de Direito da UFPR - 1º Andar, Praça Santos Andrade, 50 - Prédio Histórico da UFPR , foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese do doutorando **JOSÉ ARMANDO PONTE DIAS JUNIOR**, intitulada**: ESTRATEGIA DEMOCRATICA MILITANTE ANTIPOPULISTA: UM MODELO JURIDICO PREVENTIVO CONTRA A GOVERNANCA POPULISTA NO BRASIL**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ENEIDA DESIREE SALGADO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), CATARINA SANTOS BOTELHO (UNIVERSIDADE CATóLICA PORTUGUESA), EMÍLIO PELUSO NEDER MEYER (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS), RICARDO TINOCO DE GÓES (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE), ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ENEIDA DESIREE SALGADO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.
Observações: Tese indicada para publicação.

CURITIBA, 12 de Dezembro de 2022.

Assinatura Eletrônica
12/12/2022 21:16:07.0
ENEIDA DESIREE SALGADO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
13/12/2022 07:06:16.0
CATARINA SANTOS BOTELHO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE CATóLICA PORTUGUESA)

Assinatura Eletrônica
16/12/2022 12:06:58.0
EMÍLIO PELUSO NEDER MEYER
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS)

Assinatura Eletrônica
19/12/2022 11:57:11.0
RICARDO TINOCO DE GÓES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica
13/12/2022 05:59:35.0
ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 241568
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 241568

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **JOSÉ ARMANDO PONTE DIAS JUNIOR** intitulada: **ESTRATEGIA DEMOCRATICA MILITANTE ANTIPOPULISTA: UM MODELO JURIDICO PREVENTIVO CONTRA A GOVERNANCA POPULISTA NO BRASIL**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 12 de Dezembro de 2022.

Assinatura Eletrônica
12/12/2022 21:16:07.0
ENEIDA DESIREE SALGADO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
13/12/2022 07:06:16.0
CATARINA SANTOS BOTELHO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE CATóLICA PORTUGUESA)

Assinatura Eletrônica
16/12/2022 12:06:58.0
EMÍLIO PELUSO NEDER MEYER
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS)

Assinatura Eletrônica
19/12/2022 11:57:11.0
RICARDO TINOCO DE GÓES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica
13/12/2022 05:59:35.0
ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 241568
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 241568

Para *Flávia*, *Raul* e *Diego*, com amor e carinho!
Também para a minha mãe, *Tereza*, e para o meu pai, *José Armando*, com o amor e a admiração de sempre!

AGRADECIMENTOS

"Sem mim, nada podeis fazer", disse certa vez o Grande Amigo, aquele que não abandona amigo no meio do caminho. Em primeiro lugar, portanto, é a Ele, a JESUS, que agradeço por me permitir realizar o sonho de concluir meus estudos de Doutorado.

A jornada não foi fácil. Especialmente nestes tempos estranhos, não foi tão simples conciliar as atividades acadêmicas com os cuidados familiares, com as exigências do magistério e com as enormes responsabilidades da magistratura criminal. Contei, contudo, como sempre tenho contado na minha caminhada acadêmica e na minha trajetória profissional, com a presença de muitas pessoas maravilhosas ao meu redor, e, com o apoio e o incentivo de cada uma delas, tudo ao final se fez possível e gratificante. Nem todas estarão nominadas aqui. Mas guardo em meu coração, de todas elas, cada gesto, cada palavra, cada sorriso. *Muito obrigado!*

Uma dessas pessoas maravilhosas é a professora Eneida Desiree Salgado, com quem faço questão de compartilhar a alegria deste momento. Alegre, jovial e com a simplicidade dos sábios, a professora Desiree, muito mais que uma orientadora competente e exigente, tornou-se para mim uma referência acadêmica, um exemplo a seguir, uma fonte inesgotável de inspiração. Atenciosa, sempre disponível e invariavelmente gentil, a professora Desiree me fez acreditar, desde o início, que tudo daria certo. *A você, professora Desiree, minha admiração, meu carinho e, de coração, meu muito obrigado por tudo! Foi uma honra desenvolver este estudo sob sua orientação! Uma honra e um luxo!*

"Sonho que se sonha só é só um sonho que se sonha só, mas sonho que se sonha junto é realidade". Por acreditarem, junto comigo, no sonho do Doutorado, materializando-o, deixo aqui, agradecido, o meu fraternal abraço aos colegas professores Andrea Maria Pedrosa Silva Jales, Clédina Maria Fernandes, Dijosete Veríssimo da Costa Junior, Edigleuson Costa Rodrigues, Fábio Wellington Ataíde Alves, Fernanda Abreu de Oliveira, Hamilton Vieira Sobrinho, Herry Charriery da Costa Santos, Humberto Henrique Costa Fernandes do Rego, Julio Thalles de Oliveira Andrade, Marcelo Roberto Silva dos Santos, Marianna Perantoni Pereira, Marliete Lopes dos Santos, Marlusa Ferreira Dias Xavier, Patrícia Moreira de Menezes, Rafael Vieira de Alencar, Rosângela Viana Zuza Medeiros, Maria do Socorro Diógenes Pinto, Valéria Maria Lacerda Rocha, Xisto Tiago de Medeiros Neto, Igor de Lucena Mascarenhas, Dennys Tavares de Freitas, Lindocastro Nogueira de Morais, João Paulo dos Santos Melo, Edmar Eduardo de Moura Vieira, José Anselmo de Carvalho Junior, Elissandra Barbosa Fernandes Filgueira, José Herval Sampaio Junior e, muito particularmente, pela

constante troca de ideias durante o Doutorado, ao professor Daniel Monteiro da Silva. "*Todos juntos somos fortes, somos flecha e somos arco, todos nós no mesmo barco, não há nada a temer*!"

Não posso deixar de agradecer também a Ana Cristina Aguilar Viana, Erick Kiyoshi Nakamura, Luiza Cesar Portella, Juliano Glinski Pietzack, João Victor Archegas, Suellen Patrícia Moura, João Guilherme Walski, Sandra Regina Merlo, Juliana Alice Fernandes Gonçalves, Eduardo Borges Espínola Araújo e, muito especialmente, a Letícia Regina Camargo Kreuz, pela acolhida, pela constante colaboração e por tudo o que aprendi com cada qual dessas maravilhosas pessoas. *Muito obrigado por fazerem com que eu, mesmo estando longe, na esquina do Brasil, me sentisse em casa na Universidade Federal do Paraná. Vamos em frente! "A gente ainda nem começou*!"

Quero também registrar meus agradecimentos e minha homenagem a todo o corpo docente da Universidade Federal do Paraná, em especial às professoras Dra. Ana Carla Harmatiuk Matos, Dra. Ângela Cássia Costaldello, Dra. Katya Kozicki, Dra. Katya Regina Isaguirre-Torres, Dra. Vera Karam de Chueiri, e, ainda, aos professores Dr. Emerson Gabardo, Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio, Dr. Luís Fernando Lopes Pereira, Dr. Paulo Ricardo Opuszka, Dr. Ricardo Prestes Pazello, Dr. Rodrigo Luís Kanayama e Dr. Sergio Said Staut Junior. *Foi um privilégio ter sido aluno vosso!*

Minha especial gratidão à professora Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza, da Universidade Federal do Paraná, e ainda às professoras Dra. Catarina Santos Botelho, da Universidade Católica Portuguesa, e Dra. Ana Maria D'Ávila Lopes, da Universidade de Fortaleza, pelas críticas, ressalvas, correções, sugestões, elogios e apontamentos à versão preliminar deste estudo, por ocasião da banca de qualificação. Certamente aprendi e cresci com cada observação.

Às professoras Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Dra. Catarina Santos Botelho agradeço ainda por haverem aceitado, prontamente e gentilmente, o convite para compor a seleta banca de defesa deste trabalho, agradecimento esse que estendo, pelas mesmas razões, ao professor Dr. Emilio Peluso Neder Meyer, da Universidade Federal de Minas Gerais, e ao professor Dr. Ricardo Tinoco de Góes, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Por dever de justiça, expresso ainda minha sincera gratidão aos professores Dr. Ricardo Marcelo Fonseca e Dr. Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior, bem como a todos os demais professores e servidores que, na Universidade Federal do Paraná e na Universidade

do Estado do Rio Grande do Norte, acreditaram e lutaram pela concretização dessa exitosa parceria acadêmica interinstitucional.

Preciso ainda agradecer aos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte que estiveram a meu lado em todos os momentos, especialmente, mas não apenas, a Daniela Alli Fernandes Euflauzino, a Vanessa Cristina Romão Oliveira e a Leda Bezerra da Silva. *Vocês foram fundamentais para que eu conseguisse conciliar as atividades do Doutorado com a rotina profissional. Muito obrigado por tudo!*

Não posso encerrar meus agradecimentos sem dizer um muito obrigado às minhas amigas e aos meus amigos pela presença constante em minha vida, pela ajuda de sempre, pelo incentivo que nunca me faltou e pela torcida para que tudo desse certo. São pessoas simples e honradas, de coração enorme, cujos nomes, que guardo comigo em lugar especial, certamente não preciso escrever aqui, pois, minhas amigas e meus amigos que são, e me conhecendo de perto, bem saberão, quando um dia lerem estas linhas, que a elas e a eles me refiro.

Enfim, um abraço carinhoso e meu muitíssimo obrigado aos meus familiares, aos meus irmãos, Danilo Rocha Dias e Tiago Rocha Dias, aos meus sogros, Raimundo Nonato de Carvalho e Aidê Pereira de Carvalho, e, de maneira muito especial, minha gratidão eterna aos meus pais, Tereza Maria Rocha Dias e José Armando Ponte Dias, à minha querida esposa, Flávia Mauricia Pereira de Carvalho Dias, companheira em todos os instantes, e aos meus amados filhos, Raul de Carvalho Ponte Dias e Diego de Carvalho Ponte Dias. Sem o amor, o carinho, a ajuda e a compreensão da minha família, certamente eu não teria chegado até aqui. *Amo muito todos vocês!*

“Amai-vos uns aos outros como eu vos amei”.
(Jesus)

RESUMO

As democracias liberais contemporâneas costumam ser, em algum sentido e em certa medida, democracias militantes, que, com variada intensidade, estabelecem certo grau de intolerância em face de ações e discursos antidemocráticos, visando à salvaguarda do regime em face de seus múltiplos inimigos. A democracia brasileira não é uma exceção. Ao expressamente condicionar a criação de partidos políticos ao resguardo do regime democrático e à observância dos direitos fundamentais, a Constituição Federal investiu a democracia brasileira em sua nuança militante, conferindo-lhe uma eficácia jurídica que, devendo bastar para conformar toda a realidade política brasileira, não se traduziu efetiva quando tolerou, na eleição presidencial de 2018, a participação de uma liderança associada por vasta literatura ao populismo. A análise dessa disfunção, a partir da variável constitucional, é o problema motivador desta pesquisa. Ignorando, a partir de códigos morais binários e de um discurso maniqueísta, a legítima diversidade de ideias e de interesses que caracterizam uma sociedade plural, e concebendo o povo como uma totalidade indiferenciada de sujeitos, cuja vontade coletiva pode ser representada de maneira imediata e não mediada por uma liderança, o populismo, como ideologia essencialmente antipluralista e anti-institucionalista, antagoniza-se politicamente com a democracia liberal, contrapondo-lhe um regime majoritário discriminatório, avesso a consensos e com forte viés autoritário, que corrói os fundamentos da República brasileira, frustra-lhe os objetivos fundamentais e atenta contra a prevalência dos direitos humanos em suas mais amplas acepções. Alicerçada nessas premissas teóricas e se detendo na problemática da falta de efetividade do viés democrático militante da Constituição brasileira, a presente tese analisa, como hipótese, a construção da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, um combinado coordenado de medidas jurídicas hermenêuticas e legislativas desenvolvido a partir de uma proposta de democracia militante minimamente interventiva, tendo por objetivo apresentar um modelo jurídico e democrático que se mostre viável como estratagema militante antipopulista e apto a contribuir para dar efetividade ao perfil democrático militante da Constituição. Estabelecendo seus conceitos e firmando suas posições a partir da perspectiva da democracia liberal, com as notas formais e materiais que lhe dá a Constituição Federal, e tomando do direito enquanto constante objeto de estratégia política, orientado a propósitos preordenados, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, tal como construída na presente tese, é sustentada por uma diretriz constitucional, uma diretriz metodológica, uma diretriz política e uma diretriz de responsabilidade, e, voltando sua atenção a partidos políticos populistas e a candidaturas populistas no Brasil, busca manejar os inevitáveis custos políticos do *disenfranchisement* inerente a qualquer perspectiva democrática militante de modo a se apresentar, ao final, como um um modelo suficientemente operante, ainda que minimamente intolerante, de defesa dos valores constitucionais democráticos, apto a servir de obstáculo à ascensão de uma liderança populista ao poder pelos largos canais instrumentais da democracia liberal, preservando, concomitantemente, o pluralismo político que dá à democracia uma de suas notas essenciais.

Palavras-chave: democracia militante; pluralismo; populismo.

ABSTRACT

Contemporary liberal democracies tend to be, in some sense and to a certain extent, militant democracies, which, with varying intensity, establish a certain degree of intolerance in the face of antidemocratic actions and discourses, safeguarding the regime against its multiple enemies. Brazilian democracy is no exception. By expressly conditioning the creation of political parties to the protection of the democratic regime and the observance of fundamental rights, the Constitution invested Brazilian democracy in its militant nuance, giving it a legal efficacy that should have been sufficient to shape all Brazilian political reality, but which, however, did not prove to be effective when it tolerated, in the 2018 Brazilian presidential election, the participation of a leadership associated by vast literature with populism. The analysis of this dysfunction, from the constitutional variable, is the motivating problem of this research. Ignoring, from binary moral codes and a manichean discourse, the legitimate diversity of ideas and interests that characterize a plural society, and conceiving the people as an undifferentiated totality of subjects, whose collective will can be represented in an immediate and unmediated way by a leadership, populism, as an essentially anti-pluralist and anti-institutionalist ideology, is politically antagonized with liberal democracy, opposing it to a discriminatory majority regime, averse to consensus and with a strong authoritarian bias, which erodes the foundations of the Brazilian Republic, thwarts its objectives and undermines the prevalence of human rights in their broadest sense. Based on these theoretical premises and attentive to the problem of the lack of effectiveness of the militant democratic bias of the Brazilian Constitution, this thesis analyzes, as a hypothesis, the construction of the *Antipopulist Militant Democratic Strategy*, a coordinated combination of hermeneutic and legislative legal measures, developed from a proposal of minimally interventionist militant democracy, with the aim of presenting a legal and democratic model that proves to be viable as a militant antipopulist stratagem and capable of contributing to give effectiveness to the militant democratic profile of the Constitution. Establishing its concepts and stating its positions from the perspective of liberal democracy, with the formal and material notes given to it by the Constitution, and taking law as a constant object of political strategy, oriented towards preordained purposes, the *Antipopulist Militant Democratic Strategy*, as constructed in the present thesis, is supported by a constitutional guideline, a methodological guideline, a political guideline and a guideline of responsibility, and, focusing on populist political parties and populists candidacies in Brazil, seeks to manage the inevitable political costs of the disenfranchisement inherent to any militant democratic perspective, in order to present itself, in the end, as a sufficiently operative, albeit minimally intolerant, model for defense of democratic constitutional values, able to serve as an obstacle to the rise of a populist leadership to power through the wide instrumental channels of liberal democracy, while preserving the political pluralism that gives democracy one of its essential notes.

Keywords: militant democracy; pluralism; populism.

RÉSUMÉ

Les démocraties libérales contemporaines tendent à être, en certain sens et dans une certaine mesure, des démocraties militantes, qui, avec une intensité variable, établissent une sorte d'intolérance aux actions et discours antidémocratiques, visant à défendre le régime contre ses multiples ennemis. La démocratie brésilienne n'échappe pas à cette règle. En conditionnant expressément la création de partis politiques à la protection du régime démocratique et au respect des droits fondamentaux, la Constitution a investi la démocratie brésilienne dans sa nuance militante, lui donnant une efficacité juridique qui aurait dû être suffisante pour façonner toute la réalité politique brésilienne, mais qui, cependant, ne s'est pas avérée effective quand a toléré, à l'élection présidentielle de 2018, la participation d'un leadership associé par une vaste littérature au populisme. L'analyse de ce dysfonctionnement, à partir de la variable constitutionnelle, est le problème qui motive cette recherche. Ignorant, à partir de codes moraux binaires et d'un discours manichéen, la diversité légitime des idées et des intérêts qui caractérisent une société plurielle, et concevant le peuple comme une totalité indifférenciée de sujets, dont la volonté collective peut être représentée immédiatement et non médiatisée par un leadership, le populisme, en tant qu'idéologie essentiellement anti-pluraliste et anti-institutionnaliste, s'oppose politiquement à la démocratie libérale, l'opposant à un régime majoritaire discriminatoire, contraire au consensus et à fort penchant autoritaire, qui érode les fondements de la République brésilienne, contrecarre ses objectifs et sape la prévalence des droits de l'homme dans leur sens le plus large. À partir de ces prémisses théoriques et attentif au problème du manque d'effectivité du spectre démocratique militant de la constitution brésilienne, cette thèse analyse, comme hypothèse, la construction de la *Stratégie Démocratique Militante Antipopuliste*, une combinaison coordonnée de mesures juridiques herméneutiques et législatives, élaborées à partir d'une proposition de démocratie militante minimalement interventionniste, dans le but de présenter un modèle juridique et démocratique qui s'avère viable en tant que stratagème anti-populiste militant et capable de contribuer à donner effectivité au profil démocratique militant de la Constitution. En établissant ses concepts et en énonçant ses positions du point de vue de la démocratie libérale, avec les notes formelles et matérielles que lui donne la Constitution, et en considérant le droit comme un constant objet de stratégie politique, orienté vers des finalités préétablies, la *Stratégie Démocratique Militante Antipopuliste*, telle que construite dans la présente thèse, s'appuie sur une ligne directrice constitutionnelle, une ligne directrice méthodologique, une ligne directrice politique et une ligne directrice de responsabilité, et, en s'intéressant aux partis politiques populistes et aux candidatures populistes au Brésil, cherche à gérer les coûts politiques inévitables de la privation des droits inhérents à toute perspective démocratique militante, pour se présenter, à la fin, comme un modèle de défense des valeurs constitutionnelles démocratiques suffisamment opératoire, bien que minimalement intolérant, capable de servir d'obstacle à l'essor d'un leadership populiste au pouvoir par les larges canaux instrumentaux de la démocratie libérale, tout en préservant le pluralisme politique qui donne à la démocratie l'une de ses notes essentielles.

Mots clés: démocratie militante; pluralisme; populisme.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **15**

PARTE I – PREMISSAS SEMÂNTICAS E TEÓRICAS

1 A ESSÊNCIA ANTIDEMOCRÁTICA DO REGIME POPULISTA: O POPULISMO COMO IDEOLOGIA E O POPULISMO NO PODER **28**

1.1 O MARCO SEMÂNTICO DE UM CONCEITO CONTESTADO: A DEFINIÇÃO DE POPULISMO COMO IDEOLOGIA ANTIDEMOCRÁTICA 29

1.2 O POPULISMO NO PODER: A GOVERNANÇA POPULISTA EM DESAFIO À DEMOCRACIA 57

2 A DEFESA DA DEMOCRACIA CONTRA O POPULISMO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA MILITANTE MINIMAMENTE INTERVENTIVA **72**

2.1 MEDIDAS ESTRUTURAIS INDIRETAS DE DEFESA DEMOCRÁTICA 74

2.2 MEDIDAS JURÍDICAS DIRETAS DE EMERGÊNCIA E A ESTRATÉGIA POLÍTICA DO USO DO DIREITO COMO MEIO DE DEFESA DEMOCRÁTICA 97

2.2.1 *Lawfare*, *counterlawfare*, insurgência e contrainsurgência: o manejo positivo e afirmativo do direito como instrumento democrático 98
2.2.2 A democracia militante e seus paradoxos 110
2.2.3 Democracia militante contida e minimamente interventiva 123

PARTE II – A ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA MILITANTE ANTIPOPULISTA

1 DIRETRIZES ESTRUTURANTES **134**

1.1 DIRETRIZ CONSTITUCIONAL: O PERFIL MILITANTE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA 136

1.2 DIRETRIZ METODOLÓGICA: O USO DO DIREITO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO 143

1.3 DIRETRIZ POLÍTICA: AFASTANDO A MORAL COMO CRITÉRIO DE *DISENFRANCHISEMENT* 152

1.4 DIRETRIZ DE RESPONSABILIDADE: OS CUSTOS POLÍTICOS E A MILITÂNCIA DEMOCRÁTICA COMO *ULTIMA RATIO* 154

2 MEDIDAS DEMOCRÁTICAS MILITANTES ANTIPOPULISTAS 158

2.1 O PARTIDO POLÍTICO POPULISTA 160

2.2 A CANDIDATURA POPULISTA 183

2.3 AS MEDIDAS JURÍDICAS DA ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA MILITANTE ANTIPOPULISTA 190

2.3.1 Militância hermenêutica 195
2.3.2 Militância legislativa 214

2.4 LIMITES E PERSPECTIVAS 225

CONCLUSÃO 231

REFERÊNCIAS 241

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, identificada com o futebol e acostumada com a rivalidade entre os clubes mais tradicionais do país, presenciou, no ano de 2020, incomum acontecimento, noticiado por diversos veículos de comunicação, dentre os quais o *Jornal O Globo*, do Rio de Janeiro, que, em sua edição *on line* de 31 de maio daquele ano, publicou reportagem com a seguinte manchete: "Torcidas organizadas de clubes rivais saem às ruas em defesa da democracia em São Paulo, Minas e Rio" [1].

Referido periódico de notícias, assim como o fizeram diversos outros veículos de comunicação, deu destaque ao fato de que, "em São Paulo, membros da *Gaviões da Fiel*, a torcida organizada do Corinthians, ocuparam a Avenida Paulista, junto com torcedores do Palmeiras e de outros clubes", e que, "em Belo Horizonte (MG), movimentos populares, partidos políticos e torcidas organizadas antifascistas de Atlético, Cruzeiro e América se juntaram para protestar contra as ameaças à democracia por parte do presidente".

Essa manifestação em favor da democracia, como também noticiou a versão brasileira do periódico *El País* na internet, "foi convocada pelas redes sociais e *whatsapp* por grupos de torcedores do Corinthians, Santos e Palmeiras ligados ao movimento antifascista", os quais, "aos gritos de 'Democracia! Democracia!'", marcharam "até a altura do Museu de Artes de São Paulo (MASP)"[2].

Simultaneamente, a *BBC News Brasil*, em seu sítio na internet, informava que "no Rio Grande do Sul, torcedores de Grêmio e Internacional também se uniram por três vezes no mês de maio para impedir protestos que pediam um golpe militar no Brasil"[3].

De maneira inabitual, torcidas organizadas de clubes tradicionalmente rivais juntaram-se nas ruas de grandes cidades brasileiras, compartilhando de um objetivo comum: a defesa da democracia. Desde então, foram várias as vezes em que a sociedade civil se manifestou nas ruas brasileiras em favor da democracia, com destaque para a participação de segmentos minoritários.

---

[1] Torcidas organizadas de clubes rivais saem às ruas em defesa da democracia em São Paulo, Minas e Rio. **O Globo**, 31/05/2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/torcidas-organizadas-de-clubes-rivais-saem-as-ruas-em-defesa-da-democracia-em-sao-paulo-minas-rio-24455430. Acesso em: 08. out. 2021.

[2] Ato em defesa da democracia e contra Bolsonaro acaba em choque com a polícia em São Paulo. **El País**, 31/05/2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-31/ato-por-democracia-e-contra-bolsonaro-acaba-em-confronto-em-sao-paulo.html. Acesso em: 15. out. 2021.

[3] Atos de torcidas contra Bolsonaro: o que levou as organizadas às ruas contra o presidente durante a pandemia. **BBC News Brasil**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/geral-52899944. Acesso em: 08. out. 2021.

Conquanto seja nobre a causa da defesa da democracia, fica a sensação de que algo não vai bem com o regime quando defendê-lo publicamente e ostensivamente passa a ser uma necessidade constante.

Na história republicana brasileira, não foi essa, decerto, a primeira vez que grupos sociais foram às ruas em defesa da democracia. O que chama a atenção, nesse caso, tornando-o um evento insólito, é que os protestos em favor da democracia ocorreram em um período político que pretensamente deveria ser de normalidade democrática, haja vista que o Brasil é governado, desde a última década do século XX, por sucessivos presidentes escolhidos pela população em eleições diretas regulares, periódicas e transparentes, tendo sido eleito presidente da República, em 2018, Jair Bolsonaro[4].

Mas o que justificaria manifestações tão ostensivas em favor da democracia em circunstâncias de pretensa normalidade democrática? Considerando que as manifestações ocorreram durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, é razoável apontar que suas causas possivelmente evocam o que, de alguma maneira, deva estar relacionado à orientação política do governo ou à postura do presidente, associadas, uma e outra, por variada literatura, a elementos essenciais e a diversas das variáveis identificadas com o fenômeno do populismo, tais, por exemplo, o antipluralismo, o moralismo e o anti-institucionalismo, resultantes de uma lógica binária de antagonismos firmada sobre narrativas de ódios e afetos, de amigos e inimigos, características essas que não encontrariam, no Brasil, respaldo constitucional.

Conforme Solano (2019, p. 316-317), a candidatura vencedora na eleição presidencial brasileira de 2018 foi construída a partir da identificação de inimigos, em uma visão alargada que incluía progressistas, intelectuais, professores, cientistas, acadêmicos e mesmo os partidos políticos, sempre sob uma visão de negação de diferenças políticas e de moralização do debate público, apresentando os adversários como inimigos de ordem política, moral e religiosa, fomentando uma verdadeira política de inimizade, em que o outro é o negativo absoluto, o mal, o qual deve ser exterminado. Em síntese, prossegue Solano (2019, p. 320), "uma candidatura construída na negação das diferenças e na exaltação de um pensamento único e brutalizado".

---

[4] Cabe observar que entre 29 de dezembro de 1992 e 01 de janeiro de 1995 o Brasil foi governado por Itamar Franco, eleito para a vice-presidência da República em chapa encabeçada por Fernando Collor de Melo, afastado da presidência no curso do mandato em processo de *impeachment* conduzido pelo Senado Federal, e que, entre 31 de agosto de 2016 e 01 de janeiro de 2019, o Brasil foi governado por Michel Temer, eleito para a vice-presidência da República em chapa encabeçada por Dilma Roussef, afastada da presidência no curso do mandato também em razão de processo de *impeachment* conduzido pelo Senado Federal.

A essa razão binária também alude Abranches (2019, p. 23-24), quando afirma que o Brasil vivencia uma época de polarização política radicalizada, em que o presidente eleito em 2018 e muitos de seus seguidores encarnam da forma mais completa e violenta esse antagonismo do tipo *nós contra eles*, fazendo surgir algo como um "*hooliganismo* político": "como nas torcidas organizadas violentas que não se satisfazem em vencer o competidor, querem destruir todos os que se identificam com ele". Sob o governo eleito em 2018, continua Abranches (2019, p. 27), a ameaça de violência física contra inimigos é uma realidade explícita, sendo bem visíveis a sua mentalidade autoritária e alguns de seus impulsos antidemocráticos.

Em rumo parecido, Alonso (2019, p. 52) faz menção a um governo sustentado por uma comunidade moral estruturada a partir da crença compartilhada em códigos binários primários, "que divide o mundo em bem e mal, sagrado e profano, gente de família e indecentes, cidadãos de bem e bandidos, éticos e corruptos, nacionalistas e globalistas", e que, por meio dessas "clivagens simbólicas", pretende simplificar a complexidade da realidade, reduzindo-a a "estereótipos administráveis", ativando ainda "sentimentos coletivos de alta voltagem – o afeto, o medo, o ódio". Em vez de globalismo, nacionalismo. Em vez de estratificação, homogeneidade. Em vez das divergências entre partidos políticos, a pátria (ALONSO, 2019, p. 54).

O perigo de políticas orientadas por esses binarismos, alerta Schwarcz (2019, p. 212), decorre do fato de que, em geral, os códigos binários costumam dividir o mundo "a partir de ladainhas que só funcionam à custa do exercício contínuo de narrativas igualmente binárias", estabelecendo polaridades que, por sua vez, produzem "uma lógica de ódios e afetos que contamina não só a compreensão e a avaliação das instituições públicas, mas também o dia a dia das relações pessoais". Daí porque a razão binária, continua Schwarcz (2019, p. 212), "produz, ainda, um sentimento beligerante de contraposição, que gera desconfiança diante de tudo que não faça parte da própria comunidade moral", o que acaba por fomentar uma narrativa política de construção de inimizades. Aliás, para Müller (2016, p. 42), na crença binária nunca há escassez de inimigos do povo.

Dentro dessa narrativa binária de construção de antagonismos a partir de uma lógica de ódios e afetos, mostraram os veículos de comunicação que o presidente eleito em 2018 já teria identificado como seus inimigos, ou como inimigos do povo que o elegeu, alguns entes

técnicos da própria estrutura do Poder Executivo[5], Organizações Não Governamentais[6], setores da imprensa[7], imigrantes[8], alguns partidos políticos[9], o Supremo Tribunal Federal[10], minorias[11], universidades[12], as máscaras[13] e vacinas[14], e ainda o Tribunal Superior Eleitoral e as urnas eletrônicas[15].

São firmados sobre esses binarismos primários facilitadores de julgamentos instantâneos que invariavelmente se estabelecem os governos populistas, pontua Alonso (2019, p. 53).

Para além desse binarismo, Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 129) ainda identificam no governo eleito em 2018 "o uso do moralismo político e religioso, do impulsionamento desenfreado de desinformações e *fake news*, da polarização da política e da militarização da política", esta última, como esclarecem, uma política de transferência a militares de funções tradicionalmente destinadas a civis, em que a principal distorção

---

[5] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Ao falar de desemprego, Bolsonaro ataca IBGE e erra três vezes em menos de 1 minuto". Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/04/03/bolsonaro-desemprego-ibge/. Acesso em: 12. jan. 2021.

[6] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Bolsonaro pede fim de doações financeiras para ONGs da Amazônia". Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/bolsonaro-pede-fim-de-doacoes-financeiras-para-ongs-da-amazonia/. Acesso em: 12. jan. 2021.

[7] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Modelo de ataque de Bolsonaro à imprensa tem poucos paralelos históricos". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/modelo-de-ataque-de-bolsonaro-a-imprensa-tem-poucos-paralelos-historicos.shtml. Acesso em: 12. jan. 2021.

[8] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Bolsonaro diz que maioria de imigrantes não tem boas intenções e que apoia muro de Trump". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml. Acesso em: 12. jan. 2021.

[9] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Após postar vídeo que chama PSL e STF de inimigos, Bolsonaro apaga conteúdo". Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/10/28/interna_politica,801654/apos-postar-video-que-chama-psl-e-stf-de-inimigos-bolsonaro-apaga-con.shtml. Acesso em: 12. jan. 2021.

[10] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria intitulada "No Twitter, Bolsonaro identifica Supremo Tribunal Federal como um de seus inimigos". Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-out-28/twitter-bolsonaro-identifica-stf-inimigo. Acesso em: 12. jan. 2021.

[11] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Bolsonaro se incomoda com perguntas sobre minorias em entrevista a TV chilena". Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-se-incomoda-com-perguntas-sobre-minorias-em-entrevista-tv-chilena-23545040. Acesso em: 12. jan. 2021.

[12] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Ataques de Bolsonaro contra universidades seguem mesma lógica de Hugo Chávez". Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/13/opinion/1565648323_558328.html. Acesso em: 12. jan. 2021.

[13] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Em evento com aglomeração Bolsonaro retira máscara de criança". Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/em-evento-com-aglomeracao-bolsonaro-retira-mascara-de-crianca/. Acesso em: 22. jun. 2022.

[14] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Bolsonaro se isolou como o maior líder antivacina do mundo". Disponível em: https://theintercept.com/2022/01/15/bolsonaro-se-isolou-maior-lider-antivacina-do-mundo/". Acesso em: 22. jun. 2022.

[15] Vide nesse sentido, a título de exemplo, matéria jornalística intitulada "Bolsonaro volta a questionar urnas eletrônicas e ameaça TSE". Disponível em: https://noticias.r7.com/brasilia/bolsonaro-volta-a-questionar-urnas-eletronicas-e-ameaca-tse-05012022. Acesso em: 22. jun. 2022.

consistiria em "atribuir aos militares a instância decisória das questões políticas mais relevantes para a nação" (GOUVÊA; CASTELO BRANCO, 2020, p. 137)[16].

Caracteres como esses, alguns deles assumidos, indiretamente ou mesmo diretamente, pelo próprio presidente, outros atribuídos a seu governo por variada literatura política, daqui e d'alhures, teria levado Mounk (2019, p. 10-11) a apontar que a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, à presidência, foi o mais significativo evento na história política brasileira desde a queda da ditadura militar[17], sugerindo que o outrora candidato, uma vez investido nos poderes de Presidente, ter-se-ia tornado o mais perigoso adversário da democracia brasileira em meio século, o que justificaria o reavivamento, no Brasil, desse cenário de apreensões democráticas que se acreditavam historicamente superadas.

Consistente literatura política, como já frisei, costuma identificar esses caracteres, quando reunidos, com a substância essencial e com muitas das variáveis associadas ao populismo, apontando a ameaça que o fenômeno representa para as democracias liberais[18].

Curioso notar que, conquanto ajustando seu discurso e muitas de suas posturas de governo aos traços identificados com o populismo por variada literatura política, em momento algum o presidente eleito em 2018 se afirmou populista. Aliás, desconheço governante que porventura já o tenha feito. Ao contrário, o próprio plano de governo de Jair Bolsonaro, em mais de uma oportunidade, tornou público o seu compromisso, como então candidato, de, uma vez eleito, lutar para libertar o povo brasileiro do populismo (BRASIL, 2018), o que

---

[16] Válido me parece, em todo esse contexto introdutório, para uma melhor compreensão do cenário em que se desenvolveu a pesquisa retratada nesta tese, atentar para o programa de governo do presidente eleito em 2018, no qual muitas das características atribuídas a seu governo parecem encontrar algum eco. Atendendo ao comando do artigo 11, §1°, IX, da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), o candidato vencedor instruiu seu pedido de registro de candidatura à presidência da República com plataforma de governo intitulada *O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo* (BRASIL, 2018). Uma análise atenta do plano de governo do candidato vencedor aponta, de logo, para o realce do que seria uma faceta antielitista de sua candidatura, quando enuncia a aversão do seu pretenso governo a "acordos espúrios" e aos "corruptos", apontando como inimigos os representantes do "marxismo cultural e suas derivações", que, unidos às "oligarquias corruptas" e aos "grupos de interesses escusos", estariam a minar os "valores da Nação e da família brasileira" (BRASIL, 2018). Para além disso, o programa de governo do candidato vencedor propõe o enfrentamento ao "viés totalitário do Foro de São Paulo" e a destruição do "legado do PT de ineficiência e corrupção", prontificando-se a confiar no cidadão, "simplificando e quebrando a lógica que a esquerda nos impôs de desconfiar das pessoas corretas e trabalhadoras": "chega de carimbos, autorizações e burocracias" e propondo soluções para problemas sociais tais como reforçar a "disciplina dentro das escolas", "tipificar como terrorismo as invasões de propriedades rurais e urbanas" e "acabar com a progressão de penas e as saídas temporárias": "prender e deixar preso!", aclamando, ainda, como heróis nacionais, os militares que impuseram regime ditatorial ao país a partir de 1964. Por fim, enuncia expressamente o plano de governo que qualquer forma de diferenciação entre os brasileiros não será admitida (BRASIL, 2018).

[17] A promulgação da Constituição Federal, em 1988, foi, certamente, o mais significativo evento da política brasileira após a queda da ditadura militar.

[18] Nessa perspectiva, destaco, dentre outros, os estudos de Alonso (2019), Barber (2019), Ferrajoli (2018), Finchelstein (2019), Levitsky e Ziblatt (2018), Mounk (2018), Mudde (2017), Müller (2016), Rummens (2017), Scheppele (2019) e Prendergast (2019).

possivelmente ache explicação na disputa semântica em derredor do conceito de populismo. Conceito em disputa e essencialmente contestado, como ainda mostrarei em pormenor no correr desta tese, o populismo, por perspectivas semânticas distintas, já serviu para rotular muitos governos na América Latina, e, particularmente no Brasil[19].

O que parece certo, nesse contexto, é o estreitamento do horizonte democrático e a perda de qualidade do regime sempre que chegam ao poder governos orientados por posturas binárias excludentes, moralistas e antipluralistas, fomentadoras de inimizades e de antagonismos políticos, com viés anti-institucionalista. Haveria, porventura, na democracia constitucional brasileira, espaço para candidaturas, partidos políticos e governos ideologicamente orientados por esse tipo de postura?

Esse raciocínio evoca outra inquietação: como é possível que, no Brasil, grupos com esse tipo de orientação ideológica ascendam e se estabeleçam no poder à sombra de uma Constituição pluralista e substancialmente democrática, que elege o pluralismo político como um dos fundamentos da República e que faz da opção aspiracional pela promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, um dos seus objetivos fundamentais[20]?

---

[19] Para De la Torre (2017, p. 195-203), no continente americano o populismo proliferou em sucessivas ondas, desde o populismo clássico de Juan Perón na Argentina, de José Maria Velasco Ibarra no Equador e de Getúlio Vargas no Brasil, até o populismo radical de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador, passando ainda, nesse interregno, pela onda populista neoliberal de Carlos Meném na Argentina, de Alberto Fujimori no Perú e mesmo de Fernando Collor de Mello no Brasil. Faria (2020, p. 261), por exemplo, ressaltando algumas variáveis do fenômeno, aponta que o ex-presidente brasileiro Fernando Collor de Mello, enquanto candidato à presidência, valeu-se de "política populista" quando se apresentou como o "caçador de marajás" e quando falou em governar para os "descamisados". Southier (2022), por sua vez, debruçada sobre a análise do que nomeia como "populismo lulista", em referência à figura e ao governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, analisando as diversas facetas históricas do movimento, aponta que, em um primeiro momento, houve um *lulismo* caracterizado por uma identificação histórica entre Lula e o povo brasileiro, dando azo a "um populismo de alto grau em termos de articulação de demandas populares e identificação com um significante vazio", momento esse seguido por um *lulismo* de governo, burocrático, institucionalista, partidário e elitista, caracterizador de um populismo hegemonista de baixo grau de antagonismo com as instituições, que, distanciado do povo, tornou-se um populismo fraco, passivo e em decadência (SOUTHIER, 2022, p. 183-184). Paraizo (2017, p. 98), de sua parte, mostra uma aproximação entre o tipo de política do governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o que toma por *neopopulismo*, destacando a conjugação entre "o estímulo à auto-exposição da personalidade individual" do ex-presidente "como efeito típico da estrutura jurídico-política do Estado capitalista" e o "discurso ideológico do governo Lula", com a articulação de elementos como "a noção do 'Lulinha paz e amor', inventada por ele mesmo em sua campanha de 2002, sob o intuito de atenuar sua imagem atrelada às lutas sindicais de outrora", e "a imagem do trabalhador migrante que ascendeu à presidência da República, conhecedor dos reais problemas brasileiros". Weffort (2003), de sua parte, a partir de uma visão do populismo atrelada a uma política de massas, aponta como populistas os ex-presidentes brasileiros Jânio Quadros e João Goulart.

[20] Conforme arts. 1º, V, e art. 3º, IV, ambos da Constituição Federal de 1988, com o seguinte teor: "Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político". "Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a

O questionamento é de vasto alcance e dá ensejo a abordagens pelas mais distintas perspectivas.

Quinalha (2019, p. 258), por exemplo, tratando especificamente da eleição do presidente Jair Bolsonaro, questiona "como seria possível aclamar como chefe da nação um candidato que desqualifica a democracia, vocifera preconceitos e estimula violências contra diversos grupos vulneráveis".

Como frisei, a problemática pode ser analisada por distintos vieses, mediante investigações conduzidas a partir de diversas frentes, notadamente considerando variáveis sociológicas, históricas, culturais, educacionais, políticas e econômicas, que podem ir, como aponta o próprio Quinalha (2019, p. 258), "desde a violência estrutural naturalizada na formação da sociedade brasileira até o colapso institucional da Nova República".

A essas hipóteses acrescento, no particular caso da eleição do presidente Jair Bolsonaro, as graves denúncias de corrupção em larga escala envolvendo anterior governo do Partido dos Trabalhadores, que, em dado momento, culminaram com a prisão do ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após condenações judiciais em primeira e em segunda instâncias, decisões essas posteriormente anuladas, sem apreciação do mérito, pelo Supremo Tribunal Federal[21].

Por recorte de objeto, contudo, os limites desta pesquisa não comportaram uma abordagem do tema por qualquer dessas perspectivas.

Interessou-me na investigação retratada na presente tese, como já deixei perceber, abordar o problema unicamente por uma perspectiva jurídico-constitucional, especialmente considerando que foi uma inquietação jurídica a exclusiva motivação desta pesquisa: seria juridicamente possível, no Brasil, a ascensão ao poder, à sombra de uma Constituição democrática e pluralista, de grupos e lideranças políticas com orientação ideológica associada ao populismo?

É a partir desse problema que surgem as seguintes perguntas de partida da investigação retratada nesta tese: *a)* há, na democracia constitucional brasileira, um espectro militante que lhe torne impermeável à ascensão ao poder de liderança política identificada com os caracteres centrais comumente associados ao populismo? *b)* qual o lugar do direito na

---

pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[21] Para uma melhor compreensão desses fatos, cuja análise, neste momento, extrapolaria o recorte investigativo desta tese, vide, a título de exemplo, notícia com o título "TRF4 confirma condenação do ex-presidente Lula". Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14914. Acesso em: 23. jun. 2022. Vide também a matéria jornalística intitulada "STF anula condenações de Lula: ex-Presidente agora pode concorrer a eleições". Disponível em: https://exame.com/brasil/stf-anula-condenacoes-de-lula-ex-presidente-agora-pode-concorrer-a-eleicoes/ . Acesso em: 23. jun. 2022.

efetividade desse eventual espectro democrático militante, contribuindo para a defesa da democracia brasileira nas situações em que o regime se veja acossado por uma investida séria, idônea e iminente da ideologia populista? *c)* seria necessária a construção de um modelo jurídico formatado para impedir a ascensão do populismo ao poder? *d)* que diretrizes e premissas dariam sustentação constitucional a um modelo de tal jaez, tornando-o uma hipótese teórica juridicamente válida?

Imerso nessa problemática e à luz dessas perguntas de partida, o presente estudo discorrerá sobre o populismo e suas relações com a democracia constitucional brasileira, bem como investigará o perfil militante do espectro democrático da Constituição Federal de 1988 e a sua efetividade, apontando resultados que servirão de premissas teóricas para a exposição das diretrizes e das medidas que conformarão o modelo jurídico antipopulista cuja construção é o objetivo central desta tese.

A hipótese de pesquisa, portanto, é a de que é necessária e viável a construção de um modelo jurídico militante antipopulista, ajustado à realidade política brasileira, que possa contribuir para a efetividade da democracia constitucional nas suas relações com o populismo, modelo esse democrático e constitucional, embora erigido a partir de um *disenfranchisement* inerente a perspectivas democráticas militantes[22].

Não me ocorrendo para esse modelo jurídico hipotético um apelido refinado, chamá-lo-ei doravante nesta tese, sempre que a ele me referir, de *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

É esse o propósito da pesquisa e é nesse nicho jurídico estreito e não suficientemente explorado que esta tese se movimenta.

A pesquisa retratada nesta tese é teórica, desenvolvendo-se a partir do diálogo crítico, racional, aberto e constante com distintas perspectivas investigativas acerca das categorias-chave sobre as quais se debruça, destacadamente o *populismo* e a *democracia militante*, firmando, a partir do contraste entre posicionamentos variados e não raramente antagônicos,

---

[22] Na presente tese, darei preferência ao uso do termo *disenfranchisement* em um sentido mais alargado, tal como trabalhado no Brasil por Gresta (2019, p. 315-373), associando-o a uma estratégia jurídica de alijamento político e de exclusão de indesejáveis do conjunto de participantes do processo eleitoral, operando-se frequentemente por meio da estratégia política da restrição de direitos. Embora reconhecendo que restrições às candidaturas não são usualmente abordadas na literatura sob a óptica do *disenfranchisement*, haja vista a costumeira associação do termo às exclusões de indivíduos do corpo de eleitores, Gresta (2019, p. 350) propõe, com muita razão, a extensão da terminologia de modo a alcançar igualmente as candidaturas. Como justifica, "isso já seria adequado em função da superação da polarização entre as tradicionais categorias de sufrágio, uma vez que o impacto das restrições sobre a cidadania comunica-se entre eleitores e candidatos" (GRESTA, 2019, p. 350).

seu referencial teórico e seus marcos semânticos, notadamente em relação ao populismo, conceito em disputa e essencialmente contestado.

Conquanto jurídica, uma vez que lida com a atividade legislativa e com a atividade jurisdicional a partir do direito constitucional, do direito político, do direito partidário e do direito eleitoral, a presente tese tem uma perspectiva interdisciplinar, eis que transita, na construção de suas premisssas téoricas, pela interface entre Direito e Política.

Sendo esta uma tese jurídica, é meu dever, por exigência metodológica, esclarecer, *ab initio*, que a pesquisa aqui retratada tomou do direito enquanto constante objeto de estratégia política, por perspectiva não neutra, servindo de instrumento politicamente orientado a propósitos preordenados[23]. Na mesma linha, a pesquisa considerou a Constituição brasileira, com seus contornos democráticos, com seu viés aspiracional, com seu extenso rol de direitos fundamentais, com os princípios veiculadores dos valores que sustenta e com os fundamentos e objetivos que traça à República, não como um produto do acaso ou como um documento formal originado a partir de uma eventual energia que lhe seja intrínseca, mas sim como o resultado concreto de legítimas opções político-ideológicas, alcançado a partir da composição possível entre distintas forças sociais e políticas[24].

Também por imperativo metodológico, esclareço que a pesquisa retratada na presente tese pautou-se por uma perspectiva aprioristicamente posicionada a partir do ângulo de visão da democracia constitucional brasileira, com seu característico verniz liberal, com seu específico instrumentalismo, com as peculiares aspirações humanas, políticas e sociais que lhe dão substância e materialidade, com suas singulares notas participativas e, ainda, com seu particular espectro militante, sobre o qual nesta tese discorrerei em pormenor.

Deixo enfaticamente registrado, portanto, desde agora, que não é uma perspectiva qualquer de democracia que perfaz o pano de fundo desta tese, mas sim a democracia de traços liberais tal como modelada pela Constituição brasileira, com suas virtudes e conquistas civilizatórias, mas, igualmente, com suas múltiplas mazelas e insuficiências. Como apontam Maduro e Botelho (2021, p. 163-164), o que usualmente se designa como democracia liberal é um regime que respeita a subordinação do Estado ao direito, que se funda na soberania

---

[23] O conhecimento do direito, "sua difusão e, especialmente, sua aplicação, não são neutros, ainda que o jurista disso não tenha consciência ou que negue e advogue uma pretensa neutralidade do seu fazer" (FEITOSA, 2012, p. 119).

[24] "A formação social sempre é política; a constituição não é ou não pode sair do nada ou de um estado de natureza. O que torna possível a formação social em primeiro lugar, dentro de um espaço determinado e por intermédio da mediação de instituições já existentes, é a convergência de certas forças políticas e sociais sobre uma série de objetivos políticos básicos e a capacidade de afirmá-los" (GOLDONI; WILKINSON, 2018, p. 289).

popular, que dá ênfase ao pluralismo político, ao sufrágio universal e a eleições livres e periódicas, que protege os direitos e liberdades fundamentais e que preza pela separação de poderes e pela regra da maioria, com a necessária e concomitante proteção das minorias.

A referência que a Constituição brasileira faz a tais elementos, e, mais que isso, a máxima deferência que lhes empresta, justifica que se reconheça o regime político brasileiro como uma tipo de democracia liberal, cuja densa substância material, contudo, somada aos elementos participativos que lhe adornam, findam por lhe dar uma feição que em muito extrapola os limitados contornos formais que definem como essencialmente instrumentais muitos desses regimes políticos. É da forma e da substância da democracia constitucional brasileira, portanto, que a presente tese extrai suas premissas, analisa sua hipótese e firma, ao final, as suas posições.

Uma vez, portanto, que justificada esteja a opção semântica desta tese quanto à definição de populismo, o que se fará oportunamente por inarredável exigência metodológica, analisarei se a democracia constitucional brasileira, e não outra democracia qualquer, comporta ou não a ideologia populista.

Para uma melhor compreensão da pesquisa, esta tese está organizada em duas partes principais.

Na parte primeira, justifico a razão de ser da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, demonstrando porque a democracia brasileira necessita de um modelo jurídico preventivo de contenção da investida populista sobre o regime democrático, e estabeleço, em capítulos distintos, duas inafastáveis premissas teóricas que dão sustentação ao modelo.

No capítulo primeiro, após incursão em ambiente teórico rico e heterogêneo, estabeleço diálogo com a literatura de referência quanto ao tema do populismo, analisando convergências e divergências de posicionamentos decorrentes de distintas e, por vezes, antagônicas perspectivas, não apenas quanto à sua natureza estratégica ou ideológica, mas também quanto ao seu desajuste ou possível ajuste a postulados democráticos[25].

Justifico em seguida, a partir da literatura de referência, as razões pelas quais faço opção pela definição de populismo como uma ideologia moralista, anti-institucionalista, binarista e antipluralista, necessariamente antidemocrática, firmando, a partir desse marco semântico, a primeira das premissas teóricas desta tese.

---

[25] Destaco os estudos de Alonso (2019), Barber (2019), Bugaric (2019), De la Torre (2017), Ferrajoli (2018), Furedi (2019), Gouvêa e Castelo Branco (2020), Kaltwasser (2017), Kaltwasser, Taggart, Espejo e Ostiguy (2017), Lacey (2019), Levitsky e Ziblatt (2018), Mouffe (2018), Mounk (2018), Mudde (2017), Müller (2016), Prendergast (2019), Rummens (2017), Salgado (2018), Scheppele (2019), Taylor (2016) e Tormey (2019).

Ainda no capítulo primeiro, trato especificamente do populismo no poder, mostrando seu viés autoritário e explicando como ocorre o assédio da governança populista sobre o regime democrático.

Uma vez estabelecidas as duas primeiras premissas teóricas desta tese, há de lhes servir de complemento uma terceira, igualmente essencial aos propósitos deste trabalho. Se o populismo atenta contra a democracia, necessário é que a democracia se defenda do populismo, o que deverá ocorrer pela conjugação do que denomino como *medidas estruturais indiretas* e *medidas jurídicas diretas de emergência*, premissa essa que desenvolvo no capítulo segundo da primeira parte, quando evoco, a partir de uma análise crítica das distintas perspectivas teóricas acerca da democracia militante trazidas pela literatura de referência, a necessidade de adoção de um modelo militante contido, porém suficientemente eficaz para proteger o regime democrático brasileiro de investidas populistas, resguardando ao máximo o pluralismo que dá à democracia uma de suas notas essenciais[26].

Analiso, nesse mesmo capítulo, os paradoxos a serem enfrentados na construção da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista,* trabalhando-a como um modelo militante contido e minimamente interventivo, desenvolvido à luz de uma perspectiva neomilitante, modelo esse eficaz o suficiente para impedir o populismo de chegar ao centro do poder político da República, mas, ao mesmo tempo, responsável o necessário no manejo dos inevitáveis custos políticos das restrições e exclusões que, em algum grau, acabam por adornar qualquer perspectiva democrática militante, evitando uma esterilização do espaço político

Ao final da primeira parte deste estudo, analisando as distintas perspectivas de *lawfare* trazidas pela literatura de referência, vislumbro e desenvolvo a sólida conexão que demonstro haver entre *lawfare* afirmativo e democracia militante, outra das premissas deste estudo, a qual servirá de alicerce teórico para a fixação das medidas jurídicas que performam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*[27].

Fixado o alicerce teórico que justifica e dá sustentação à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, cuido, na segunda parte da pesquisa, da arquitetura, propriamente

---

[26] Destaco aqui os estudos de Bourne (2012), Bourne e Bértoa (2017), Capoccia (2013), Fernandes (2021), Gutmann e Stefan (2019), Issacharoff (2007), Khramova e Troitskaya (2019), Kirshner (2014), Loewenstein (1937a) (1937b), Malkopoulou e Norman (2018), Mouffe (1993), Rak e Bäcker (2022), Rummens e Abts (2010), Schmitt (1932/2008), Schulze (2022), Tushnet (2004) e Tyulkina (2015).

[27] Destaco, nesse particular, os estudos de Almeida (2021), Dunlap Junior (2009), Frakt (2010), Gloppen (2021), Hughes (2016), Jones (2016), Martins e Martins (2018), Newton (2010), Stephens (2011), Suberviola Gilabert (2016), Tiefenbrun (2010) e Tiemessen (2016).

dita, do modelo militante antipopulista, explicando as medidas militantes que performam o hipotético modelo.

Para tanto, novamente por exigência metodológica, entendi indispensável detalhar, já no capítulo primeiro da segunda parte, as diretrizes estruturantes que serviram de norte na arquitetura da série coordenada de medidas militantes que o modelo encerra em si, diretrizes essas delineadas a partir de classificação que abrange o que nomeio como diretriz constitucional, construída a partir do espectro democrático militante da Constituição Federal, diretriz metodológica, por meio da qual retomo a conexão entre democracia militante e *lawfare,* diretriz política, que afasta a moral como critério de *disenfranchisement* do modelo militante, e, por fim, diretriz de responsabilidade, segundo a qual as medidas de militância democrática inerentes ao modelo antipopulista são conformadas como expediente de derradeiro recurso, a serem utilizadas como *ultima ratio*, em contexto de emergência democrática, quando o populismo ameaça adentrar a arena eleitoral.

No capítulo segundo da parte final, encetando diálogo com variadas perspectivas teóricas acerca do papel das candidaturas e dos partidos políticos no regime democrático[28], estabeleço, em um primeiro momento, como alvos da militância jurídica da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, os partidos políticos populistas e as candidaturas populistas, conceituando-os.

Trato ainda, no capítulo que encerra a parte segunda desta tese, da específica construção do conjunto das medidas jurídicas militantes que compõem a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, assim as de índole hermenêutica como as de natureza legislativa, justificando-as e as explicando em pormenor, contextualizando, ao final, todo o estudo desenvolvido, descortinando novos horizontes investigativos a partir do diálogo com os limites do modelo hipotético proposto e à luz de perspectivas que, por recorte de objeto, não puderam ser mais densamente trabalhadas nesta tese.

Enfim, na conclusão, recapitulo sinteticamente a problemática, a hipótese e as premissas teóricas que dão sustento à pesquisa desenvolvida, para, em seguida, apresentar os resultados da investigação, apontando a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* como um expediente jurídico legítimo e democrático de obstrução dos canais instrumentais da democracia liberal brasileira ao livre trânsito da ideologia populista ao poder em situações que exigem a adoção de medidas que operem efeitos em curto prazo, reafirmando a sua

---

[28] Destaco, quanto ao tema, dentre outros, os estudos de Bonavides (2013), Bourne (2012), Bourne e Bértoa (2017), Daly e Jones (2020), Khaitan (2020), Salgado (2015) (2020), Scheppele (2018) e Tyulkina (2015).

constitucionalidade, o seu lugar como instrumento de reforço à efetividade do espectro democrático militante da Constituição, o seu perfeito ajuste ao regime democrático e a sua viabilidade jurídica enquanto hipotético modelo teórico de prevenção à governança populista no Brasil.

PARTE I – PREMISSAS SEMÂNTICAS E TEÓRICAS

1 A ESSÊNCIA ANTIDEMOCRÁTICA DO REGIME POPULISTA: O POPULISMO COMO IDEOLOGIA E O POPULISMO NO PODER

Envoltas em acirradas disputas teóricas e semânticas, *democracia militante* e *populismo* são as categorias-chave deste estudo. Se, por um lado, a composição da democracia com noções que lhe parecem paradoxais à primeira vista, tais como as ideias de exclusão e de intolerância, é tema controvertido na literatura, exigindo desta tese um aclaramento teórico, por outro, os embates em torno da definição de populismo e das características que lhe conformam a natureza realçam-lhe o viés polissêmico que o coloca como conceito em disputa e essencialmente contestado, impondo a qualquer pesquisa que dele tome por objeto a obrigação metodológica de lhe evidenciar o sentido, fixando-lhe, de antemão, o marco semântico.

Reconheço que, para tanto, o terreno a percorrer é árido. As dificuldades, com efeito, são inúmeras e inevitáveis. Mas não são insuperáveis. Construir as premissas semânticas e teóricas que hão de fundamentar as diretrizes estruturantes da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, de modo a justificar a sua razão de ser enquanto hipotético modelo jurídico preventivo de defesa da democracia brasileira contra a instalação de um regime populista, aquilatando, ademais, o seu ajuste constitucional e a sua viabilidade, constitui, sem dúvida, o maior desafio desta tese.

Não há, contudo, como escapar desse desafio. Com efeito, quando se fala de democracia militante e de populismo, faz-se imprescindível, de antemão, estabelecer premissas, aclarar aportes teóricos e definir termos. Sem isso, torna-se estéril o debate, o qual, ao invés de girar em torno de ideias, tende a perder o rumo, detendo-se injustificadamente em um artificial emaranhado de nomenclaturas e conceitos desencontrados.

Já o antecipei, na introdução, que não é uma perspectiva qualquer de democracia que perfaz o pano de fundo desta tese, mas sim a democracia liberal, e, mais especificamente, a democracia liberal tal como particularmente plasmada na Constituição brasileira, com seus específicos contornos e atributos.

Estabelecer, portanto, a natureza da relação entre o regime democrático brasileiro e um regime populista, passa necessariamente, como premissa teórica, pela construção do ideal-tipo do populismo, a partir da opção semântica desta tese quanto aos elementos essenciais que

lhe aderem ao conceito, sem olvidar que o ideal-tipo do populismo, como aponta Rosanvallon (2021b, p. 119), é um modelo cujas características a realidade reproduz em fisionomias particulares concebidas a partir de variáveis e contextos diversificados, em que cada um dos elementos que o constitui pode ter um peso específico, sendo imperioso evitar que dos elementos essenciais do conceito de populismo derivem tipologias puramente descritivas que possam conduzir ao ofuscamento de sua própria natureza.

No presente estudo, pois, conceituar o populimo a partir de seus elementos essenciais é questão nuclear que precede a qualquer outra investigação. Notadamente na ciência, porém, fixar um sentido estável a um termo polissêmico, reduzindo seu campo semântico, não há de ser o resultado aleatório de uma opção arbitrária. Faz-se imprescindível uma racionalidade. Para tanto, fazem-se necessárias explicações e justificativas. Disso cuida o tópico seguinte, onde restará esclarecida e justificada a opção semântica desta tese quanto ao conceito de populismo.

1.1 O MARCO SEMÂNTICO DE UM CONCEITO CONTESTADO: A DEFINIÇÃO DE POPULISMO COMO IDEOLOGIA ANTIDEMOCRÁTICA

Populismo, já o disse, é um conceito em disputa, não existindo consenso semântico quanto à sua natureza ou quanto ao seu significado. Kaltwasser, Taggart, Espejo e Ostiguy (2017, p. 2-12) explicam que, conquanto o termo *populismo* tenha sido utilizado pela primeira vez ainda no século XIX, foi somente a partir da última década do século XX que o termo se expandiu por estudos acadêmicos de maior envergadura, havendo as pesquisas sobre populismo sido sempre caracterizadas por um debate aberto e contínuo acerca da definição do termo.

Ainda de acordo com Kaltwasser, Taggart, Espejo e Ostiguy (2017, p 12), há quem defina o populismo sob perspectiva estratégica, ideológica, econômica ou cultural, mas, sobretudo, há quem defina o populismo por perspectivas não suficientemente ou não facilmente categorizadas, sendo ainda comum nos estudos sobre populismo a falta de definição do termo ou a sua conceituação vaga e imprecisa, o que torna ainda mais tormentosa a compreensão do tema.

Para Mudde (2017, p. 27-29), nas ciências sociais são vários os conceitos em disputa, mas poucos, como o populismo, são aqueles conceitos essencialmente contestados[29], sendo muitos os que o definem como um tipo de discurso político, como uma ideologia, como um movimento, havendo mesmo quem o conceba como uma estratégia, como uma linguagem, como um modo de identificação ou até como um estilo de fazer política.

No mesmo sentido, também para Müller (2016, p. 9) o populismo é um conceito em disputa, sendo tomado sob diferentes acepções, que vão desde aquelas que o consideram como um sinônimo de *antiestablishment* até as que associam o termo a aspectos emocionais, reputando o populismo como produto da raiva, da frustração e do ressentimento dos cidadãos.

Para Tormey (2019, p. 23), o populismo costuma ser definido a partir de algumas características em comum extraídas de determinadas experiências históricas em relação às quais a denominação de movimento populista "pareceu por alguma razão aderir". Anota ainda Tormey (2019, p. 20-21) que o populismo se presta a uma variedade de definições e usos, a depender das diferentes opiniões acerca de quais seriam suas características essenciais, havendo quem o tome por uma ideologia e quem o considere como uma plataforma para ampliação de outras ideologias, como o autoritarismo ou o nacionalismo, havendo ainda os que ideologicamente o consideram como um discurso do povo ou como um movimento performático mais voltado ao confronto direto e muitas vezes associado a maus modos, notadamente no uso de uma linguagem "no mínimo brusca e com frequência brutal e cheia de ódio" (TORMEY, 2019, p. 49).

Para Bugaric (2019, p. 392), não há uma única forma de populismo, mas sim diversos populismos, cada um com consequências políticas distintas. Para Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 100), há, de fato, populismos, que podem ser definidos como "iliberalismo democrático com propriedades variáveis"[30].

---

[29] "Populism is undoubtedly an essentially contested concept, given that scholars even contest the essence and usefulness of the concept" (MUDDE, 2017, p. 27).

[30] Gouvêa e Castelo Branco (2020), em obra específica voltada à temática do populismo, na tentativa de reduzir a complexidade semântica do termo, buscam apontar os contornos fundamentais do populismo, para, em seguida, entender as suas propriedades variáveis à inflexão de seus sentidos e a sua finalidade: "Com o propósito de extrair do leque semântico a inflexão de seus sentidos, consideramos que populismos têm natureza conceitual-instrumental e podem ser definidos como iliberalismo democrático com propriedades variáveis. Representam um certo tipo de ideologia, discurso, estratégia, mobilização e ação política no contexto cultural e político específico. Decantam-se através de movimentos formais e/ou informais de forma direta ou indireta no sistema democrático por um líder carismático que representa e conduz uma força *antiestablishment* repousando suas crenças em instituições morais e éticas com a finalidade de consolidar e legitimar um regime político populista sob o manto da soberania popular e da democracia" (GOUVÊA; CASTELO BRANCO, 2020, p. 100).

Como mostra Mudde (2017, p. 38), tão complexa é a questão do estabelecimento de um conceito de populismo que há quem o defina com referência apenas a um período específico, ou mesmo quem ponha foco unicamente no aspecto regional, havendo ainda quem defina o populismo de maneira tão pormenorizada que o conceito acaba se aplicando a um único e exclusivo caso.

A partir de um paradigma conceitual clássico, há ainda quem compreenda o populismo como substantivo e quem, a partir de um uso mais flexível dos conceitos, tome o populismo como adjetivo (*populista*), utilizado para qualificar um outro conceito principal, havendo mesmo quem aponte que os vários populismos sequer são variedades de um mesmo tipo de coisa (MUDDE, 2017, p. 36).

Ao longo da história, vários foram os movimentos sociais e políticos que expressamente se afirmaram ou se rotularam como *populares*. Desconheço, contudo, liderança política, movimento social, corporação, partido político ou agrupamento humano qualquer, ao menos no Brasil, que em algum momento se tenha expressamente proclamado ou se definido como *populista*, fato esse que parece denunciar algum desconforto com o termo.

Em meio a tantas definições de populismo, construídas a partir de distintas perspectivas, parece a maioria delas compartilhar, contudo, de uma característica central, no caso, o apelo a uma divisão pretensamente antielitista do tipo *nós contra eles* que busca firmar o modo pelo qual se configura a tormentosa relação entre o chamado *povo* e a assim considerada *elite*.

Nesse sentido, Tormey (2019, p. 32) avalia que o traço mais característico do populismo é precisamente a sua propensão para dividir a sociedade em dois grupos homogêneos e antagônicos: de um lado, o povo, do qual o populismo pretende ser a voz, e de outro, as elites.

Chega a ser intuitivo, portanto, como mostra Mudde (2017, p. 31-32), que o núcleo duro do conceito de populismo seja precisamente o *povo*, dele advindo outras categorias comumente presentes nas definições de populismo, tais como a *elite*, como sua antítese, e a *vontade geral*, como sua expressão.

Sucede que, para além desse caráter antielitista que parece de fato haver aderido ao conceito, em muito se distinguem, no mais, as tentativas de definir o populismo, fato esse que, evidentemente, opera significativos reflexos nas relações entre populismo e democracia, tema central deste estudo. Como lembra Müller (2016, p. 101), nem todo aquele que critica a elite é necessariamente um populista.

Sendo o populismo, de fato, um conceito em disputa, essencialmente contestado, reputo imprescindível firmar, em relação a ele, por exigência metodológica, a opção semântica adotada nesta pesquisa, o que farei a seguir, abordando, a partir de uma análise crítica da literatura de referência, os elementos essenciais que o constituem e as variáveis periféricas que o costumam adornar, firmando, ao fim desta etapa, a partir da construção desse marco semântico, a primeira das premissas teóricas desta tese, a que define o populismo como uma ideologia antidemocrática.

Sendo muitas as abordagens e diversas as perspectivas pelas quais costuma o populismo ser definido, e convencido de que a divisão que ora estabeleço é apenas mais uma dentre as tantas que buscam sistematizar os diversos conceitos de populismo, de modo a tornar mais fácil a sua compreensão, proponho, para o que mais de perto interessa a este estudo, o agrupamento das várias definições de populismo em dois grandes blocos.

No primeiro bloco, agrupam-se as definições de populismo que, a partir de uma perspectiva ideacional, consideram que o populismo carrega em suas entranhas uma lógica intrínseca, uma ideologia própria, ainda que mais estreita se comparada a outras ideologias intelectualmente mais refinadas, e valores próprios. No segundo bloco, reúnem-se as definições de populismo que o identificam como um movimento sem ideologia definida, funcionando tal qual uma estratégia discursiva, como plataforma para a exteriorização de ideologias e valores quaisquer.

Aponta Mudde (2017, p. 28-29) que, malgrado a miríade de acepções e definições de populismo, a maior parte delas é, de fato, construída a partir de uma abordagem ideacional, diria mesmo ideológica, do populismo, por cujo filtro o populismo é conceituado, geralmente e acima de tudo, a partir de ideias centrais, notadamente as que se referem a povo e elite. No mesmo sentido, endossa Rummens (2017, p. 559) que a mais prestigiada concepção de populismo é indubitavelmente a concepção ideológica.

Após alertar quanto a alguma rejeição à caracterização do populismo como ideologia, Mudde o define por uma perspectiva ideacional. Para ele, o populismo é, efetivamente, uma ideologia, ainda que estreita, ainda que mais rarefeita, que considera que a sociedade se acha dividida em dois grupos homogêneos e reciprocamente antagônicos, no caso, o povo puro e a elite corrupta, onde a política é considerada a expressão da vontade geral do povo (MUDDE, 2017, p. 29-30).

Esclarece Mudde (2017, p. 36) que o fato de ser o populismo uma ideologia estreita, sem um refinamento intelectual ou uma consistência da envergadura de um liberalismo ou de um socialismo, indubitavelmente explica a popularidade do uso do populismo agregado a um

adjetivo, tais quais populismo autoritário, populismo cívico, populismo presidencial, populismo reacionário, populismo republicano, populismo xenófobo.

Ostentando, todavia, uma substância própria e definida, um núcleo demarcado de ideias e elementos centrais que interagem de maneira estável e coerente, o populismo efetivamente se identifica como uma ideologia, ao menos quando equiparada a um sistema de crenças, explicado por Converse (1964/2006, p. 3-4) como uma configuração de ideias e atitudes em que os elementos são coerentemente unidos por alguma forma de interdependência funcional[31].

No populismo definido sob essa perspectiva ideacional, como esclarece Mudde (2017, p. 29), o critério sobre o qual está baseada essa oposição fundamental entre povo e elite é exatamente o critério da moralidade, uma vez que, para o populismo ideacionalmente concebido, o povo coeso ostenta essência de pureza e autenticidade, sendo, as elites, corruptas, inautênticas e politicamente desgastadas[32].

No mesmo rumo, para Müller (2016, p. 19-20), o populismo reflete uma imaginação moralista particular da política, uma forma de perceber o mundo político que define um povo, ficticiamente, pela sua unidade em torno de uma pureza moral, em luta contra as elites, consideradas corruptas ou de alguma forma moralmente inferiores[33].

A partir dessa perspectiva, o raciocínio populista parte de uma divisão bem estabelecida entre povo coeso e virtuoso e elites desgastadas, fronteira essa estabelecida sobre critério moral, a partir da qual pode ser identificado, novamente nas palavras de Mudde (2017, p. 34), um dos opostos mais evidentes do populismo, no caso, o *elitismo*, também apontado por Müller (2016) como um dos opostos do populismo. Tomando a elite como a antítese do povo (MUDDE, 2017, p. 32), o populismo, portanto, seria o avesso do elitismo.

Essa construção do conceito de populismo pela perspectiva ideacional, segundo Mudde (2017, p. 34-39), estabelece de maneira clara a fronteira entre populismo e não populismo, permite uma categorização do populismo a partir de um paradigma conceitual clássico, tomando-o como um substantivo, sendo ainda uma definição versátil,

---

[31] "A term like 'ideology' has been thoroughly muddled by diverse uses. We shall depend instead upon the term 'belief system', although there is an obvious overlap between the two. We define a belief system as a configuration of ideas and attitudes in which the elements are bound together by some form of constraint or functional interdependence" (CONVERSE, 1964/2006, p. 3).

[32] "Theoretically, populism distinguishes the people and the elite on the basis of just one dimension, i. e. morality" (MUDDE, 2017, p. 32).

[33] "Populism, I suggest, is a particular *moralistic imagination of politcs*, a way of perceiving the political world that sets a morally pure and fully unified – but, I shall argue, ultimately fictional - people against elites who are deemed corrupt or in some other way morally inferior" (MÜLLER, 2016, p. 19-20).

confortavelmente aplicável a uma ampla variedade empírica de fenômenos, permitindo a construção de diversas tipologias de populismo, com especial destaque para a frequente divisão entre populismo de direita e populismo de esquerda, onde o populismo de direita combinaria o populismo com elementos tais como neoliberalismo e/ou nacionalismo, enquanto o populismo de esquerda alinharia o populismo com alguma forma aproximada de socialismo[34].

Definido a partir dessa perspectiva ideacional, o populismo, em uma visão apressada, parece flertar com a democracia. Com efeito, uma vez construído a partir de categorias tais como povo, elite e vontade geral, parece mesmo tentador acreditar que a ascensão de grupos populistas ao poder, notadamente quando ocorre pela via eleitoral, é reflexo de uma prática democrática, dando voz ao povo, parecendo igualmente tentador acreditar que a imposição de qualquer obstáculo às pretensões eleitorais populistas de poder seria um ato antidemocrático.

Nessa esteira, não mais seria antidemocrático o populismo, mas sim o *antipopulismo*, chamando a atenção Mounk (2019, p. 71-73) para o fato de que "é impossível compreender a ascensão do populismo sem tentar destrinchar os modos como arroga para si o manto da democracia", uma vez que "os populistas de hoje alegam que estão procurando aprofundar os elementos democráticos de nosso atual sistema", elementos esses que, segundo a concepção populista de democracia, fundam-se basicamente, como esclarece Rosanvallon (2021b, p. 74-75), nas ideias de democracia direta, a partir de "uma concepção imediata e espontânea da expressão popular", e de uma *democracia polarizada*, "que denuncia o caráter não democrático das autoridades que não foram eleitas e das cortes constitucionais".

Nesse sentido, ecoando em alguma medida as concepções de Rousseau (1762/2007), aponta Barber (2019, p. 131) que a liderança populista assume a existência de uma vontade geral do povo, vontade essa que apenas a liderança populista é capaz de identificar e de articular legitimamente.

Na defesa do populismo, de fato, não é difícil encontrar referências a seu caráter democrático, mesmo porque, como já frisei, são raras as abordagens ideacionais do populismo que não identificam como uma de suas principais características o apelo aos valores de um povo unido e moralmente coeso no embate contra as desgastadas elites e oligarquias políticas.

---

[34] Como enfatizam Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 69), para além daquilo que o define, o populismo pode ostentar diversas propriedades variáveis, podendo, dessa maneira, assumir formas de direita e de esquerda. No mesmo sentido, vide Lacey (2019, p. 79-96).

Enfatizando a oposição moral entre povo e elite, argumenta Taylor (2016), por exemplo, que, com o crescimento do populismo, tornou-se moda para as elites atacar as massas, enfatizando que se faz atualmente necessária mais democracia, e não menos[35].

Kaltwasser (2017, p. 497), por sua vez, destaca que o populismo não se volta contra a democracia *per se*, mas sim contra a democracia liberal. Em outras palavras, portanto, o populismo toma a si mesmo como uma democracia da maioria, rejeitando uma democracia de consensos, de acordos, de diálogos.

Nesse rumo, González Jácome (2015, p. 17-21) sustenta que, mais do que entre democracia e antidemocracia, o enfrentamento que atualmente se tem observado, com destaque para a América do Sul, é entre democracia populista, que enfatiza a expressão da vontade popular e da energia política da gente comum, e democracia racional-elitista, que enxerga na paixão e na energia política da gente comum um problema, e que, por isso, sustenta a criação de instituições que lhes possam controlar.

Mais incisivo, em raciocínio que também pode ser alinhado a uma perspectiva ideacional construída a partir de uma divisão moral entre elite e povo, Furedi (2016) sustenta que o diagnóstico do populismo é frequentemente feito com má-fé por uma elite ansiosa em razão de sua falta de legitimidade e de seu isolamento do povo, e que por isso transforma o populismo em um problema, sugerindo e rotulando movimentos populistas como movimentos moralmente inferiores, quando, em verdade, o antipopulismo frequentemente mais não seria do que antidemocracia[36]. Para Furedi (2016), a hostilidade contra o populismo reflete a tensão entre os valores considerados aceitáveis pelo *establishment* político e cultural e os valores que influenciam a vida diária das pessoas[37].

Trilhando rota parecida e continuando a colocar ênfase no caráter antielitista do populismo, Tormey (2019, p. 192-195) assenta que o populismo, conquanto possa eventualmente ser antidemocrático, não necessariamente o é, e, "em vez de ameaçar a democracia, o populismo pode ser um meio de revitalizá-la". A visão do populismo como um

---

[35] "It has become fashionable for elites to bash the masses. But we need more democracy, not less (…). The real problem facing democracy today is not an excess of popular power but a lack of it" (TAYLOR, 2016).

[36] "This promiscuous diagnosis of populism is a classic example of what Jean-Paul Sartre called bad faith. It is a form of self-deception. It allows the elite to displace its anxiety about its lack of legitimacy, its isolation from the public, and transform it into the public's problem: the problem of populism. What's more, labelling movements populist is a way of suggesting that they are morally inferior to, well, the unpopular elite. Populism, then, has been redefined as the pathology of the simple-minded masses, those who are apparently predisposed towards authoritarian, xenophobic and anti-democratic sentiments" (FUREDI, 2016).

[37] "The hostility of many academics towards populism largely reflects the tension between values deemed acceptable by the political and cultural establishment and values that influence the people's everyday lives" (FUREDI, 2016).

movimento antidemocrático estaria "na fusão do ataque às elites, que está no centro do discurso populista, com o ataque a instituições e práticas democráticas, que não está" (TORMEY, 2019, p. 192)[38].

Também percorrendo a trilha antielitista, explica Bugaric (2019, p. 392) que, para além desse traço comum que aponta para uma forte ênfase antielitista e para um aparente viés de soberania popular, o populismo pode surgir sob uma variedade de formas, e uma vez que sua faceta hostil às elites se apresenta amiúde vaga e moralista, pode o populismo ser facilmente instrumentalizado por quase todo tipo de ideologia, de direita e de esquerda. Daí que, para Bugaric (2019, p. 391), é um equívoco considerar todo populismo como um movimento antidemocrático, sendo imprescindível a distinção entre a face autoritária e a face emancipatória do populismo, de maneira que seria plenamente possível a construção de um populismo democrático e *anti-establishment*[39].

Para Bugaric (2019, p. 395), o populismo pode apresentar faceta democrática, liberal e socialmente inclusiva, de modo que nem todo populismo seria necessariamente autoritário e avesso ao pluralismo. Segundo Bugaric (2019, p. 390), é possível um populismo democrático, que busque proteger e defender a democracia, tornando-a mais responsiva, equitativa e inclusiva. Não há no populismo, portanto, na visão de Bugaric (2019, p. 390), qualquer ideologia ou valores intrínsecos que lhe possam tornar essencialmente incompatível com o constitucionalismo democrático[40].

Essa composição do populismo com outras ideologias, como explica Mudde (2017, p. 32), advém do fato de ser o populismo uma ideologia mais rarefeita quando comparada a outras mais intelectualmente refinadas, tais quais o socialismo ou o liberalismo, não sendo raro combinar o populismo com outras categorias e mesmo com outras ideologias, dando azo a formas como populismo nacionalista ou populismo social.

Seguindo nesse aspecto a mesma trilha de Tormey (2019) e de Bugaric (2019), admitindo a possibilidade de um acoplamento entre populismo e democracia, sem, todavia,

---

[38] Para Tormey, assim como nem todo autoritarismo é populista, nem todo populismo é necessariamente autoritário: "imaginemos um diagrama de Venn com dois círculos; uma área rotulada de populismo e outra rotulada de autoritarismo. Onde as duas se cruzam, encontramos o populismo autoritário. De um lado é populismo não autoritário, que poderia complementar formas existentes de democracia representativa ou mesmo melhorá-las. Do outro é autoritarismo não populista, formas de autoritarismo que não são constituídas em termos populistas" (TORMEY, 2019, p. 204).

[39] "We must therefore distinguish between the two different faces of populism: the authoritarian and the emancipatory face of populism. While the former contradicts the key principles of modern democratic constitutionalism, the later seeks to resuscitate the same principles from the grip of the unaccountable "moneyed elites", threating to undermine the very nature of democfatic republic" (BUGARIC, 2019, p. 391).

[40] "I argue that populism is chamaleon-like, ever adapting to the colors of its environment. It has no core values and a very thin ideology" (BUGARIC, 2019, p. 392).

entendê-los por necessariamente identificados entre si, interessante ainda me parece destacar a abordagem que sobre o tema tece Mouffe (2018).

Mouffe (2018, p. 5) pugna por um populismo de esquerda, o qual define como uma estratégia discursiva de construção da fronteira política entre o povo e a oligarquia, e cuja adoção aprofundaria a democracia nesse momento de crise da formação hegemônica neoliberal. Para Mouffe (2018, p. 6-9), a fronteira política na atualidade precisa de ser construída em modo transversal populista, mas notadamente sob dimensão populista de esquerda, com os valores perseguidos pela esquerda, enfatizando que a estratégia populista de esquerda atende às aspirações de muitas pessoas, aprofundando os ideais de igualdade e soberania popular.

Mouffe (2019, p. 6) vai além e afirma que o movimento populista, ao recriar as fronteiras políticas, aponta para o retorno da política após longa fase pós-política, apostando que, em breve, o eixo do conflito político estará certamente transitando entre o populismo de direita e o populismo de esquerda

Argumentando, na mesma linha de Bugaric (2019), à qual já fiz referência, que o populismo não é uma ideologia nem incorpora necessariamente qualquer conteúdo programático específico, sendo antes uma maneira de fazer política que pode tomar simultaneamente várias formas ideológicas em um mesmo lugar, sustenta Mouffe (2018, p. 9-24) que o termo *populismo* tem sido pejorativamente concebido como forma de desqualificar todos aqueles que se opõem ao *status quo*.

Para Mouffe (2018, p. 11), sempre que a forma hegemônica dominante, essencialmente caracterizada pelas políticas neoliberais de privatização, austeridade fiscal, livre mercado e proteção de direitos de propriedade privada, sob pressão política ou socioeconômica, estiver sendo desestabilizada pela multiplicação de demandas insatisfeitas, estar-se-á diante de um momento populista[41].

Explica Mouffe (2018, p. 9-24) que na história da democracia liberal costumam alternar-se a prevalência do liberalismo e a da democracia, duas tradições que, não necessariamente relacionadas uma à outra, findam por caracterizar, quando conjunturalmente articuladas, o regime político da democracia liberal. A democracia liberal, prossegue Mouffe, a partir do momento em que agregada ao capitalismo financeiro, teria plasmado uma

---

[41] Enfatiza Mouffe (2018, p. 12) que o modelo neoliberal que dá o padrão hegemônico a que se refere não se limita ao domínio econômico, pois que abrange um conceito inteiro de sociedade sob perspectiva da filosofia do individualismo possessivo. No mesmo rumo que Mouffe, também Bugaric (2019, p. 391) assenta que a reação populista, em essência, representa uma resposta às forças destrutivas da lógica do livre mercado, especialmente quando os mercados se dissociam dos interesses da sociedade.

formação social hegemônica neoliberal que, a partir da globalização, teria conduzido à era da *pós-democracia*, com o declínio do papel dos parlamentos e com a erosão da igualdade e da soberania popular, dois pilares da democracia ideal, e com a prevalência definitiva dos componentes liberais, restritos às eleições livres e à defesa de direitos humanos liberais, sobre os componentes democráticos do regime.

A pós-democracia, continua Mouffe (2018, p. 9-24), seria resultado do fenômeno da *pós-política* inerente à formação hegemônica neoliberal, que, sob a bandeira da modernização imposta pela globalização, teria acabado por apagar de uma maneira tal a fronteira entre direita e esquerda que as alternativas de poder teriam passado a se limitar aos partidos de centro-esquerda e de centro-direita, todos sob o manto da social-democracia, de maneira que todos aqueles que de algum modo se opunham a esse consenso de centro e ao dogma de que não há alternativa ao modelo neoliberal acabaram por ser rotulados como extremistas ou desqualificados como populistas[42].

Nesse contexto de consenso de centro, aponta Mouffe (2018, p. 17) que a política se teria tornado mera questão de operar e manejar a ordem estabelecida, movimentando-se dentro dessa ordem e sem dela sair rumo a projetos diferentes de sociedade, um domínio, portanto, reservado aos *experts*, havendo a soberania popular sido declarada obsoleta.

Esclarece Mouffe (2018, p. 18-21) que é nesse contexto estabelecido de pós-democracia e pós-política que deve ser entendido o populismo, o qual, em seus primeiros momentos, teria flertado com os valores da direita política. Aprisionados por seus dogmas pós-políticos, e relutando em admitir seus erros, não reconheceram os partidos sociais-democráticos que muitas das demandas articuladas pelo populismo dos partidos de extrema direita eram efetivamente demandas democráticas (MOUFFE, 2018, p. 21).

Importante notar aqui que a identificação do populismo como estratégia discursiva de combate ao liberalismo e ao consenso de centro acaba, paradoxalmente, nesse ponto específico, por aproximar esquerda e direita, notadamente em suas posições políticas mais extremadas, avessas a uma visão deliberativa de uma democracia de consensos. Como enfatiza Müller (2016, p. 51), se os marxistas, por um lado, apregoam que, sob o capitalismo, o liberalismo oferece liberdades meramente formais e uma falsa emancipação política, Schmitt (1932/2008), por outro lado, já propunha, no início do século XX, que o liberalismo era uma ideologia ultrapassada.

---

[42] Nesse mesmo sentido, afirma Bugaric (2019, p. 396) que em muitos países são os populistas os únicos a se colocarem como alternativa ao "*consensus at the center"* que gravita em derredor da ideia de que não há alternativa à globalização neoliberal.

Para Mouffe (2018, p. 22-24), portanto, o populismo é uma estratégia discursiva, o discurso *anti-establishment* que necessariamente se firma a partir da divisão entre povo, de um lado, e oligarquias, de outro, entre *we* e *they*, diferenciando-se o populismo de direita do populismo de esquerda pelos valores e objetivos a partir dos quais cada vertente compõe o *we* e define o *they*.

Analisando a versão de Mouffe (2018) para o populismo, contudo, percebo que, ao tempo em que afirma que muitas das demandas articuladas pelos partidos populistas de direita seriam pautas democráticas, reconhece ela que o populismo de direita constrói um conceito de povo que exclui numerosas categorias, especialmente imigrantes, e que nem sempre a sua oposição ao atual momento da pós-democracia importa em rejeição ao neoliberalismo, de maneira que eventual vitória do populismo de direita poderia resultar no êxito de formas autoritárias ou nacionalistas de neoliberalismo que, em nome da recuperação da democracia, de fato drasticamente a restringiria[43].

Assim, se para Tormey (2019) e Bugaric (2019) o populismo pode ser democrático ou autoritário, para Mouffe (2018) o populismo pode refletir valores da esquerda, e nesse sentido será sempre um populismo democrático, ou da direita, quando poderá, ou não, ser democrático.

Em paradoxo somente explicável pela apriorística opção política de Mouffe (2018) pelos valores e pelas lutas que entende como inerentes unicamente à esquerda, segundo os traços pelos quais expressamente a concebe (*working class*, *equality*, *immigrants*, *feminism*, *gay movement*, *anti-racist struggles*), opção essa indisfarçavelmente estampada no título de uma de suas obras (*For a left populism*), a autora, convencida de que o populismo de esquerda aprofunda a democracia, admite, a meu ver confusamente, a possibilidade de que unicamente o populismo de direita, em nome da democracia, atue antidemocraticamente.

Em outras palavras, ao tempo em que critica aqueles a quem ironicamente denomina como "bons democratas de centro-esquerda", por estabelecerem uma fronteira moral visando

---

[43] "Right-wing populism claims that it will bring back popular sovereignty and restore democracy, but this sovereignty is understood as 'national sovereignty' and reserved for those deemed to be true 'nationals'. Right-wing populists do not adress the demand for equality and they construct a 'people' that excludes numerous categories, usually immigrants, seem as a threat to the identity and the prosperity of the nation. It is worth signalling that, althoug right-wing populism articulates many resistences against post-democracy, it does not necessarily presen the adversary of the people as being constituted by the forces of neoliberalism. It would therefore be a mistake to identify their opposition to post-democracy with a rejection of neoliberalism. Their victory coul lead to nationalistic authoritarian forms of neoliberalism that, in the name of recovering democracy, in fact drastically restrict it" (MOUFFE, 2018, p. 23-24).

a excluir do debate político os populistas *anti-establishment* de direita[44], firma Mouffe (2018), por lógica em tudo semelhante àquela por ela criticada, a fronteira que separa o *bom populismo* do *mau populismo*, acepção essa que pouco contribui para o fortalecimento da democracia no contexto do Estado Democrático de Direito, objetivo deste trabalho.

Quanto à Bugaric (2019, p. 390-392), como já mostrei, sustenta ele que é possível um populismo democrático, o qual define como sendo um movimento antielitista que procura falar em nome do povo e que busca proteger e defender a democracia fazendo-a mais responsiva, equitativa e inclusiva[45].

Ora, mas se o que caracteriza o populismo democrático for apenas o desiderato de tornar mais responsiva, equitativa e inclusiva a democracia, em que se diferenciaria uma democracia substantiva não populista de um populismo democrático? Toda democracia social e participativa estaria necessariamente atrelada ao populismo? Qual o especial conteúdo do populismo democrático que justificaria uma possível troca do conceito de popular pelo conceito de populista?

Sem dar resposta a essas perguntas, Bugaric (2019, p. 395) insiste em que, a despeito da hegemonia do populismo autoritário, é possível um tipo diferente de populismo, o populismo democrático ou populismo *anti-establishment*, que combinaria elementos liberais e democráticos.

Considero, todavia, que o simples fato da existência de movimento democrático popular que se pretenda mais responsivo, equitativo e inclusivo não é suficiente para lhe dar o especial adorno de populismo democrático ou de democracia populista, nem mesmo se conjugado ao caráter antielitista e ao discurso *anti-establishment* pretendido por Bugaric (2019) e González Jácome (2015) ou ao ataque passional às políticas neoliberais, como pretendido por Mouffe (2018).

Movimentos assim poderiam confortavelmente ser identificados como de esquerda, quiçá mesmo de extrema-esquerda, ou talvez simplesmente como movimentos populares, progressistas ou sociais, mas ainda assim não necessariamente seriam movimentos democráticos populistas. E, ainda que por hipótese fosse isso considerado populismo, não vejo em que sentido esse rótulo populista possa aprofundar a democracia, como expressamente pregam Mouffe (2018) e Tormey (2019).

---

[44] "By establishing a 'moral' frontier so as to exclude the 'extremists' from te democratic debate, the 'good democrats' believ that they can stop the rise of 'irrational' passions" (MOUFFE, 2018, p. 22).

[45] "Looking at the current map, we can also find examples of such democratic populists, which seek to protect and defend democracy by making it more responsive, equitable and inclusive" (BUGARIC, 2019, p. 390).

Não tenho dúvida de que o *populist backlash* sinaliza que algo não vai bem com a democracia liberal. Todavia, pretendê-lo como remédio corretivo das mazelas do regime não me parece medida que sirva para aprofundar a democracia, antes pelo contrário.

Como adverte Rummens (2017, p. 563), o populismo, conquanto seja certamente um indicativo de que algo não tem funcionado bem nos regimes democráticos dos tempos atuais, não pode ser considerado como uma medida para correção das deficiências do sistema, notadamente pelo fato de que a ideologia populista toma o povo como uma coletividade homogênea, e, como tal, exclui do conjunto de membros plenos da sociedade os indivíduos que não se ajustam a essa apregoada identidade coletiva[46].

No mais, pretender construir uma distinção entre bom populismo e mau populismo, ou entre populismo democrático e populismo autoritário, unicamente a partir do alinhamento ou do desalinhamento ao discurso *anti-establishment* e/ou às políticas neoliberais, de maneira que seria democrático o populismo de esquerda e antidemocrático o populismo de direita, ou vice-versa, soa-me um argumento frágil e insuficiente para a construção de um conceito consistente de populismo. Conceber sob essa feição uma tal *democracia populista* mais não me parece do que dar outro rótulo pleonástico a um regime já tão repleto de etiquetas redundantes.

Forcejam por rotular como populismo o que talvez mais não seja do que um movimento ou governo com um maior apelo popular, tendo a frente alguma liderança carismática, que, se alinhado aos valores da esquerda e a uma pauta econômico-social avessa ao neoliberalismo, corresponderia, evidentemente que na visão da esquerda, ao populismo bom e democrático, e, se alinhado aos valores da direita, corresponderia, sob a mesma perspectiva, ao populismo mau e autoritário. Como enfatiza Prendergast (2019, p. 245), todavia, não há que se confundir movimento populista com movimento popular.

Mouffe (2018, p. 22), aliás, chega a dizer que o remédio para impedir o crescimento dos partidos populistas de direita é a construção de respostas políticas por meio de movimentos populistas de esquerda, fazendo parecer possa ser o populismo desadjetivado simultaneamente um bem e um mal. Pragmaticamente, todavia, pouco valor me parece ostentar esse tipo de definição de populismo a partir de um vazio ideológico intrínseco ao conceito.

---

[46] No mesmo sentido, segundo Müller (2016, p. 103): “populism is not a corrective to liberal democracy in the sense of bringing politics ‘closer to the people’ or even reasserting popular sovereignty, as is sometimes claimed”.

Não é assim que percebo o populismo e não é por essa perspectiva semântica que esta tese o toma. Como Barber (2019, p. 129-130), percebo o populismo por viés negativo, como uma subversão democrática. Como Müller (2016, p. 11), vejo no populismo um constante perigo, uma sombra permanente que paira sobre a democracia representativa moderna[47], uma vez que o populismo macula o pluralismo, elemento sensível a caracterizar não apenas as democracias de inspiração liberal, inclusive a democracia constitucional brasileira, mas qualquer regime que se pretenda democrático, a não ser que se admita possa ser democrático um regime essencialmente antipluralista, o que, a meu ver, na atualidade, não faz sentido.

Partindo da perspectiva ideacional, acosto-me à concepção de que o populismo é um movimento que encerra face ideológica única em sua própria definição, face essa que, por sua vez, ostenta contornos necessariamente antidemocráticos.

Como mostra Müller (2016, p. 101), nem toda oposição ao elitismo é necessariamente populista, pois além de antielitista, o populismo é, em essência, *antipluralista*. De fato, ao tomar o povo como um todo coeso, mítico, homogêneo, autêntico e moralmente virtuoso, cuja vontade geral se deve impor politicamente às elites desgastadas e corruptas, o populismo põe em evidência como seu oposto não apenas o elitismo, como já mostrei, mas também o pluralismo, elemento-chave de qualquer regime que almeje identificação como democrático.

Partindo da ideia de um povo mítico, virtuoso, homogêneo e indiferenciado, à democracia plural, inclusiva e de consensos contrapõe o populismo um deturpado regime antipluralista, por vezes identificado como uma *democracia iliberal*, mas que, a rigor, mais não significa do que um regime majoritário discriminatório.

Nas palavras de Mudde (2017, p. 34), conceitualmente definido como uma ideologia, o populismo se volta diretamente e simultaneamente contra o elitismo e contra o pluralismo, de maneira que, onde o populismo enxerga o povo como essencialmente homogêneo, o pluralismo admite a divisão do povo em grupos internos e vê na política a arte do compromisso, enquanto que para o populismo qualquer divisão social no seio do povo aponta para interesses especiais, talvez, mesmo, minoritários, que não devem ser observados.

Para Mudde (2017, p. 34), tanto quanto o elitismo, também o populismo rejeita aspectos essenciais da democracia. Os populistas argumentam que a política deve ser

---

[47] "Populism is something like a permanent shadow of modern representative democracy, and a constant peril" (MÜLLER, 2016, p. 11).

orientada pela vontade geral do povo, e, sendo o povo homogêneo e virtuoso, todas as suas divisões internas devem ser rejeitadas por serem artificiais ou irrelevantes, privilegiando os populistas, por essa razão, as soluções baseadas no senso comum, mesmo para problemas complexos (as elites criam os problemas complexos), apresentando-se a liderança populista como a voz do povo[48].

Semelhante raciocínio é desenvolvido por Rummens (2017, p. 554), para quem populismo e democracia liberal distinguem-se mutuamente em razão da maneira pela qual ambos lidam com a ideia de povo, pois, para o populismo, o povo é entendido como uma comunidade homogênea com uma identidade coletiva compartilhada, enquanto que em uma democracia liberal a ideia de povo parte necessariamente da pluralidade de cidadãos iguais e livres, embora, faço questão de ressalvar, essa pluralidade de cidadãos iguais e livres, nas democracias liberais enfermas, nem sempre seja uma realidade[49].

Como mostra Rosanvallon (2021b, p. 83), "um movimento populista somente pode formar um conjunto coerente e unido se o for à imagem do povo-Um, do qual ele se quer o parteiro e o revelador".

Para Barber (2019, p. 131), o populismo distingue um *povo real* de outros grupos e seguimentos da comunidade. Em síntese, um *povo* e um *não-povo*. Ou, mais apropriadamente, um *povo* e um *antipovo*. Para Ferrajoli (2018, p. 517), o antipluralismo é um traço essencial da ideologia populista, porquanto o populismo enxerga o verdadeiro povo como uma totalidade indiferenciada, e não como uma pluralidade de sujeitos com interesses contrapostos[50]. Finchelstein (2019, p. 135), por seu turno, enfatiza a característica populista de percepção dos seus antagonistas políticos como inimigos do povo e traidores da nação.

De maneira correlata, Lacey (2019, p. 79-96) explica que o populismo está fundamentalmente em desacordo com a democracia liberal, uma vez que, apesar de tudo o que extrai da noção de poder e soberania popular, é monárquico, monista em vez de pluralista, exclusivo em vez de inclusivo, com uma visão vertical em vez de horizontal, ostentando, a

---

[48] "Given that populism considers the people as homogeneous, any group of people is seen as either artificially created or irrelevant for politics. Hence, every call for policies that benefit specific groups, even if it is to remove existing inequalities, is denounced as 'special interest politics'. More broadly, the elite is painted as the voice os special interests, in opposition to the populists, who are the genuine voice of the people" (MUDDE, 2017, p. 33-34).

[49] Em verdade, como pondera Schwarcz (2019, p. 220), "qualquer processo democrático, por definição, é incompleto, inconcluso, e pede sempre aperfeiçoamento".

[50] Ainda segundo Ferrajoli (2018, p. 517), atreladas ao antipluralismo emergem outras características do populismo: "l'incarnazione del popolo in un capo e perció il rifiuto della mediazione partitica, l'intolleranza per limiti o vincoli o contrappesi, concepiti come illegittime limitazioni della volontà e della sovrenità popolare, e perció la vocazione totalitaria, la logica dell'amico/nemico e la squalificazione come indebito 'inciucio' del confronto e del compromesso parlamentare".

partir de seu antipluralismo, uma hostilidade a uma concepção de política vista em termos de competição e compromisso entre interesses.

De fato, nesse sentido, o populismo se atrela a uma visão de *antipolítica*, explicada por Avritzer (2020, p. 25) como "uma negação de atributos como a negociação ou a coalizão", uma "reação à ideia de que instituições e representantes eleitos devem discutir, negociar e processar respostas a temas em debate no país".

No mesmo rumo, pontua Müller (2016, p. 1-31) que o populismo tem uma lógica interior cujo traço essencial consiste em uma rejeição moral ao pluralismo, um tipo de *antipluralismo moralizado*, que apresenta o populismo não apenas como antielitista, mas também, sobretudo, como antipluralista. Como mostra Müller (2016, p. 3), para além de antielitista, os populistas são sempre antipluralistas, e reclamam que eles, e somente eles, representam o povo.

Enfatiza Müller (2016, p. 20), portanto, que o antielitismo é condição necessária, mas não suficiente, para definir o populismo, sendo necessário, na qualificação do populismo, que seja agregado ao antielitismo o traço do antipluralismo.

De fato, o antipluralismo, com o não reconhecimento da dignidade política de vertentes minoritárias e divergentes a partir de uma razão binária excludente modelada à feição nós e eles, amigo e inimigo, é elemento-chave do populismo, integrando a essência do conceito. Em razão disso, como sustenta Prendergast (2019, p. 246), ao equivocadamente pressupor a existência de um povo unitário definitivo, torna-se o populismo uma ideologia inteiramente incompatível com a democracia[51].

O populismo, portanto, pelo filtro semântico como aqui o compreendo, tem no antipluralismo o seu elemento fulcral, revelando-se como uma ideologia firmada essencialmente a partir de uma divisão moral do tipo *nós contra eles*, e que, portanto, mostra-se avesso a compromissos políticos, avesso a instituições independentes, avesso a minorias, podendo apresentar-se menos ou mais alinhado às pautas da esquerda ou da direita. É, portanto, em essência, uma ideologia moralista, antipluralista e anti-institucionalista.

Com efeito, sustenta Rummens (2017, p. 560) que no populismo o povo é visto como uma comunidade que ostenta uma mesma vontade coletiva, a qual é apreendida e representada

---

[51] Em razão disso, o alerta de Prendergast (2019, p. 250): "In the hands of populists, democracy is especially vulnerable to self-degradation".

de maneira imediata pelo líder populista, *one of us*, em quem o povo acredita, com quem se identifica e a quem confia a sua boa condução[52].

Reforçando o caráter antipluralista da ideologia populista, Müller (2016, p. 20) argumenta que, ao tomar o povo como uma coletividade indiferenciada, o populismo passa a considerar como parte da elite corrupta e imoral todos aqueles que não fazem parte do grupo unitário que considera como povo, assentando-se o apelo populista na premissa de que somente uma parte do povo constitui realmente o povo, o povo verdadeiro, o povo legítimo, e somente a essa parte é devida consideração[53].

Como contraparte democrática, o populismo, de algum modo, acaba sinalizando as insuficiências e reticências da democracia liberal. Para Rummens (2017, p. 568), contudo, longe de ser um corretivo dessas mazelas, o populismo é verdadeiramente uma ameaça à democracia liberal e com ela se relaciona de maneira visceralmente antagônica.

Conforme enfatiza, ao conceber o povo como uma identidade coletiva com uma vontade única, e ao acreditar que a vontade do povo pode ser capturada e representada diretamente por uma liderança, o populismo falha ao não reconhecer a natureza intersubjetiva da democracia, vista como um processo construtivo no qual a vontade do povo reflete uma interpretação discursiva das liberdades, a partir da consideração de todos os cidadãos como livres e iguais (RUMMENS, 2017, p. 561).

A partir dessa visão de povo como uma entidade coesa e virtuosa, conclui Rummens (2017, p. 561), com acerto, que o populismo marginaliza grupos específicos da sociedade e tende a aniquilar os direitos de minorias, demonstrando pouca tolerância com o sistema de controle e com os mecanismos de freios e contrapesos da democracia liberal[54], o que enaltece sua essência anti-institucionalista.

Esse anti-institucionalismo, reforça Finchelstein (2019, p. 212), é um aspecto fundamental do populismo moderno no poder. Demais disso, acrescenta (2019, p. 135), os populistas tratam os antagonistas políticos como o antipovo. Depois, arremata, enfático: "o

---

[52] Para Rummens (2017, p. 561), "this means that populist parties and leaders make an exclusive claim to represent and embody the will of the people and, thus, feel entitled to impose this will upon society at the expense of the ideological diversity which is constitutive of the liberal democratic regime".

[53] Como mostra Müller (2016, p. 22), "for a political actor or movement to be populist, it must claim that a *part* of the people *is* the people". Em interessante metáfora, Müller (2016, p. 23) explica que "put in terms derived from ancient Rome, fighting for the interests of the *plebs*, 'the common people', is *not* populism, but saying that only the *plebs* (as opposed to the patrician class, never mind the slaves) is the *populus Romanus* – and that only a particular kind of *populares* properly represents the authentic people – *is* populism".

[54] "Because the people as a collective is recognized as the ultimate source of legitimacy, populism considers itself above those ordinary constraints and does not flinch from instrumentalizing the constitution as a means for promoting its own ends" (RUMMENS, 2017, p. 561).

populismo é o oposto da diversidade, tolerância e pluralidade na política. Afirma representar uma maioria imaginária e rejeita as opiniões de todos os que considera parte da minoria" (FINCHELSTEIN, 2019, p. 209).

Como sustenta Müller (2016, p. 3), a democracia requer pluralismo e o reconhecimento de que é imperioso encontrar maneira para que todos possam conviver livremente como iguais, de modo que a ideia de um povo único, autêntico e homogêneo não passa de ficção e fantasia, razão pela qual o traço antipluralista do populismo o torna uma constante ameaça à democracia.

No mesmo sentido, adverte Salgado (2010, p. 63) que a coexistência de visões plurais impõe o abandono da visão de democracia vinculada a uma vontade geral de uma entidade unificada. Para além dessa preocupação com a garantia da coexistência de distintas perspectivas de mundo, D'Ávila Lopes (2012, p. 79) põe ênfase no dever do Estado de assegurar a convivência entre todos os membros de sua sociedade, de modo que a construção de um Estado democrático passa a exigir a implementação de mecanismos capazes de garantir às minorias o pleno exercício dos seus direitos fundamentais, o que há de ser fomentado pelo diálogo constante e livre entre maiorias e minorias, com igualitário acesso a todos os membros da sociedade.

Como sustenta D'Ávila Lopes (2012, p. 71) em sua abordagem acerca da interculturalidade, para além de tolerar para coexistir, faz-se imprescindível dialogar para conviver, e se a tolerância é o primeiro passo para a construção de uma sociedade pacífica, faz-se necessário, mais que isso, o fortalecimento da virtude da civilidade, a partir do diálogo livre e em igualdade de condições entre maiorias e minorias.

Antipluralista e moralista, todavia, a ideologia política populista, em rumo contrário, orienta-se por códigos binários morais intolerantes, que deliberadamente fomentam divisão, ódio e inimizade. Posturas desse naipe, como acrescenta Scwharcz (2019, p. 212-214), apostando na "dicotomia" e na "rotinização de diferenças fortuitas", em vez de lutar contra os preconceitos, explora-os à exaustão, disseminando estereótipos para se autoafirmar, dando azo a "racismos, sexismos, misoginia, antissemitismo, homofobia, pragmatismo religioso ou político, horror aos estrangeiros" e outras tantas formas de intolerância política e social.

Sob o paradigma constitucional brasileiro, portanto, essencialmente pluralista, o populismo ostenta conotação invariavelmente negativa, sendo algo ruim, algo contra o qual é preciso lutar constantemente, sendo imperioso não confundir, e aqui mais uma vez enfatizo, governo, movimento ou liderança populista com liderança, movimento ou governo popular.

Contrapondo-se ao pluralismo tolerante e inclusivo dos movimentos populares democráticos, o populismo revela-se como uma ideologia intolerante, exclusivista e moralista.

Com efeito, como já mencionei, ao menos no Brasil, vários foram os movimentos e mesmo governos que se afirmaram ou que se rotularam expressamente como *populares*, mas desconheço qualquer deles que se afirme ou que porventura já se tenha afirmado ou rotulado expressamente como *populista*, ou mesmo como populista democrático, ou ainda como algo tal qual esquerda populista ou direita populista, o que parece endossar a visão de que o populismo é, de fato, algo que deixa transparecer uma conotação social ruim.

Como sustenta Müller (2016, p. 22), o argumento do apelo ao povo ou à referência ao povo não necessariamente significam populismo, uma vez que, para que um movimento seja populista, é preciso que reclame que uma parte do povo constitui todo o povo, e que somente o populista pode identificar e representar a vontade real desse povo.

O populismo, reitero, de acordo com o marco semântico aqui adotado, é uma ideologia essencialmente moralista, binarista, excludente, intolerante, antipolítica, antipluralista e anti-institucionalista, opondo-se, dessa maneira, às democracias liberais em geral, e, no que mais de perto interessa a esta pesquisa, à democracia constitucional brasileira, que nesta tese tomo por referencial democrático.

Poder-se-ia argumentar que, não estando alinhado aos caracteres da democracia liberal nem às suas instituições formais, o populismo, com seu apelo ao povo e a sua crítica antielitista às instituições, seria, não obstante, uma forma de expressão política contrademocrática, um legítimo contrapoder constituído a partir de uma ideia democrática de desconfiança política. Tal argumento, entretanto, não se sustenta.

Esclareço, por oportuno, que a *contrademocracia*, ao menos nos termos como a definiu Rosanvallon (2021a, p. 27), não seria o contrário da democracia, mas antes uma forma de democracia dos poderes indiretos, dos contrapoderes informais disseminados no corpo social, que busca compensar a erosão da confiança na política representativa por meio da organização da desconfiança, ou seja, a democracia da desconfiança organizada frente à democracia da legitimidade eleitoral, e que, junto com as próprias instituições democráticas formais, configuraria um mesmo e único sistema[55].

---

[55] "Esta contrademocracia no es lo contrario de la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la outra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral. Esta contrademocracia conforma de este modo un sistema con las instituciones democráticas legales. Apunta a prolongar y extender sus efectos; constituye su contrafuerte. Por eso debe ser comprendida y analizada como una verdadera forma política" (ROSANVALLON, 2021a, p. 27).

Como já mencionei, é tentadora a ideia de identificar o populismo, em um apressado relance, com qualquer expressão democrática. Parece de fato auspiciosa, *à première vue*, a crença de que o populismo, como um contraforte democrático, aprofunda os valores mais caros do regime, dando voz ao povo. O populismo, porém, assim como não se coaduna com a democracia liberal, também não se ajusta à ideia da contrademocracia. Com efeito, como enfatiza Rosanvallon (2021a, p. 289), os poderes contrademocráticos, estruturalmente, não se constituem em conjunto nem se manifestam por meio de uma instituição pura, o que, em outras palavras, significa que poder contrademocrático algum pode pretender representar o interesse geral, assim como não o pode pretender um governo representativo.

Desse modo, continua Rosanvallon (2021a, p. 289), assim como o aperfeiçoamento das instituições democráticas passa pela pluralização das formas da representação e da soberania, o cumprimento da função contrademocrática não pode resultar senão de uma multiplicação de seus modos de expressão, o que importa dizer que, se nenhuma pessoa, instituição ou grupo pode pretender encarnar a vontade do povo ou falar de maneira definitivamente autorizada em seu nome, também não poderá pretender fazê-lo em sua forma crítica nenhum grupo, instituição ou pessoa[56].

Considerando, pois, todas as características essenciais do populismo, notadamente o exclusivismo, antipluralismo e a sua visão deturpada de povo, não há como nele identificar qualquer legitimidade contrademocrática, mesmo porque, como aponta Rosanvallon (2021a, p. 289), a função contrademocrática só pode ser plural, e jamais poderá ser titularizada, isoladamente, por qualquer movimento, instituição, pessoa ou grupo[57].

Sendo, pois, a contrademocracia, em certa medida, uma democracia de controle, pressão e vigilância social, o populismo a radicaliza ao ponto de se converter na *política pura do impolítico*, uma forma extrema e acabada de antipolítica, uma espécie de *contrademocracia absoluta* que mais não é do que um desvio da própria contrademocracia, de

---

[56] "Por lo mismo que el perfeccionamiento de las instituciones democráticas pasa por la pluralización de las formas de la representación y de la soberanía, el cumplimiento de la función contrademocrática no puede resultar más que de una multiplicación de sus modos de expresión. Si nadie puede pretender encarnar la voluntad del pueblo o hablar de manera definitivamente autorizada en su nombre, simétricamente nadie puede pretender expresarla por sí solo de modo adecuado en su forma crítica: nadie, es decir, ninguna institución ni grupo alguno" (ROSANVALLON, 2021a, p. 289).

[57] "La función contrademocrática sólo puede ser plural; pero es un pluralismo que debe declinarse en niveles de organización heterogénea, correspondientes a aproximaciones diferenciadas de la generalidad social (al ir desde lo difuso de la opinión pública, al carácter más estructurado, cuasi representativo, de ciertas funciones como la del ejercicio de um juicio)" (ROSANVALLON, 2021a, p. 289).

modo que, mais que uma patologia do sistema representativo-eleitoral, o populismo é, também, uma patologia da contrademocracia (ROSANVALLON, 2021a, p. 257-259)[58].

Ainda para Rosanvallon (2021a, p. 259-260), a preocupação ativa do populismo com a inspeção dos atos dos poderes e das instituições, submetendo-os a crítica e os pondo à prova, acabou por se transformar em uma estigmatização compulsiva e permanente das autoridades e das instituições, chegando ao ponto extremo de considerá-las como força inimiga, radicalmente exterior à sociedade. Além disso, prossegue Rosanvallon (2021a, p. 262), os populismos contemporâneos não se preocupam em combater no terreno da política, preferindo apresentarem-se como guardiões do extraordinário, salvadores de situações extremas, profetas de um certo tipo de apocalipse[59].

Arvorando-se democrática por uma enviesada perspectiva, a ideologia populista, longe de se configurar como um legítimo contrapoder, como uma contrademocracia ou como um modelo democrático alternativo qualquer, desafia efetivamente os valores pluralistas da democracia, a partir de uma nociva política de antagonismo moral, pela qual trata como inimigos quaisquer de seus oponentes.

Como mostram Levitsky e Ziblatt (2018, p. 79), os populistas costumam atacar seus críticos e opositores com termos incisivamente duros e pejorativos, rotulando-os invariavelmente como inimigos, e, por vezes, como subversivos ou mesmo como terroristas. Para Rosanvallon (2021a, p. 258), o populismo pretende resolver a dificuldade de representar o povo ressuscitando a sua unidade e a sua homogeneidade de um modo imaginário, afastando-se radicalmente daqueles que supõe sejam seus opositores no plano moral, a saber, o estrangeiro, a oligarquia, as elites.

Dividindo moralmente o corpo social, pois, entre o bom e o mau, entre o puro e o impuro, entre o virtuoso e o corrompido, entre o *nós* e o *eles*, entre o povo e o antipovo, entre amigos e inimigos, enfim, firma o populismo, de direita ou de esquerda, certamente uma de suas mais marcantes nuances.

O populista, de fato, a partir de elementos morais, identifica em seus oponentes não adversários legítimos, mas, sim, inimigos indignos de consideração qualquer, demarcando

---

[58] "Lo propio del populismo reside en el hecho de que radicaliza la democracia de control, la soberanía negativa y la política como juicio, hasta culminar su movimiento común en la impolítica. El populismo podría definirse en esa perspectiva como *política pura de lo impolítico*, antipolítica acabada, contrademocracia absoluta" (ROSANVALLON, 2021a, p. 259).

[59] "Los populismos contemporáneos [...] no se preocupan por lo tanto realmente de combatir en el terreno de la política ordinaria. Agitan más bien permanentemente el espectro de la decadencia, para presentarse como guardianes de lo extraordinário, como salvadores de situaciones extremas, profetas y maestros de um cierto Apocalipsis" (ROSANVALLON, 2021a, p. 262).

dessa forma, em traço forte, a linha da fronteira política que separa a ideologia populista da democracia, realidade essa que evoca o conceito do *político* de Schmitt (1932/2008).

Segundo Schmitt (1932/2008, p. 27), o conceito do político só pode ser obtido a partir da identificação e da verificação de categorias especificamente políticas, de modo que, nessa linha, "a diferenciação especificamente política, à qual podem ser relacionadas as ações e os motivos políticos, é a diferenciação entre amigo e inimigo".

O inimigo, portanto, não seria apenas um adversário no campo das discussões ou um concorrente à moda liberal, mas sim um conceito que deve ser tomado em sentido concreto e existencial, sem que seja confundido por noções outras como economia e moral, de modo que a diferença entre amigo e inimigo caracteriza, de fato, o mais extremo grau de intensidade de uma união ou separação (SCHMITT, 1932/2008, p. 28-29).

Inimigo, no mais, não é um mero adversário privado a quem se odeia por algum sentimento de antipatia. "Inimigo é somente o inimigo público" (SCHMITT, 1932/2008, p. 30). É por essa perspectiva que o populismo firma sua relação com a democracia.

Partindo dessas considerações, esta tese firma a premissa de que eventual concepção do populismo como uma legítima expressão contrademocrática, ou como um modelo democrático alternativo à democracia liberal, não encontra respaldo na Constituição brasileira, antes agride frontalmente sua opção político-ideológica[60].

Aliás, mesmo para além da democracia brasileira, que nesta tese me serve de referência, é difícil defender que, já na terceira década do século XXI, em plena era do constitucionalismo democrático, quando tanto se luta pela consolidação dos direitos humanos, inclusive os de participação política de minorias de toda ordem, ainda seja defensável rotular como *democracia* qualquer regime exclusivista, autoritário, discriminatório e ostensivamente antipluralista.

O constitucionalismo brasileiro, com efeito, não autoriza que se tome pelo regime democrático que institui algo que possa ser rotulado ou de algum modo classificado como *democracia iliberal*. Para a Constituição brasileira, o que quer que se pretenda chamar de *democracia iliberal* não passa de um deturpado regime majoritário discriminatório e anti-institucional, que não há de ser confundido com uma democracia. Tampouco o é para esta tese, haja vista que a pesquisa nela retratada, como antecipei na introdução, extrai suas premissas, analisa sua hipótese e firma suas posições a partir da forma e da substância da

---

[60] Segundo as normas do artigo 1º, V, e do artigo 3º, IV, da Constituição brasileira, o pluralismo político é um dos fundamentos da República, sendo a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, um dos seus objetivos fundamentais.

democracia constitucional brasileira, e não de regime outro qualquer, premissa essa que, uma vez mais, reforço e enfatizo.

Linz e Stepan (1998, p. 54), aliás, são categóricos em afirmar que uma democracia em que um único líder ostenta, ou pensa ostentar, uma legitimidade que lhe permita ignorar outras instituições, não se encaixa em uma concepção de Estado de Direito em um regime democrático. O populismo, pois, é uma inversão perversa dos ideais e dos procedimentos da democracia (ROSANVALLON, 2021a, p. 257).

Notadamente tomando como parâmetro a democracia constitucional brasileira, o populismo, portanto, é uma ideologia não apenas antidemocrática, mas também anticonstitucional. Como aponta D'Ávila Lopes (2012, p. 78), com muita razão, é "tarefa impostergável de todo Estado que se intitule democrático fomentar o diálogo entre as maiorias e as minorias da sua sociedade". É nesse sentido a opção política da Constituição brasileira.

Com apoio nos estudos de Barber (2019), Ferrajoli (2018), Finchelstein (2019), Lacey (2019), Levitsky e Ziblatt (2018), Mounk (2018), Mudde (2017), Müller (2016), Rosanvallon (2021a) e Rummens (2017), e ainda de Scheppele (2019) e Prendergast (2019), dentre outros aqui já referidos, para o que aqui me proponho, e desde já entendo imprescindível consignar e enfatizar, firmo, a partir da opção semântica pela qual concebo o populismo e da democracia que tomo por referencial, a premissa segundo a qual democracia e populismo são conceitos necessariamente antitéticos, antinômicos, antagônicos e reciprocamente antipáticos, de maneira que todos os populismos, incluindo aqueles identificados como de esquerda e de direita, refletem uma ideologia essencialmente autoritária e antidemocrática, não havendo espaço legítimo para a ideologia populista na democracia constitucional brasileira.

Gravitando em derredor dos elementos que definem a essência da ideologia populista, é ainda possível identificar, contudo, uma série de propriedades variáveis, periféricas, que costumam compor o cenário populista, impulsionando-o, variáveis essas que decorrem, menos ou mais diretamente, dos próprios elementos essenciais que definem a ideologia, por vezes até com eles se confundindo, sem, contudo, lhe integrarem a essência.

A presença de elementos periféricos que acabam por aderir à essência antidemocrática da ideologia populista explica, de certo modo, porque o populismo não se apresenta exatamente com a mesma feição nas distintas regiões, e mesmo em países de uma mesma região geográfica, o que autoriza, nesse sentido específico, o reconhecimento de diversos populismos ao redor do globo, alguns já no poder e outros buscando ascensão, os quais, compartilhando da mesma essência, nem sempre se acham adornados pelos mesmos

elementos periféricos. São essas variáveis periféricas, portanto, que diferenciam, em cada experiência concreta, um populismo de outro.

"O ideal-tipo do populismo", esclarece Rosanvallon (2021b, p. 119), "constitui um modelo cuja realidade reproduz as características de acordo com as modalidades particulares". Desse modo, continua Rosanvallon (2021b, p. 119), elementos e variáveis relacionados ao contexto histórico, à situação geográfica, à paisagem institucional, ao lugar ocupado pela religião ou ao perfil das personalidades políticas envolvidas acabam por desenhar "fisionomias originais que podem justificar falar de populismos no plural".

Desse modo, em estudos específicos, enquanto Resnick (2017) aborda o populismo em alguns países da África e Moffitt (2017) trata do populismo na Austrália e na Nova Zelândia, Stanley (2017) destaca o populismo em países do leste europeu e da Europa central, Hellmann (2017) trata do populismo em países do leste da Ásia, Jaffrelot e Tillin (2017) cuidam do populismo na Índia, De la Torre (2017) do populismo em países da América Latina, March (2017) do populismo nos países outrora pertencentes à antiga União Soviética, Lowndes (2017) do populismo nos Estados Unidos e Taggart (2017) do populismo em países da Europa ocidental, populismos esses que, em geral compartilhando da mesma essência com a qual se apresenta o populismo no Brasil, diferenciam-se entre si pela multiplicidade de elementos conjunturais e periféricos que os adornam. Em todas essas análises, de fato, sobejam referências ao populismo a partir de elementos que lhe constituem a essência ideológica, tais como relações não mediadas entre a liderança populista e o povo, anti-institucionalismo, retórica antielitista e exclusivista e narrativas binárias distinguindo povo e antipovo.

Quanto às distintas variáveis, definidas por Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 99) como "estratégias comumente utilizadas em contextos políticos específicos com o intuito de ampliar a força política do movimento", longe de se prestarem a caracterizar um vago e indefinido alongamento conceitual, revelam características recolhidas da presença da ideologia populista nos diferentes contextos políticos e culturais. Ou seja, "poderá haver inúmeras propriedades variáveis de populismo encontradas em contextos políticos e culturais diferentes sem que haja perda de seu núcleo semântico" (GOUVÊA; CASTELO BRANCO, 2020, p. 80).

Em elenco evidentemente não exaustivo, Mounk (2018), por exemplo, atrela ao populismo variáveis como o recurso a teorias da conspiração e disseminação de *fake news*, a

intolerância, a desconfiança e os ataques contra a imprensa, a apresentação de soluções fáceis para problemas complexos[61], a modificação de regras eleitorais em benefício próprio, a idolatria a governos autoritários do passado, a ameaça ostensiva ou camuflada de prisão de inimigos políticos, o ataque a políticos corruptos que pouco a pouco se transforma em rejeição radical de aspectos fundamentais do sistema político e a recusa de aceitação de resultados de eleições em caso de derrota nas urnas, com alegações antecipadas sobre fraude eleitoral.

Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 76-100), por seu turno, realizando vasta revisão de literatura, compilam variáveis outras, tais quais a proclamação da crise, o uso de linguagem simplista, o estilo de comunicação direta, a polarização da política sectária por lideranças carismáticas, a imagem da liderança como *outsider* político, a negação da legitimidade dos oponentes políticos, a censura à liberdade de expressão, o encorajamento da violência por meio do uso sistemático de novos ambientes midiáticos, a aspiração à perpetuação no poder, o enfraquecimento e os ataques às salvaguardas institucionais, os discursos retóricos e demagogos, as políticas orientadas por impulsos e sujeitas a mudanças e reviravoltas repentinas, a pauta e a agenda política segregacionista, o uso de elementos religiosos e a militarização da política.

Dentre as múltiplas variáveis, não posso deixar de destacar o habilidoso manejo das mídias sociais, e da internet em geral, pela liderança populista e seu séquito, como veículos disseminadores de posturas intolerantes e discursos de ódio.

Nesse contexto, expõem Loader e Mercea (2011) que, para aqueles com visão *cyberlibertária* e *tecno-otimista*, as mídias sociais, por serem tecnologicamente, financeiramente e legalmente acessíveis à maioria dos cidadãos, fortalecem a participação democrática pela emergência do *online*, reconfigurando as relações de poder. Todavia, para os *cybercéticos* e para os *tecno-pessimistas*, as mídias sociais encorajam retóricas populistas, servindo muitas vezes para forjar celebridades políticas.

Para Persily (2017, p. 64-76), a difusão da retórica populista a partir do aproveitamento das transformações políticas resultantes da contemporânea proliferação das redes sociais permitiu o crescimento de um populismo nacionalista não mediado feito sob

---

[61] "Soluções fáceis, superficiais, ocupam o coração do apelo populista. Os eleitores não gostam de pensar que o mundo é complicado. Sem dúvida não gostam de escutar que não há resposta imediata para seus problemas. 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" (MOUNK, 2019, p. 57). Os populistas, portanto, alegam que os velhos políticos não dão soluções (fáceis) aos problemas (simples) ou porque são corruptos ou porque estão alinhados a inimigos do povo, preferindo o bem-estar de minorias étnicas ou religiosas impopulares ao bem-estar da maioria (MOUNK, 2019, p. 59).

medida para a era da internet. Em sua visão, se um dia já prosperou firme crença de que as ferramentas digitais realçariam a aprofundariam a democracia, expandindo o engajamento político e empoderando as pessoas, o que se tem observado é que as grandes promessas democráticas da era digital se estão convertendo, paulatinamente e paradoxalmente, em armadilha para a democracia liberal, propiciando que candidatos populistas capturem, em desfavor da democracia, o caráter libertário das mídias sociais e das ferramentas digitais da era da internet[62].

Para se tornar popular nesse espaço, mostra Schwarcz (2019, p. 213), "é suficiente fomentar narrativas políticas críveis, distopias funcionais, desde que empreguem uma linguagem simplificada, tão curta como direta". No vale-tudo da internet, prossegue Schwarcz (2019, p. 213), as mensagens viram propaganda, exacerbando as polarizações, e o sucesso delas será maior na medida que "retomarem palavras de ordem conhecidas e disseminadas como medo, ódio, insegurança, ou melhor, quanto mais se arriscarem a introduzir teorias conspiratórias e assim gerarem esse tipo de sentimento". Também é de bom alvitre, continua Schwarcz (2019, p. 213), "selecionar um bom inimigo, daqueles a quem é possível endereçar muita raiva e contraposição".

A era digital e esse habilidoso manejo das ferramentas tecnológicas, da internet e das mídias sociais, pelos populistas, todavia, como variáveis periféricas, não modificaram a essência da ideologia populista. Como explica Finchelstein (2019, p. 264), "o populismo acrescentou novas tecnologias de comunicação ao seu repertório, mas sua abordagem política fundamental não mudou". Em outras palavras, "em um novo panorama midiático, o populismo adaptou sua estratégia de comunicação, mas o resultado – substituir uma diversidade de vozes por uma única – é igual ao que se verificava antes de essas tecnologias inovadoras existirem" (FINCHELSTEIN, 2019, p. 264).

Em meio, portanto, a elementos variáveis diversos, e reforçado por adornos estratégicos distintos e dinâmicos, adaptáveis às respectivas e variadas conjunturas históricas, sociais, políticas e culturais, compartilham todos os populismos da presença dos elementos essenciais comuns que os definem como ideologia antidemocrática, vale dizer, o autoritarismo, o anti-institucionalismo, o discurso binário maniqueísta e moralista que divide política e sociedade em espaços antagônicos e irreconciliáveis, além da ideia antipluralista de povo e antipovo.

---

[62] "From the point of view of the health of liberal democracy, the Internet's great promises are also its pitfalls. Its liberating, anti-establishment potential can be harnessed by demagogues who appeal to the worst impulses of the mob" (PERSILY, 2017, p. 71).

Por fim, como derradeira nota na composição do marco semântico do populismo, faço observar que todo populismo pressupõe necessariamente uma liderança. Não há populismo, assenta Müller (2016, p. 20), sem alguém que se arvore na condição de falar com exclusividade em nome do povo como um todo, sendo esse um dos mais notáveis traços da ideologia, sendo sempre válido registrar que, ao tomar o povo como entidade homogênea e indistinta, o populismo toma pelo povo inteiro o que mais não é do que a parte que considera e a quem dá importância.

A liderança populista seria, portanto, a porta-voz exclusiva da suposta vontade geral de um povo mítico, ficticiamente tido por coeso, homogêneo e moralmente virtuoso, em desafio às assim chamadas elites corruptas e a todas as suas desgastadas instituições. Além disso, a liderança populista costuma apresentar-se como única, legítima e autêntica intérprete da moral social, querendo fazer crer que apenas ela tem autoridade para falar em nome do povo como um todo, e que, por essa razão, ostenta aguda oposição a tudo o que possa servir para mediar ou interferir na sua relação com o povo.

Nas palavras de Barber (2019, p. 130), a liderança populista faz crer possuir uma conexão direta com o povo, e, como porta-voz exclusivo de seus anseios, apresenta-se como apta a satisfazê-los sem a necessidade de os ter de negociar por meio das estruturas constitucionais[63]. Em razão disso, continua Barber (2019, p. 132), líderes populistas costumam valer-se do poder para reduzir a eficácia das amarras constitucionais, atuando para enfraquecer as instituições do Estado que lhe podem limitar a capacidade de governar, reforçando o traço anti-institucionalista do populismo.

Como assenta Finchelstein (2019, p. 218-220), "o líder surge duplamente como uma figura divina e o herói nacional do povo", cacaterizando-se como "o destinatário, mas também o salvador e o anunciador de um futuro de salvação nacional", "que não só fala em nome do povo, mas também ocupa simbolicamente o seu lugar".

Os líderes populistas, acrescenta Finchelstein (2019, p. 255), "personificam através do nome o povo unido, que eles colocam como oposição ao antipovo – as elites e os traidores que eles combatem". Em outras palavras, o populismo, baseando-se na ideia da liderança como uma figura transcendental, "substituiu a razão pela fé em um líder divino, que supostamente sabia o que o povo sentia, temia e queria" (FINCHELSTEIN, 2019, p. 287-288).

---

[63] Ainda nas palavras de Barber (2019, p. 130): "The primary feature of populism is the existence of a leader who claims to have – and to a significant extent is able to make good on the claim to have – a direct, unmediated, connection with the people of the state".

Não hão que se confundir necessariamente, contudo, a liderança populista com a liderança carismática. Como mostra Weber (1922/2016, p. 543-551), a dominação, ou seja, "a probabilidade de encontrar obediência a uma determinada ordem", pode eventualmente ter por fundamento uma ascendência carismática de um líder, cujos tipos mais puros seriam o profeta, o herói guerreiro e o grande demagogo[64].

Em sua forma totalmente pura, acrescenta Weber (1922/2016, p. 552), a autoridade carismática "tem caráter eminentemente autoritário e dominador". Todavia, como mostra Kreuz (2020. p. 52), lideranças carismáticas "se apresentam em diferentes momentos e contextos, com distintas maneiras de condução da agenda de uma sociedade – o que nem sempre é problemático". O problema surge, continua Kreuz (2020, p. 52), quando a liderança carismática passa a desacreditar a Constituição e a agir em descompasso com seus comandos, pretendendo um diálogo não mediado com o povo, substituindo-se ao Estado e às suas instituições.

O demagogo, portanto, malgrado uma possível predisposição autoritária da sua autoridade carismática, não há que ser necessariamente identificado como uma liderança populista, desde que não se valha de uma oratória carismática, de um pretenso heroísmo ou de um arrebatamento emotivo para colocar o inaudito séquito que lhe presta devoção pessoal em postura de agressão aos pilares da democracia constitucional. Desse modo, portanto, se todo populista é necessariamente um demagogo, nem todo demagogo é necessariamente um populista.

Arvorando-se da condição de porta-voz exclusivo da vontade de um povo ficticiamente tido por coeso, homogêneo e moralmente virtuoso, em desafio às assim chamadas elites corruptas e a todas as suas desgastadas instituições, a liderança populista é, portanto, aquela que busca o poder político tomando para si a missão de apreender e representar de maneira imediata e não mediada a vontade coletiva do povo tal como o concebe o populismo, identificando-se como o *one of us* a que faz referência Rummens (2017, p. 560).

Aspirando ao poder e se aproveitando da falta de controle das fronteiras eleitorais pelas democracias liberais, é possível que a liderança conduza a antidemocrática ideologia populista da periferia ao centro do poder político, dando ensejo ao aparecimento da

---

[64] A dominação carismática, como sustenta Weber (1922/2016, p. 550-551), dá-se "em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais (carisma) e, particularmente, a faculdades mágicas, revelações ou heroísmo, poder intelectual ou de oratória; o sempre novo, o extracotidiano, o inaudito e o arrebatamento emotivo que provocam constituem aqui a fonte da devoção pessoal […]. O tipo que manda é o líder. O tipo que obedece é o apóstolo".

governança populista, fato esse cuja importância justifica seja o tema analisado em tópico apartado, como premissa teória específica desta tese.

Se o populismo, em teoria, tal como definido pelo filtro semântico desta tese, é uma ideologia antidemocrática, o populismo no poder representa uma ameaça concreta e real às democracias liberais em geral e à democracia constitucional brasileira em particular. Sobre isso tratarei a seguir.

1.2 O POPULISMO NO PODER: A GOVERNANÇA POPULISTA EM DESAFIO À DEMOCRACIA

Movimentos inspirados pela ideologia populista, uma vez ascendendo ao poder, dão azo ao surgimento dos regimes populistas, baseados em um modelo populista de governança. Como explica Rosanvallon (2021b, p. 119), a diferença entre os movimentos populistas e os regimes populistas é que são estes últimos "os formalizadores, nas instituições, dos princípios postos pelos primeiros".

Por sua vez, a ascensão da liderança e a consolidação da ideologia populista no poder, por meio de uma governança populista, em afronta aos valores democráticos constitucionais, é fenômeno que envolve diversas facetas e particularidades, e que não se desenvolve, por óbvio, de maneira uniforme e homogênea em todo o globo.

Desde logo, destaco que o acosso de um governo populista contra um regime democrático prescinde do recurso à violência física e às armas tradicionais. De um modo geral, dá-se de maneira sutil, conquanto igualmente nociva à democracia, por meio de investidas de diferentes matizes, incluindo medidas relacionadas ao que Landau (2013) denomina de *constitucionalismo abusivo* e Scheppele (2018a) nomeia como *legalismo autocrático*. Como adverte Müller (2016, p. 102), os populistas podem até pretender escrever Constituições[65].

Nesse sentido, enquanto Scheppele (2018a) argumenta que se está diante do fenômeno do legalismo autocrático quando mandatos eleitorais e mudanças constitucionais são utilizados a serviço de uma agenda iliberal, Landau (2013) é ainda mais incisivo ao afirmar que o constitucionalismo abusivo, em essência um anticonstitucionalismo, corresponde ao uso de mecanismos formais de mudança constitucional visando deliberadamente a tornar o Estado significativamente menos democrático que antes, criando

---

[65] "Populists can govern (…). Populists can also write constitutions" (MÜLLER, 2016, p. 102).

regimes autoritários ou em parte autoritários, fenômeno esse cujo matiz insidioso pode camuflar o seu caráter autoritário, fazendo com que o regime autoritário pareça de fato estar alinhado às regras constitucionais[66].

Conquanto válidas as reflexões de González Jácome (2015) acerca de um possível viés colonial na categorização do constitucionalismo abusivo operada por Landau, que, ao associar o constitucionalismo abusivo a um desajuste do constitucionalismo concebido exclusivamente a partir do paradigma liberal, acabaria por negligenciar, especialmente no tocante à América do Sul, a existência legítima de constitucionalismos outros, não necessariamente acomodados ao racionalismo liberal proposto pelo norte global, a realidade política da própria América do Sul tem mostrado que os governos autoritários, especialmente aqueles mais resistentes à alternância no poder, acabam se valendo de mudanças constitucionais para, sob discurso antielitista e contrário à racionalidade liberal, alcançarem fins antidemocráticos, na medida que conjugam o antielitismo e o antiliberalismo ao antipluralismo e à aversão ostensiva à oposição, não aceitando porta-voz outro do povo que não a liderança de plantão, intérprete único e exclusivo da tal vontade popular.

Talvez por isso González Jácome (2015, p. 28) afirme que suas críticas não pretendem descartar a ideia do constitucionalismo abusivo, mas tão somente aclarar o fenômeno ao mostrar algumas tensões que lhe são subjacentes[67].

Para Levitsky e Ziblatt (2018, p. 80-81), a investida de uma governança populista contra a democracia costuma, no mais das vezes, ser lenta e sutil, porém firme e gradativa, fazendo uso de estratagemas que, ao início, mostram-se insignificantes, chegando mesmo a passar despercebidos em um primeiro momento, quando a oposição ainda tem assento no parlamento e a imprensa livre ainda tem voz. Com o tempo, porém, a democracia vai perdendo qualidade, esvaziando-se gradativamente por meio de iniciativas com verniz de legalidade, que aos poucos vão corroendo e degradando todas as instituições democráticas, dando causa ao que Daly (2019) nomeia como *democratic decay*[68], ao que Balkin (2018)

---

[66] "In contrast to past practice, where authoritarian regimes were generally formed through military coup or other unconstitutional practices, would-be autocrats now have significant incentives to appear to be playing by the constitutional rules" (LANDAU, 2013, p. 195).

[67] Enfatiza ainda González Jácome (2015, p. 28) que "las preguntas sobre el constitucionalismo abusivo se deben modificar", de maneira que "cuando se perciben los fenómenos que han sido vinculados a lo que Landau denomina como constitucionalismo abusivo no se trata de la compulsión a corregir un constitucionalismo no-liberal". Ao invés disso, propõe González Jácome (2015, p. 28), "debemos tratar de explicar el tipo de discusiones teóricas y contextos intelectuales que abonan el campo para el surgimiento actual del autoritarismo em la región".

[68] "Many terms are now used to refer to the incremental degradation of democratic rule worldwide, or 'democratic decay'. Abusive constitutionalism. Autocratic legalism. Populist constitutionalism. Bad faith

chama de *constitutional rot*[69] e ao que Kreuz (2020) denomina de *desnaturação constitucional*[70], prenúncio de períodos ditatoriais, que, como é sabido, não costumam se estabelecer em um repente, da noite para o dia, sem antes atravessarem uma cinzenta zona de penumbra.

Assumindo o governo populista, mesmo por meio de mudanças no ordenamento constitucional, o controle de todas as instituições estatais e reformando, abolindo ou mesmo desacreditando aquelas que não se lhe sujeitem, silenciando a oposição, calando a imprensa, restringindo direitos fundamentais e subvertendo, por conseguinte, o próprio ideal constitucional de democracia, pouco restará ao povo o que fazer para impedir que um governo populista se mantenha no poder, ainda que venha a se tornar impopular (MOUNK, 2018), o que reforça a oposição política entre democracia e populismo[71].

A despeito de ostentar uma tentadora roupagem democrática, portanto, como já mostrei, movimentos populistas, na concepção semântica pela qual aqui os tenho tomado, uma vez no poder, podem facilmente se voltar contra o povo, uma vez que seu iliberalismo, como aponta Mounk (2019, p. 73), está "em profundo desacordo com a manutenção de instituições, como eleições livres e justas, que os impeçam de passar por cima da vontade popular uma vez que se tornem impopulares".

Para Scheppele (2019), os populistas espelham e imitam a linguagem do constitucionalismo liberal com o único objetivo de destruí-lo. São oportunistas que, na prática, colocam seu desejo de poder acima de qualquer apelo democrático. Para Faria (2020, p. 263), os populistas são aproveitadores da aflição alheia, e, dizendo agir em nome do povo,

---

constitutionalism. De-constitutionalism. Constitutional retrogression. Constitutional capture. Constitutional rot. Constitutional decay. Democratic deconsolidation. Democratic backsliding. Authoritarianisation. Authoritarian backsliding. Rule of law backsliding. Democratic erosion. Democratic recession. The list goes on." (DALY, 2019, p. 9).

[69] Fazendo o contraste com a crise democrática (*constitutional crisis*), explica Balkin (2018) que *constitutional rot* é uma mazela específica das constituições das democracias representativas, consistente na degradação de normas constitucionais que ocorrem por um longo período, tal qual um processo de desgaste das estruturas do sistema de governo responsáveis por manter uma democracia republicana saudável.

[70] Para Kreuz (2020, p. 248), "pensar na desnaturação constitucional é pensar na inclusão de elementos que fazem com que o texto deixe de ter o mesmo sentido e na exclusão de dimensões nucleares do sistema constitucional". Nessa perspectiva, continua Kreuz (2020, p. 249-250), a desnaturação da Constituição brasileira, embora processo gradual, acentuou-se a partir da eleição presidencial de 2018, quando o candidato vencedor se colocou publicamente como um suposto inimigo do sistema, a partir de discurso de ódio que pretendeu identificar como corrupto todo o sistema político.

[71] Disso há quem veja no caso da Venezuela do período do ex-presidente Hugo Chávez um exemplo próximo. Segundo González Jácome (2015, p. 21), a cujas lições uma vez mais recorro, o que houve naquele país, em um primeiro momento, parece ter sido um enfrentamento entre duas formas plausíveis e legítimas de ler a Constituição, no qual uma das formas privilegiava a ideia de supremacia constitucional e a outra punha ênfase maior na soberania popular, havendo essa invocação ao povo, contudo, ocorrida a partir de uma ideia de democracia, servido, em momento posterior, como justificação para a transformação em um regime autoritário, resultando que diversos mecanismos de reforma constitucional acabaram dando ao ex-presidente o controle absoluto na Venezuela.

criam factóides, destorcem a verdade, oprimem e prometem o que não poderão cumprir, desmerecendo, enfim, toda a classe política, "como se redentores fossem" e, em nome da eficiência, dos lucros e do poder, menoscabam os direitos e garantias fundamentais.

Como tenho dito, todo populismo é necessariamente um mau populismo, sendo imperioso não confundir a noção de *governo populista* com a de *governo popular*, este tomado, por vezes, sob premissa teórica inteiramente diversa, como bom populismo. Sob a perspectiva da democracia liberal, e, notadamente, sob o parâmetro da democracia constitucional brasileira, não se sustenta, pois, a divisão moral entre populismo bom e populismo ruim, sendo ambos igualmente nocivos.

A divisão entre bons e maus abraçada pelo populismo, por sua vez, é prenúncio de conflito político, especialmente quando os bons se intitulam democratas e reputam eventualmente como antidemocratas os maus, o que, a meu ver, apenas reforça o argumento de que, para a preservação da democracia, o populismo como um todo há de ser apontado como inimigo da democracia, incluindo os denominados populismos de direita e de esquerda.

No mais, um dos mais relevantes problemas do populismo, definido a partir de sua essência moralista e antipluralista, é a sua aversão ostensiva à existência de oposição e a apresentação que faz daqueles que deveriam ser seus adversários como inimigos do povo, desmerecedores de qualquer consideração. Arvorando-se como a voz exclusiva do povo, a liderança populista, uma vez investida na função de governo, faz do antagonismo a sua plataforma e da relação adversarial democrática uma guerra aos inimigos e traidores, e precisamente aí representa perigo ainda maior à democracia.

Como lembra Mounk (2019, p. 62), na mesma linha de Müller (2016), quando os populistas invocam o povo, estão em verdade postulando um grupo interno contra um grupo externo cujos interesses podem ser neglicenciados, de modo que a consideração política é devida a alguns cidadãos, mas não a outros. Populismo e democracia, dessa forma, agrupando seus adeptos em uma relação de contraposição política, de povo e antipovo, ajustada às categorias de amigo e inimigo, comportam-se tais quais distintas e antagônicas unidades políticas, nos termos em que as definiu Schmitt (1932/2008).

Notadamente a partir da segunda década do século XXI, tem experimentado a democracia significativa erosão de seus postulados em muitos lugares do mundo ocidental, inclusive no Brasil, dando ensejo à ascensão de movimentos populistas que a ela já se estão contrapondo ostensivamente e sem a sutileza de suas primeiras investidas, levando a questionamentos quanto à sobrevivência do próprio regime democrático.

Nesse rumo, enquanto Scheppele (2019) aponta que o mundo está mergulhado no populismo nos dias atuais e Issacharoff (2007) sustenta que os mais diversos regimes democráticos se acham sitiados por grupos antidemocráticos que fazem uso da arena eleitoral como forma de publicizar suas causas e seus apoiadores, Mounk (2019) adverte que a democracia segue seu processo de encolhimento global, imersa em crise sem precedentes, desconsolidando-se a passos largos, sendo frequentes referências a fenômenos como constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático, constitucionalismo populista, captura constitucional, erosão democrática, recessão democrática, ruptura constitucional e a tantas outras múltiplas facetas da decadência democrática a que se refere Daly (2019).

Diante de todos esses argumentos, estou convicto de que tomar por premissa teórica a equivocada ideia de que um governo populista pode eventualmente ser democrático é assumir uma posição arriscada, abrindo espaço, dentro do constitucionalismo democrático, especificamente dentro da democracia brasileira, para que populistas cheguem ao poder.

Poder-se-ia argumentar, em contradita, que o regime democrático, uma vez investido o populismo no poder, não se tendo porventura convertido (ainda) em ditadura, continuaria a ser democrático, embora traduzindo uma democracia com menos atributos. Em outras palavras, um regime populista, não se confundindo exatamente com uma ditadura, continuaria, por isso, a ser um regime democrático, embora com qualidade inferior. Raciocínio desse naipe, todavia, parte da equivocada percepção de democracia unicamente como um regime avesso à ditadura, e não ao autoritarismo, como de fato também o é, e que com a ditadura não necessariamente se confunde.

É certo que todo regime ditatorial é autoritário. Mas nem todo regime autoritário é, ainda, um regime ditatorial, isso porque regimes ditatoriais não se improvisam de ocasião nem se estabelecem em um repente, sendo, costumeiramente, o desfecho de anterior processo autoritário de deterioração dos atributos e das qualidades da ordem democrática constitucional.

São os regimes autoritários como o populismo, portanto, os *regimes híbridos*, como a literatura por vezes os nomina, identificando-os como regimes que, não sendo democráticos, mesclam algumas práticas formais de democracia, notadamente a realização de eleições, com diversas manifestações autocráticas, tais como ataques a direitos fundamentais e a fragilização dos mecanismos de freios e contrapesos (BRITO; MENDES; SALES; AMARAL; BARRETO, 2022, p. 10), ou, ainda, as *democraturas*, um meio termo entre democracia e

ditadura que Rosanvallon (2021b, p. 307) define como regimes fundamentalmente iliberais que buscam conservar formalmente a roupagem de uma democracia[72].

Reforçando o que disse Landau (2013) ao tratar do fenômeno do constitucionalismo abusivo, há mecanismos que deliberadamente podem tornar o Estado significativamente menos democrático que antes, criando regimes autoritários ou em parte autoritários, e não necessariamente ditatoriais, pois que ainda buscam fazer com que o regime autoritário pareça estar alinhado às regras constitucionais.

Iniciativas de defesa e de salvaguarda democrática frente ao populismo, portanto, não hão de esperar que o verniz autoritário que adorna seu conceito opere a conversão do regime em autêntica ditadura.

Com efeito, reverente aos postulados que caracterizam as democracias liberais, o regime democrático brasileiro não se coaduna com ideologias que deliberadamente atentem contra os atributos e qualidades democráticas, diminuindo-os, nem abre espaço legítimo, repito, para o que se queira apelidar de *democracia iliberal* ou de *iliberalismo democrático*.

Reiterando a explicação de Maduro e Botelho (2021, p. 163-164), o que usualmente se designa como democracia liberal é um regime que respeita a subordinação do Estado ao Direito, que se funda na soberania popular, que dá ênfase ao pluralismo político, ao sufrágio universal e a eleições livres e periódicas, que protege os direitos e liberdade fundamentais e que preza pela separação de poderes e pela regra da maioria, com a necessária e concomitante proteção das minorias. Logo, acrescento, se o regime atenta contra o pluralismo político, atenta necessariamente, também, contra a democracia liberal. E se atenta, nesses particulares, contra a democracia liberal, atenta igualmente contra a democracia constitucional brasileira, em razão da ênfase que a Constituição de 1988 dá ao pluralismo político, aos direitos fundamentais e à proteção de minorias.

Não discordo de que, por fatores os mais variados, a qualidade de um regime democrático possa quiçá diminuir, chegando mesmo a ponto tal que o regime mais não seja do

---

[72] Para Rosanvallon (2021b, p. 308-309), um regime populista identifica-se com uma *democratura* a partir da presença de três fatores: "a instauração de uma filosofia e de uma política da irreversibilidade; uma dinâmica de polarização institucional e de radicalização política; e uma epistemologia e uma moral da radicalização". Essa filosofia política da irreversibilidade, explica Rosanvallon (2021b, p. 309), dá-se a partir do instante em que os regimes populistas passam a considerar que sua vitória nas urnas é o marco de entrada em uma nova era política, uma refundação da ordem social, indo muito além de uma simples alternância de poder. Já a epistemologia e a moral da politização generalizada é observada a partir do momento em que as lideranças populistas, ao chegarem ao poder, convertem em política de Estado o que antes era apenas uma estratégia eleitoral de se apresentarem como "zelosos servidores da verdade cercados pelas mentiras de seus opositores", em uma luta da verdade contra a mentira do "governo das sombras", que "engana os cidadãos e lhes esconde as preocupantes realidades" (ROSANVALLON, 2021b, p. 322-323).

que uma democracia formal, meramente eleitoral ou minimamente instrumental, com qualidade inferior. O que um regime democrático definitivamente não comporta, e é isso o que enfatizo aqui, é uma postura ideológica deliberadamente voltada a corroer a sua qualidade e a esvaziar seus atributos substantivos. Entender de modo diverso seria aceitar uma exótica e esdrúxula conciliação entre democracia e antidemocracia.

Não há de ser democrático, decerto, um governo cuja postura é de ataque deliberado e proposital à qualidade do próprio regime democrático, orientado por uma ideologia autoritária, moralista, binária, excludente, antipluralista, anti-institucionalista e fomentadora de antagonismos, o que não significa necessariamente, por outro lado, seja já esse um governo ditatorial ou uma autocracia.

Sustenta Barber (2019, p. 130) que o populismo não se confunde exatamente com a tirania ou com a ditadura, embora, desenvolvendo-se, possa, com o tempo, identificar-se mais intimamente com tais modelos. Assiste-lhe inteira razão. O populismo no poder definitivamente não é uma democracia, embora não seja, ainda, igualmente uma ditadura. O regime populista é uma ditadura em construção. E um modelo assim não cabe na democracia constitucional brasileira.

Apesar de compartilhar com o fascismo das ideias de povo e de antipovo, de nação e de liderança, guardando com ele afinidades relativas ao anti-institucionalismo e às narrativas binárias a partir da lógica amigo contra inimigo e nós contra eles, o populismo não se confunde com o fascismo, antes nele encontra suas raízes históricas, como esclarece Finchelstein (2019), em obra especificamente voltada ao tema das relações entre populismo e fascismo.

Explica Finchelstein (2019, p. 131-139) que o populismo é uma forma autoritária que surgiu inicialmente "como uma reformulação do fascismo no pós-guerra". Todavia, enquanto o populismo busca enfraquecer o Estado de Direito e a separação dos poderes, "o objetivo do fascismo é a ditadura", a qual, em um primeiro momento, é rejeitada pelo populismo. "O populismo surgiu como uma alternativa autoritária à violência fascista do passado" (FINCHELSTEIN, 2019, p. 190).

Nas palavras de Finchelstein (2019, p. 285-286), "historicamente situado em algum lugar entre o fascismo e o liberalismo, o populismo, quando finalmente se tornou regime, recorreu frequentemente aos vestígios do primeiro para contestar o segundo", e o resultado disso "foi um novo autoritarismo que transformou a tradição ditatorial do fascismo clássico em uma forma antiliberal e intolerante de democracia", se é que é digno de receber o nome de democracia um regime autoritário, antiliberal e intolerante.

Ainda para Finchelstein (2019, p. 292-293), na sua forma clássica, “o populismo tornou-se uma quimera entre duas tradições distintas de representação: a eleitoral e a ditatorial”, constituindo essa combinação “a nova modernidade populista”.

Conquanto aliando impulsos antidemocráticos e autoritários a um compromisso com a representação eleitoral (FINCHELSTEIN, 2019, p. 289), não se apresentando a liderança populista, no mais, “como totalmente acima do Estado de Direito” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 219), quando o líder populista passa a ignorar esses mínimos compromissos democráticos, “o populismo nega sua rejeição da ditadura e torna-se uma ditadura” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 221).

Em casos tais, conclui Finchelstein (2019, p. 222), quando o líder não mais admite a possibilidade de se afastar do poder, “o populismo se desfaz”, e, “de certo modo, deixa de ser populista”. O populismo, portanto, arremata com razão Finchelstein (2019, p. 200), conquanto afirme “representar a democracia através de processos não eleitorais”, sequer consegue ser uma democracia eleitoral, uma vez que se apresenta “como uma versão autoritária da democracia eleitoral”, “situado fora da política normal”.

Como “versão autoritária da democracia eleitoral”, muito mais do que apenas diminuir a qualidade da democracia, o populismo, efetivamente, atenta contra o regime. Como aponta Mounk (2019, p. 53-54), “depois que a mídia foi amordaçada e as instituições independentes foram abolidas, é fácil para os governantes iliberais fazer a transição do populismo para a ditadura”.

Não se confundindo, portanto, com um governo ditatorial, o governo populista, reitero, é essencialmente autoritário e antidemocrático, não apenas em relação à democracia constitucional brasileira e à democracia liberal como um todo, mas, arrisco dizer, mesmo em relação a outras concepções de democracia, salvo se aquiesça com a atribuição do rótulo de *democracia* a um regime essencialmente autoritário e antiplural, com raízes históricas fascistas. Não é democrático, reitero ainda uma vez, um governo cuja postura é de ataque deliberado às qualidades do próprio regime democrático.

Aliás, os ataques populistas contra os alicerces das democracias liberais, insidiosos em suas manobras iniciais, estão-se mostrando cada vez mais ostensivos, abandonando os populistas, pouco a pouco, os disfarces e os discursos camuflados.

Inimigo da democracia, o populismo, na opção semântica pela qual o tenho definido nesta tese, já não mais camufla sua visão distorcida dos direitos humanos, seu desprezo às minorias, seu ódio aos imigrantes, seu moralismo, seu antipluralismo, seu alegado

puritanismo, seu desprezo pelas instituições do Estado, sua aversão ao sistema de freios e contrapesos, seu desconforto com o sistema eleitoral e suas demais predileções autoritárias.

No Brasil, aliás, o governo do presidente Jair Bolsonaro, por farta literatura associado a elementos essenciais e a diversas das variáveis da ideologia populista, como destaquei na introdução[73], já se insurge abertamente contra o Supremo Tribunal Federal[74], contra a autoridade eleitoral e contra o sistema de votação[75], tendo já feito ameaças autoritárias explícitas às próprias eleições[76].

O problema, contudo, não é particularidade local. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, ao fim da segunda década do século XXI, o então presidente Donald Trump já se contrapunha, sem qualquer disfarce, a resultados eleitorais adversos e às próprias instituições democráticas do Estado[77].

Em detalhada narrativa, Mounk (2019, p. 63) traça o roteiro bélico padrão do ataque de movimentos populistas aos sistemas democráticos, mostrando, primeiramente, que "quando os populistas estão concorrendo ao governo, dirigem sua ira, antes de mais nada, contra grupos étnicos ou religiosos que não consideram parte do povo 'real'".

Depois, quando chegam ao poder, os populistas "dirigem sua ira cada vez mais contra um segundo alvo: todas as instituições, formais ou informais, que ousam contestar sua reivindicação ao monopólio moral da representação". Em seguida, "nas fases iniciais, a guerra às instituições independentes assume com frequência a forma de incitação à desconfiança, ou mesmo ao puro ódio, contra a liberdade de imprensa", para em seguida mostrar que os "ataques contra a liberdade de imprensa são apenas o primeiro passo", uma vez que, depois,

---

[73] Vide, por todos, Alonso (2019), Mounk (2019) e Solano (2019).

[74] Vide, por exemplo, matéria jornalística intitulada "Bolsonaro ataca ministros do STF e anuncia manifestações para 7 de setembro". Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-ataca-ministros-do-stf-e-anuncia-manifestacoes-para-7-de-setembro/. Acesso em: 27. jun. 2022.

[75] Vide matéria jornalística intitulada "Bolsonaro ataca urnas, desafia TSE e diz duvidar de coragem para cassar sua candidatura". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/bolsonaro-ataca-urnas-desafia-tse-e-diz-duvidar-de-coragem-para-cassar-sua-candidatura.shtml. Acesso em: 27. jun. 2022.

[76] A ameaça de Jair Bolsonaro à realização das eleições presidenciais em 2022 foi noticiada amplamente na mídia nacional e estrangeira. Quanto ao assunto, conferir, na mídia nacional, a matéria jornalística do periódico *Correio Braziliense*, veiculada na internet em 02 de agosto de 2021, intitulada "Bolsonaro, de novo, ameaça as eleições após falar sobre voto impresso", disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/08/4941188-bolsonaro-de-novo-ameaca-as-eleicoes-apos-falar-sobre-voto-impresso.html. Acesso em: 27 jan. 2022. Ainda sobre o tema, conferir, na mídia estrangeira, matéria jornalística veiculada na internet pela agência de notícia *Reuters*, em 07 de julho de 2021, intitulada "Brazil's Bolsonaro says he may not accept 2022 election under current voting system", disponível em: https://www.reuters.com/world/americas/brazils-bolsonaro-says-may-not-accept-2022-election-under-current-voting-system-2021-07-07/. Acesso em: 27 de janeiro de 2022.

[77] Quanto ao assunto, conferir a matéria jornalística intitulada "Trump refuses to accept election results, says it's 'far from over'". Disponível em: https://www.cnbc.com/2020/11/07/trump-refuses-to-accept-election-results-says-it-is-far-from-over.html. Acesso em: 27 jan. 2022.

"a guerra contra as instituições independentes frequentemente mira fundações, sindicatos de trabalhadores, *think tanks*, associações religiosas e outras organizações não governamentais" (MOUNK, 2019, p. 63-65).

Em todo esse cenário de guerra, os alvos mais visados pelos populistas são "as instituições estatais que não estão sob influência direta do governo populista", as quais primeiramente "são maculadas com insinuações de traição – para depois serem 'reformadas' ou abolidas" (MOUNK, 2018, p. 65). De fato, avessos às instituições de controle, tratam os governos populistas de desacreditá-las, sempre que não as conseguem capturar.

O governo populista, que de início se costuma valer de manobras insidiosas, com o tempo se desinibe, porque, estando no poder, já não mais precisa de camuflar sua feição autoritária, tornando-se crescentemente assertivo e ostensivo em suas investidas antidemocráticas, o que, de certo modo, acaba tendo seu lado positivo, porquanto acaba por tornar menos tormentosa a distinção entre democratas e populistas. Em tempos de guerra, lembra Schmitt (1932/2008, p. 36), essa diferenciação é essencial, tanto que os opositores geralmente se digladiam de forma aberta, "normalmente até mesmo caracterizados por um uniforme, não mais apresentando a distinção entre amigo e inimigo, por isso, qualquer problema político que o soldado em combate tivesse de solucionar".

Os populistas, no mais, quando estão no poder, não costumam ser contraditórios, e continuam a polarizar e preparar o povo para algo como um confronto apocalíptico entre o povo bom e virtuoso e as elites corruptas e desgastadas, entre o bem e mal, afinal (MÜLLER, 2016, p. 42)[78]. Diante desse cenário, Rummens (2017, p. 565-566) insiste em que os defensores da democracia liberal precisam de levar mais a sério a ameaça populista.

Enfaticamente, lembra Müller (2016, p. 41-42) que os populistas podem, sim, vir a governar. Podem querer se aproximar dos centros de poder do Estado. Podem chegar ao poder. Podem estar no poder. Podem escrever suas próprias Constituições. Podem querer não mais deixar o poder. Os populistas podem, portanto, efetivamente, subverter o pluralismo democrático com suas predileções moralistas e antipluralistas[79].

Para tanto, acrescento, os populistas podem querer algo mais do que a liberdade de discurso que a democracia constitucional que combatem lhes assegura em plenitude. Podem

---

[78] "Populists in office continue to polarize and prepare the people for nothing less than what is conjured up as a kind of apocalyptic confrontation" (MÜLLER, 2016, p. 42).

[79] Reconhece Müller que esse desiderato de perpetuação no poder, evidentemente, não é uma estratégia exclusiva dos populistas, mas a diferença é que eles o fazem abertamente e com o apoio no argumento central da representação moral do povo: "they can undertake such colonization openly and with the support of their core claim to moral representation of the people" (MÜLLER, 2016, p. 45).

fingir acreditar na democracia liberal. Podem disfarçar momentâneo respeito e temporária submissão às regras do jogo, especialmente enquanto elas lhes forem favoráveis. Podem querer atuar em múltiplas arenas. Podem pretender capturar o sistema eleitoral. Podem até querer formar partidos políticos. Podem mesmo ter a pretensão de apresentar candidaturas.

A ousada investida da ideologia populista contra a democracia liberal não se limita ao espaço do livre discurso e da livre propagação de ideias nos ambientes informais e periféricos do sistema democrático. Longe de ser uma fantasia, o populismo busca se aproximar dos espaços centrais onde as decisões políticas são tomadas. Para tanto, em um primeiro momento, consegue por vezes ainda fingir submissão e crença irrestrita nas regras do jogo. Uma vez no poder, com o tempo já não mais se camufla e passa a desafiar continuamente e ostensivamente os valores democráticos.

Para De la Torre (2017, p. 195-198), é marca de todas as sucessivas ondas populistas na América Latina a recusa de aceitação pelos governos dos limites e das amarras impostas pelos princípios constitucionais liberais que servem como instrumentos de contenção do poder, como garantia da autonomia da sociedade civil e, acima de tudo, como meio de assegurar o necessário pluralismo democrático.

É precisamente por essa razão que a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* aqui é analisada como um modelo de viés preventivo.

Parto do pressuposto de que, tal como ocorre com qualquer movimento de verniz autoritário, uma vez estando o populismo no poder, mais difícil se torna à democracia constitucional salvaguardar-se.

Acompanho, neste particular, a conclusão a que chegaram Gutmann e Stefan (2019), que embora não tratando especificamente do populismo, mostraram que conter os ataques autoritários às democracias constitucionais é mais difícil e mais custoso do que impedir a ascensão de líderes autoritários ao poder.

Preocupados com a constante investida de governantes autoritários contra as democracias constitucionais, Gutmann e Stefan (2019) analisaram, a partir de dados apurados por Elkins, Ginsburg e Melton (2009), algumas possíveis variações de desenhos constitucionais, na tentativa de construção de um arquétipo de *compliance* constitucional apto a proteger as democracias constitucionais das investidas de governantes autoritários, propondo um modelo que nominaram como *constitucionalismo militante*[80].

---

[80] "We have proposed that militant constitutionalism is a design concept for constitutions that can limit the harm inflicted on the rule of law by would-be autocrats" (GUTMANN, STEFAN, 2019, p. 23).

Em sua análise, Gutmann e Stefan (2019) debruçaram-se sobre questões como emendas constitucionais, formas de governo, sistema eleitoral, funções do judiciário, da administração pública e de outras instituições não majoritárias, além do papel de organizações não governamentais, no desiderato de encontrar um desenho que pudesse proteger da maneira mais eficiente possível uma democracia constitucional de ataques de governantes autoritários.

Advertindo que nem todos os componentes do arquétipo proposto foram necessariamente inseridos em constituições reais e que outros são tão raros que não há dados sistematizados acerca de seus usos, Gutmann e Stefan (2019) detalham diversas medidas de *compliance* constitucional que poderiam conformar um desenho que tornasse as constituições mais resistentes e menos vulneráveis.

Dentre tais medidas, destacam Gutmann e Stefan (2019, p. 6-18), por exemplo, a adoção de procedimentos que otimizem (sem maximizar) a dificuldade para a criação de emendas constitucionais, o parlamentarismo como sistema de governo, a limitação de mandatos presidenciais, a necessidade de submissão de decretos presidenciais ao aval do parlamento, a extinção das hipóteses de clemência soberana, a proibição de membros do parlamento tomarem parte nos ministérios do governo, a adoção do sistema eleitoral proporcional ou, quando isso for impossível, a reconfiguração dos distritos eleitorais a partir da decisão de uma comissão eleitoral independente.

Além disso, destacam ainda Gutmann e Stefan (2019, p. 6-18) o fortalecimento das garantias aos membros do judiciário e de outras instituições não majoritárias, tais quais agências reguladoras, bancos centrais, instituições de auditoria, departamentos de estatísticas e autoridades eleitorais independentes, com a previsão de que os dirigentes dessas instituições sejam conduzidos a seus cargos por decisão de ampla maioria parlamentar e para o exercício de mandatos pré-determinados, o reforço do papel da burocracia estatal, o direito do povo de resistência ao governo em caso de violação da constituição, o amplo direito de formar partidos políticos, e ainda uma espécie de gatilho automático, que faria com que o governante fosse automaticamente destituído do cargo sempre que propusesse estender o limite do seu próprio mandato.

Em sua pesquisa, de viés teórico e empírico, Gutmann e Stefan (2019) analisaram dados referentes a 1.262 governantes em 157 países, no período de 1950 a 2015, e, ao final, chegaram a resultados que indicaram que amarras constitucionais não são um instrumento efetivo para prevenir retrocessos constitucionais levados a efeito por um governante autoritário. Para Gutmann e Stefan (2019, p. 3), não há evidência empírica que aponte que

normas constitucionais sejam sistematicamente capazes de impedir que governantes autocratas atentem contra a ordem constitucional de seus países.

De fato, uma vez estando no poder governantes que se opõem aos postulados democráticos, fica mais árdua a defesa do constitucionalismo democrático, mormente em situações de emergência, quando os ataques à democracia são tão constantes e frenéticos que acabam por fragilizar as tradicionais trincheiras democráticas econômicas, sociais, cívicas e participativas, sobre as quais no correr deste trabalho ainda falarei mais detidamente.

Compartilham dessa mesma posição Khramova e Troitskaya (2019, p. 46), que, abordando a experiência russa, apontam que medidas de autodefesa constitucional são incapazes de prevenir a deterioração da ordem democrática quando o autoritarismo já se instalou no poder[81]. É o que se dá na governança populista.

Ora, se amarras constitucionais parecem ter pouca eficácia contra os impulsos antidemocráticos de governantes autoritários quando já instalados no poder, como mostraram Gutmann e Stefan (2019) e Khramova e Troitskaya (2019), mais profícuo será impedir que antidemocratas cheguem ao poder, daí a razão pela qual a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é construída como um modelo jurídico antipopulista preventivo.

Um adendo, contudo, ainda se faz necessário. A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, como já deixei claro, tem por objeto a governança populista. E, sendo a governança fenômeno identificado às funções de governo, vale dizer, às funções executivas, são elas desempenhadas tanto sob sistema de governo presidencialista como sob sistema de governo parlamentarista, podendo o populismo, sem perder qualquer de seus elementos essenciais, entranhar-se às funções de governo em qualquer desses regimes.

Pondera Linz (1990, p. 61), todavia, e a meu ver com inteira razão, que, pelas características intrínsecas a ambos os sistemas de governo, é mais provável a existência de governos populistas em sistemas presidencialistas, tendo em vista que, nesse regime, há uma relação mais direta entre o presidente e o eleitorado, identificação essa que, por sua própria natureza, tende a fomentar *um certo populismo*, uma vez que o presidente poderia acreditar que ele seria o único representante eleito de todo o povo, arriscando-se a confundir todo o povo com o seu particular eleitorado[82]. Para Linz (1990, p. 52), aliás, o parlamentarismo, de um modo geral, costuma tornar mais estáveis as democracias do que o presidencialismo.

---

[81] "Measures of constitutional self-defence are unlikely to prevent the deterioration of democratic order if authoritarian political forces are already in power" (KHRAMOVA; TROITSKAYA, 2019).

[82] "Perhaps the most importante consequences of the direct relationship that exists between a president and the electorate are the sense the president may have of being the only elected representative of the whole people

Nesta tese, de todo modo, farei referência primordial ao populismo governamental atrelado a um sistema presidencialista, uma vez que a hipótese desta pesquisa retrata um modelo militante antipopulista ajustado à realidade política brasileira, onde vigora o sistema presidencialista de governo, ficando fora do recorte deste estudo um maior aprofundamento do populismo nos sistemas parlamentaristas.

Por fim, adotando o Brasil um modelo de separação de Poderes, não é desarrazoado ponderar que algum traço essencial ou alguma variável associada à ideologia populista podem, de certo modo, inspirar também a atividade parlamentar, e mesmo a atuação do Poder Judiciário, especialmente quando no exercício da jurisdição constitucional.

Nesse diapasão, por exemplo, Wolthuis (2020) busca associar o *populismo parlamentar* ao que denomina como jogos argumentativos disputados no parlamento, enquanto Salgado (2018a), realçando o traço moralista do populismo, nomeia como *populismo judicial* o fenômeno que ocorre a partir do momento em que os juízes, especialmente no exercício da jurisdição constitucional, por intermédio de uma hermenêutica moralista, buscam com insistência a correção do direito com base na moral.

Apegados a nuances específicas dentre as que conformam a ideologia populista, surgem fenômenos políticos relevantes, nomeados e identificados, talvez à falta de uma melhor terminologia, como *populismo parlamentar* ou *populismo judicial*, os quais, a toda evidência, não são, nem jamais poderiam ser, a reprodução exata, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, das características que de ordinário definem o movimento populista no âmbito governamental, às quais esta tese tem feito menção.

Fenômenos identificados como *populismo parlamentar* ou *populismo judicial*, portanto, refletem realidades importantes e eventualmente caras à democracia, mas sensivelmente distintas daquela que tem sido aqui tratada, ainda que com ela compartilhando do epíteto e de certas características em comum, escapando, por tal razão, do estreito recorte da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

Se a ascensão do populismo ao poder, enfim, é uma possibilidade real e nociva à democracia, é preciso que a democracia se defenda. Urge a sua salvaguarda. Para tanto, precisa de encontrar a democracia, notadamente a democracia constitucional brasileira, uma maneira eficiente de lidar com o populismo, especialmente considerando que referida ideologia, movendo-se clandestinamente dentro da sua própria estrutura, colocando-se como uma ameaça endógena a seus postulados mais caros, longe de ser um modelo democrático

---

and the accompanying risk that he will tend to conflate his supporters with ‘the people’ as a whole [...]. This identification of leader with people fosters a certain populism” (LINZ, 1990, p. 61).

alternativo legítimo, porquanto seria inconcebível uma democracia antipluralista, é uma subversão do próprio modelo democrático constitucional, e, no limite, do próprio projeto constitucional brasileiro, daí ser o populismo uma ideologia anticonstitucional, para além de antidemocrática.

Estabelecido o marco semântico do populismo e firmadas as primeiras premissas teóricas desta tese, há de lhes servir de complemento uma outra, igualmente essencial aos propósitos deste trabalho, e que decorre das anteriores. Se o populismo afronta a democracia, é preciso que a democracia se defenda do populismo. Sobre isso tratarei a seguir, em capítulo apartado.

2 A DEFESA DA DEMOCRACIA CONTRA O POPULISMO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA MILITANTE MINIMAMENTE INTERVENTIVA

A partir da premissa teórica segundo a qual o populismo é definido como uma ideologia antidemocrática, constituindo uma ameaça interna e endógena ao regime, acosto-me à ideia de que a democracia, sempre que acossada por uma investida populista, necessita de defesa. Nas palavras de Prendergast (2019, p. 251), em casos tais, a democracia precisa de estar apta a se proteger e se deve apresentar como pronta, preparada e capaz para tanto. Como assinala Rummens (2017, p. 565-566), os democratas liberais precisam de levar mais a sério a ameaça populista, mostrando-se mais consistentes na defesa dos valores centrais de um regime democrático pluralista.

A ideia de proteção e defesa democrática não é novidade. Loewenstein (1937a) expressamente a ela já se referia ainda na primeira metade do século XX, quando a Europa convivia com a sombra do fascismo. Se parece haver relativo consenso quanto à necessidade de proteção do regime democrático ante ao que lhe ameace, ou aos que lhe ameacem, certamente a escolha da melhor estratégia é um tema mais tormentoso e difícil.

Como resumem Malkopoulou e Norman (2018, p. 442-443), se a ideia de que a democracia não pode sobreviver sem uma bem articulada linha de defesa contra aqueles que lhe querem aniquilar ganha envergadura no ambiente político atual, o método de resposta à ameaça populista toma uma variedade de formas, a partir de diferentes premissas conceituais e normativas, dando azo ao aparecimento de distintas variantes de autodefesa democrática.

Kaltwasser (2017, p. 498), adotando classificação desses meios de defesa democrática contra o populismo em razão do intervalo de tempo em que as medidas reativas operariam seus resultados, elenca a *militância democrática* e a *incorporação* como medidas de curto prazo, sendo a primeira uma medida repressiva e a segunda uma medida de acomodação, reservando à educação o papel de medida de longo prazo[83].

Beimenbetov (2014, p. 23-50), procedendo a densa revisão de literatura quanto ao tema, elenca, dentre os mecanismos de defesa democrática, medidas que vão desde estratégias desenvolvidas pelos próprios partidos políticos visando ao isolamento parlamentar de partidos antidemocráticos nos debates parlamentares (*party-based strategies*) até medidas formais de

---

[83] Explica Kaltwasser (2017, p. 498) que a ideia da incorporação consiste em trazer para dentro do sistema democrático os ativistas mais tolerantes de um movimento populista, promovendo a sua divisão entre moderados e radicais, o que poderia ocorrer, por exemplo, a partir de uma aliança eleitoral com partidos populistas.

ordem legal (*formal-legal strategies*), passando pelas estratégias desenvolvidas pela sociedade civil e por organizações não governamentais e ainda pelos mecanismos focados no civismo e na educação política, as quais identifica como estratégias socioculturais de defesa democrática (*cultural-societal strategies*).

Nesta tese, classifico os diversos meios de defesa democrática contra o populismo em dois grupos, a saber: a) *medidas estruturais indiretas* e b) *medidas jurídicas diretas de emergência*.

São *medidas estruturais indiretas*, a partir da classificação que ora estabeleço, os mecanismos não jurídicos que, não tendo necessariamente por principal propósito a defesa da democracia, acabam, indiretamente, contribuindo para a sua salvaguarda, ajustando-se a essa tipologia as estratégias de longo prazo e de largo espectro focadas na educação cidadã, nos pactos cívicos, no conserto da economia, no redimensionamento da relação entre democracia e liberalismo, na aposta em modelos de desenvolvimento social e cultural, na inclusão de minorias, no incremento da participação política por canais não eleitorais e no fortalecimento dos partidos políticos. São medidas substantivas, de abordagem estrutural, relativamente seguras, de largo espectro e com efeitos a longo prazo.

Já as *medidas jurídicas diretas de emergência*, por sua vez, são aquelas estratégias de viés institucional que, valendo-se do direito, a partir de sua criação, de sua interpretação ou de sua aplicação, propugnam por um mais ostensivo combate ao populismo, com efeitos em prazo mais curto, e que, por isso, são estratégias mais adaptadas a situações emergenciais, observadas quando o populismo se aproxima do centro político decisório ou quando ameaça adentrar a arena eleitoral.

Comumente impondo algum tipo de restrição e efetivamente estabelecendo, quando mais repressivas, *disenfranchisement* em algum grau, são essas estratégias jurídicas diretas as de mais tormentosa adoção, destacando-se, dentre elas, medidas de democracia defensiva e medidas de democracia militante, cuja distinção ainda abordarei em pormenor, na ocasião oportuna[84].

Quanto à *incorporação*, a que alude Kaltwasser (2017, p. 498), alinha-se a uma perspectiva de democracia aberta que me parece quimérica como estratégia de defesa democrática frente ao populismo.

---

[84] Reitero, como já frisado na introdução, que aqui faço uso do termo *disenfranchisement* em um sentido alargado, tal como trabalhado no Brasil por Gresta (2019, p. 315-373), alcançando não apenas eleitores, mas também candidaturas, ao que acrescento, nesta pesquisa, também os partidos políticos eventualmente alijados do pleito eleitoral.

Antes de adentrar na análise das *medidas jurídicas diretas de emergência*, nas quais se insere a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, convém detalhar alguns expedientes que insiro dentre as *medidas estruturais indiretas* de defesa democrática, a fim de permitir uma mais ampla compreensão acerca do exato espaço onde se insere o modelo antipopulista aqui proposto.

2.1 MEDIDAS ESTRUTURAIS INDIRETAS DE DEFESA DEMOCRÁTICA

Discordo de Brennan (2017) quando defende a substituição da democracia por alguma forma de epistocracia, ao argumento de que uma intensificação da participação política daria azo à corrupção moral e intelectual, tornando piores os cidadãos, os quais, na maior parte das democracias, seriam ignorantes, irracionais e desinformados, o que tornaria injusto e censurável permitir que decisões políticas tomadas de forma incompetente e irracional pudessem prejudicar toda uma coletividade, parecendo-lhe razoável, em razão disso, impor certos limites ao direito de sufrágio[85]. Ao revés, já o disse em outro lugar, percebo uma luzidia sinergia entre as ideias de democracia, direitos humanos e bem comum (DIAS JUNIOR, 2021)[86].

Democracia e direitos humanos, a meu ver, estabelecem entre si uma relação complementar e de reforço mútuo, o que torna o regime democrático o mais propício a assegurar direitos humanos, não apenas os direitos políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais. Não à toa, o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966, e promulgado no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 592/1992, pôs ênfase na participação do cidadão na condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes escolhidos mediante processo eleitoral periódico e autêntico, realizado por

---

[85] "In *Against Democracy*, I defend experimenting with what most people regard as the most offensive alternative: epistocracy" (BRENNAN, 2017, p. x).

[86] Como já argumentei em outro momento (DIAS JUNIOR, 2021), idealmente considerada, para além do minimalismo procedimental, conjugando as múltiplas e variadas formas de exercício do poder político de modo a remodelar o conceito de cidadania, conferindo-lhe postura mais ativa e influente na formação da vontade estatal, a ideia de democracia aproxima-se da ideia de bem comum. De fato, idealmente considerada, a democracia acaba por compartilhar com a teoria dos bens comuns de elementos semelhantes, alicerces análogos e propósitos correlatos, nada as aproximando tanto como a maneira íntima pela qual ambas se relacionam com os direitos humanos: "conquanto empreendimento utópico e necessariamente reducionista, eventual propósito de condensar bens comuns e democracia em conceitos-chave compartilhados certamente levaria a elenco que conteria expressões tais como inclusão, amplo acesso, autodeterminação, coletividade, participação, autonomia, igualdade, direitos fundamentais, comunidade, solidariedade e desenvolvimento humano" (DIAS JUNIOR, 2021, p. 30).

sufrágio universal e igualitário e por voto secreto. Para Bonavides (2004, p. 477), a democracia, em si mesma, é já um direito fundamental, “o mais fundamental dos direitos políticos”.

Apesar da importância da democracia na contemporaneidade, acerta Mouffe (1999, p. 11) quando observa que as sociedades democráticas se encontram diante de um conjunto de dificuldades para cujo enfrentamento se acham ainda muito mal preparadas. Dessa forma, se populismo e democracia, como já apontei, não ocupam simultaneamente o mesmo espaço, se atualmente o populismo ganha envergadura é porque a democracia por alguma razão e de algum modo se apequenou e se encolheu, envolta em um processo acentuado de desgaste de seus postulados cujo complexo multifatorial precisa de ser compreendido tanto quanto possível, a fim de que se possa explicar, mesmo que apenas em parte, não apenas a crise da democracia, mas também a sintomática ascensão do populismo.

De fato, a ascensão do populismo é um indicativo seguro que mostra que a democracia experimenta deterioração de seus postulados em muitos lugares do mundo. Como mostra Rummens (2017, p. 555), a reação populista, não podendo ser um corretivo das mazelas da democracia, certamente é sintoma que aponta que algo não vai bem com os regimes democráticos representativos liberais, o que reforça a necessidade da compreensão de seus problemas, de suas insuficiências e de seus desafios maiores, possibilitando a adoção de medidas reativas estruturais visando ao revigoramento democrático frente ao populismo.

A compreensão dessa problemática não constitui empreitada simples, notadamente por decorrer de múltiplas origens. Escapando aos estreitos objetivos desta pesquisa a pretensão de exaurir a análise dos fatores da crise que atualmente acomete o modelo democrático liberal, notadamente o modelo brasileiro, mas atento ao populismo enquanto sintoma dessa crise, deter-me-ei n’alguns aspectos que reputo indispensáveis para uma melhor compreensão do problema que envolve a ascensão populista e o declínio do vigor do modelo democrático, sem a ilusão de esgotar o assunto, mesmo porque, como alerta Mounk (2019, p. 32), “mal começamos a compreender o que causou a crise existencial da democracia”.

Estou convicto de que a causa maior da crise que tem assolado as democracias liberais, notadamente em países periféricos como o Brasil, relaciona-se diretamente com o processo de contínuo afastamento do cidadão do debate político e a perda do seu protagonismo nos espaços de poder, consequência de um regime democrático que, na prática, ainda se mostra sobremaneira instrumental, elitista, racional, burocrático e despolitizado, economicamente orientado pelos ditames do padrão hegemônico neoliberal e negligente quanto à satisfação de mínimos direitos sociais e culturais.

A democracia ideal é um sistema hipotético, ponto extremo ainda não atingido de uma escala, com conteúdo rico e substancioso, devendo esse termo ser reservado apenas para aqueles sistemas políticos inteiramente ou quase inteiramente responsivos a todos os seus cidadãos (DAHL, 2005, p. 25-31), de maneira que, no mundo real, a grande maioria das democracias contemporâneas caminha abraçada ao pensamento político liberal, com seus paradigmas racionalistas, em que as bases democráticas, como aponta Mouffe (1999, p. 15-17), firmam-se, por vezes, sobre ilusório consenso racional, ignorando o elemento político, sede do pluralismo, das paixões, dos conflitos, das divisões e dos antagonismos.

Nas palavras de Mouffe (1999, p. 12), falha o pensamento político liberal-democrático, com seu minimalismo, seu pretenso consenso e sua suposta racionalidade, quando se mostra impotente para captar a natureza do elemento do político, tão essencial à sobrevivência da democracia, reforçando que atualmente tem havido uma prevalência dos componentes liberais (Estado de Direito, separação de poderes e defesa de liberdades individuais) em detrimento dos componentes democráticos do regime (igualdade material e soberania popular) (MOUFFE, 2018, p. 14-16).

Para Schmitt (1932/2008, p. 76-77), o pensamento liberal caracteriza uma era de neutralizações, refletindo um sistema de conceitos despolitizados que se movimenta sempre entre a ética e a economia, reduzindo as lutas políticas a categorias como discussão e concorrência. Conforme Dowdle e Wilkinson (2017, p. 33), faz-se necessário alargar a imaginação para que se possa transcender o liberalismo, não para o rejeitar por premissa, mas para, reconhecendo suas limitações, desenvolver ferramentas que possam de fato ajudar a superá-las[87].

Não tenho dúvida de que "a democracia representativa, de fato, não permite uma intervenção real do povo na tomada de decisões políticas" (SALGADO, 2012, p. 36), e concordo plenamente com Costa (2012, p. 300) quando argumenta que o mecanismo da representação "introduz uma fratura entre representantes e representados, […] fazendo tendencialmente coincidir a participação política dos sujeitos com o momento eleitoral".

Também estou convicto de que o princípio majoritário "não é suficiente para garantir decisões corretas ou mesmo resultados justos e racionais" (KOZICKI; BARBOZA, 2008, p. 152), de maneira que "a soberania popular como vontade coletiva mostra-se assim cercada de noções hipotéticas ou ficções jurídicas e políticas" (SALGADO, 2010, p. 29).

---

[87] "We need to expand our constitutional imagination in ways that allow us to look beyond liberalism – not rejecting liberalism per se, but realising its limitations an developing conceptual tools that can help us transcend them" (DOWDLE; WILKINSON, 2017, p. 33).

Aliás, como mostra Mounk (2019, p. 76-77), referindo-se aos primórdios da democracia nos Estados Unidos da América, a opção pela democracia representativa foi um posicionamento deliberado pela exclusão do povo, em sua capacidade coletiva, de qualquer participação no governo, optando-se por filtrar a vontade popular por meio de eleições. Nas palavras de Mounk (2019, p. 76), os *Founding Fathers* "não acreditavam que uma república representativa era um prêmio de consolação; pelo contrário, achavam-na mil vezes preferível aos horrores facciosos de uma democracia". O regime representativo, de fato, foi gestado em nítida oposição ao que se entendia como democracia.

Malgrado todas essas premissas, e conquanto seja impossível traduzir com exatidão a tal vontade popular, e mesmo aquiescendo à natureza não imperativa dos mandatos eletivos e sempre considerando que jamais houve momento de participação popular perfeita na democracia, é fato que as democracias liberais, especialmente aquelas localizadas nos espaços periféricos neoliberais, se estão tornando cada vez mais resistentes a qualquer intervenção da vontade popular, com crescente distanciamento entre as elites políticas e a opinião popular, realidade essa que empresta sensível contribuição para a crise do regime democrático. "Sob o manto liberal, a democracia se tem definido por notas mínimas, menos como fim do que como meio, menos normativa do que descritiva" (DIAS JUNIOR, 2021, p. 23).

Como constata Mounk (2019, p. 80), embora o sistema nunca tenha sido concebido para que o povo governe, ainda que contando com alguns importantes elementos de participação popular, é uma realidade na atualidade que "as elites políticas se isolaram extraordinariamente da opinião popular", fazendo com que o mito fundador da democracia não mais exerça o fascínio de outrora e que, por consequência, o eleitor se sinta ainda mais alienado da política: "quando olha para os políticos, não se reconhece – e, quando olha para as decisões que tomam, não vê reflexo de suas prioridades" (MOUNK, 2019, p. 81).

Daí muitas das críticas que atualmente jorram sobre o regime, tanto de viés estrutural como de matiz conjuntural, vinculadas amiúde ao "individualismo", ao "materialismo", à "erosão dos valores éticos" (MIRANDA, 2008, p. 49), à "fragilidade partidária", à "desintegração parlamentar", à "colonização econômica e política do espaço democrático" (MARTINS, 2007), à "perda do significado da representatividade", ao "desprestígio dos parlamentos", ao "corporativismo da classe política" (AIETA, 2006, p. 123), ao "rompimento de padrões éticos, ameaçando a legalidade do mandato e manchando de ilegitimidade a representação popular" (AMARAL, 2001, p. 50), passando ainda pelo "formalismo da representação", pela "autorreferencialidade dos partidos políticos" (COSTA, 2012, p. 300), bem como pela "falta de democracia interna" e pela "personificação de políticos em

detrimento dos programas partidários" (FARIA, 2020, p. 256), críticas essas corriqueiras na realidade brasileira.

Com efeito, as críticas ao modelo democrático liberal apresentam-se atualmente cada vez mais difusas, alargando seu espectro até o ponto de vincular a diminuição da importância da representação na definição de democracia ao crescente poder de burocratas e instituições mediadoras na definição de políticas públicas.

Segundo Weber (1922/1994, p. 139-141), para quem dominação é "a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas", há três tipos puros de dominação legítima, de maneira que a vigência de sua legitimidade pode ser primordialmente de caráter racional, de caráter tradicional ou de caráter carismático[88].

A ideia básica da dominação legal é a de que qualquer direito pode ser criado e modificado por meio de um estatuto sancionado corretamente no que diz respeito à sua forma, obedecendo-se à pessoa não em razão de seu direito próprio, mas em atenção à regra estatuída, a qual estabelece quem e a quem se deve obedecer, e em que medida se deve dar essa obediência, coexistindo na dominação legal o superior, com direito de mando legitimado pelas regras estatuídas, e o funcionário, de formação profissional específica, que ao cumprir os deveres objetivos de seu cargo exerce trabalho profissional (WEBER, 1922/2016, p. 544-545).

Nessa visão, a estrutura moderna do Estado se amolda com perfeição "ao tipo da dominação legal", embora a dominação legal não se dê apenas no âmbito do Estado, observando-se também em empresas capitalistas privadas, em associações com finalidade utilitária ou em uniões de qualquer natureza que disponham de "quadro administrativo numeroso e hierarquicamente articulado" (WEBER, 1922/2016, p. 545).

O Estado liberal contemporâneo, portanto, na compreensão de Weber (1922/1994, p. 35), sendo uma associação de dominação política, de caráter racional, que tem por característica formal a existência de uma ordem administrativa e jurídica pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo, e que pretende vigência em determinado território, legitima sua dominação pelo caráter racional, exercendo dominação legal com quadro administrativo burocrático (WEBER, 1922/1994, p. 142).

---

[88] Em momento anterior, quando estabeleci um paralelo entre a liderança populista e a liderança carismática, já mostrei como Weber define a dominação carismática, tida por ele, em seu tipo puro, como eminentemente autoritária e dominadora.

Esse tipo de dominação, comum nas democracias liberais contemporâneas, tem como uma de suas características mais marcantes a força do aparelho burocrático, ou seja, a burocracia, organizadamente pautada na formalidade, na documentação, na continuidade, na impessoalidade, na confiabilidade, na hierarquia, no tecnicismo, na distribuição de competências, na profissionalização do quadro administrativo, razão pela qual afirma Weber (1922/2016, p. 545) que a burocracia é o tipo tecnicamente mais puro de dominação legal, conquanto advertindo que nenhuma dominação é exclusivamente burocrática, lembrando que os cargos mais altos das associações políticas ou são monarcas ou presidentes eleitos pelo povo ou por um colegiado parlamentar.

Aliás, nesse contexto, chama a atenção Weber (1922/1994, p. 145) para o fato de que, na burocracia, cresce continuamente o grau de qualificação profissional, haja vista a necessidade cada vez maior de conhecimentos específicos por parte do quadro administrativo, não se exigindo conhecimento específico algum apenas dos que estão no topo da dominação burocrática.

Tão importante e inevitável se mostra atualmente a burocracia que mesmo uma eventual defesa contra uma dominação burocrática exigiria uma contraorganização também sujeita à burocratização, sendo ainda bastante esclarecedora quanto à força da burocracia a constatação de que, assim para a revolução que chega ao poder como para o inimigo que o ocupa, o aparelho burocrático continua geralmente funcionando da mesma forma como funcionava no governo legal até então existente (WEBER, 1922/1994, p. 146).

Ocorre que, se de uma parte a burocracia dá certa previsibilidade e calculabilidade para as ações de governo, de outra parte o seu protagonismo acaba por reduzir a importância dos canais democráticos, causando, por vezes, desilusão e algum desencanto com o regime.

Como bem aponta Mounk (2018, p. 58-59), em um mundo cada vez mais complexo, a legislatura, outrora um dos mais importantes organismos políticos, vem perdendo muito do seu poder para os tribunais, para os burocratas, para os bancos centrais e para os tratados e organizações internacionais, reduzindo-se assim, cada vez mais, a capacidade do povo de exercer efetiva influência política[89].

De fato, o que se tem observado nas democracias liberais é que as demandas populares cada vez mais cedem espaço à interferência de grupos de burocratas e tecnocratas os mais diversos, que acabam protagonizando a formulação de políticas públicas nas mais

---

[89] No original: “the legislature, once the most important political organ, has lost much of its power to courts, to bureaucrats, to central banks and to international treaties and organizations” (MOUNK, 2018, p. 58-59).

diferentes áreas, sendo cada vez mais ostensivas, como aponta Mounk (2018), a atuação política de bancos centrais, agências independentes e agências reguladoras, o que acaba por enfraquecer o papel dos representantes eleitos na formulação de políticas públicas.

A questão revela-se especialmente grave, mesmo porque toda a história do desenvolvimento do Estado moderno parece identificada, particularmente, com a da moderna burocracia, estando as formas de dominação burocrática em ascensão em todas as partes (WEBER, 1922/2016, p. 546).

Para além da tecnocracia e burocracia intrínseca à estrutura administrativa do Estado, lembra ainda Mounk (2019, p. 82-101) da atuação cada vez mais alargada das Cortes Constitucionais, do ativismo judicial, bem como da enorme gama de tratados e de organizações internacionais que impactam a política interna de muitas democracias, para mostrar que, em muitas áreas das políticas públicas, o povo não mais tem qualquer influência real, o que na prática significa erosão democrática.

Toda essa forma de governança, então, passa a compor o sistema, o *establishment*, do qual a retórica populista se vale como alvo de suas investidas, resultando daí a nota *anti-establishment* do populismo, que, em uma visão apressada, como já mostrei, parece flertar com o ideal democrático. Muito lúcido, nesse particular, o apontamento de Przeworski (2021, p. 155), quando mostra que "é natural que, quando as pessoas participam de sucessivos processos eleitorais, assistem às trocas de governo e descobrem que suas vidas continuam as mesmas, elas acreditem que existe algo de errado com 'o sistema', ou com 'o *establishment*'".

Reforça Rummens (2017, p. 567), contudo, que a tecnocracia e o populismo, como opostos que mutuamente se relacionam, configuram ambos, igualmente, perigosas ameaças à democracia liberal[90]. De fato, ainda com Rummens (2017, p. 567), a tecnocracia torna o poder elusivo e invisível, de modo que os cidadãos não mais conseguem entender quem decide e em favor de que se está a decidir.

Paradoxal, nesse ponto, é que, conquanto a excessiva burocracia seja com frequência apontada como causa de erosão democrática, e, por conseguinte, como motivo de ascensão do populismo, cuja retórica explora o fenômeno, há quem nela aposte como medida estrutural reativa ao populismo. Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 178), por exemplo, identificam, dentre o vasto catálogo de diretrizes estruturais de contenção do movimento populista, a

---

[90] Nas palavras de Rummens (2017, p. 567), "populism and technocracy are not simply opposite threats; they also seem trapped in a mutually reinforcing dynamic with liberal democracy caught in the middle. Populists attempt to restore popular control over society in an age of technocratic depoliticization. Technocrats, in turn, perceive the rise os populism as proof of the chaotic nature of democracy and as an incdntive to further insulate key police decisions from the vagaries of an unpredictable electorate".

aposta no fortalecimento da "burocracia racional baseada em competência e *expertise*, e não no carisma e tradição", com a limitação da influência do governante populista sobre a burocracia estatal "através de monitores que podem limitar a margem discricionária do governo como, por exemplo, o não cumprimento de leis manifestamente inconstitucionais". Mas a questão das mazelas democráticas e das medidas estruturais reativas não se encerra aí, comportando análise mais alargada.

Especialmente a partir do fim da *guerra fria*, o pensamento pautado pelo mercado e a conseguinte lógica da compra e venda passaram a desfrutar de inédito prestígio ao redor do mundo, passando a vida social a ser pautada cada vez mais pelos valores do mercado (SANDEL, 2019, p. 11).

Na era do triunfalismo do mercado e da pungente ofensiva neoliberal, prestigia-se o mercado na alocação de recursos e na formulação das políticas públicas, ao argumento de que as escolhas democráticas revelam-se ineficientes e defeituosas, adotando o neoliberalismo econômico como ideia central de suas colocações, como mostra Przeworsky (1995, p. 26-27), a posição de que "o mercado aloca recursos para todos os usos mais eficientemente do que as instituições políticas", e que "mesmo que o mercado falhe em funcionar eficientemente, não há garantias de que o Estado fizesse melhor".

Tal posição, porém, ignora, conforme Dias Junior e Salgado (2021, p. 674), o fato de que, mesmo que o Estado apresente falhas em funcionar eficientemente, não há garantias nem exemplos históricos de que o mercado faça melhor para toda a coletividade, além do que se faz imprescindível a problematização do próprio conceito de eficiência para além da esfera privada, atentando-se para o fato de que a eficiência no campo estatal demanda legitimidade (GABARDO, 2003) e resultados compartilháveis com esteio na igualdade.

Avessas às instituições políticas, as posições neoliberais, priorizando os ditames do mercado, apontam, ainda segundo o relato de Przeworsky (1995, p. 29-31), que "o processo democrático é necessariamente defeituoso e os cidadãos são racionalmente ignorantes e manipuláveis", muitas vezes sendo chamados a decidir sobre questões que sequer lhe afetam diretamente ou acerca das quais pouco ou quase nada conhecem, argumento esse que, epistocrático e elitista, não se coaduna com uma democracia inclusiva.

A partir dessas concepções, como alerta Mouffe (2018, p. 4), a globalização neoliberal foi apresentada como um destino que se tinha de aceitar, e, assim, as questões políticas foram reduzidas a meras questões técnicas, a serem tratadas por técnicos, não

deixando ao cidadão espaço para qualquer escolha real entre projetos políticos distintos, reduzindo-se o seu papel à aprovação das políticas racionais elaboradas por esses técnicos[91].

Nesse mesmo sentido, enfatiza Dalton (2017, p. 218) que o objetivo da democracia não é maximizar a eficiência, mas equilibrar os interesses sociais, em busca de boas ou, eventualmente, de melhores decisões, sugerindo a evidência empírica que um público ativo e uma boa governança caminham em par[92].

Com Salgado, pontuei ainda que, em Estados cujos mecanismos de escolhas sociais e definições de políticas públicas sejam orientados prioritariamente pelas regras de mercado, desconsiderando a análise de preferências políticas individuais e coletivas, direitos humanos, notadamente os direitos sociais e culturais, parecem ficar confinados a ambientes de maior fragilidade e incerteza, uma vez que o grau de eficiência em sua satisfação não pode ser mensurado exclusivamente pela pretensa racionalidade das regras inerentes ao procedimento de mercado (DIAS JUNIOR; SALGADO, 2021, p. 675).

Com efeito, como pondera Sandel (2019), há coisas que o dinheiro não compra, fazendo-se necessário, em nome do vigor democrático, um debate público sério acerca dos limites morais do mercado e acerca do papel e do alcance do mercado no cotidiano social e nas relações humanas, pois muitas vezes princípios democráticos que deveriam ser respeitados, notadamente relacionados à igualdade material, são descartados em nome da prevalência dos valores de mercado (DIAS JUNIOR; SALGADO, 2021, p. 676).

Nas palavras de Sandel (2019, p. 19), "um debate sobre o limite moral do mercado nos permitiria decidir, enquanto sociedade, em que circunstâncias os mercados atendem ao bem púbico e quais aquelas em que eles são intrusos".

Movendo-se sob a égide da era do triunfalismo de mercado, encontra a democracia na pretensa racionalidade dos valores do mercado outro de seus antagonistas, certamente repousando nessa disputa mais um dos fatores do processo de erosão que experimenta. Não sem razão, Bugaric (2019, p. 392) afirma que as raízes da reação populista (*populism backlash*) que se tem observado ao redor do mundo estão fincadas na economia política do capitalismo moderno.

---

[91] "Neoliberal globalization was seen as a fate that we had to accept, and political questions were reduced to mere technical issues to be dealt wuth by experts. No space was left for the citizens to have a real choice between different political projects and their role was limited to approving the 'rational' policies elaborated by those experts" (MOUFFE, 2018, p. 4).

[92] "But democracy's goal is not to maximize efficiency, but rather to balance social interests and eventually make good (or at least better) decisions. The empirical evidence suggests that an active public and good governance go together" (DALTON, 2017, p. 218).

Para González Jácome (2015, p. 27-29), a crise da democracia liberal passa necessariamente pela luta entre modelos de desenvolvimento econômico, onde, de um lado, estão movimentos orientados à integração internacional pela via do mercado, e, de outro, movimentos que questionam esse modelo de excessiva dependência em relação à ortodoxia do livre mercado, tensão essa responsável por disputas constitucionais nos diversos países da América Latina, com reflexos na conformação de suas democracias.

A excessiva dependência de muitos países aos imperativos do mercado internacional, sem dúvida, tem contribuído para o desgaste da democracia liberal, acentuadamente na periferia global, afastando o protagonismo do cidadão nos espaços de deliberação política. Tão relevante se apresenta essa relação entre economia e democracia que Ferrajoli (2018, p. 521) é incisivo ao sustentar que o principal fator da crise política que abre espaço ao populismo reside precisamente na deterioração da relação entre política e economia.

Como aponta Ferrajoli (2018, p. 521), não mais é a política que governa a economia nem são mais os governos e parlamentos que ditam as regras aos conglomerados econômicos e financeiros, assim como não mais são os Estados que asseguram a concorrência entre as empresas, uma vez que, atualmente, o mercado econômico-financeiro, esse ser soberano, invisível e irresponsável, é que governa a política, ditando regras aos poderes políticos e colocando os Estados em concorrência entre si. Na síntese de Dahl (2005, p. 177-178), parece que “o destino de um país nunca está inteiramente nas mãos de seu próprio povo”.

Na análise de Abreu (2008, p.196), o poder que supostamente deveria emanar do povo acabou por se mostrar tão subordinado a uma série de condições materiais, ideológicas e regras do processo hegemônico “que sua realização tornou-se mediada e dependente dos processos, das instituições e dos embates entre as elites profissionais”, convertendo-se essas elites em “gestoras da articulação política do consentimento, dos programas apresentados na campanha eleitoral e das normas e procedimentos preexistentes que estruturam a participação eleitoral”.

Gilens e Page (2014), em interessante pesquisa na qual buscaram identificar quem de fato governa na democracia dos Estados Unidos da América, agruparam em quatro as principais tradições teóricas sobre o tema, por eles denominadas como *Majoritarian Electoral Democracy*, *Economic-Elite Domination*, além de dois tipos de pluralismo de grupos de interesse, o *Majoritarian Pluralism*, como grupos de interesses de massas, e o *Biased Pluralism*, como grupos de interesses restritos, com predomínio neste último das corporações, associações de negócios e grupos profissionais.

Após analisarem o impacto de cada qual dessas tradições teóricas na democracia estadunidense, Gilens e Page (2014) chegaram à conclusão de que a maioria, de fato, não governa, e que, quando a maioria dos cidadãos discorda das elites econômicas ou dos grupos organizados de interesses, essa maioria geralmente perde[93].

O que se vê, portanto, é que nos países com regime político conformado pelo arranjo democrático liberal e representativo, como o Brasil, a opinião do povo tem sido cada vez menos levada em consideração na formatação das políticas públicas, e esse certamente é um fator de crise do modelo democrático e de ascensão do populismo.

Perdendo o entusiasmo com a política e se enxergando impotentes no complexo emaranhado de *players* que mistura mercado, burocratas e atores políticos os mais diversos a ditar o rumo dos governos e das políticas públicas, desencantam-se os cidadãos com a democracia, enfraquecendo com isso o próprio regime, conquanto ainda lhe sejam ao menos formalmente asseguradas as suas liberdades clássicas de opinião e de associação, bem como o seu direito de sufrágio.

O padrão hegemônico neoliberal, atrelado à prevalência do consenso racional, do elitismo, da formalidade e da burocracia, em detrimento da soberania popular, tem desarticulado o necessário equilíbrio entre democracia e liberalismo. Como aponta Mouffe (1993, p. 6), a democracia se enfraquece e corre perigo quando se vê incapacitada para apreender o elemento político, as discussões, os antagonismos e os conflitos sociais, de maneira que um processo democrático saudável exige um choque vibrante de posições políticas e um conflito aberto de interesses[94].

Na advertência de Müller (2016, p. 103), embora o populismo não seja um corretivo da democracia liberal, ele pode ser um fenômeno importante para deixar claro que parte da população, de fato, pode não estar sendo representada, notadamente nos tempos atuais, em que, como aponta Mounk (2019, p. 35-37), renegociam-se os contornos básicos da política e da sociedade, com o aprofundamento acentuado de divergências e contínuas contestações às regras do jogo.

Certamente tudo isso contribui para desgastar o comprometimento do povo para com a democracia liberal e para com suas instituições. Para que uma democracia esteja segura, é preciso de que a maioria dos cidadãos esteja com ela fortemente comprometida, bem como é

---

[93] "In The United States, our findings indicate, the majority does *not* rule – at least not in the causal sense of actually determining policy outcomings. When a majority of citizens disagrees with economic elites or with organizes interests, they generally lose (GILENS; PAGE, 2014, p. 576).

[94] "A healthy democratic process calls for a vibrant clash of political positions and an open conflict of interests" (MOUFFE, 1993, p. 6).

imprescindível que a maioria dos cidadãos rejeite alternativas autoritárias, e ainda que os partidos políticos e movimentos com poder real concordem com a importância das regras e das normas democráticas básicas (MOUNK, 2019, p. 131). Todavia, o que se observa é que, em muitos lugares, parte do povo começa a desacreditar dos resultados da democracia.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a maioria dos cidadãos diz não confiar em seus políticos e em suas instituições. Segundo dados da pesquisa *Gallup*, em 2014, apenas 30% (trinta por cento) confiavam na Suprema Corte, apenas 29% (vinte e nove por cento) confiavam na Presidência e apenas 7% (sete por cento) confiavam no Congresso (MOUNK, 2018, p. 125-139).

Esses níveis elevados de insatisfação com o sistema político, por seu turno, acabam ocasionando o desinteresse da população para com a política, o que enfraquece a própria democracia, a partir do momento em que o regime se despolitiza, como mostra Mouffe (1993).

Essa insatisfação se repete na Europa e em muitos outros países, inclusive no Brasil, onde também cidadãs e cidadãos estão confiando cada vez menos nas atrizes e nos atores políticos e nas instituições democráticas, desconfiança essa que guarda relação com a visão cada vez mais negativa acerca de seus governos.

No Brasil, pesquisa realizada pelo *Jornal Folha de São Paulo* e pelo *Instituto de Pesquisas Datafolha* apontou que, em julho de 2019, apenas 28% (vinte e oito por cento) da população brasileira confiava muito na Presidência da República, enquanto que apenas 17% (dezessete por cento) confiava muito no Supremo Tribunal Federal e 24% (vinte e quatro por cento) confiava muito no Poder Judiciário como um todo, ao passo em que irrisórios 7% (sete por cento) e 4% (quatro por cento) da população confiavam muito no Congresso Nacional e nos partidos políticos, respectivamente[95].

Reforça Mounk (2019, p. 130) que as críticas não mais se restringem aos governos ou mesmo às instituições democráticas, passando a alcançar a legitimidade do próprio regime democrático em si.

Resultados de pesquisas feitas nos Estados Unidos e na Europa na última década, perguntando até que ponto é importante viver em uma democracia, apontam que quanto mais jovens as gerações, menos essencial se lhes apresenta viver em uma democracia, o que é um dado preocupante em relação ao futuro da democracia. Nos Estados Unidos, por exemplo, 1

---

[95] Pesquisa realizada entre 04 e 05 de julho de 2019. Pesquisa completa disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdfci.pdf . Acesso em: 01/04/2020.

(um) em cada 4 (quatro) jovens acredita que a democracia é um regime *ruim* ou *muito ruim* de governo (MOUNK, 2019, p. 132-139).

Ainda nos Estados Unidos, pesquisa indagando se um governo com um líder forte, desobrigado de eleições e que não necessitasse do apoio de uma legislatura poderia ser um bom sistema de governo apresentou resultado que aponta que, em 1995, 34% (trinta e quatro por cento) dos jovens entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos consideraram que esse sistema poderia ser *bom* ou *muito bom*, percentual esse que subiu para 44% (quarenta e quatro por cento) em 2011. Na população estadunidense em geral, esse percentual era de 24% (vinte e quatro por cento) em 1995 e chegou a 32% (trinta e dois por cento) em 2011. Em 2017, esse percentual de apoio a líderes autoritários chegou na Alemanha a 33% (trinta e três por cento), na França, a 48% (quarenta e oito por cento), e no Reino Unido, a 50% (cinquenta por cento) (MOUNK, 2019, p. 132-139).

No Brasil, pesquisa realizada pelo *Centro de Política e Economia do Setor Público* da *Fundação Getúlio Vargas*, também em 2019, apontou que 58% (cinquenta e oito por cento) da população brasileira não se mostrava àquela época satisfeita com o funcionamento da democracia no Brasil, enquanto para 40% (quarenta por cento) da população brasileira a democracia não é a melhor forma de governo[96].

Também no Brasil, pesquisa realizada em dezembro de 2019 pelo *Jornal Folha de São Paulo* e pelo *Instituto de Pesquisas Datafolha* apontou que para 34% (trinta e quatro por cento) dos cidadãos a democracia não é sempre nem necessariamente a melhor forma de governo[97].

Ainda no que se refere ao Brasil, dados do *Latinobarômetro* referentes ao ano de 2020 apontaram que 39,7% (trinta e nove vírgula sete por cento) dos entrevistados consideravam a democracia preferível a qualquer outro regime, enquanto 11,4% (onze vírgula quatro por cento) dos entrevistados disseram ser preferível, em algumas circunstâncias, um regime autoritário a um regime democrático. Para uma considerável parcela de 36,0% (trinta e seis por cento), por fim, nenhuma diferença fazia ser ou não ser democrático o regime político[98].

---

[96] Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Centro de Política e Economia do Setor Público. Opinião pública brasileira e seu lugar no Barômetro das Américas. 2019.

[97] Pesquisa realizada entre 05 e 06 de dezembro de 2019. Pesquisa completa disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/01/02/42a3a1405e015b37af0facb59e438492osdemo.pdf . Acesso em: 01.04.2020.

[98] Os dados podem ser consultados a partir de: https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp. Acesso em: 16.10.2022.

Como se percebe, são índices elevados de desconfiança para com o regime democrático e suas instituições, que servem para reforçar que a democracia não é uma conquista perfeita e acabada, necessitando de ser continuamente defendida e revigorada.

No duelo político entre populismo e democracia, o populismo ascende a partir do enfraquecimento da democracia, aproveitando-se a liderança populista do desencanto da cidadã comum e do cidadão ordinário com uma democracia liberal elitista, racionalista, burocrática e economicamente orientada segundo os ditames do padrão hegemônico neoliberal, que, conquanto lhe reconhecendo, ao menos formalmente, direitos e liberdades clássicas, lhe tolhe a efetiva participação política e lhe suprime direitos sociais.

Idealmente considerada, uma democracia vibrante e consistente certamente deve ser algo mais que um regime formal minimalista de escolha de governantes meramente garantidor de liberdades clássicas. Como enfatizei com Salgado (DIAS JUNIOR; SALGADO, 2021, p. 678), quando excessivamente apegada ao seu componente liberal, as democracias mostram-se incapacitadas para a promoção de direitos humanos considerados em suas múltiplas dimensões, dado que apenas guarnecem as liberdades clássicas inseridas na esfera do não-Estado, assegurando uma igualdade formal sem maior preocupação deontológica com a promoção de uma igualdade material, substantiva, no sentido positivo a que se refere Miranda (2000, p. 237-239).

Como advertem Dowdle e Wilkinson (2017, p. 27), essa igualdade material é um fator importante para o sucesso da democracia constitucional, de modo que questões de igualdade material não podem ser simplesmente compensadas por uma maior promoção de igualdade formal, como o faz o liberalismo estrutural[99].

Certamente não basta ao regime democrático assegurar liberdades sob o manto de uma igualdade formal, como procuram fazê-lo versões minimalistas da democracia liberal. Cabe-lhe, mais que isso, a tarefa de promoção de igualdade material, de proteção de minorias, de erradicação da pobreza, de construção de um mundo solidário, com paz e desenvolvimento (DIAS JUNIOR; SALGADO, 2021, p. 680), notadamente em um cenário de frenéticas transformações e renovados desafios diante de demandas cada vez mais complexas, que envolvem, para além das liberdades clássicas, questões como qualidade de vida, imigração,

---

[99] "[…] This causes structural liberalism to privilege demands for procedural or formal equality over demands for material equality; and that, in turn, causes it generally to privilege demands for economic (neo-)liberalism over demands for social democracy. But as has been re-emphasised since the Global Financial Crisis, material equality is an equally important factor for constitutional success: issues of material equality cannot be compensated for simply by promoting greater procedural (formal) equality" (DOWDLE; WILKINSON, 2017, p. 27).

natureza, territórios, minorias, discussões de gênero, saúde, novos ajustes de relações familiares, distribuição de renda, desenvolvimento humano.

Conforme Dias Junior e Salgado (2021, p. 680-681), não é suficiente ao êxito de um regime democrático, portanto, a ocorrência de eleições livres, mesmo quando idôneas, nem mesmo a possibilidade ampla de contestação pública, nem a existência de oposição, nem o sufrágio universal, nem o direito de associação, nem a competição política equilibrada, nem as liberdades civis. Tudo isso é importante, mas se vem mostrando insuficiente, mesmo porque, no limite, a democracia há de ser concebida como um sistema igualitário, em que pessoas comuns possam contrabalancear a influência desproporcional de plutocratas e autocratas (DALTON, 2017, p. 185)[100].

Como reconhece Dahl (2005), a democracia plena envolve outras dimensões para além da ampla possibilidade de contestação pública e de participação política em eleições. Desconsiderar tais fatores é dar aval ao argumento de Abreu (2008, p. 193-196), segundo o qual o que se convencionou chamar de democracia é o "sistema de participação eleitoral dos cidadãos pelo sufrágio universal", sistema esse "previamente regulado para legitimar os dirigentes políticos", em que "o cidadão governado e passivo apenas vota em uma das propostas de gestão oferecidas no mercado eleitoral", sendo os interesses e compromissos com esse cidadão passivo, em geral, "os últimos a serem considerados no processo de consulta".

A crítica de Abreu (2008) é de fato contundente, e, ao longo de sua obra, deixa clara a sua posição no sentido de que, em uma sociedade economicamente cindida, repleta de indivíduos subalternos que titularizam direitos sociais compensatórios e direitos políticos instituídos como meio de nivelamento formal de classes sociais materialmente desiguais entre si, o estatuto moderno da cidadania, notadamente alicerçado no direito de sufrágio, é concebido segundo os ditames do poder hegemônico, como mero processo de ordenação do pertencimento. Para Ferrajoli (2018, p. 519-520), sistemas desse tipo, baseados na passividade política do povo dito soberano, evocam uma verdadeira *demopatia*[101].

É precisamente o conjunto dessas mazelas que enfraquecem a democracia liberal que costuma abrir espaço a lideranças populistas, as quais, apresentando-se ao povo como *outsiders*, fazem uso da retórica *anti-establishment*, aproveitando-se especialmente da

---

[100] "We think of democracy as an egalitarian system in which average citizens can counterbalance the disproportionate influence of plutocrats and autocrats" (DALTON, 2017, p. 185).

[101] "Sitemi politici di questo tipo, basati sulla passivizzazione o peggio sull'astensione e sulla tacitazione del cosiddetto popolo sovrano meriterebbero un nome diverso: demo-patia, o demo-astenia o demo-afasia o simili, ovviamente aperti a involuzione autoritarie" (FERRAJOLI, 2018, p. 520).

acessibilidade e das facilidades oferecidas pelas redes sociais para espalhar predileções moralistas, antielitistas e antipluralistas. Com o fácil e amplo acesso às múltiplas redes sociais, a liderança populista, comunicando-se diretamente com a população, e avesso a qualquer mediação dessa relação, passa a desprezar inclusive os partidos políticos, cada vez mais enfraquecidos, fragilizados e desgastados.

Os partidos políticos, de fato, peças-chave na engrenagem política das democracias contemporâneas, experimentam, aqui e algures, processo de acentuado desgaste, fato esse que, ao tempo em que revela muitas das insuficiências atribuídas modelo partidário, certamente fomenta esse momento de *deficit* democrático atualmente vivenciado por muitas democracias liberais representativas.

Na análise de Costa (2012, p. 300), as democracias representativas estão hoje marcadas pelo "formalismo da representação", o que muito se deve à "autorreferencialidade dos partidos políticos". Para Santana (2018, p. 178), a "atuação empresarial" dos partidos os distancia da sociedade.

É que o partido político, como mostra Costa (2012, p. 286), vem progressivamente perdendo a sua capacidade de propor uma visão política global, apresentando-se, atualmente, amiúde, como mais um *lobby*, junto a outros tantos, o que acentua o seu caráter oligárquico, elitista, verticista e autorreferencial, convertendo-se em espaço onde predominam vínculos clientelares, de modo que, conquanto permaneçam vivas as instâncias de participação ativa na sociedade, "estas encontram cada vez menos no partido político um instrumento para exprimir-se, e, além de tudo, custam a identificar canais alternativos".

A crise dos partidos políticos que se tem observado no Brasil, aliás, segue tendência global. Segundo Issacharoff (2018, p. 485), o que se tem observado em diversos países é a dissolução da disciplina dos partidos políticos em favor de uma política de agência livre formada em grande parte em torno da personalidade de indivíduos ou de questões momentâneas, desprovida de uma presença institucional sustentável.

Para Innerarity (2017, p. 50-52), os partidos políticos, como instâncias de mediação por meio das quais se formam a vontade política e o antagonismo que servem de base para as decisões coletivas, estão muito longe de cumprirem satisfatoriamente o papel que talvez deles se devesse esperar, como o de tentar assegurar que a influência dos cidadãos não seja dispersa, episódica e desigual, como o de servirem como instrumentos de formação do pessoal político e de gestão da circulação da classe política pelas instituições, a partir de uma ideia de organização política que contribua para tornar inteligível o mundo, orientando as decisões dos cidadãos e oferecendo canais de efetiva participação política.

Aliás, segundo, Innerarity (2017, p. 51-52), a crise dos partidos deu ensejo a uma encruzilhada, uma vez que, como adverte, ou se criam partidos melhores, ou se adentra em "um espaço amorfo cujo território será ocupado por tecnocratas e populistas", uma vez que pelos partidos é que as pessoas se congregam, ou ao menos se deveriam congregar, em derredor de um programa ideológico, não se limitando a expressar sua confiança em um único indivíduo, como ocorria nos primórdios do governo representativo.

O que se observa atualmente, ao menos na realidade do Brasil, é que os partidos políticos, em sua grande maioria, não mais perseguem uma clara autoafirmação ideológica. Ao contrário, na sociedade fragmentada, como aponta Salgado (2015, p. 105), os partidos políticos, na busca de atingir mais adeptos, dissolvem seus programas e suas imagens, o que faz com que as democracias contemporâneas não mais se identifiquem com partidos de forte conotação ideológica, e, assim, "as siglas pouco significam e podem ser facilmente intercambiadas".

Para Bonavides (2013, p. 299), o desgaste dos vínculos entre o povo e os partidos políticos, partidos esses não raro corrompidos, acaba por resvalar nas casas legislativas, cuja representação se vê dominada ou mesmo esmagada pela direção partidária, de maneira que o partido, a esta altura, já não é o povo, "mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática".

Conforme Neisser (2016, p. 66), ainda que não faça parte do conceito de partido político uma necessária identidade ideológica entre seus componentes, sendo o partido antes uma comunhão de um projeto de poder, se a tal compartilhamento de projeto de poder se somar alguma semelhança ideológica, tanto melhor, porquanto mais estáveis e sólidas seriam essas relações, realidade essa da qual os partidos, todavia, estão hoje muito distantes.

Mais contundentes, Daly e Jones (2020, p. 509) chegam mesmo a dizer que a crescente onda de ameaças à democracia liberal, mundo afora, acaba sendo, por muitas maneiras, uma ameaça partidária, causada pelo próprio sistema partidário, a partir da eclosão, em tempos mais recentes, de diversos partidos antidemocráticos, notadamente partidos políticos populistas.

Com acerto, observa Scheppele (2018b, p. 497) que partidos políticos fragilizados e ideologicamente desorientados enfraquecem a democracia e abrem espaço ao populismo, uma vez que, em cenários assim, líderes acabam por chegar ao poder sustentados por partidos políticos talhados a seu molde pessoal, apagando, dessarte, os últimos vestígios dos partidos

políticos convencionais. A partidos políticos em colapso, vaticina Scheppele (2018b, p. 496), costumam seguir democracias em colapso[102].

Para Barber (2019, p. 136-137), um sistema partidário saudável dificultaria a ascensão de lideranças populistas, mesmo porque, em última análise, a existência de um conjunto vibrante de partidos políticos serve para mostrar que sempre haverá alternativas a lideranças populistas.

Com partidos enfraquecidos, desgastada pelo liberalismo político elitista, refém de uma excessiva burocracia, submissa aos interesses hegemônicos do neoliberalismo econômico e desafiada cotidianamente na vitrine virtual pelo moralismo populista, a democracia liberal, de fato, precisa de reencontrar seu rumo.

Admiro, contudo, a confiança que muitos democratas depositam no fortalecimento dos partidos políticos, no êxito de medidas estruturais de ordem econômica e na assimilação social gradativa dos valores democráticos como remédios contra a ameaça populista.

Bugaric (2019, p. 395-398), por exemplo, conquanto reputando complexas as raízes do populismo, aponta que uma de suas principais causas reside indubitavelmente nas reformas estruturais neoliberais das últimas décadas, propondo que os democratas devem articular uma alternativa coerente a essas políticas econômicas fracassadas, aduzindo que somente uma política econômica que promova crescimento, melhores empregos, melhores salários e inclusão social pode conter a maré populista autoritária e nacionalista. Para Bugaric (2019, p. 392), os democratas precisam de se reinventar para responder aos anseios sociais.

Mounk (2019, p. 257-280), como remédio à ameça populista, também aposta no conserto da economia, propondo medidas de ordem tributária e inovações em temas como habitação, produção e trabalho.

A economia, de fato, tem grande importância na sustentação da democracia, tanto que não causa surpresa que a ameaça populista e autoritária seja ainda maior em países economicamente menos desenvolvidos, com maiores índices de pobreza e menores índices de desenvolvimento humano, e maior ainda em países como o Brasil, cuja democracia, historicamente, ainda se busca consolidar.

Analisando o desempenho e padrões de governo em 36 (trinta e seis) países considerados democráticos, Lijphart (2003, p. 81) conclui que as democracias mais antigas, e, nesse sentido, as mais consolidadas, são as que correspondem aos países mais ricos, de modo

---

[102] Conforme Scheppele (2018b, p. 496): “Collapsing democracies follow on collapsing political parties. In short, democracy is in trouble when the party is over”.

que a duração da experiência democrática está muito fortemente relacionada ao desenvolvimento econômico.

Contudo, ciente de que consertar a economia não basta, Mounk (2019, p. 281-300) aponta outras providências que reputa imprescindíveis para debelar os ataques populistas contra os regimes democráticos, apostando com entusiasmo na reconstrução da confiança na política e na renovação da fé cívica.

Explicando como se daria essa reconstrução da confiança na política, Mounk (2019, p. 286) clama pelo restabelecimento de formas tradicionais de boa governança, e diz, com admirável convicção, que, para reconquistar a confiança da população, "os políticos terão de se ater à verdade em suas campanhas". Mais que isso, Mounk (2019, p. 286-288) conclama políticos e jornalistas à adesão a essas normas de boa governança e propõe que as nações tomem medidas bem mais robustas para reformar o sistema político e diminuir a influência do dinheiro na política.

Evidentemente que todas essas medidas não hão de prescindir de uma aposta na educação cívica democrática, base para a assimilação social dos valores do regime e para a criação de uma geração de cidadãos comprometidos com a democracia.

Para Mounk (2019, p. 290-297), "a melhor maneira de defender a democracia liberal continua sendo a de sempre: levar a sério a tarefa de transformar as crianças em cidadãos." A partir da educação cívica, os estudantes tornar-se-iam decididos a defender "as grandes conquistas da democracia liberal", retificando as eventuais injustiças do regime.

Enfim, conclui Mounk (2019, p. 298-314) sua profissão de fé cívica admoestando que "todos temos o dever solene de preservar e promover as instituições democráticas", e, para tanto, "podemos ir às ruas enfrentar os populistas e podemos lembrar a nossos compatriotas as virtudes da liberdade e da autonomia", para que, ao final, vitoriosa a democracia, se possa, com dignidade e determinação, trazer talvez os adversários populistas "de volta para o lado da democracia".

Admiro, repito, a fé cívica de quem aposta em pactos sociais de tal naipe, porque parecem acreditar realmente na efetividade daquilo que propõem, em um autêntico exercício de confiança genuína e quase pura no êxito democrático unicamente a partir da transformação de pessoas comuns em cidadãos.

Mounk não está sozinho nessa empreitada romântica. Nessa mesma linha parecem caminhar Levitsky e Ziblatt (2018, p. 194-218), para quem a democracia precisa de ser salva, e, sendo a democracia "um empreendimento compartilhado", seu destino "depende de todos nós".

Conforme apregoam Levitsky e Ziblatt (2018, p. 218), a salvação da democracia, ao menos no caso estadunidense, ao qual especificamente se reportam, passa pela restauração e pela extensão a toda a sociedade das normas básicas que outrora a protegiam, tais quais o igualitarismo, a civilidade, o sentido de liberdade e o propósito compartilhado, a par da luta por uma justiça social.

Tormey (2019), por seu turno, adverte que, para que o populismo autoritário[103] não prevaleça sobre a democracia, faz-se necessário "recuperar a percepção de que a política é importante".

Também Scheppele (2018a), voltando sua atenção à ascensão do populismo por meio do que caracteriza como legalismo autocrático[104], insiste em que a vitória da democracia sobre o populismo passa necessariamente por um processo de formação cidadã para a resistência aos autocratas. Para Scheppele (2018a, p. 583), aqueles que trabalham no campo do direito constitucional precisam de olhar para a nova autocracia para acompanhar em detalhes como ela funciona, e, então, precisam de educar civicamente os demais, ensinando-os a reconhecer os novos sinais de perigo, sempre considerando que um cidadão treinado para resistir aos legalistas autocratas deve ser educado nas próprias ferramentas da lei, devendo-lhe ser dispensado um treinamento constitucional[105].

Scheppele, portanto, é mais uma dentre tantas e tantos que apostam na formação cidadã como meio mais eficiente e seguro de combater a ameaça populista.

Por aqui, do lado de baixo da linha do Equador, há também quem aposte em soluções desse jaez, a exemplo de Reis (2019, p. 286), quando assevera que "virar o jogo atual e efetuar as mudanças necessárias depende menos de atalhos e mais da persuasão das consciências", vale dizer, "menos do Estado ou de líderes carismáticos e de partidos políticos" e "mais da cidadania ativa e consciente", sendo esse o único caminho para "conferir vitalidade e força a uma democracia que se quer renovada e não destruída".

Em rumo parecido, visando ao combate contra o retorno de modelos políticos autoritários, Schwarcz (2019, p. 220) aposta em "um projeto de nação mais inclusivo e

---

[103] Para Tormey (2019), não há redundância na nomenclatura *populismo autoritário*, uma vez que parte ele da premissa, aqui já afastada, de que nem todo populismo é necessariamente autoritário.

[104] Como já dito ao início, Scheppele (2018a) argumenta que se está diante do fenômeno do legalismo autocrático quando mandatos eleitorais e mudanças constitucionais são utilizados a serviço de uma agenda iliberal.

[105] "Those of us who work in the field of constitutional law have to stare into the face of the new autocracy to track in detail how it works […]. Then, we need to educate others. Civic education needs to teach people to recognize the new signs of danger […]. A citizenry trained to resist the legalistic autocrats must be educated in the tools of law themselves […]. Citizens need to be trained as constitutionalists" (SCHEPPELE, 2018a, p. 583).

igualitário": "apenas o investimento numa formação educacional sólida, ampla e equânime pode abalar o ceticismo que tomou a sociedade brasileira e animar a boa utopia de uma sociedade mais informada, leitora, crítica e capaz de dialogar".

Confesso-me um tanto cético, contudo, quanto ao pleno êxito, especialmente em curto prazo, dessa formação cidadã ou dessa persuasão das consciências. Parafraseando Müller (2016, p. 5), desconfio dessas atitudes liberais paternalistas/maternalistas que parecem prescrever terapias aos cidadãos.

Para além desse paternalismo/maternalismo, há os que, reconhecendo as reticências do padrão representativo, colocam todas as suas esperanças em uma versão mais participativa do regime democrático, ao argumento de que, vivenciada para além do padrão liberal, a democracia não se pode resumir ao insuficiente paradigma representativo, havendo que se conduzir rumo a uma compreensão mais aprofundada da natureza das novas demandas sociais, com o fomento das múltiplas manifestações possíveis da participação política dos cidadãos na formação da vontade estatal e no funcionamento das instituições do Estado, com o remodelamento do próprio conceito de cidadania, aproximando-o de uma abordagem mais republicana, mais identificada, portanto, no dizer de Costa (2013), com o conceito de ação, tomando-se a cidadania enquanto papel político ativo.

A gênese dessa ênfase em mecanismos de participação democrática, na análise de Costa (2012, p. 300), advém das tensões intrínsecas à própria democracia representativa, a partir das "recorrentes denúncias" quanto aos seus limites e das "numerosas tentativas de superar suas inadimplências", pretendendo a democracia participativa "ser uma tentativa de reação às promessas não mantidas da democracia representativa", capaz de restituir aos sujeitos "uma iniciativa política e uma influência no processo de decisão que parecem hoje comprometidos pelo formalismo do sistema representativo e pelo elitismo dos partidos" (COSTA, 2012, p. 300).

Como aponta Costa (2012, p. 300-301), a democracia participativa surgiu para devolver o poder de fala e de decisão aos sujeitos concretamente operantes na sociedade, invertendo "a lógica verticista que insidiava por dentro a democracia representativa e lhe bloqueava toda potencialidade emancipatória". A democracia participativa, em suma, seria, na visão de Costa (2012, p. 303-307), "não tanto uma 'outra' democracia quanto uma democracia 'melhor'", de caráter universal e inclusivo, "procurando essencialmente mostrar a possibilidade e a oportunidade de combinar o governo dos 'poucos' com as iniciativas e a participação dos 'muitos'".

Ainda para Costa (2012, p. 280-300), “a nova democracia pretende reclamar, para os cidadãos, não somente os direitos políticos, mas uma multiplicidade muito mais articulada de direitos”, de maneira que não apenas todos os direitos devem ser garantidos, eis que devem também ser garantidos a todos, não mais se concebendo uma democracia apartada da participação, ou mesmo uma democracia na qual a participação do cidadão coincida apenas com o momento eleitoral. De fato, já o disse, “a democracia, quando logra agregar ao instituto da representação traços mais incisivos de participação, amplia inequivocamente o conteúdo da cidadania” (DIAS JUNIOR, 2021, p. 26).

Também compartilhando dessa preocupação quanto ao *déficit* participativo e social das democracias contemporâneas, Malkopoulou e Norman (2018, p. 450-455), dizendo-se convictos de que a democracia precisa de se defender do extremismo populista, apostam no êxito do que denominam expressamente de modelo social-democrático de autodefesa (*model of social-democratic self-defence*), modelo esse que lidaria de uma forma mais ampla com o conceito de estabilidade social como base para a reprodução das instituições democráticas.

Como premissa desse modelo social, apontam Malkopoulou e Norman (2018, p. 450) que movimentos extremistas resultam da perceptível impossibilidade a certos setores da população de canalizar suas demandas sociais e econômicas através do sistema político, problema esse para cujo antídoto seria uma organização inclusiva das políticas democráticas, com ênfase na igualdade e na justiça social[106].

Argumentando que as desigualdades sociais e econômicas tornam a sociedade menos resiliente às crises e mais susceptível à instabilidade e à radicalização política, apostam Malkopoulou e Norman (2018, p. 454) em programas inclusivos de justiça social como meio mais efetivo de salvaguarda dos valores democráticos, assegurando uma participação mais ampla, efetiva e contínua dos cidadãos no processo democrático, sendo a justiça social não um fim da democracia, mas sim uma pré-condição para a sua estabilidade[107].

Por fim, há aqueles que, como Rummens (2017, p. 567), sustentam, sem um maior detalhamento, que a democracia liberal precisa de ser reinventada em escala supranacional.

---

[106] Malkopoulou e Norman (2018, p. 451) defendem a adoção do modelo social de defesa democrática argumentando que “political and social integration is a means, not an obstacle, to the fight against extremism”.

[107] Conquanto apostando em um modelo de justiça social inclusivo e propiciador de uma mais aprofundada participação popular no processo democrático como meio mais eficaz de autodefesa do regime, Malkopoulou e Norman (2018, p. 454) reconhecem isso, por si só, não é uma garantia contra o extremismo: “Ensuring broad and regular participation in democratic processes is surely not a guarantee against extremism. However, democratic systems should, as far as possible, spread the stakes in the democratic system broadly across the citizenry to avoid extremism”.

Em apertada síntese, portanto, o populismo, não sendo causa nem corretivo, seria produto da associação das diversas mazelas que acometem o regime democrático, muitas das quais panoramicamente aqui apontadas, de modo que a contraposição de medidas de democracia participativa, medidas econômicas e programas inclusivos de justiça social ao excesso de liberalismo e ao afastamento do povo dos centros de poder, agregada à formação cidadã visando ao fortalecimento da confiança coletiva no modelo democrático, tornariam a democracia imune à ameaça populista. Cessadas as mazelas democráticas, cessados também estariam os sintomas.

Estou firmemente convencido, já o disse alhures (DIAS JUNIOR; SILVA; LEITE, 2018, p. 7), de que sem participação política efetiva não há que se falar em um modelo democrático legítimo, sendo imperiosa uma conjugação e uma proveitosa interação do padrão representativo, pilastra sólida das democracias contemporâneas, com mecanismos participativos que visem ao efetivo empoderamento político do cidadão rumo a um cenário de horizontalização dos espaços de poder, com a reconfiguração do próprio conceito de cidadania.

Também estou convencido de que soluções para os problemas enfrentados pela democracia que se ancoram no conserto da economia, com propostas mais igualitárias quanto a temas como tributação, habitação, produção e trabalho, tanto quanto soluções que apostam na formação cidadã, na educação cívica e na reconstrução da boa política, e, sobretudo, as que põem ênfase na satisfação abrangente dos direitos humanos sociais, são, de fato, medidas que reforçam o espectro que dá vitalidade ao regime democrático.

Inegavelmente, todos esses são caminhos que apontam para soluções substantivas a partir de uma abordagem estrutural dos problemas enfrentados pelas democracias na atualidade, e cujo objetivo central é o reforço do compromisso dos cidadãos para com a própria democracia.

De fato, como já mostrei, a partir de Mounk (2018), para que uma democracia esteja segura é preciso de que a maioria esteja com ela fortemente comprometida, bem como é imprescindível que a maioria rejeite alternativas autoritárias, populistas inclusive, conquista essa que passa necessariamente por todas essas questões acima delineadas.

O problema é que todas as propostas que caminham nesse rumo ostentam um inafastável ponto em comum, que não pode ser negligenciado: são propostas estruturais, de ordem substantiva, que envolvem profundas mudanças políticas, sociais e econômicas, de maneira que, por isso mesmo, seus resultados não poderão ser sentidos em curto prazo.

Com efeito, não se conserta a economia da noite para o dia. Direitos sociais e culturais não se asseguram sem lutas. Minorias apenas paulatinamente se conseguem fazer politicamente incluir. Formação cidadão é um percurso relativamente seguro, porém invariavelmente longo. Participação política é uma construção contínua[108].

Diante dessa constatação, apostar unicamente em medidas políticas participativas, socioeconômicas, cívicas ou educacionais como instrumentos para a salvaguarda da democracia ante a ameaça do populismo parece-me uma estratégia simultaneamente ingênua e perigosa, porquanto até que seus bons frutos sejam colhidos o populismo poderá já haver triunfado, e, como demonstram Gutmann e Stefan (2019), uma vez já estando no poder governantes que se opõem aos postulados democráticos, fica mais árdua a defesa do constitucionalismo democrático e menos eficientes as estratégias de *compliance* constitucional, o que acentua que, no que se refere especificamente ao populismo, a prioridade deverá sempre ter por foco impedir que lideranças populistas cheguem ao poder.

Medidas estruturais de tal magnitude, por seu largo espectro e por suas profundas raízes, são imprescindíveis ao vigor de qualquer democracia. Contudo, quando o assédio populista às democracias é mais incisivo, movendo-se insidiosamente dentro da estrutura da democracia liberal para corroê-la a partir das entranhas de seus postulados, a salvaguarda da democracia exige mais que isso. A sobrevivência da democracia exige, para além das medidas estruturais, *medidas jurídicas diretas de emergência*, por meio de estratégias políticas preventivas que façam uso militante do direito como instrumento democrático. Sobre isso tratarei a seguir.

2.2 MEDIDAS JURÍDICAS DIRETAS DE EMERGÊNCIA E A ESTRATÉGIA POLÍTICA DO USO DO DIREITO COMO MEIO DE DEFESA DEMOCRÁTICA

Em momento anterior, dividi as diversas estratégias de defesa democrática em dois grandes grupos, classificando-as como *medidas estruturais indiretas* e *medidas jurídicas*

---

[108] A Constituição Federal, trazendo enunciados normativos juridicamente eficazes, estabelece um elenco pródigo de direitos sociais e culturais. Quando me refiro às lutas necessárias ao asseguramento de tais direitos, todavia, faço alusão à ideia da efetividade de tais direitos, tomando efetividade como um *plus* em relação à eficácia meramente jurídica, em um sentido aproximado ao sugerido por Kelsen (1934/2003, p. 237), quando identifica a eficácia de uma norma jurídica com o fato de ser ela realmente obedecida e aplicada no mundo dos fatos. Segundo Kelsen (1934/2003, p. 237), "uma ordem jurídica é considerada válida quando as suas normas são, numa consideração global, eficazes, quer dizer, são de fato observadas e aplicadas". Desse modo, como adverte Verdú (2004, p. 125), "quando dizemos que todas as normas da Constituição têm alcance jurídico é preciso entender que essa validade deve tentar coincidir com a *efetividade*". É essa efetividade dos direitos sociais e culturais que não se costuma opera sem lutas.

diretas de emergência. De fato, como reconhece Barber (2019, p. 137), há múltiplos meios possíveis de inibir a ascensão do populismo ao poder.

A salvaguarda democrática frente ao populismo, como já antecipei, não prescinde da conjugação de medidas estruturais indiretas, com efeitos a longo prazo, com medidas jurídicas diretas, com efeitos em prazo mais curto. Desse modo, se as medidas estruturais evocam estratégias focadas na economia, no civismo, na educação política, na satisfação de direitos sociais, no fortalecimento dos partidos políticos e no reforço de elementos democráticos participativos, as medidas diretas de emergência se hão de perfectibilizar por meio do direito, ou, mais precisamente, por meio das diversificadas formas de manejo do aparato e dos institutos jurídicos, o que remete de imediato ao fenômeno ao qual tem aderido a alcunha de *lawfare.*

2.2.1 *Lawfare*, *counterlawfare*, insurgência e contrainsurgência: o manejo positivo e afirmativo do direito como instrumento democrático

Lawfare e *counterlawfare* são opostos aparentes de um mesmo fenômeno. Com efeito, as distintas perspectivas e os diferentes lugares de fala que orientam a apropriação discursiva das posições de insurgência e de contrainsurgência em dado campo de luta são os elementos fundamentais na caracterização do *lawfare* e do *counterlawfare* como expedientes legítimos ou ilegítimos, afirmativos ou negativos, democráticos ou antidemocráticos.

Aponta Suberviola Gilabert (2016, p. 190) que o termo *lawfare* reflete um jogo de palavras em língua inglesa, uma aglutinação entre os termos *law* e *warfare*, do qual se valeu por primeiro o General de Divisão, Charles J. Dunlap Junior, assessor jurídico da Força Aérea estadunidense, que, em uma conferência na Universidade de Harvard, em novembro de 2001, cunhou a expressão como um neologismo e a equiparou, sucintamente, e de início sem um maior refinamento, ao uso do direito como arma em um contexto de disputas militares.

Para Dunlap Junior (2009, p. 35), *lawfare* é o uso do direito como arma de guerra, um método de guerra pelo qual o direito é usado como um instrumento de realização de objetivos militares, definição essa posteriormente modificada por ele mesmo para significar tanto o uso como o abuso do direito como arma.

Complementa Tiefenbrun (2010, p. 51) que esse jogo de palavras que caracteriza o *lawfare* engloba não apenas o estrito uso de leis, mas também o manejo de todo o sistema jurídico e judicial como arma de guerra. Atualmente, já é possível dizer com alguma segurança que a utilização do termo *lawfare* remete à ideia de utilização da força do direito

contra o inimigo, de maneira que, sem o reconhecimento da categoria de inimigo, não parece fazer sentido falar de *lawfare*.

De fato, associa-se o *lawfare* ao manejo estratégico, contra o inimigo, de ferramentas jurídicas diversas, envolvendo desde a instrumentalização do aparato judiciário, a partir do manejo de ações, da interpretação e da aplicação do direito positivo, até a construção legislativa, sempre com o deliberado propósito de fazer frente ao inimigo, fazendo-se, pela força do direito, o que se poderia fazer, com mais custos, pelo efetivo emprego de armas.

Desse modo, o *lawfare* revela-se como uma estratégia político-ideológica, cujos contornos conceituais e usos são definidos e apropriados a partir de perspectivas discursivas específicas, servindo, sempre, como indicador de hostilidades e antagonismos políticos.

A criação e o manejo das normas jurídicas e do sistema jurídico como um todo, de maneira orientada a uma finalidade social específica, definitivamente não é uma novidade. Aliás, quando tomado como produto estatal e descrito como forma de solução controlada de conflitos, a partir de uma perspectiva realista, o direito existe para a consecução de objetivos sociais e políticos previamente traçados. Como anota Feitosa (2012, p. 119), o conhecimento do direito, "sua difusão e, especialmente, sua aplicação, não são neutros, ainda que o jurista disso não tenha consciência ou que negue e advogue uma pretensa neutralidade do seu fazer".

A pesquisa retratada nesta tese, já o disse ao expor, na introdução, a metodologia que a orientou, tomou do direito por esse viés, enquanto constante objeto de estratégia política, por perspectiva não neutra, servindo de instrumento politicamente orientado a propósitos preordenados. Na mesma linha, também por perspectiva não neutra, considerou a Constituição brasileira, tomando-a como o resultado de legítimas opções político-ideológicas.

O direito, portanto, a depender da orientação político-ideológica que se lhe queira impor, seja na criação, na interpretação ou na aplicação das normas, tem potência, ainda que não absoluta, para conformar, transformar, realizar, incluir e modificar o entorno social, assim como pode perpetuar, destruir, apagar, marginalizar, excluir.

Mesmo considerando o direito como uma categoria inserida na totalidade social, como uma manifestação dessa mesma totalidade marcada por lutas e conflitos (FEITOSA, 2012, p. 149-154), o que chama a atenção, no caso do *lawfare,* é a associação explícita e ostensiva do direito a um cenário bélico, a partir do qual o direito é manejado como arma de destruição, no contexto de uma relação estabelecida entre inimigos públicos e ostensivos, inimigos políticos, portanto, segundo a explicação de Schmitt (1932/2008) à qual já me referi em momento anterior.

O uso estratégico do direito como arma, portanto, para que seja reconhecido como *lawfare*, exige daquele que maneja os instrumentos jurídicos, como bem exposto por Suberviola Gilabert (2016, p. 201-202), uma motivação primordial que consiste no propósito de debilitar ou mesmo de destruir o alvo contra o qual se dirige a ação. Nesse sentido, e reforçando o protagonismo do inimigo na definição do fenômeno, aponta Tiefenbrun (2010, p. 31) que o *lawfare* é uma arma designada para destruir o inimigo, o que pode se dar por meio do uso, do mau uso e do abuso do sistema jurídico e da mídia com o propósito de estimular um clamor público contra o inimigo.

Como recurso de combate ao outro, ao inimigo, a partir de uma perspectiva *nós contra eles*, o *lawfare*, de fato, mais que um estratagema meramente jurídico, reflete, sempre, uma estratégia política não adversarial de destruição do oponente. Como Suberviola Gilabert (2016, p. 192-201) põe em destaque, o *lawfare* é um conceito potencialmente poderoso, que reflete a importância do direito, com todas as suas variantes, nos conflitos deste século.

Quando se fala em *lawfare* como estratégia política do uso do direito como arma contra o inimigo penetra-se, por conseguinte, em uma seara vasta de expedientes variados e difusos. Com efeito, operando o direito em várias frentes, de muitas maneiras o direito pode ser instrumentalizado, seja a partir da construção de normas, seja por meio de sua interpretação e aplicação, seja ainda a partir da atuação junto a órgãos do sistema judicial nacional ou mesmo internacional.

Com acerto, aponta Suberviola Gilabert (2016, p. 204) que o uso instrumentalizado do direito comporta uma enorme variedade de ações, de maneira que resulta extremamente arriscado, quando não efetivamente impossível, por sua própria natureza, pretender estabelecer um *numerus clausus*[109]. É que o uso do termo *lawfare* já se desapegou do traçado estritamente militar. Como mostra Tiefenbrun (2010, p. 52), o uso do termo se expandiu para incluir a manipulação do sistema legal para atingir objetivos militares ou estratégias políticas as mais diversas, conservando, porém, a noção bélica de inimigo[110].

---

[109] Imprescindível consignar que Suberviola Gilabert (2016, p. 196-224) restringe a sua concepção de *lawfare* ao restrito entorno das questões militares, entendendo-o como o uso instrumental de ferramentas legais de tipologia muito variada para obter efeitos iguais ou similares aos que se buscam conseguir por meio das ações militares físicas convencionais. Reconhece ele, entretanto, que, em paralelo ao que nomeia como *lawfare* em sentido estrito, há na literatura referências a conceitos mais amplos de *lawfare*, que corresponderiam ao que nomeia como *lawfare* impróprio, em referência ao uso do direito como arma por pessoas alheias à esfera estratégica ou operacional e com objetivos particulares, estranhos aos objetivos militares convencionais.

[110] Quanto ao uso do *lawfare* para atingir objetivos políticos não associados restritamente ao entorno militar, é importante conferir ainda Martins e Martins (2018).

Nesse mesmo sentido, aponta Suberviola Gilabert (2016, p. 224) que o termo *lawfare*, com o tempo, acabou por transcender os limites que lhe foram inicialmente impostos por seu criador, dele se utilizando atualmente diversas correntes, com acepções distintas, muitas vezes alargando o conceito de modo a encampar estratégias comerciais, midiáticas, geopolíticas e mesmo político-partidárias para além de um sentido estritamente militar e para uso em esferas mais distanciadas do entorno militar. Na observação de Almeida (2021, p. 86), "há produção literária diversificada sobre o *lawfare*, que lhe atribui sentidos distintos, em arenas também diferentes".

Para Suberviola Gilabert (2016, p. 204-210), o tipo específico de atuação pode apontar, por exemplo, para um *lawfare* normativo, interpretativo, judicial, e ainda para um *lawfare* decisório ou de negociação. Por essa classificação, ao *lawfare* normativo corresponderia o uso da atividade legislativa como arma contra o inimigo, enquanto ao *lawfare* interpretativo corresponderia a criação, a partir da interpretação das normas existentes, das mais favoráveis condições aos interesses do sujeito, ficando reservado ao *lawfare* judicial o manejo estratégico de ações judiciais. Por fim, o *lawfare* decisório ou de negociação dar-se-ia quando a ação fosse dirigida a motivar a adoção de decisões concretas e sanções por organizações internacionais.

Em rumo parecido, Martins e Martins (2018, p. 1), com apoio em Santiago Gomez, apontam que "o *lawfare* se desenvolve em três dimensões: a escolha da lei, a escolha da jurisdição e as externalidades", estando essas últimas associadas "ao papel da comunicação e da mídia na ocorrência do fenômeno, com vistas a promover verdadeiras operações psicológicas".

Operando na linha que distingue amigo e inimigo, é sempre politicamente e ideologicamente orientado o contorno conceitual do *lawfare*, assim como seu uso e sua apropriação. De fato, qualquer categoria jurídica que seja construída a partir da relação entre amigo e inimigo certamente opera em terreno politicamente movediço, sendo a apropriação do termo questão de estratégia política, pressupondo necessariamente a perspectiva discursiva ou mesmo o lugar de fala de quem o maneja. Almeida (2021, p. 82-86), por exemplo, em densa revisão de literatura sobre o tema, aponta a ocorrência de distintas apropriações do termo, decorrentes de diversas perspectivas, dando origem a fenômenos como *lawfare* de guerrilha, *lawfare* insurgente, *lawfare* estatal, *lawfare* político, *lawfare* de baixo para cima.

Vou além. Incorporando, em certa medida, e com diferente intensidade, a relação amigo/inimigo, há uma variedade de fenômenos de algum modo correlatos ao *lawfare*, e que com ele compartilham pressupostos essenciais, ainda que sob rubrica terminológica distinta.

Veja-se, por exemplo, a ascendência dos pressupostos conceituais do *lawfare* sobre o fenômeno do constitucionalismo abusivo a que se refere Landau (2013), para quem corresponde o constitucionalismo abusivo ao uso de mecanismos formais de mudança constitucional visando deliberadamente a tornar o Estado significativamente menos democrático que antes, criando regimes autoritários ou em parte autoritários, fenômeno esse cujo matiz insidioso pode camuflar o seu caráter autoritário, fazendo com que o regime autoritário pareça de fato estar alinhado às regras constitucionais[111].

Para além do fenômeno do constitucionalismo abusivo, como estratégia político-jurídica, em alguma medida é ainda possível identificar sensíveis aproximações entre o *lawfare* e o fenômeno que Tushnet (2004, p. 523) nomeia como *constitutional hardball*, para significar algumas práticas em detrimento de opositores políticos que, ofensivas ou defensivas, legislativas ou executivas, mesmo estando dentro dos limites da doutrina e dos usos constitucionais existentes, mostram alguma tensão com entendimentos pré-constitucionais, vale dizer, com convenções que dão sustento ao sistema de governo constitucional.

Para além disso, é também possível identificar alguma aproximação entre a ideia do *lawfare* e do *disenfranchisement*, fenômeno tão bem trabalhado no Brasil por Gresta (2019, p. 315-373), associando-o a uma estratégia jurídica de alijamento político e de exclusão de indesejáveis do conjunto dos participantes do processo eleitoral, o que frequentemente se opera por meio da estratégia política da restrição de direitos.

Ajustando-se a relação entre democracia e populismo, portanto, a molde caracterizado por um embate político, entendido aqui o *político* tal como o fez Schmitt (1932/2008)[112], não se tratando, por conseguinte, de uma legítima relação adversarial travada

---

[111] Destaco que González Jácome (2015) chama a atenção para um possível viés colonial na categorização do constitucionalismo abusivo operada por Landau, que, ao associar o constitucionalismo abusivo a um desajuste do constitucionalismo concebido exclusivamente a partir do paradigma liberal, acabaria por negligenciar, especialmente no tocante à América do Sul, a existência legítima de constitucionalismos outros, não necessariamente acomodados ao racionalismo liberal proposto pelo norte global. Como contraponto à perspectiva discursiva de Landau, González-Jácome (2015, p. 22) chama a atenção para o fato de que o constitucionalismo abusivo referido por Landau pode ser visto como uma categoria que enxerga com maus olhos o direito constitucional da periferia, na medida em que o considera como uma imitação inadequada do direito constitucional do norte global, de maneira que o constitucionalismo abusivo induz a imagem de um constitucionalismo imperfeito que deve ser corrigido para que mais se assemelhe ao constitucionalismo de outros países onde a ideia de Constituição estaria melhor desenvolvida. Ainda para González Jácome (2015, p. 23), a noção de constitucionalismo abusivo precisa de ser detidamente analisada, para que não ignore nem procure ocultar a existência de um profundo desacordo político que se reflete na maneira de entender a Constituição.

[112] Permito-me enfatizar uma vez mais, à guisa de recapitulação de marco teórico já trabalhado em momento anterior, que, para Schmitt (1932/2008, p. 27), o conceito do político só pode ser obtido a partir da identificação e da verificação de categorias especificamente políticas, de modo que, nessa linha, “a

em um mesmo espaço simbólico de lutas, na perspectiva aqui defendida, a reação democrática contra o assédio populista em um contexto de emergência passa necessariamente por postulados de *lawfare*, entendido como o uso estratégico do direito como instrumento político, com toda a sua carga discursiva ideológica e com todo o seu aparato ostensivo, vigilante, intolerante e militante.

A não ser que se compreendam os conceitos como verdades jurídicas eternas, autônomas, inquestionáveis e inalteráveis, há que se reconhecer à ciência a capacidade de reelaborá-los a partir das experiências sociais. Como argumenta Feitosa (2012, p. 116), a supervalorização dos conceitos, pela qual a ciência pode abdicar até mesmo de uma reelaboração da experiência, conduz ao *a priori* dos "conceitos puros", como se os conceitos criassem as realidades, quando, ao revés, são antes por elas construídos e continuamente reelaborados. Ponho ênfase nessa perspectiva crítica para fazer notar a dinâmica social, política e discursiva que inspira o tratamento do conceito de *lawfare*.

Conquanto identificado como um expediente ilegítimo e leviano em sua origem, o *lawfare*, como fenômeno cuja apropriação conceitual é sempre ideologicamente orientada, se pode converter em instrumento legítimo, afirmativo e democrático, a partir da perspectiva ideológica e discursiva de quem de tal expediente se vale, desde que se resguarde a nota de hostilidade política que dá essência ao conceito. O *lawfare*, portanto, não necessariamente importa em expediente frívolo e pejorativo, mesmo porque essas notas são indissociáveis da perspectiva discursiva de quem faz uso do conceito.

Aponta Hughes (2016, p. 4) que o significado do *lawfare* parece se ter movido rumo a um tom polêmico e pejorativo associado ao discurso político. De fato, é certo que o *lawfare* surgiu como estratégia de insurgência do inimigo contra a ação militar estadunidense, e, nesse contexto, foi concebido em seus primórdios a partir de uma perspectiva discursiva bem definida, que o caracterizou, ao início, como um expediente ilegítimo, negativo, leviano e pejorativo.

Como se percebe a partir de Stephens (2011), Jones (2016), Frakt (2010) e Dunlap Junior (2009), desde os ataques desferidos contra seu território em setembro de 2001, os Estados Unidos, com seus tradicionais aliados, intensificaram suas operações militares na região do Oriente Médio, naquilo que o jargão estadunidense nomeou como guerra ao terrorismo. Os inimigos do regime estadunidense, então, com poderio militar inferior, pouca resistência podendo oferecer, teriam passado a lançar mão de diversas estratégias jurídicas

---

diferenciação especificamente política, à qual podem ser relacionadas as ações e os motivos políticos, é a diferenciação entre amigo e inimigo".

com o objetivo de impor à força militar estadunidense reveses que seriam impensáveis a partir de uma resistência no campo de batalha tradicional, fazendo da lei, portanto, uma arma de guerra.

O inimigo, dessa forma, nas palavras de Dunlap Junior (2009, p. 36), capturando o direito em seu favor, e muitas vezes a partir de incursões na mídia, visando à manipulação da opinião pública, propagava a ideia de que a guerra estaria sendo travada de maneira injusta e desumana. Como esclarece Stephens (2011, p. 330), conquanto ontologicamente devesse ser um conceito ideologicamente neutro, revelador de um fenômeno agnóstico, o termo *lawfare* passou a adquirir estabilidade na literatura ostentando, a partir de uma perspectiva conservadora, um rótulo pejorativo, associado a uma ferramenta utilizada por grupos insurgentes e outros atores e atrizes não estatais em ações contra as forças militares dos Estados Unidos e de seus aliados políticos[113].

Para Jones (2016, p. 223-224), quando Dunlap Junior se refere ao uso do direito como arma, ele parte da premissa de que foi o outro, o inimigo, quem transformou o direito em arma, agregando ao termo *lawfare* uma carga discursiva correspondente ao abuso do discurso jurídico. Se o *lawfare* é arma do inimigo, necessariamente é algo ilegítimo.

Se as referências ao direito humanitário e a provocação às cortes nacionais e internacionais parecem ter sido a única opção vislumbrada pelos grupos insurgentes como meio de resistência ao poder bélico dos Estados Unidos e de seus aliados, é fato que os primeiros usos do termo *lawfare* apontam para um viés conservador a partir da perspectiva discursiva dos seus proponentes, enxergando no manejo de estratégias jurídicas pelos grupos insurgentes algo ilegítimo, negativo, a merecer retaliação e combate. Nesse sentido, enfatiza Jones (2016, p. 222) que essa visão de Dunlap Junior acerca do *lawfare* como um fenômeno novo e negativo que se coloca como uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos e de Israel retrata, de fato, uma visão conservadora.

Para Frakt (2010, p. 341), mesmo após se expandir para além da restrita fronteira militar, o uso do conceito de *lawfare* continuou a caracterizar litígios levianos de uma maneira geral. Em rumo parecido, Martins e Martins (2018, p. 1) sustentam que o *lawfare* consiste no

---

[113] O uso de estratégias jurídicas na guerra se tornou tão relevante ao ponto de Dunlap Junior (2009, p. 34), a quem se atribui a construção do neologismo, afirmar que a maior derrota da estratégia militar estadunidense desde os ataques de setembro de 2001 não envolveu qualquer conflito armado, tendo-se operado em derredor das alegadas ilegalidades envolvendo o escândalo dos abusos contra prisioneiros em *Abu Ghraib*, fato esse que evidenciou o quanto o direito se tem tornado elemento decisivo nos conflitos militares contemporâneos. O *lawfare*, portanto, surge como questão de interesse da segurança nacional dos Estados Unidos e de seus aliados, sendo caracterizado pela captura ilegítima da força do direito pelo outro, pelo inimigo.

uso orientado de procedimentos jurídicos “deturpados e mal utilizados” visando a “promover verdadeiras perseguições contra indivíduos ou grupo de pessoas organizados sob as mais diversas formas (grupos políticos, grupos empresariais, grupos temáticos e até mesmo países)”.

Desgarrando-se em parte do seu desenho original, alguns dos distintos usos do *lawfare*, como se percebe, continuam apegados a um desenvolvimento do conceito a partir de uma perspectiva discursiva bem definida, segundo a qual, tal como nas primeiras abordagens neoconservadoras estadunidenses, o termo é sempre associado a um expediente jurídico nefasto e leviano do outro, daquele que lhe tem, e a quem simultaneamente toma, por inimigo político. Nesse sentido, chama a atenção Suberviola Gilabert (2016, p. 224) que a palavra *lawfare*, conquanto usada em distintas acepções, é frequentemente utilizada com uma conotação negativa, especialmente ao transcender o jurídico para adentrar na esfera próxima a da política, uso esse que expressaria viés ideacional, ideológico mesmo, a partir do qual o *lawfare* seria identificado sempre como algo ruim, ainda que, em sua essência, em uma acepção mais própria, o conceito seja efetivamente neutro e instrumental.

Nesse modelo orientado pela perspectiva de quem fala, o manejo do sistema jurídico por quem está *do lado de cá*, ainda que em desfavor do inimigo, jamais poderá ser confundido com o *lawfare*, uma vez que corresponderá invariavelmente ao uso legítimo do direito, e, no limite, a uma estratégia de *counterlawfare*. Ao outro, ao inimigo que se acha *do lado de lá* e com quem não se partilha da mesma perspectiva, restará o papel da captura e da apropriação leviana das leis, e de resto de toda a estrutura jurídica, o abuso do direito, o *lawfare*.

Essa controvérsia em derredor do uso do termo *lawfare* com matiz ideológico, por sua vez, ao tempo em que reforça a importância que as palavras e seus significados ostentam nas disputas políticas e nos cenários de guerra, evidenciam que a apropriação do termo *lawfare* faz parte dos expedientes discursivos da disputa política, de modo que, para além de apontar para o uso estratégico do direito como arma, o uso do termo *lawfare* adquire, ele mesmo, decisivo significado político e estratégico. Desse modo, constituem a apropriação e o uso do termo *lawfare* uma autêntica estratégia de estratégias.

Na perspectiva de toda uma literatura conservadora e neoconservadora, portanto, o *lawfare* é sempre algo negativo, que não aporta nada de bom, significando o oposto da luta por justiça, o manejo de demandas frívolas e o abuso de procedimentos legais para intimidar e frustrar os oponentes. Ilustrando esse viés, aponta Jones (2016, p. 227-228) que posições

conservadoras e neoconservadoras chegam a afirmar, por exemplo, que o verdadeiro abuso do direito em Guantánamo[114] não foi praticado por aqueles que conduziram ou que autorizaram procedimentos de tortura, mas sim pelos "*unlawful enemy combatants*", os ilegítimos, as Organizações Não Governamentais e os advogados que os representavam, que construíram uma narrativa deturpada para usarem como munição em suas táticas de *lawfare*. Referindo-se ao mesmo contexto, reforça Frakt (2010, p. 342) que críticos conservadores costumam associar o trabalho dos advogados em prol dos detentos de Guantánamo ao *lawfare*.

Alude ainda Jones (2016, p. 228-229) ao *The Lawfare Project* (TLP)[115], uma organização criada em 2010 para defender os interesses dos Estados Unidos e de Israel contra a crítica internacional, e cujo propósito consiste na salvaguarda contra o abuso da lei como arma de guerra. Para Jones (2016, p. 229), é emblemática no discurso do TLP a divisão entre nós e eles, entre amigo e inimigo, a partir do qual o *lawfare* é visto como o abuso pelo outro de um direito que não lhe pertence.

Como enfatiza Tiefenbrun (2010, p. 52-59), o *lawfare* costuma ser usado como arma contra países caracterizados por um sólido Estado de Direito, especialmente por guerrilhas e terroristas que procuram chamar a atenção da opinião pública internacional de modo a obter alguma vantagem moral, revelando-se, em suas palavras, o pensamento neoconservador de que o *lawfare* não é uma arma de guerra benigna.

Ocorre que, se ao início, o uso do termo *lawfare,* significando uma apropriação de todo o sistema legal pelo inimigo insurgente, remetia necessariamente a algo negativo e ilegítimo, ao menos da perspectiva conservadora daqueles que mais contribuíram para o desenvolvimento inicial do conceito, mais recentemente, contudo, mas ainda com referência ao entorno mais próximo das questões militares, uma nova visão de *lawfare* emergiu, a partir de uma perspectiva positiva vinculada a uma postura ideológica de contrainsurgência.

Se os insurgentes, vale dizer, os outros, os inimigos, apropriavam-se ilegitimamente do direito como arma de guerra, caberia um movimento de contrainsurgência que, reconhecendo a força do direito e a sua íntima relação com a opinião pública, também pudesse fazer uso do direito como arma de guerra, revertendo o efeito negativo do *lawfare* do inimigo. Emergia assim uma perspectiva positiva do *lawfare*.

Como explica Jones (2016, p. 224), essa definição positiva do *lawfare* propunha que não apenas o inimigo poderia se apropriar do direito como arma de guerra, mas também os

---

[114] A referência é à *Guantanamo Bay Detention Camp*, estabelecimento prisional militar estadunidense na ilha de Cuba.

[115] https://www.thelawfareproject.org/

democratas dele poderiam fazer uso, de maneira tal que enquanto o *lawfare* dos outros permaneceria ilegítimo, o *lawfare* democrático, aquele praticado pelo lado contrário, passava a ser descrito como legítimo, positivo e afirmativo, caracterizando uma verdadeira estratégia de *counterlawfare*, com notas benignas e defensivas. É nesse contexto político complexo, portanto, que se inserem termos como *lawfare* ilegítimo e legítimo, *lawfare* autoritário e democrático, *lawfare* insurgente e contrainsurgente, *lawfare* afirmativo e negativo, e, no limite, *lawfare* e *counterlawfare*.

Nas palavras de Dunlap Junior (2009, p. 35), a nova doutrina da contrainsurgência enfatiza que o *lawfare* é mais do que algo de que os adversários se valem em sua luta contra as sociedades juridicamente estabelecidas, uma vez que também pode ser considerado um recurso que os defensores do regime democrático (os militares democratas, no contexto militar estadunidense ao qual Dunlap Junior expressamente se reporta) podem e devem utilizar afirmativamente, daí porque uma atualização do conceito de *lawfare* remeteria atualmente ao uso, ao mau uso e ao abuso do direito como estratégia para atingir objetivos operacionais.

Dessa maneira, surge uma distinção entre o *lawfare* legítimo, justo, positivo, afirmativo e mesmo democrático, que usa o direito e todo o sistema legal como meio de defesa contra o inimigo que se volta contra a democracia e contra o Estado de Direito, e um outro, aquele do inimigo, nocivo, ilegítimo e negativo, que abusa do direito e captura o sistema legal para fins injustos. Tal distinção, por seu turno, esvazia o *lawfare,* ao menos a partir de uma perspectiva essencialista*,* de qualquer conotação ideológica negativa, enaltecendo, ao mesmo tempo, o seu caráter analítico e a sua natureza estratégica.

Para Gloppen (2021, p. 6-7), o *lawfare* deve ser considerado sob uma perspectiva descritiva, em que, em meio às diferentes acepções do termo e aos seus diversos usos, há de sobressair o seu núcleo analítico, segundo o qual o fenômeno é compreendido como o uso estratégico dos direitos, das leis e dos litígios a partir das perspectivas distintas de personagens múltiplos, sempre com o desiderato de promover objetivos políticos e sociais contestados. Como explica Gloppen (2021, p. 6-7), o *lawfare* é antes de tudo uma tática, cujo núcleo analítico pode e deve ser separado da avaliação normativa sobre se o termo representa algo bom ou algo ruim[116].

---

[116] "Across the different uses and criticisms, lawfare is understood as the strategic use of rights, law and litigation to advance contested political, social and economic goals. This analytical core can – and, I argue, should – be separated from the normative assessment of whether it is a good or bad thing" (GLOPPEN, 2021, p. 6).

A partir dessa análise, é intuitivo que a definição de *counterlawfare* pressupõe a de *lawfare*, e parte, por conseguinte, de premissas semelhantes e de pressupostos correlatos, sempre associados à perspectiva discursiva de quem do termo de utiliza. Nesse sentido, para Frakt (2010, p. 346), *counterlawfare* corresponde aos meios de defesa que visam a reduzir as vulnerabilidades e minimizar os efeitos do uso do *lawfare* pelo inimigo, o que inclui o preparo do espaço legal de batalha e a ofensiva contra a habilidade do inimigo de usar o *lawfare*, buscando deslegitimar seus esforços.

Ao chamar a atenção para a dinâmica social, política e discursiva que inspira o tratamento do conceito de *lawfare*, consignei, a partir de Feitosa (2012, p. 116), que os conceitos são talhados pela realidade e que há que se reconhecer à ciência a capacidade de reelaborá-los a partir das experiências sociais. Permito-me aqui, portanto, visando a uma mais ampla compreensão do conceito, abrir longo, conquanto importante, *obiter dictum*, para mostrar uma situação real bem representativa de todo esse dinamismo político, social e discursivo que envolve a apropriação e o uso do termo *lawfare*, que pode ser analisado em se tomando como ponto de partida a perspectiva discursiva de Martins e Martins (2018, p. 1-2), em caso envolvendo as ações penais ajuizadas contra o ex-presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, que, em dado momento, levaram-no à prisão.

Fazendo alusão ao caso concreto, Martins e Martins (2018, p. 1-2) valem-se do termo *lawfare* para expressar que o ex-presidente do Brasil teria sido alvo de uma "perseguição política", "a partir da utilização abusiva da lei e dos procedimentos jurídicos em associação com uma intensa campanha midiática que tinha por objetivo minar a reputação do ex-presidente e a proteção da garantia constitucional da presunção de inocência", razão pela qual o caso do ex-presidente seria "um dos mais relevantes paradigmas no mundo do *lawfare* com objetivos políticos". Importante perceber, nesse caso, a associação expressa do termo *lawfare*, a partir de uma perspectiva discursiva bem definida, a uma resposta estatal autoritária.

Embora não ficando claro se a prática do *lawfare* ter-se-ia dado em contexto de insurgência ou de contrainsurgência, é perceptível que o uso do conceito, nesse caso, desgarrou-se dos primeiros usos que dele fez a literatura estadunidense, quando o termo *lawfare* aparecia associado a um contexto de insurgência contra o Estado, mesmo porque, no exemplo, eram os próprios agentes do Estado que estariam dentre os autores dos expedientes de *lawfare*.

De fato, se as primeiras referências ao *lawfare* davam conta das tentativas de grupos insurgentes de manipular a mídia, colocando a opinião pública, nacional e internacional, contra as ações do Estado, no caso do ex-presidente brasileiro ter-se-ia dado exatamente o

inverso, segundo a perspectiva discursiva de Martins e Martins (2018), reputando-se como *lawfare* a associação de agentes do Estado com a mídia visando a colocar a opinião pública a favor da ação estatal e contra o ex-presidente, paradoxalmente situado, talvez, na posição de insurgente.

No caso envolvendo o ex-presidente brasileiro, o uso do termo *lawfare*, tal como o faz a literatura neoconservadora estadunidense, também aparece associado a algo ruim, ilegítimo, negativo e pejorativo, que somente pode ser praticado pelo outro, pelo inimigo, por aquele que está do lado de lá. Contudo, talvez apenas uma abordagem atenta à questão da perspectiva discursiva possa explicar a razão pela qual não seria *lawfare*, embora o traço insurgente atribuído ao ex-presidente, mas antes talvez um *counterlawfare*, o expediente utilizado pelos advogados do ex-presidente quando decidiram submeter as apontadas violações de prerrogativas constitucionais, das quais estaria sendo vítima o ex-presidente, à apreciação do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em Genebra[117].

Aliás, o acesso à Justiça internacional, como sua contraparte doméstica, pode ser entendido, a depender da perspectiva que orienta o discurso, como a busca de um remédio judicial perante cortes nacionais independentes, em contexto em que o respeito pelos princípios e pelos direitos individuais ganha significado e atualização por meio da capacidade de engajamento do indivíduo em sistemas ou regimes formais e informais, estatais e não-estatais (HUGHES, 2016, p. 40). Nesse sentido, portanto, o apelo ao direito internacional como ferramenta jurídica no intuito de lograr efeito jurídico no âmbito doméstico seria também expediente de *lawfare*, ou de *counterlawfare*, a depender da perspectiva que orienta o discurso, correspondendo ao que Suberviola Gilabert (2016, p. 204) classifica como *lawfare* transversal[118].

O caso brasileiro, portanto, além de ilustrar que *lawfare* e *counterlawfare* compartilham objetivos assemelhados, diferenciando-se entre si pela carga discursiva inexoravelmente determinada a partir do lugar de fala dos polos em conflito, evidencia também que a própria apropriação do uso do termo *lawfare* (impondo-lhe carga negativa),

---

[117] Conferir matéria no website do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: https://pt.org.br/por-que-caso-de-lula-foi-parar-em-corte-internacional-da-onu/. Acesso em: 29. out. 2020.

[118] "En función del foro en que tenga repercusión la acción, podremos hablar de un lawfare de ámbito internacional o bien de ámbito nacional. No son categorías excluyentes, sino complementarias en realidad. Incluso em ocasiones las acciones de lawfare pueden ser transversales, esto es, empleando una herramienta jurídica del campo del derecho internacional, por ejemplo, lograr un efecto deseado en un país concreto y en su ámbito interno sin más. O recíprocamente, valerse de herramientas de un ordenamento interno para producir una reacción más allá de las fronteras propias" (SUBERVIOLA GILABERT, 2016, p. 204).

para atribuí-lo ao inimigo, legitimando-se, por conseguinte, como autor de expedientes de *counterlawfare* (legítimos a partir da consideração como ilegítimos dos expedientes de *lawfare*), é, em si mesma, uma estratégia política relevante.

Lawfare e *counterlawfare*, portanto, como estratégias políticas de insurgência e de contrainsurgência, mais não são do que a mesma tática com duas cargas discursivas contrárias, cuja negatividade ou positividade depende necessariamente da perspectiva de quem do termo se apropria e do alvo contra quem o emprego do conceito se destina. Constituem, ambos os fenômenos, jogos de palavras que operam em distintos cenários de guerra, que atualmente se expandem para muito além do restrito entorno militar, adornando conflitos políticos entre amigos e inimigos em variadas arenas, em um tempo em que, mais que nunca, as palavras importam.

Acerta Jones (2016, p. 225), portanto, quando percebe que o reconhecimento das facetas positivas e negativas do *lawfare* acaba por deslocar significativamente o problema, em uma perspectiva em que, para além de saber em que consiste o *lawfare*, importa especialmente considerar o que o *lawfare* faz, como faz, onde opera e contra quem se volta.

Dessa maneira, a depender do seu objetivo, do modo como opera e do inimigo que toma por alvo, em variadas e distintas direções se pode refratar o *lawfare*. Dentre essas vertentes, a que de mais perto interessa ao escopo desta pesquisa, no contexto das medidas diretas de salvaguarda democrática, é a ideia da *democracia militante*.

2.2.2 A democracia militante e seus paradoxos

Neste estudo, objetivando uma melhor compreensão dos distintos meios de salvaguarda democrática, operei uma classificação das estratégias de defesa democrática em dois grandes grupos, as *medidas estruturais indiretas* e as *medidas jurídicas diretas de emergência*.

Dentre as *medidas jurídicas diretas de emergência* incluí as estratégias de viés institucional que, valendo-se do direito, a partir de sua criação, de sua interpretação ou de sua aplicação, propõem um mais ostensivo combate ao populismo, com efeitos em prazo mais curto, comumente impondo algum tipo de restrição e efetivamente estabelecendo, quando mais incisivas, *disenfranchisement* em algum grau.

Embora estruturadas todas a partir de uma perpectiva normativo-institucional, são múltiplas e variadas as medidas jurídicas diretas de defesa democrática, o que impõe a necessária consideração de que, dentre elas, umas há mais restritivas de direitos e liberdades

que outras, o que evoca uma questão terminológica importante nesta tese, definida a partir do contraste entre os conceitos de *democracia militante* e de *democracia defensiva*.

A democracia militante é a ideia subjacente que inspira uma variedade de medidas jurídicas ostensivas de salvaguarda democrática que, invocando a noção de inimigo e amiúde evocando a estratégia política do uso do direito como arma, finda por compartilhar com o *lawfare* de pressupostos assemelhados, sendo uma de suas mais destacadas vertentes[119].

Explicam Malkopoulou e Norman (2018, p. 442) que a democracia militante é uma estratégia de defesa democrática cujos postulados baseiam-se na ideia de que a democracia não pode sobreviver sem uma linha articulada de defesa contra os que procuram enfraquecê-la, de modo que, quando ameaçada por movimentos políticos dispostos a desmantelar suas instituições, a democracia precisa de se autodefender.

Com Kreuz, consignei que a democracia militante por vezes é também denominada de democracia ostensiva, operante, vigilante ou intolerante, havendo a ideia se desenvolvido a partir de Karl Loewenstein, que discorreu sobre o tema, introduzindo-o na ciência política e no direito constitucional comparado, por meio do artigo intitulado *Militant Democracy and fundamental rights*, publicado em *The American Political Science Review,* em 1937 (DIAS JUNIOR; KREUZ, 2020, p. 231).

Tomando como pano de fundo a ameaça do fascismo à democracia e às suas instituições, desenvolveu Loewenstein (1937a, p. 423-428) o pensamento de que, se a democracia estiver convencida de que ainda não alcançou seu destino, deve lutar em seu próprio plano contra tudo aquilo que apenas serve ao propósito de poder, devendo-se tornar, pois, uma democracia militante, em constante postura de autoproteção e de autopreservação (DIAS JUNIOR; KREUZ, 2020, p. 232).

Explica Loewenstein (1937a, p. 423-428) que movimentos fascistas somente podem se sair vitoriosos em razão das extraordinárias condições oferecidas pelas instituições democráticas, motivo pelo qual o regime democrático, em postura de autodefesa, tem autorização para operar a inteira exclusão de extremistas antidemocráticos, inclusive por meio de restrições a direitos como os de liberdade de discurso e de associação.

---

[119] O conceito de democracia militante, em verdade, estabilizou-se na literatura política em momento anterior aos primeiros usos do termo *lawfare* na literatura estadunidense. Todavia, como mostra Suberviola Gilabert (2016, p. 191), a utilização do neologismo *lawfare* apenas nomeou, sistematizou e deu uma maior visibilidade a uma ideia já existente, e que de algum modo já era discutida em vários lugares do mundo. Assim, se a construção e os primeiros usos do neologismo *lawfare* são relativamente recentes, a estratégia política do uso do direito como arma contra o inimigo, que lhe caracteriza a essência, definitivamente não é uma ideia surgida no século presente.

Ainda conforme Loewenstein (1937a, 428-429), conquanto seja a trincheira política importante instrumento para a defesa dos ideais democráticos, congregando pensamentos democráticos divergentes contra o inimigo comum, é pela trincheira legislativa, ou seja, pelo direito, e, mais especificamente, pela criação de normas jurídicas, que se pode agir mais diretamente contra os inimigos da democracia, ainda que isso possa implicar, concomitantemente, como reconhece Loewenstein (1937b, p. 638), em restrições por vezes severas a direitos fundamentais como o de associação e liberdade de expressão.

Fica evidente, portanto, que o compartilhamento com o *lawfare* da estratégia do uso do direito como instrumento político no combate ao inimigo faz também da democracia militante uma estratégia de estratégias, orientada a partir da perspectiva discursiva de quem do termo se apropria, de modo que o manejo legítimo (uso) ou ilegítimo (abuso) dos postulados da democracia militante somente se definem a partir de perspectivas e de referenciais, de maneira que o próprio termo *democracia*, na democracia militante, já deixa clara a apropriação de um espaço discursivo, ainda que esse espaço discursivo seja também o centro de acirradas disputas político-ideológicas, notadamente no que se relaciona à instrumentalidade ou a substancialidade da democracia, bem como no que diz respeito à delicada questão da tolerância e do pluralismo político.

Para Tyulkina (2015, p. 206), a democracia militante é um conceito que explica como a democracia, mantendo sua coerência interna, pode proteger suas estruturas de tentativas que visem a desestabilizá-las, ou, mais especificamente, a capacidade das democracias liberais de se defenderem contra os desafios lançados à continuidade de suas existências, por meio da tomada de ações contra aqueles que querem destruir a democracia por meio do abuso dos procedimentos e instituições democráticas.

Conquanto compartilhem do propósito comum de preservar, em face daqueles que lhes pretendem destruir, os elementos e as instituições da democracia constitucional, não se confundem exatamente a *democracia militante* com o *constitucionalismo militante* e suas amarras de *compliance* constitucional.

Como explicam Gutmann e Stefan (2019, p. 3-16), democracia militante e constitucionalismo militante retratam ideias que se diferem por alguns aspectos sensíveis, notadamente quanto ao *timing* e aos meios empregados para a consecução de seus propósitos, isso porque enquanto o constitucionalismo militante visa a proteger a ordem constitucional contra as investidas de um governante autoritário já instalado no poder, a democracia militante volta-se contra os diversos inimigos da democracia, na luta por evitar que cheguem ao poder. Demais disso, os meios de que se vale a democracia militante, sempre apontando

em alguma medida para alguma forma de *disenfranchisement*, são inteiramente distintos das medidas de proteção sugeridas pelo constitucionalismo militante[120].

Nessa perspectiva atrelada a um *compliance* constitucional, estão de alguma forma alinhadas à ideia de um constitucionalismo militante algumas das medidas sugeridas por Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 157-182) visando à contenção da governança populista, tais como a instituição, por emendamento e substituição constitucional, da democracia parlamentar como forma de governo, a remodelação de distritos eleitorais, a criação de modelos de desenhos institucionais de modo a impedir o hiperpresidencialismo e o aumento do controle legislativo na emissão, pelo executivo, de decretos e medidas provisórias.

Por outro lado, também não hão de se confundir exatamente a *democracia militante* e a *democracia defensiva*, estratégia de defesa democrática que, embora compartilhando da mesma racionalidade da democracia militante, é tratada em alguns estudos, quando comparada à democracia militante, como uma estratégia composta por medidas mais abrangentes e menos rigorosas, não necessariamente jurídicas.

Nesse sentido, aponta Fernandes (2021, p. 138) que, "seguindo a mesma racionalidade da democracia de militância", a *democracia defensiva*, que a autora equipara a uma "*democracia de resistência*", "também foi desenvolvida para impedir que grupos extremistas, situações indesejadas ou momentos de instabilidade institucional afetem o regular funcionamento da democracia". Em seguida, acrescenta Fernandes (2021, p. 138) que "apesar de terem a mesma origem, a teoria da democracia defensiva diferencia-se da democracia de militância por ser mais ampla", uma vez que teria por objeto não apenas "a exclusão de partidos ou de grupos políticos totalitários do processo democrático", mas "quaisquer situações ou grupos que afetem a normalidade democrática".

Além disso, ressalta Fernandes (2021, p. 138) que a democracia defensiva, ao contrário da democracia militante, não parece carregar em sua terminologia um viés ideológico, o que tornaria as expressões democracia defensiva ou democracia de resistência, que para a autora são termos equivalentes, "mais adequadas e condizentes com o que essa teoria reflete".

Quanto à questão do viés ideológico referido por Fernandes (2021, p. 138), todavia, não vejo em que sentido possa um termo como *democracia de resistência*, apresentado pela

---

[120] Enfatizando a distinção, Gutmann e Stefan (2019, p. 23) anotam: "Militant constitutionalism is a design concept for constitutions that can limit the harm inflicted on the rule of law by would-be autocrats. Militant constitucionalism is different from militant democracy, which attempts to keep enemies of democracy out of any of the branches of government".

autora como sinônimo de *democracia defensiva*, ser menos ou mais ideologicamente orientado do que o termo *democracia militante*. No mais, eventual viés ideológico de qualquer dos termos apenas ratifica a compreensão do direito por uma perspectiva ideológica e não neutra, premissa metodológica desta tese, não representando o uso de quaisquer dos termos, por isso, qualquer problema ou inadequação. Como aponta Feitosa (2012, p. 119), faço questão de repetir, o conhecimento do direito, "sua difusão e, especialmente, sua aplicação, não são neutros, ainda que o jurista disso não tenha consciência ou que negue e advogue uma pretensa neutralidade do seu fazer".

Não há, nem poderia haver, portanto, neutralidade ideológica em uma democracia que busca defender-se enquanto regime constitucionalmente instituído como resultado concreto de legítimas opções político-ideológicas, alcançado a partir da composição entre distintas forças sociais e políticas, seja esse regime tratado por democracia *militante*, *neomilitante*, *defensiva*, *de resistência*, *de luta*, *ostensiva*, *intolerante* ou *vigilante*, termos esses que, a rigor, retratam fenômenos que, em essência, compartilham da mesma racionalidade, malgrado eventualmente particularizados em razão da consideração a uma ou outra variável periférica que lhes costuma adornar.

Considerando particularidades, Fernandes (2021) aponta que a democracia defensiva corresponde a uma ideia mais abrangente do que a ideia da democracia militante, residindo nesse maior alargamento conceitual a diferença existente entre ambas as estratégias de defesa do regime democrático.

Aliás, é a partir de Beimenbetov (2014) que essa maior amplitude conceitual da democracia defensiva tende a ficar mais visível. Para Beimenbetov (2014, p. 23-50), a democracia defensiva é um conceito amplo, a abranger três dimensões, a saber: *a)* estratégias desenvolvidas pelos próprios partidos políticos visando ao isolamento parlamentar de partidos antidemocráticos nos debates parlamentares (*party-based strategies*), *b)* estratégias desenvolvidas pela sociedade civil e por organizações não governamentais e ainda pelos mecanismos focados no civismo e na educação política, as quais identifica como estratégias socioculturais de defesa democrática (*cultural-societal strategies*), e *c)* medidas formais de ordem legal (*formal-legal strategies*).

Quanto às duas primeiras dimensões da democracia defensiva apontadas por Beimenbetov, há de se observar que correspondem, na classificação firmada nesta tese, às *medidas estruturais indiretas* de defesa democrática, as quais, como já apontei, não guardam relação mais próxima com o manejo do direito como instrumento democrático, nenhuma relação tendo, portanto, com a ideia de democracia militante trabalhada nesta tese.

Já no rol do que toma por medidas formais de ordem legal (*formal-legal strategies*), Beimenbetov (2014, p. 36) inclui todas as estratégias de democracia defensiva albergadas por normas jurídicas destinadas a defender uma democracia constitucional de seus inimigos, a partir da imposição de restrições de fato e de direito sobre suas atividades e sobre a sua presença na arena política. Essa terceira dimensão da democracia defensiva trazida por Beimenbetov, considerada por ele como a mais eficaz na defesa da democracia contra ameaças antidemocráticas[121], é a que mais se aproxima da ideia de democracia militante trabalhada nesta tese, mas que ainda assim com ela não se confunde exatamente.

Nesse sentido, é o próprio Beimenbetov (2014, p. 51) quem explica que o conceito de democracia militante está muito estreitamente centrado em instrumentos legais repressivos, tais como o banimento de partidos ou de personagens antidemocráticos, enquanto as democracias contemporâneas parecem se valer de muitos outros instrumentos jurídicos não repressivos de defesa democrática, a partir, permito-me aqui o acréscimo, de um cardápio sancionatório mais brando e diversificado, reservando-se o uso do termo democracia militante às estratégias jurídicas incisivamente mais repressivas.

Partindo de similar perspectiva, Fernandes (2021, p. 139-144) aponta que, no Brasil, a teoria da democracia defensiva tem sido aplicada em algumas oportunidades, tanto pelo parlamento como pela jurisdição constitucional, "ainda que sem referência a essa denominação", citando como exemplos *a)* a devolução, pelo Congresso Nacional, de medida provisória editada durante o período de pandemia da Covid-19, com o objetivo de permitir a nomeação, pelo Ministro da Educação, de reitores das instituições federais de ensino sem prévia consulta às universidades, *b)* o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade n. 6.347, 6.351 e 6.353, que questionavam a Medida Provisória n. 928/2020, que limitara o acesso à informação durante o período de pandemia, julgamento no qual a Corte suspendeu a eficácia de dispositivo da referida norma jurídica, considerando tratar-se de "um ataque frontal à democracia", e *c)* a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal afirmando a validade e a constitucionalidade do trâmite do Inquérito n. 4.781, conhecido como "inquérito das fake news".

Ora, sem qualquer pretensão de analisar o mérito dos casos catalogados por Fernandes (2021) como exemplos de aplicação da teoria da democracia defensiva no Brasil, "ainda que sem referência a essa denominação", faço consignar que tais casos em muito se

---

[121] "Among defensive strategies, the formal-legal strategies represent the most effective in defending democratic institutions and values against non-democratic threats" (BEIMENBETOV, 2014, p. 51).

distanciam das medidas que hão de conformar a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista,* cuja construção teórica, nesta tese, retrata uma hipótese jurídica apta a conferir efetividade ao espectro democrático da Constituição brasileira nas suas relações com o populismo, espectro esse abstraído notadamente a partir do seu artigo 17, norma essa que, rigorosa e restritiva, condiciona a existência de partidos políticos ao resguardo do regime democrático.

Uma vez considerada a democracia defensiva, contudo, apenas pela terceira das dimensões trabalhadas por Beimenbetov (2014, p. 36), vale dizer, como medidas formais de ordem legal (*formal-legal strategies*) destinadas a defender uma democracia constitucional de seus inimigos, a partir da imposição de restrições de fato e de direito sobre suas atividades e sobre a sua presença na arena política, é possível inserir as estratégias de democracia defensiva, tanto quanto as estratégias de democracia militante, no rol das *medidas jurídicas diretas de emergência*, segundo a classificação estabelecida nesta tese. Com efeito, retratam, todas elas, meios jurídicos, formais e institucionais de defesa da democracia, sendo as sanções da democracia militante, porém, mais acentuadas e restritivas de direitos e liberdades, uma vez que caracterizadas por um particular *disenfranchisement* não comumente observado no cardápio jurídico sancionatório das democracias defensivas.

Dessa maneira, se a democracia defensiva difere da democracia militante "por ser mais ampla", como aponta Fernandes (2021, p. 144), não tenho dúvida em considerar a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, dado o seu caráter mais restritivo de direitos e liberdades, como uma específica estratégia de democracia militante, inspirada, contudo, em dada medida, por uma perspectiva neomilitante, como explicarei em pormenor mais adiante, a partir do momento em que identifica no populismo, para além do fascismo, uma grave e séria ameaça ao regime democrático[122].

Estabelecendo invariavelmente restrições a direitos e liberdades, podendo promover *disenfranchisement* em algum grau, as estratégias de democracia militante hão de lidar continuamente com as complexidades do *paradoxo da tolerância* a que se referiu Popper (1947), segundo o qual uma tolerância ilimitada, inclusive em relação ao intolerante, levaria ao desaparecimento da própria tolerância, caracterizada essa, conforme explicação de Barreiros Neto (2020a, p. 501), "pela disposição à aceitação de pontos de vista e atitudes das quais se discorda, pelo respeito ao pluralismo de escolha e de ideias".

---

[122] Fernandes (2021, p. 136), aliás, ao discorrer sobre a democracia defensiva, afirma enfaticamente que o sistema constitucional brasileiro expressamente albergou a teoria da democracia militante.

Por um lado, explica Bourne (2012), uma tolerância ilimitada daria ensejo ao desaparecimento da própria tolerância; por outro, uma aplicação extremamente incisiva e zelosa de instrumentos da democracia militante poderia diminuir, na prática, a qualidade da democracia.

Estou convencido de que opera a democracia militante na interseção de distintos espaços simbólicos, demarcando diferentes campos de luta. Todavia, ao buscar compor a democracia com alguma ideia de intolerância e exclusão, mesmo em contexto extraordinário e emergencial, acaba a democracia militante por construir seus postulados sobre fronteira de tormentosa demarcação, podendo servir, se mal manejados seus postulados, de perigosa ameaça à própria democracia, trazendo à baila o que Kirshner (2014) denomina como *paradoxo da democracia militante*.

Veja-se, como exemplo da tormentosa linha que separa o uso do abuso das ferramentas de democracia militante, o caso da cassação do registro do Partido Comunista do Brasil, em 1947, pelo Tribunal Superior Eleitoral. Juntamente com Salgado, analisei a forma como o manancial teórico da democracia militante foi estrategicamente trabalhado em todos os votos proferidos por ocasião da sessão do emblemático e histórico julgamento dos processos n. 411 e 412 – Distrito Federal, realizado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral em 07 de maio de 1947, quando a Corte, por apertada maioria de três votos contra dois, decidiu pelo cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil Nos votos proferidos no referido julgamento, todos os julgadores, alguns mais ostensivamente que outros, trabalharam de alguma forma com o tema da democracia militante, cujos postulados acabaram sendo manipulados ao sabor da ideologia e da estratégia política que orientou cada posicionamento (SALGADO; DIAS JUNIOR, 2022, p. 30-54)[123].

---

[123] Os fatos narrados nos referidos processos, em síntese, davam conta de que o Partido Comunista do Brasil seria uma organização internacional orientada pelo comunismo da União Soviética, atuando mediante o fomento de luta de classes e de greves, criando ambiente de desordem por meio de comícios, propagandas e manifestações, afrontando, assim, os princípios democráticos e os direitos fundamentais. Para os dois julgadores que se posicionaram a favor da manutenção do registro do Partido Comunista do Brasil, a ideia da democracia militante, em si mesma contraditória, tal como presente na Constituição de 1946, não poderia se impor à essencialidade dos partidos políticos no regime democrático, uma vez que a força da democracia residiria precisamente na fidelidade a seus próprios princípios, de modo que "não seria digno de si mesmo o regime que viesse a atacar os adversários com as armas desses, traindo ao seu próprio ideal" (fls. 709/710 dos autos), nem tampouco poderia a defesa da democracia ser obtida "com os atos de manifesta negação de seus princípios" (fls. 750 dos autos). Em rumo oposto, para os três julgadores que formaram a maioria que determinou o cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil, a orientação marxista-leninista da agremiação partidária era inteiramente incompatível com os valores democráticos, de modo que o vetor democrático presente na Constituição de 1946, apontado pelos julgadores como vigilante e militante, autorizaria a proscrição de partidos de orientação comunista (BRASIL, 2020).

Não à toa, portanto, adverte Issacharoff (2007, p. 1406) que, se utilizadas no limite, as medidas de militância democrática podem permitir que os aparatos estatais sejam capturados por formas de intolerância socialmente destrutivas. Em rumo parecido, para Khramova e Troitskaya (2019, p. 41), uma militância excessiva propicia uma demasiada esterilização do espaço político, representando seguramente, por conseguinte, uma ameaça à própria democracia.

Por sua vez, Rak e Bäcker (2022, p. 13), em interessante aporte, atentam não apenas para o *uso* e o *mau uso* das ferramentas democráticas militantes, mas também para o *não uso* das medidas militantes, a partir do que distinguem o que denominam de *neo-militant democracy*, identificada com a moderna democracia militante, *quasi-militant democracy* e *abusive neo-militant democracy*, onde a *abusive neo-militant democracy* seria o lado reverso, mas não necessariamente o oposto, da *neo-militant democracy*, e que teria lugar a partir do descumprimento das normas pelas quais luta a democracia neomilitante, sendo, dessa forma, também contrária ao regime democrático, reservando-se o termo *quasi-militant democracy* para o uso das ferramentas da democracia militante por regimes autoritários[124].

No quadro conceitual proposto por Rak e Bäcker (2022, p. 7), as *quasi-militant democracies* se opõem às *neo-militant democracies*, podendo ser definidas como as ferramentas militantes deliberadamente utilizadas por forças não democráticas para criar, expandir e assegurar o autoritarismo, sob o disfarce de democracia militante. Apesar de compartilharem das mesmas medidas, prosseguem Rak e Bäcker (2022, p. 7), os objetivos de ambas são inteiramente distintos, e, a rigor, opostos[125]. A *quasi-militant democracy*, assim, seria prenúncio de em Estado repressivo que se defende contra qualquer tipo de oposição política (RAK; BÄCKER, 2022, p. 8).

Não podendo o mecanismo democrático, por um lado, servir como um *Cavalo de Troia* a permitir que o inimigo adentre a cidade (LOEWENSTEIN, 1937a, p. 424), é certo que, igualmente não poderá, por outro lado, aniquilar opositores e dar causa a uma

---

[124] "The dyad of neo- and quasi-militant democracy can be further supplemented by the introduction of an abusive neo-militant democracy. It is a category which shares the semantic field with quasi-militant democracy. However, in procedural terms, it is the reverse of neo-militant democracy due to non-compliance with the norms for which the latter fights. While the abusive neo-militant democracy breaks the norms of democracy, quasi-militant democracy acts according to the norms embraced by authoritarian regimes" (RAK; BÄCKER, 2022, p. 13).

[125] "In the proposed conceptual framework, neo-militant democracy is opposed by quasi-militant democracy, i.e., a tool used by non-democratic forces. A quasi-militant democracy is a set of tools for creating, expanding, and securing authoritarianism under the guise of militant democracy. Despite the shared neo- and quasi-militant democracy set of measures, their ultimate aims are miles apart" (RAK, BÄCKER, 2022, p. 7).

esterilização do espaço político. Buscando, portanto, solução para o paradoxo da tolerância, não pode a democracia militante prescindir de também resolver seu próprio paradoxo.

Opondo-se às perspectivas militantes, tidas por elitistas, e pondo ênfase no pluralismo irrestrito como nota essencial do regime, democracias liberais irrestritamente abertas apostam no combate às ideias extremistas e antidemocráticas por meio da sua inclusão no jogo político, acreditando ser essa a maneira mais eficaz de as combater. Por essa perspectiva de uma democracia irrestritamente aberta e plural, mesmo ideias antidemocráticas, populistas inclusive, precisariam de ser trazidas do subterrâneo para a superfície do tabuleiro político. Em vez de escondê-las ou bani-las, seria mais proveitoso à democracia incorporá-las, exibi-las e evidenciá-las.

Com apoio em Rosenblum (2008), explicam Malkopoulou e Norman (2017, p. 449) que, por essa perspectiva de democracia aberta e plural, a defesa da democracia contra seus inimigos repousaria em uma robusta fé na política, a qual permitiria imaginar que a inclusão política de ideias extremistas serviria para arrefecê-las, temperá-las e para, ao mesmo tempo, aproximar seus adeptos das regras do jogo democrático, os quais, participando de um processo regulado de rivalidade, acabariam por moderar seu radicalismo, de maneira que acabariam por ser democratizados, não mais precisando de caminhar pelo *underground*.

É princípio fundamental da democracia, sustentam Malkopoulou e Norman (2017, p. 448), o de que o Estado deve tolerar e permitir mesmo aqueles movimentos políticos de ideias amplamente consideradas como inaceitáveis, inclusive os que defendam postulados antidemocráticos.

Ora, não tenho dúvida de que uma democracia forte é exatamente aquela que consegue incorporar a divergência, o dissenso, o conflito e as paixões, permitindo vibrante contraste de ideias e posições políticas, sendo esse dinamismo característica marcante do próprio processo de ordenação constitucional.

Como sustentam Goldoni e Wilkinson (2018, p. 282), "em certas condições, os conflitos podem nutrir a constituição material fortalecendo as instituições envolvidas em sua gestão". Um conflito, prosseguem Goldoni e Wilkinson (2018, p. 294), "se devidamente institucionalizado, pode levar a uma maior consolidação da ordem constitucional", sem necessariamente "desafiar os objetivos políticos fundamentais da ordem constitucional". Por outro lado, "quando as forças governantes já não se juntam em torno dos mesmos objetivos políticos", inviabilizando compromissos, "os conflitos deixam de ser produtivos", não mais contribuindo para a manutenção da constituição material e formal, sugerindo mudanças de grande alcance (GOLDONI; WILKINSON, 2018, p. 294).

Em rumo parecido, assinala Mouffe (1999, p. 14-18) que a democracia não pode eliminar das relações sociais o político, o conflito, a paixão, devendo ter por desiderato a mobilização de tais elementos de maneira a evidenciá-los, de acordo com dispositivos agonísticos que favoreçam o respeito ao pluralismo, permitindo-se confrontos reais no espaço comum, a fim de que se possam fazer verdadeiras opções democráticas, não havendo, portanto, na democracia, inimigos a abater, mas sim adversários de legítima existência aos quais se deve tolerar.

Ao apresentar sua *democracia radical e plural*, explica Mouffe (1993) que a democracia não consiste em estabelecer as condições de um suposto consenso racional, escondendo o potencial antagonismo existente nas relações sociais, devendo o regime democrático, ao revés, colocar em evidência esse antagonismo latente, esse pluralismo, destacando o conflito, o político, elementos tão essenciais à caracterização de um regime democrático, criando, todavia, instituições e espaços que permitam transformar esse antagonismo em agonismo, inimigos em adversários.

Mas nem a *democracia radical e plural* de Mouffe é capaz de conduzir o pluralismo a um grau tal de abertura que se mostre irrestritamente tolerante a ideias extremistas antidemocráticas e autoritárias. De fato, conquanto Mouffe (1999, p. 21-22) argumente que a dinâmica agonística da democracia pluralista inscreve-se precisamente na tensão entre o consenso quanto aos princípios e o dissenso quanto à sua interpretação, ela mesma faz questão de frisar que isso deve ocorrer, sempre, *sob um marco democrático*, construído a partir da adesão aos princípios políticos da democracia.

Assim, em contraposição ao antagonismo que considera pernicioso à democracia, caracterizado pela relação entre inimigos, pugna Mouffe (1999) pela construção de um pluralismo agonístico, caracterizado pela relação entre adversários, mas sempre sob inafastável marco democrático, reconhecendo, ademais, que, para a sobrevivência da democracia, o pluralismo não pode ser total, mesmo porque nenhuma ordem política, nem mesmo a liberal, pode existir sem certas formas de exclusão (MOUFFE, 1999, p. 197)[126].

Construindo o que denomina de concepção agonística de democracia, Mouffe (2018, p. 91) aposta na possibilidade agonística de construção de uma divisão do tipo *nós/eles* que seja compatível com o pluralismo, aceitando, paradoxalmente, que a democracia exige certas formas de consenso relativas à fidelidade aos valores ético-políticos que constituem seus

---

[126] "No es mi intención defender un pluralismo total y no creo que pueda existir una manera de evitar excluir ciertos puntos de vista. Ningún Estado u orden político, incluso uno liberal, puede existir sin ciertas formas de exclusión" (MOUFFE, 1999, p. 197).

princípios de legitimidade e às instituições em que estes valores estão inscritos, aceitando ainda, resignadamente, que não há como fazer desaparecer a categoria de inimigo.

Com efeito, reconhece Mouffe (2018, p. 90-91), expressamente, que a categoria de inimigo não desaparece, uma vez que permanece pertinente em relação a quem, por rejeitar o consenso conflituoso que constitui a base de uma democracia pluralista, não pode fazer parte da luta agonística[127].

Apostas em democracias abertas desse jaez, construídas a partir de concepções radicais, plurais, instrumentais e irrestritamente tolerantes, conquanto carregadas de boas intenções, acabam por depositar uma crença cega e inabalável na política como forma de defesa da democracia contra seus inimigos, não me parecendo possa servir para resolver o embate político envolvendo populismo e democracia, porquanto é precisamente esse consenso conflituoso a que se refere Mouffe que constitui a base de uma democracia pluralista, base essa que o populismo, na perspectiva aqui adotada por premissa, por essência rejeita.

Quando tolera ilimitadamente o intolerante, não se lhe impondo qualquer amarra, submete-se a democracia a uma luta desigual, na qual já ingressa em desvantagem, o que me faz lembrar a metáfora trazida por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 202), segundo a qual "agir com comedimento e civilidade quando o outro lado abandonou a reserva institucional seria como um lutador de boxe entrar no ringue com uma das mãos amarradas atrás das costas"[128].

Desse modo, ao se ampliar ao grau máximo o pluralismo político, assegurando sem qualquer restrição o discurso, a participação em eleições e, de resto, toda uma ampla movimentação política, torna-se o regime democrático poroso, permeável e tolerante, também em grau máximo, às ideias, aos discursos e às investidas de toda ordem, desde medidas descomprometidas com os direitos humanos até investidas populistas ou mesmo totalitárias, que poderão consumir o próprio regime democrático em processo autofágico. Como bem percebeu Mouffe (2018, p. 92), a questão dos limites ao pluralismo é uma discussão central em qualquer abordagem democrática e não há maneira de escapar dela.

Para Mouffe (2015, p. 120-121), "contrariamente a alguns pensadores pós-modernos que imaginam um pluralismo sem limites", não há que se crer "que uma política pluralista

---

[127] "The category of *enemy* does not disappear, however, for it remains pertinent with regard to those who, because they reject the conflictual consensus that constitutes the basis of a pluralist democracy, cannot form part of the agonistic struggle" (MOUFFE, 2018, p. 90-91).

[128] Levitsky e Ziblatt (2018, p. 202-204) aludem a essa interessante metáfora quando abordam que, durante a campanha das eleições presidenciais estadunidenses de 2016, muitos formadores de opinião progressistas concluíram que os democratas precisavam de lutar como os republicanos lutavam, para que não parecessem lutadores de mãos amarradas nem fizessem papel de bobos.

democrática deva considerar legítimas todas as reivindicações formuladas numa determinada sociedade". Partindo dessa premissa, explica Mouffe (2015, p. 120-121) que o pluralismo por ela defendido "exige que se diferencie entre reivindicações que devem ser aceitas como parte do debate agonístico e aquelas que devem ser excluídas."

Desenvolvendo seu raciocínio, reconhece Mouffe (2015, p. 120-121) que "uma sociedade democrática não pode tratar quem questiona suas instituições básicas como um adversário legítimo", de modo que a abordagem agonística que apregoa "não pretende abarcar todas as diferenças e superar todas as formas de exclusão", salientando ainda que essas exclusões devem ser encaradas, sempre, "em termos políticos, não em termos morais".

Arremata Mouffe (2015, p. 120-121) explicando que determinadas reivindicações hão de ser excluídas do debate agonístico, não porque sejam necessariamente perniciosas, mas porque se contrapõem às instituições fundamentais da associação política democrática: "embora a própria natureza dessas instituições também faça parte do debate agonístico, para que esse debate aconteça é indispensável a existência de um espaço simbólico comum".

Em razão disso, propõe Mouffe (2015, p. 121), como imprescindível e absolutamente necessário, o estabelecimento de uma linha entre aqueles que rejeitam completamente os valores ético-políticos de liberdade e igualdade para todos e os que os aceitam, ainda que divergindo quanto à sua interpretação.

Ora, como lembra Rummens (2017, p. 565), o populismo não é um adversário político nem um inimigo moral da democracia, mas sim um inimigo político, como aqui o tenho defendido, de modo que uma democracia excessivamente aberta não é a saída mais viável visando a uma moderação dessas posições políticas extremistas da ideologia populista, haja vista que, como adverte Mouffe (2015, p. 120-1210, todo debate agonístico impõe como condição a existência de uma espaço simbólico comum, espaço esse do qual democracia e populismo não compartilham, como já mostrei.

Por outro lado, seguramente não há democracia em ambiente político com excessiva militância e largas medidas de *disenfranchisement*, o que evoca a necessidade de uma democracia militante contida, minimamente interventiva e minimamente intolerante, que, servindo como *ultima ratio* e derradeiro recurso no conflito político entre democracia e populismo, possa estabelecer a fronteira entre o que é negociável e o que é inegociável no jogo político e na arena eleitoral, demarcando o restrito espaço de operação de medidas democráticas militantes, mediante a estratégia política do uso do direito como instrumento democrático.

2.2.3 Democracia militante contida e minimamente interventiva

Por tudo o que já mostrei acerca dos fatores de desgaste dos postulados democráticos na atualidade, não causa surpresa a agressiva investida, em tempos recentes, de ideias populistas sobre as democracias liberais, mormente contra aquelas excessivamente instrumentais e minimalistas, desatentas à multidimensionalidade dos direitos humanos e nas quais a vontade dos cidadãos na formatação das políticas públicas concorre de maneira desigual com os interesses do mercado, com a vontade das elites econômicas, com o *lobby* das corporações, dos grupos profissionais e das associações de negócios, espremendo-se ainda entre a burocracia estatal, a tecnocracia das agências estatais e bancos centrais, a atuação ativista das cortes constitucionais e das organizações internacionais.

Paradoxal, certamente, é o fato de que a ascensão de movimentos populistas esteja ocorrendo a partir de instrumentos tão caros à democracia liberal, como a liberdade de discurso, a liberdade de informação, e, mais que tudo, o pluralismo político, a liberdade de associação e a liberdade de participação, advertindo Issacharoff (2007, p. 1406) que regimes democráticos em todo o mundo encontram-se ameaçados por grupos antidemocráticos, que fazem uso da arena eleitoral como forma de publicizar suas causas e seus apoiadores.

De fato, não há democracia sem pluralismo político. Por aqui, aliás, a Constituição, em seu artigo 1º, ao dispor que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e ao eleger o pluralismo político como um de seus fundamentos, expressa de modo incisivo os robustos vínculos entre democracia e pluralismo político[129].

Ocorre que, como já mostrei a partir da análise do paradoxo da tolerância, se o pluralismo é indiscutivelmente essencial à democracia, simultaneamente se lhe apresenta como uma constante ameaça, uma vez que um pluralismo político ilimitado e amplamente tolerante abriria espaço para a intolerância em face do próprio regime democrático. Como mostra Issacharoff (2007, p. 1466), há já certo consenso no sentido de que mesmo uma sociedade democrática tolerante deve ser capaz de vigiar suas frágeis fronteiras.

Sucede também que, se é certo que não podem democracia e populismo travarem embate como legítimos adversários em um mesmo campo de lutas e conflitos, uma vez que

---

[129] "Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

não compartilham do mesmo espaço simbólico, estou convencido, a partir do paradoxo da democracia militante (KIRSHNER, 2014), de que um ambiente político caracterizado por excessiva militância e por amplas medidas de *disenfranchisement* também não se coaduna com um regime democrático saudável. Extremamente tolerante, a democracia corre o risco real de sucumbir. Radicalmente intolerante, não mais é uma democracia.

A preocupação com os perigos que pudessem resultar de uma militância excessiva, somada ao reconhecimento de novos inimigos da democracia para além do fascismo, notadamente a partir da segunda metade do século XX, deu ensejo ao aparecimento de diversas variantes da democracia militante, originando o que se tem convencionado denominar de *democracias neomilitantes*.

Como explica Bourne (2012), a partir do consenso de que todas as democracias, atualmente, são, em algum sentido, democracias militantes, houve um deslocamento sensível da questão, com consequências no próprio conceito de democracia militante, atualmente redefinido por uma escala graduada, segundo a qual uma democracia pode ser menos ou mais militante, menos ou mais defensiva, menos ou mais intolerante.

Também para Tyulkina (2015, p. 3), todas as democracias, atualmente, são, em alguma medida, democracias militantes, convertendo-se já esse grau de militância em uma das características naturais do regime democrático, assim como se dá com a representação e com a separação de poderes[130].

Nesse contexto, portanto, pouco sentido faz, nos tempos atuais, estabelecer se uma democracia é ou não é uma democracia militante. Sendo todas elas militantes em alguma medida, a questão de fato se desloca e se reconfigura, importando mais estabelecer o grau e a intensidade das medidas democráticas militantes, e contra quem se voltam.

Para Malkopoulou e Norman (2018, p. 445), as mais recentes versões da democracia militante conseguem fazer uma melhor distinção entre ações antidemocráticas e ideias antidemocráticas, estipulando restrições às primeiras, mas não mais às últimas, sendo, de uma maneira geral, variantes mais *soft* do original arquétipo militante de Loewenstein, o que lhes justificaria o epíteto de democracias *neomilitantes*.

Ponderam Malkopoulou e Norman (2018, p. 447), todavia, que mesmo as medidas militantes propostas pelas versões neomilitantes acabam por introduzir na democracia uma nota fundamental de discricionariedade, o que pode dar causa a arbitrariedades, sobretudo

---

[130] "The conclusion is that militant democracy states are no longer a rare phenomenon" (TYULKINA, 2015, p. 214).

considerando o caráter geral das medidas militantes e a impossibilidade de adoção de medidas militantes específicas para situações específicas. Como enfatizam, as democracias não podem restringir legitimamente o direito de participação de certos grupos sem dar causa à dominação desses grupos.

O alerta de Malkopoulou e Norman, a meu ver, não torna essencialmente incompatível com a democracia liberal a adoção de medidas militantes, desde que as medidas militantes sejam concebidas como estratégia de *ultima ratio* na defesa dos valores democráticos, e definidas a partir de critérios que obstem uma esterilização do espaço político.

Aliás, malgrado as advertências que fazem, Malkopoulou e Norman (2018, p. 445) acabam por reconhecer que as medidas militantes, nos tempos recentes, ressurgiram como estrutura normativa com a qual podem contar as democracias liberais para repelir movimentos políticos antidemocráticos em ascensão, havendo, no mais, razoável consenso de que medidas militantes, ao menos conceitualmente, não são incompatíveis com a democracia liberal, estando de algum modo previstas, acrescento, em diversas constituições democráticas e liberais, notadamente no mundo ocidental, como é possível observar, a título de ilustração, do artigo 21 da Constituição da Alemanha[131], do artigo 49 da Constituição da Itália[132], do artigo 17 da Constituição do Brasil[133], e ainda de dispositivos normativos de tratados internacionais de amplo alcance, como, por exemplo, do artigo 16 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos[134] e do artigo 22 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos[135].

---

[131] Em tradução livre: "Artigo 21 [Partidos] (1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio. (2) São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha. (3) Estão excluídos do financiamento estatal os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Uma vez decidida essa exclusão, são eliminadas também as vantagens fiscais e as subvenções para esses partidos".

[132] Em tradução livre: "Artigo 49 Todos os cidadãos têm direito de se associar livremente em partidos, para concorrerem, com métodos democráticos, na determinação da política nacional".

[133] Artigo 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]"

[134] "Artigo 16º - Liberdade de associação. 1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza. 2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. 3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia". Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 12. mar. 2021.

Como aponta Fernandes (2021, p. 136), em razão do enunciado normativo do seu artigo 17, segundo o qual, na acertada leitura da autora, "partidos políticos que não se coadunem com os ideais democráticos, pluripartidários e de respeito aos direitos humanos não devem obter registro, por serem contrários à Constituição", "deve-se registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 expressamente adotou a teoria da democracia militante". Como explica Fernandes (2021, p. 136), "a negativa de criação de partidos políticos – ou a sua cassação – em virtude de seu caráter antidemocrático é justamente a base teórica da democracia militante desenvolvida por Loewenstein".

Para Capoccia (2013, p. 219), as recentes análises da democracia militante, assim sob o ponto de vista da Ciência Política como sob o prisma do Direito Constitucional comparado, mostram, inquestionavelmente, que as restrições militantes sobre direitos e liberdades estão espalhadas nas democracias modernas, havendo largo consenso de que medidas militantes são compatíveis com a democracia liberal.

Como enfatiza, a recente literatura sobre democracia militante no Direito Constitucional comparado tem convergido para o princípio de que deve a democracia efetivamente se defender contra seus inimigos, mesmo nos casos de investidas não violentas contra o regime democrático, advertindo, todavia, que, para além dessa convergência, pouco consenso se tem podido observar na prática militante das democracias contemporâneas, notadamente no que diz respeito ao modo de identificação dos inimigos da democracia e à definição legítima e proporcional dos tipos de medidas militantes a serem utilizadas (CAPOCCIA, 2013, p. 214), para que não se dê azo, acrescento, a uma indevida esterilização do espaço político[136]. Essa questão do modo de identificação dos inimigos da democracia, outrora reduzidos ao fascismo, e das medidas a serem contra eles utilizadas, de fato, parece ser a maior preocupação dos diversos modelos democráticos ditos *neomilitantes*.

---

[135] Artigo 22. 1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses. 2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia. 3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam ou aplicar a lei de maneira a restringir as garantias previstas na referida Convenção. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 12. mar. 2021.

[136] Capoccia (2013, p. 215) vai além, e mostra que a democracia militante é ainda hoje um tema tormentoso no campo da Ciência Política, que ainda não tem conseguido responder satisfatoriamente algumas questões sensíveis: já que a maioria dos regimes adotam ao menos alguma das restrições legais da democracia militante, o que explica a variação das medidas militantes no tempo e no espaço? Sob quais condições as regras militantes são politicamente viáveis? Por que algumas democracias são mais militantes que outras?

Explicam Rak e Bäcker (2022, p. 3-4) que, se em um primeiro momento, a ideia de democracia militante, a partir da abordagem de Loewenstein, desenvolveu-se como mecanismo de salvaguarda democrática contra o fascismo, a mudança na balança de poder na arena política internacional, em um momento posterior, notadamente no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, transmudou os rumos dos estudos acerca da democracia militante a partir do surgimento de novas ameaças à ordem democrática, tais como, por exemplo, o terrorismo, o extremismo, a intromissão e a interferência contra eleições democráticas, difundindo-se, a partir desse cenário, a ideia de democracia *neomilitante*.

Como uma forma moderna de democracia militante, prosseguem Rak e Bäcker (2022, p. 7), uma democracia neomilitante é definida como um conjunto de medidas utilizadas dentro de um regime político em que se destacam a utilização de meios jurídicos pelos poderes legislativo e judiciário visando a restringir liberdades para proteger, preservar ou fortalecer a soberania de uma nação política contra seus inimigos[137].

Atentas aos diversos elementos que qualificam um regime político como democrático, as democracias neomilitantes, em seu conjunto, reconhecem o surgimento de novos inimigos da democracia, a partir de um catálogo não exaustivo, lembrando Rak e Bäcker (2022, p. 7) que o desenvolvimento de novas ameaças à democracia faz com que os sistemas políticos se equipem com novos mecanismos de defesa, caracterizadores de uma ideia de democracia neomilitante[138]. O critério para definir os inimigos da democracia, no mais, ainda conforme Rak e Bäcker (2022, p. 12), não há de ser estabelecido de modo apriorístico.

Rak e Bäcker (2022, p. 10) vão além, e apontam que um dos diferenciais entre democracia militante e democracia neomilitante reside no fato de que a abordagem clássica da democracia militante costuma concentrar-se exclusivamente nos partidos políticos, ignorando completamente o conjunto de organizações e instituições não governamentais que manifestam os interesses e a vontade de pessoas empoderadas, tais como Organizações Não

---

[137] "As a modern form of militant democracy, a neo-militant democracy is defined as a set of measures used within a political regime in which mainly the legislative and judiciary branches deploy legal means to limit individual democratic freedoms in order to either preserve, protect or strengthen the sovereignty of a political nation against its enemies" (RAK; BÄCKER, 2022, p. 7).

[138] "It should also be remembered that with the development of new threats to democracy (e.g., hybrid interference and electoral meddling), political systems are equipped with new defence mechanisms, which are also worth taking into account in future research" (RAK; BÄCKER, 2022, p. 7).

Governamentais e movimentos sociais, enquanto que na democracia neomilitante haveria uma equivalência de importância entre atores políticos estatais e não estatais[139].

Ainda consoante Rak e Bäcker (2022, p. 12), é possível fazer uma distinção entre uma democracia neomilitante fraca e forte, de modo tal que enquanto uma democracia neomilitante fraca seria aquela em que os instrumentos de preservação da democracia seriam usados de maneira bastante modesta, muitas vezes de uma forma insuficiente para defender o regime contra ameaças específicas, uma democracia neomilitante forte, ao contrário, valer-se-ia, frequentemente e de modo extensivo, dos tais instrumentos de salvaguarda democrática[140].

Para Schulze (2022, p. 43), a democracia neomilitante é uma adaptação da categoria de democracia militante de Loewenstein a partir da necessidade de compreensão do ressurgimento, após os ataques de 11 de setembro de 2001 em solo estadunidense, de restrições às liberdades civis e políticas em várias democracias liberais, bem como da necessidade de salvaguarda democrática diante do crescimento dos partidos populistas nacionais na sequência da crise econômica de 2008[141].

Bieliauskaite e Šlapkauskas (2022, p. 64-65), a seu turno, esclarecem que uma democracia liberal pode tornar-se neomilitante em face de vários objetivos e em distintas ocasiões, como, por exemplo, para evitar ataques ao desenvolvimento da democracia liberal, para assegurar a manutenção da soberania da nação política, para salvaguardar a participação dos cidadãos nos processos democráticos e a legitimidade dos representantes eleitos, e ainda para proteger e defender os direitos humanos[142].

Já para Bien´-Kacała (2022, p. 201), outra diferença marcante entre democracia militante e democracia neomilitante reside no fato de que, se para a democracia militante é o

---

[139] "The classic approach towards militant democracy treats political parties as the most important actors in every case while completely ignoring the aggregate of non-governmental organisations and institutions that manifest the interests and the will of empowered people (e.g., NGOs, social movements). The equivalence of state and non-state political actors is one of the most distinctive features of a neo-militant democracy. According to our approach, this is what distinguishes neo-militant democracy from militant democracy (RAK; BÄCKER, 2022, p. 10).

[140] "In weak neomilitant systems, democracy-preserving instruments are used rather modestly, often in a way that is insufficient to defend against specific threats. Strong neo-militant democracy, on the other hand, relies on frequent and extensive use of such instruments" (RAK; BÄCKER, 2022, p. 12).

[141] "Scholars have adapted Loewenstein's category of militant democracy to understand the reemergence of restrictions on civil and political liberties in several liberal democracies, following the September 11 attacks in 2001, and the rise of national populist parties in the wake of the 2008 economic crisis. These restrictions take a variety of forms across countries, including limitations on speech, assembly, press, religion, political parties, naturalisation, and public employment, as well as anti-extremism legislation aimed at the maintenance of public order" (SCHULZE, 2022, p. 43).

[142] "Liberal democracy could go neo-militant (self-defending) on various occasions: to stave off attacks on the development of liberal democracy; to ensure the maintenance of the sovereignty of the political nation (its participation in democratic processes as well as the legitimacy of democratically elected representatives); and to protect and defend human rights" (BIELIAUSKAITE; ŠLAPKAUSKAS, 2022, p. 64-65).

regime do Estado democrático com suas autoridades e órgãos o objeto a salvaguardar, na democracia neomilitante a proteção é mais ampla, tendo por objeto a nação política como um todo, os cidadãos, o que inclui a perspectiva de sua proteção e defesa inclusive contra o Estado e seu aparato[143].

Em apertada síntese, posso dizer que, desenvolvendo a ideia original da democracia militante exposta por Loewenstein (1937a), e com ela compartilhando da mesma racionalidade, as distintas propostas de democracia neomilitante identificam no mundo contemporâneo, para além do fascismo, novos inimigos do regime democrático, tais como o próprio populismo, alargando-se o rol de medidas de salvaguarda democrática, com ênfase no papel do legislativo e do judiciário na sua implementação.

Aliás, conforme Schulze (2022, p. 43), o crescimento dos partidos populistas, notadamente a partir da crise econômica global de 2008, foi um dos fenômenos propulsores do aparecimento de propostas democráticas neomilitantes.

Nessa toada neomilitante, Issacharoff (2007, p. 1406), por exemplo, propõe a restrição das medidas militantes prioritariamente à arena eleitoral, ainda que reconhecendo que a exclusão de certas perspectivas políticas da arena eleitoral acaba, de algum modo, restringindo as possibilidades de escolha dos cidadãos, trazendo questionamentos quanto à legitimidade do empreendimento democrático como um todo.

Outro exemplo de proposta neomilitante é a Estratégia de Contenção Concêntrica (*Concentric Containment Srategy*) de Rummens e Abts (2010), que se sustenta na ideia principal de que as forças antidemocráticas devem ser relativamente livres para operar na esfera pública informal da periferia do sistema democrático, devendo a tolerância em relação a essas forças diminuir gradativamente à medida que elas se aproximam dos reais centros de poder onde as decisões políticas são tomadas.

Justifica Rummens (2017, p. 564) que a liberdade política é um valor sagrado da democracia liberal, o que implica que todas as vozes, mesmo as desagradáveis e antidemocráticas, devem ser ouvidas no debate público, mas, ao mesmo tempo, também a liberdade individual e a igualdade são valores caros à democracia liberal, o que significa dizer que forças que visam a lidar com os eleitores com base em soluções que estão em desacordo

---

[143] "Another difference between militant and neo-militant democracy should be mentioned, as it is at the heart of the research outcomes presented in this book. This difference is as regards protection by militant tools. For militant democracy, it is the democratic state regime with its authorities and organs rather than the political nation that is protected by neo-militant democracy. Therefore, analysis also includes the perspective of the protection of the political nation against the state and its apparatus" (BIEN´ -KACAŁA, 2022, p. 201).

com tais valores não devem ter a oportunidade de traduzir suas propostas em legislação ou em políticas públicas reais.

No que concerne especificamente ao populismo, Rummens (2017, p. 564) enfatiza que partidos populistas devem, tanto quanto possível, serem impedidos de participar do processo político-eleitoral e dos governos, devendo-se estabelecer um cordão sanitário em torno desses partidos, combinando essas medidas militantes, contudo, com uma abertura maior à inclusão dos eleitores populistas.

Esse cordão sanitário, justifica Rummens (2017, p. 565), é uma estratégia política de proteção do regime democrático liberal, e não uma estratégia moral, compreensão essa que repele qualquer crítica quanto a uma inapropriada moralização da política ou quanto a uma possível distorção da dinâmica de posicionamentos contrários tão própria da democracia.

Também partindo de postulados neomilitantes, Kirshner (2014) constrói um modelo de democracia militante autolimitada, no qual caberia aos democratas a compreensão do paradoxo da democracia militante e o manejo preciso de seus custos ante as ameaças das ideias antidemocráticas. Para tanto, seu modelo alicerça-se sobre três premissas que, interconectadas, apontam *a)* que todos os cidadãos, mesmo os antidemocratas, possuem direitos de participação no processo democrático[144], *b)* que regras ou políticas de exclusão, tais como o banimento de partidos, devem ser usados somente quando os antidemocratas estiverem violando os direitos de participação de outros, e *c)* que a adoção de medidas democráticas militantes, conquanto cabível, é uma medida extrema, e que, por tal razão, necessariamente impõe a quem delas se valha a necessária consideração de custos e benefícios.

Para Kirshner (2014, p. 25-38), uma atitude ética frente a uma ameaça à democracia depende da boa vontade dos democratas de reconhecer o paradoxo da democracia militante e da habilidade de manejar seus custos, mesmo porque, como aponta, a exclusão de indivíduos do processo político faz parecer que se tratam de seres incapazes, e não de membros plenos da comunidade política, o que, no limite, pode influenciar esses excluídos a perseguirem fins políticos e não políticos, trazendo graves ameaças à democracia.

Desse modo, qualquer esforço mais ostensivo de defesa democrática há de levar em conta os riscos inerentes a qualquer medida mais radical de *disenfranchisement*, lembrando ainda Kirshner (2014, p. 40) que mesmo os grupos assumidamente antidemocráticos possuem

---

[144] "By *participation* I mean not just voting, but office holding, speaking, and associating with others" (KIRSHNER, 2014, p. 33).

um largo *portfolio* de preferências e interesses, muitos dos quais sem qualquer relação com a definição de regime político, interesses esses cuja radical desconsideração há de fazer parte do manejo de custos da adoção de medidas militantes de defesa democrática.

O que Kirshner rejeita, portanto, é a possibilidade conceitual da aceitação de um *apartheid* democrático, com o alijamento do processo político, incondicionalmente e indefinidamente, de certos grupos, mas não propriamente a adoção de medidas militantes de defesa democrática. Como enfatiza, tratar antidemocratas como indivíduos que possuem direitos de participação política não significa dizer que estejam eles imunes a medidas que objetivem limitar a sua propensão de causar mácula ao regime democrático (KIRSHNER, 2014, p. 46).

Premissa importante da qual não me permito afastar é a de que a adoção, ou a não adoção, em determinadas situações, de medidas militantes de defesa democrática, notadamente pelo manejo do aparato jurídico, é, como estratégia de *lawfare*, uma decisão política, que necessariamente implica custos políticos que não podem ser desconsiderados, de maneira que os supostos benefícios ao regime democrático decorrentes da adoção de alguma medida militante devem ser maiores do que os eventuais malefícios decorrentes da decisão pela inação.

Sendo assim, a não adoção, em dada situação, de medidas democráticas militantes em face de movimentos populistas, tanto quanto a opção pelo seu uso, sempre refletirá uma decisão política. A inação frente a investida populista, portanto, é sempre uma opção política, e desse modo deve ser entendida, afastando-se desde logo, por conseguinte, a noção de que a instrumentalização efetiva de medidas de democracia militante importa, de algum modo, em algum tipo de quebra da ordem política estabelecida. Entendidas como *ultima ratio*, as medidas militantes, ao menos conceitualmente, não podem ser tidas como corruptoras do regime democrático.

A não adoção de medidas militantes, por sua vez, não é simplesmente resultado de uma *não decisão*, mas sim uma opção legítima de poder das democracias extremamente tolerantes. Aliás, como mostram Bachrach e Baratz (1963, p. 637-639), malgrado um *não decidir* nem sempre seja visível a partir de um olhar panorâmico ou apressado, um tema latente e uma mobilização de preferências também aí foram efetivamente decididos, de maneira que o processo de não tomada de decisão longe está de ser um *não evento*, e, diferentemente de uma *não decisão*, está de fato sujeito ao discernimento, à observação e à análise.

Diante da ameaça populista, portanto, abrem-se duas possibilidades à democracia no que pertine à sua postura militante, a da ação e a da inação, refletindo, ambas as opções, decisões políticas cujos custos devem ser manejados, em qualquer situação, segundo os mesmos critérios de análise.

Decidir pela inação, por sua vez, como o fazem as democracias extremamente tolerantes, ao tempo em que evoca a estratégia política da incorporação, a que faz referência Kaltwasser (2017, p. 498), trazendo para dentro do sistema democrático os ativistas mais tolerantes do movimento populista, objetivando a moderação de suas predileções e atitudes, remete à noção de democracia aberta a que já fiz referência, a qual, depositando inabalável fé na política de consensos, acredita que seria mais proveitoso à democracia trazer do subterrâneo para a superfície da arena política as ideias antidemocráticas, em vez de escondê-las ou bani-las.

Contudo, sequer concebo ideias análogas à incorporação como meio de defesa democrática contra o populismo, notadamente em contextos de emergência, o que se dá quando a investida populista contra a democracia é real e efetiva, atual ou iminente. Como já consignei, nem a democracia radical de Mouffe é capaz de conduzir o pluralismo a um grau tal de abertura que se mostre irrestritamente tolerante a ideias antidemocráticas, e, desse modo, apostas em modelos não contidos de *open democracies* como estratégias de combate ao populismo, conquanto carregadas de boas intenções, soam-me desarrazoadas como solução, ao menos em contexto de emergência, para o embate político envolvendo populismo e democracia.

Semi-open democracies, por outro lado, desde que tomadas como democracias abertas com alguma contenção, mais não seriam do que específicos modelos de *neomilitant democracies*, ou seja, modelos democráticos militantes mais contidos e com traços mais *soft.*

Demais disso, particularmente no caso do Brasil, o apelo populista não mais caminha pelos subterrâneos nem se camufla no *underground* do tabuleiro político. Ao contrário, a postura moralista, anti-institucionalista e antipluralista do populismo tem sido cada vez mais ostensivamente exibida e alardeada e, como em uma guerra, conta com a defesa de um séquito que não se disfarça nem se intimida, e que já transita desenvolto pela arena política, cujo acesso lhe vem sendo facilitado pela ausência de controle das fronteiras democráticas.

Como enfatiza Müller (2016, p. 41), pretender supor que as ideias populistas façam parte de um mundo de fantasia que, mais cedo ou mais tarde, desmoronará, não passa de

ilusão[145]. O populismo não se extinguirá por si, pelo curso natural dos acontecimentos, nem se desmanchará a partir de uma promiscuidade política forçada entre populistas e democratas em democracias excessivamente abertas.

Ao menos no caso brasileiro, em que parece ainda não haverem sido assimiladas por inteiro as lições históricas de recentes períodos autoritários, mostra-se politicamente inviável e socialmente perigoso um regime democrático irrestritamente aberto ao populismo, reforçando-se a necessidade de um modelo democrático militante, posto que contido, minimamente intolerante e direcionado a emergências, como medida de último recurso. É, pois, a partir dessa perspectiva democrática neomilitante que a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* será construída.

Firmadas todas essas considerações, explicadas as opções semânticas e estabelecidas as premissas teóricas desta tese, tenho por justificada a construção da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

Encerro, portanto, este capítulo, e junto com ele dou por finda a parte primeira desta tese, acostando-me às palavras de Tyulkina (2015, p. 206), quando concluiu que, em meio a uma variedade de alternativas de defesa democrática, há seguramente um lugar para a democracia militante[146].

---

[145] "The notion that populists in power are bound to fail one way or another is comforting. It's also an illusion" (MÜLLER, 2016, p. 41).

[146] "Militant democracy is not the only option. There are a variety of more liberal alternatives which can be adopted instead. These may – in some circumstances – be preferable. However, this book demonstrates that there is a place for militant democracy, although it must never be adopted without caveats and reservations" (TYULKINA, 2015, p. 206).

PARTE II – A ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA MILITANTE ANTIPOPULISTA

1 DIRETRIZES ESTRUTURANTES

Na parte primeira desta tese estabeleci as opções semânticas e desenvolvi as premissas teóricas que dão sustentação a esta tese, explicando os fundamentos, a natureza e a razão de ser da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, justificando, ademais, a sua necessidade enquanto estratagema democrático militante de proteção da democracia constitucional brasileira contra o assédio da ideologia populista. Ao fazê-lo, expliquei porque ideias como inação e incorporação não são estratégias políticas eficientes de defesa democrática contra a investida populista. De igual modo, mostrei que nenhuma medida estrutural indireta, em curto prazo, poderá dar resposta efetiva ao levante populista em contexto de emergência.

Mais que isso, demonstrei que em situações de emergência, isto é, quando o assédio populista é concreto e efetivo, atual ou iminente, a democracia precisa de assumir uma postura ativa, operante, vigilante, ostensiva, postura essa que, a um só tempo, se mostre militante o suficiente para impedir o populismo de chegar ao poder e responsável o necessário no manejo dos inevitáveis custos do *disenfranchisement* inerente a qualquer perspectiva democrática militante, de modo a evitar uma indevida esterilização do espaço político.

Apresentando o populismo como inimigo político da democracia, mostrei, por fim, que a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é um estratagema político-jurídico que se vale do direito como instrumento democrático, fundado na perspectiva do *lawfare* afirmativo, intervindo em situações extremas, sempre como derradeiro recurso, a partir da ideia de uma mínima intolerância democrática. Com razão, aliás, perceberam Gouvêa e Castelo Branco (2020, p. 176) que, "no contexto populista, o direito e os juristas precisam estar ao lado da democracia e da liberdade".

Partindo, pois, da ideia de uma democracia militante minimamente interventiva, a concepção da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* segue traçado rígido e compulsório, desenhado a partir de uma bitola de orientação sustentada por quatro eixos estruturantes, os quais ora nomeio como *a)* diretriz constitucional, *b)* diretriz metodológica, *c)* diretriz política e *d)* diretriz de responsabilidade, as quais serão detalhadas ao longo deste capítulo.

Antes de analisar cada qual dessas diretrizes, reforço que a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é um modelo concebido para se ajustar à realidade política do Brasil, não sendo de forma alguma pretensão desta tese a elaboração de um modelo militante antipopulista universal, a espargir efeitos *urbi et orbi*, o que, aliás, me soa inviável em um mundo tão volátil e complexo, com tantas disparidades e dessemelhanças.

Demais disso, como lembra Tyulkina (2015, p. 208), o escopo das medidas de militância democrática não há de ser o mesmo em todas as democracias, porquanto cada regime democrático experimenta o seu contexto específico, distinguindo-se, a partir daí, as justificativas e as razões para a introdução de medidas de democracia militante.

Cada democracia militante, portanto, tem suas particulares preocupações e seus próprios inimigos. Se a Lowenstein (1937a) preocupava o fascismo na Europa e se no Brasil, atualmente, preocupa-me o populismo, em algumas democracias liberais do leste europeu, por exemplo, após a dissolução da União Soviética, a preocupação é com a influência russa, tida como uma ameaça externa à democracia, embora também se preocupem com o populismo, enquanto ameaça interna aos postulados democráticos[147].

Não há, pois, soluções universais que apontem quando a democracia militante deve ser introduzida ou a maneira pela qual as democracias se devem proteger, assim como não existem duas democracias com histórias e preocupações idênticas que elas desejem abordar por meio da militância constitucional (TYULKINA, 2015, p. 210) [148].

Especulo, porém, de que as diretrizes que informam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* podem ser compartilhadas, desde que devidamente ajustadas às realidades locais, com modelos antipopulistas análogos que se pretendam construir para

---

[147] Como explica Bien´-Kacała (2022, p. 216), democracias de países como Letônia, Estônia, Lituânia e Bulgária agasalham preocupações democráticas contra a influência russa: "Lithuania, Latvia, and Estonia are still within the circle of liberal constitutionalism. However, the systems display a fear of Russian misinformation, disinformation, and propaganda [...]. In relation to threats, both external and internal threats may be detected. Fear of Russia is an external threat, and it is clearly visible in the Baltic states and in Bulgaria [...]. Populism is common in post-communist countries and represents an internal threat". Especificamente tratando da Letônia, Schulze (2022, p. 42) analisa as restrições e as elevadas barreiras à participação política daqueles que são percebidos como pró-Rússia, justificadas por uma lógica neomilitante que visa a proteger a democracia e a soberania da Letônia: "Latvia has maintained high barriers to political participation and has introduced new democratic restrictions in the wake of Russia's aggressive actions in Central and Eastern Europe (CEE). Those restrictions, which are aimed at limiting the influence of those who are perceived as pro-Russian, are justified through a neo-militant logic that emphasises the protection of Latvia's democracy and sovereignty from both external and internal threats" (SCHULZE, 2022, p. 42).

[148] "There are no universal solutions as to when militant democracy should be introduced or how democracies should protect themselves, just as there are no two democracies with identical histories and concerns that they wish to address through constitutional militancy" (TYULKINA, 2015, p. 210).

realidades sociais, políticas e culturais semelhantes, uma vez que se considere como inafastável a premissa que aponta para o antagonismo político entre populismo e democracia.

1.1 DIRETRIZ CONSTITUCIONAL: O PERFIL MILITANTE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Todas as democracias constitucionais substantivas e aspiracionais costumam ser militantes em algum grau, de algum modo e com alguma intensidade, especulando Tyulkina (2015, p. 216) que a militância democrática, em si mesma considerada, possa já ser tida como um valor constitucional. Bourne (2012), a seu turno, aponta que nas democracias substantivas os arranjos procedimentais são apenas instrumentos ordinariamente concebidos como meios de criação de uma sociedade em que os cidadãos apreciam direitos e liberdades fundamentais. Assiste-lhes razão. A democracia constitucional brasileira é, com efeito, substantiva, aspiracional e, em acentuada medida, também militante.

A Constituição é "o paço dos direitos fundamentais", já o disse Bonavides (2008, p. 15). De fato, profusa em direitos fundamentais, não apenas individuais, mas também políticos, coletivos, sociais e difusos, estabelecendo limites para alterações nas normas que expressam suas ideias mais caras, a Constituição Federal, para além de eleições livres, da possibilidade ampla de contestação pública, da existência de oposição, do sufrágio universal, do direito de associação, da competição política equilibrada e da alternância de poder, configura para o Brasil um regime político de rica substância, cujo conteúdo em muito ultrapassa o mero arranjo procedimental de escolha de representantes e de verificação da vontade da maioria.

Outrossim, para além de instituir um regime democrático substantivo no Brasil, guarnece a Constituição Federal, em seu íntimo, como a grande maioria das democracias constitucionais substantivas também o fazem na atualidade, uma reserva de militância democrática. É essa suficiente reserva de militância democrática já presente na Constituição Federal que serve de diretriz para a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

Não apenas as democracias substantivas ostentam traços militantes, decerto. Contudo, como explicam Bourne e Bértoa (2017, p. 234-235), as democracias procedimentais, quando comparadas com as democracias substantivas, costumam ser mais tolerantes, notadamente quanto às ideias antidemocráticas, que normalmente são aceitas, desde que não se traduzam em comportamentos antidemocráticos. A militância das

democracias substantivas, por sua vez, costuma voltar-se contra ideias e discursos, ainda que não necessariamente traduzidos em ações antidemocráticas concretas.

De todo modo, como mostra Capoccia (2013, p. 210-211), é amplo o consenso de que às democracias assiste o direito, ou mesmo o dever de adoção de medidas militantes visando a autopreservação, sendo cada vez mais rara a defesa de modelos de democracias irrestritamente abertas e pluralmente neutras.

Corroendo os fundamentos da República, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político[149], frustrando-lhe os objetivos fundamentais, especialmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação, e atentando ainda contra a prevalência dos direitos humanos em suas mais amplas acepções[150], a ideologia populista, enquanto ideologia moralista, anti-institucionalista e antipluralista, dividindo a sociedade entre nós e eles, entre bons e maus, entre amigos e inimigos, não encontra respaldo na ordem constitucional brasileira, que, já a partir do seu preâmbulo, define a democracia por vetor[151].

Como acentuam Piovesan e Brochado (2021, p. 185), o populismo distorce e danifica o processo democrático a partir de "ataques aos direitos humanos praticados pelos populistas ao 'não povo'".

Nesse contexto, cabe ainda realçar o especial destaque que a Constituição Federal, ao definir, em seu artigo 5º, os direitos fundamentais, confere à igualdade, que não há de ser outra que não a igualdade material, devendo o Estado não apenas assegurá-la, mas também promovê-la, sem qualquer forma de discriminação[152].

---

[149] Constituição Federal de 1988: "Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

[150] Constituição Federal de 1988: "Artigo 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

[151] Preâmbulo da Constituição Federal de 1988: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL".

[152] Importante se me afigura consignar, como já disse em outro lugar, que os direitos e garantias fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988, em razão da cláusula de abertura material do seu artigo 5°, §2°, não se limitam àqueles expressamente definidos em seu texto (DIAS JUNIOR, 2014, p. 59). Como aponta Bonavides (2005, p. 436), o espírito que anima em toda sua extensão e profundidade o artigo 5°, §2°, da Constituição, autoriza a conclusão de que há direitos fundamentais que, embora não expressos no texto

Diferentemente do que concebe o populismo ao identificar como imagem de todo o povo, de maneira indiferenciada, apenas a parte dele a quem entende ser devida alguma consideração, diferencia-se a identidade da igualdade, como mostra Miranda (2000, p. 237-239), pelo fato de que é precisamente pela igualdade que se permite dar tratamento jurídico desigual a situações substancialmente e objetivamente desiguais, entendendo-se como tais as situações impostas pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas, imprimindo um sentido ativo e positivo ao termo, o que acaba por resultar no que Piovesan (2005, p. 47) denomina de *direito fundamental à diferença*. O direito à igualdade e o direito à diferença, portanto, já o consignei em outro lugar, mais não são do que duas facetas de um mesmo fenômeno (DIAS JUNIOR, 2009b, p. 15).

Nesse contexto, recorda Salgado (2015, p. 155) da necessária participação das minorias no debate público e na composição das instituições públicas no cotidiano político de uma democracia igualitária, enfatizando que o desenho constitucional da democracia brasileira exige o tratamento de todos os cidadãos com igual consideração e respeito. Nas palavras de Dworkin (2002, p. 350), o direito a ser tratado com igual dignidade, respeito e consideração nem sempre importará em um direito a igual tratamento[153].

Assim, enquanto o populismo firma sua ideologia sobre um conceito de povo unitário, indiferenciado, coeso, homogêneo, moralmente virtuoso e de voz única, explica Salgado (2015, p. 155-156) que a democracia brasileira é fortemente pluralista, exigindo a convivência entre uma diversidade de concepções de mundo e de crenças, reforçando Kreuz (2020, p. 40) que "não há como se falar em democracia sem igualdade". Para além disso, sustenta ainda Mello (2005, p. 12) que, para satisfazer o direito à igualdade, "não basta não discriminar", sendo imperioso que a postura diante da igualdade seja, acima de tudo, afirmativa, sendo perceptível um viés dinâmico da igualdade a partir dos próprios verbos de que se utiliza o texto constitucional em seu artigo 3º, como *construir*, *reduzir* e *promover*, os quais, denotando ação, evidenciam a "mudança de óptica" em rumo a uma igualização eficaz e dinâmica, evocando uma necessária consideração política de segmentos minoritários.

---

constitucional, são direitos constitucionalmente positivados, "cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável a unidade da Constituição".

[153] Com elucidativo exemplo, Dworkin (2002, p. 350) diferencia a igualdade formal da igualdade material: "Se tenho dois filhos, e um deles está morrendo de uma doença que está causando desconforto ao outro, não demonstrarei igual atenção se jogar cara ou coroa para decidir qual deles deve receber a última dose de um medicamento. Este exemplo mostra que o direito ao tratamento como igual é fundamental, e que o direito ao igual tratamento é derivado. Em algumas circunstâncias, o direito ao tratamento como igual implicará um direito a igual tratamento, mas certamente não em todas as circunstâncias".

Como também já anotei algures (DIAS JUNIOR; PEIXOTO, 2014, p. 407), no contexto dinâmico e afirmativo da igualdade material há a imprescindível necessidade do reconhecimento de identidades, sendo a igualdade, nesse diapasão, orientada, como mostra Piovesan (2005, p. 47), pelo gênero, pela orientação sexual, pela idade, pela raça, pela etnia e por tantos outros critérios. Com efeito, não mais se contenta a igualdade com uma postura estática diante de uma realidade existente, mas, ao revés, em um sentido positivo, como diz Miranda (2000, p. 240), há a igualdade de tratar as situações não somente como existem, mas também como devem existir, fazendo-se da igualdade perante a lei uma verdadeira igualdade através da lei, observação essa que aponta para uma inafastável relação de proximidade entre essa postura afirmativa do direito e o espectro democrático militante da Constituição.

O apogeu do espetro democrático militante da Constituição brasileira, todavia, acha-se entronizado no enunciado normativo do seu artigo 17, quando estabelece a *liberdade partidária mitigada*, dispondo ser livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos, resguardados, porém, sempre e em todo caso, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais, impondo ainda ao partido político o dever de respeito ao caráter nacional, à proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, à prestação de contas à Justiça Eleitoral e ao funcionamento parlamentar de acordo com a lei, vedando aos partidos políticos, no mais, utilizarem-se de organização paramilitar.

Acosto-me aqui, pois, à correta observação de Fernandes (2021, p. 136), que, discorrendo sobre a democracia defensiva e apontando os elementos que a distinguem da democracia militante, aos quais já fiz referência, afirma que o sistema constitucional brasileiro expressamente albergou a teoria da democracia militante: "Deve-se registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil expressamente adotou a teoria da democracia militante no art. 17"[154].

Não poderia ser outra a conclusão. Com efeito, ao condicionar a existência de partidos políticos ao resguardo do regime democrático, mitigando-lhes a autonomia, a Constituição estabelece comando normativo incisivamente restritivo de direitos e liberdades, um particular *disenfranchisement* não observado nas medidas mais genéricas e mais suaves de

---

[154] Como ainda mostrarei em pormenor, também a legislação infraconstitucional, desdobrando o espectro democrático da Constituição brasileira, ostenta perfil militante, estando o caráter militante da democracia brasileira, portanto, assentado na lei e na Constituição. Tyulkina (2015, p. 213), a propósito, com muito acerto, aponta que na identificação de determinado regime democrático como militante faz-se imprescindível prescrutar, na detecção da presença de medidas militantes, não apenas a Constituição, mas também a legislação ordinária.

democracia defensiva, vedando a existência e o regular funcionamento, no Brasil, de partidos políticos antidemocráticos. Acostando-me uma vez mais às palavras de Fernandes (2021, p. 136), é imperioso reconhecer que "a negativa de criação de partidos políticos – ou a sua cassação – em virtude de seu caráter antidemocrático é justamente a base teórica da democracia militante desenvolvida por Loewenstein"[155].

Essa liberdade partidária mitigada, aliás, não foi uma inovação da Constituição de 1988, uma vez que reproduziu preceito similar que estava já presente na Constituição brasileira de 1946, também gestada sob inspiração democrática, a qual, em seu artigo 141, §13, impunha a vedação à organização, ao registro ou ao funcionamento de qualquer partido político cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais, sendo importante notar aqui a expressa referência que faz o texto normativo ao programa partidário e à ação efetivamente desenvolvida pelo partido político, vedando a atuação antidemocrática mesmo de partidos registrados com programas democráticos[156].

Importante ainda o destaque de que essa ideia militante de liberdade partidária mitigada está inspirada na democracia militante alemã, cuja Constituição, em seu artigo 21.2, estabelece serem inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República da Alemanha[157]. Aliás, lembra Bourne (2012) que a Alemanha do pós-guerra é o mais conhecido exemplo de democracia militante, havendo sua Corte Constitucional ratificado, por diversas decisões, que os partidos políticos devem aderir positivamente aos valores democráticos.

O espectro militante da democracia constitucional brasileira, contudo, que deveria bastar para conformar toda a realidade política local, uma vez reconhecida a força normativa da Constituição, não logrou impedir a ascensão ao poder no Brasil, na eleição presidencial de 2018, de um governo identificado por farta literatura com uma política de inimizades, com a

---

[155] Reitero que embora *democracia militante* e *democracia defensiva* sejam, a rigor, termos correlatos que retratam fenômenos equivalentes em sua essência, compartilhando da mesma racionalidade, uma vez considerando a natureza acentuadamente restritiva das sanções militantes que a Constituição brasileira impõe aos partidos políticos antidemocráticos, tais como a negativa de criação e a proscrição, e atento ainda à tradição do uso do termo *democracia militante* no direito comparado e na ciência política, ratifico minha opção por nomear como *militante*, e não como *defensiva*, a estratégia democrática antipopulista objeto desta tese.

[156] BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 01. jul. 2020.

[157] Disponível, vertida para a língua portuguesa, em: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf . Acesso em: 24. mar. 2021.

moralização do debate público (SOLANO, 2019), com uma política *nós contra eles*, com posturas autoritárias, com impulsos antidemocráticos (ABRANCHES, 2019), com narrativas morais sustentadas a partir de códigos binários primários e estereótipos administráveis (ALONSO, 2019), com a disseminação de *fake news*, com a militarização da política (GOUVÊA; CASTELO BRANCO, 2020), com a antipolítica (AVRITZER, 2020), características essas que, como já apontei, conformam a essência e muitas das variáveis da ideologia populista.

Percebendo essa disfunção, quer a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* corrigi-la, mostrando não apenas que o populismo é sempre uma ameaça perigosa à democracia, mas também que a democracia militante é um conceito dinâmico, que há de operar, em situações de emergência, contra quaisquer inimigos do regime, como e onde quer que se apresentem, incluindo-se nesta lista o populismo e qualquer outro movimento antidemocrático, sendo esta perspectiva neomilitante de identificação de inimigos do regime democrático, decerto, a maior contribuição desta tese e o relevante nicho no qual se tem movimentado.

Essa percepção do caráter dinâmico da democracia militante, por seu turno, encontra amparo na advertência de Botelho (2019, p. 346-351), para quem as Constituições, concebidas para serem textos duradouros, devem permitir suficiente abertura de modo a lhes tornar possível uma adaptação às contínuas mudanças sociais e políticas ao longo do tempo, disso dependendo, em muito, a sua durabilidade e a sua estabilidade. Ainda conforme Botelho (2019, p. 354), a partir de uma perspectiva intrageracional e intergeracional, as sensibilidades políticas e sociais de um tempo não são necessariamente as mesmas das décadas seguintes. Assiste-lhe inteira razão.

De fato, é característica das democracias neomilitantes, como já mostrei, a percepção de que os inimigos da democracia não são sempre os mesmos ao longo do tempo nem são exatamente os mesmos em todos os lugares. Os inimigos do regime democrático, de fato, variam no tempo e no espaço. Como sustentam Rak e Bäcker (2022, p. 12), os critérios para definir os inimigos da democracia não hão de ser estabelecidos de uma maneira universal e de um modo apriorístico[158], complementando Bieliauskaite e Šlapkauskas (2022, p. 64-65),

---

[158] "The category of 'enemy of democracy' covers all groups and organisations, including those possessing public authority, aiming to diminish or destroy the state of the sovereignty of a political nation. Therefore, the criterion for defining neo-militant democracy or enemies of democracy will not be established by declarations but the meaning of drafted political decisions and their predicted final results" (RAK; BACKER, 2022, p. 12).

reitero, que uma democracia liberal pode tornar-se neomilitante em face de vários objetivos e em distintas ocasiões[159].

Nessa linha, se em 1988, ao tempo da promulgação da Constituição, o perfil militante da democracia brasileira visava ao resguardo do regime em face de ameaças quiçá distintas, na atualidade, é o populismo, com o verniz autoritário que lhe constitui a essência, a maior ameaça à democracia brasileira. No dinamismo desse contexto, cabe, como ainda mostrarei, relevante papel à interpretação constitucional, uma das formas pelas quais a Constituição pode tentar incorporar os dinâmicos impulsos sociais e políticos exteriores, ajustando-se a eles, como aponta Botelho (2019, p. 349)[160].

Nas palavras de Tyulkina (2015, p. 208-216), a democracia militante não toma unicamente por alvos algumas ideologias ou certos movimentos particulares, predeterminados como inimigos da democracia ao tempo da elaboração da Constituição. Ao contrário, a democracia militante é um conceito vivo, dinâmico, apto a acomodar diferentes tipos de ameaças, de maneira tal que qualquer movimento ou ideologia que, abusando das prerrogativas democráticas, tenha o propósito de ferir as estruturas do regime, pode tornar-se um inimigo da democracia, dando azo à aplicação das medidas democráticas militantes, o que justifica que não se tente definir aprioristicamente o campo de ação de uma democracia militante, o que poderia limitar seu potencial democrático, tornando a sua aplicação resistente ao desenvolvimento de novas ameaças que a democracia possa eventualmente enfrentar no porvir[161].

A primeira diretriz da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, portanto, aponta para a incompatibilidade entre a ideologia populista e o perfil democrático da Constituição Federal, reforçando a sujeição do populismo às medidas constitucionais de militância democrática.

---

[159] "Liberal democracy could go neo-militant (self-defending) on various occasions: to stave off attacks on the development of liberal democracy; to ensure the maintenance of the sovereignty of the political nation (its participation in democratic processes as well as the legitimacy of democratically elected representatives); and to protect and defend human rights" (BIELIAUSKAITE; ŠLAPKAUSKAS, 2022, p. 64-65).

[160] Para Botelho (2019, p. 346), a possibilidade de emendar o texto constitucional é importante para assegurar a estabilidade e a durabilidade da própria Constituição, devendo ocorrer quando a elasticidade constitucional não mais consegue adaptar o texto às circunstâncias de um novo padrão político e social, adaptação essa que, em dadas situações, pode ser conseguida em um nível menos dificultoso de mudança constitucional, sem alteração de texto, por meio, por exemplo, da mutação constitucional e da própria interpretação constitucional.

[161] Lembra Tyulkina (2015, p. 213) que a democracia militante não é remédio para todos os males do qual as democracias se devem valer em cada momento de tribulação, o que não deve servir para desencorajar as democracias a considerarem a adoção de medidas militantes em situações em que o regime esteja sob ataque, com sua continuidade ameaçada.

1.2 DIRETRIZ METODOLÓGICA: O USO DO DIREITO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

Aconselhar juridicamente os Estados-membros, auxiliando-os no alinhamento de suas estruturas jurídicas e institucionais às normas europeias e à experiência internacional nos domínios da democracia e dos direitos humanos: essa é a missão da Comissão de Veneza. Oficialmente denominada de Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (*European Commission for Democracy through Law*), a Comissão de Veneza é órgão consultivo do Conselho da Europa para questões constitucionais, da qual fazem parte 62 (sessenta e dois) Estados, inclusive o Brasil[162].

Adotando expressamente o lema *For Democracy through Law* (*Pour la Démocratie par le Droit*)[163] e assumindo como missão cooperar e auxiliar os Estados nos campos constitucional e legislativo para garantir o funcionamento democrático das suas instituições, a Comissão de Veneza, e o Brasil, por conseguinte, uma vez que dela faz parte, outra coisa não fazem senão tomar estrategicamente do direito como instrumento democrático, a partir da compreensão de que a democracia não pode prescindir do uso do direito como instrumento para a sua consolidação, para a sua defesa e para o seu desenvolvimento[164].

Impossível não perceber nessa simbiose entre direito e democracia a íntima conexão existente entre a ideia da democracia militante e o fenômeno do *lawfare*, desde que despido este, evidentemente, do caráter aprioristicamente negativo e pejorativo que lhe tem sido associado a partir da perspectiva conservadora e neoconservadora estadunidense, à qual já me referi em tópico específico. Ora, desde que se inverta a perspectiva discursiva, é possível manejar estrategicamente o direito para que atue afirmativamente como relevante instrumento democrático militante.

Como explica Jones (2016, p. 224), em raciocínio que ora rememoro para lhe imprimir excepcional destaque, uma definição positiva do *lawfare* propõe que não apenas o inimigo pode se apropriar do direito como arma de guerra, mas também os democratas dele podem fazer uso, de maneira tal que, enquanto o *lawfare* dos outros permanece ilegítimo, o *lawfare* democrático, aquele praticado pelo lado contrário, passa a ser descrito como legítimo, positivo e afirmativo, caracterizando uma verdadeira estratégia de *counterlawfare*, com notas

---

[162] Conferir em: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation. Acesso em: 10 jun. 2021.

[163] Em tradução livre: Pela Democracia Através do Direito. Conferir em: https://www.venice.coe.int/webforms/events/. Acesso em: 02. fev 2022.

[164] Conferir em: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Const_Assistance. Acesso em: 02 fev. 2022.

benignas e defensivas. Daí o *lawfare* ilegítimo e legítimo, o *lawfare* autoritário e democrático, o *lawfare* afirmativo e negativo, e, no limite, o *lawfare* e o *counterlawfare*, como já expliquei.

Trazendo novamente à baila a explicação de Gloppen (2021, p. 6-7), o *lawfare* é antes de tudo uma tática, cujo núcleo analítico pode e deve ser separado da avaliação normativa sobre se o termo representa algo bom ou algo ruim. A democracia, portanto, em postura militante, pode tomar do direito como ferramenta e, estrategicamente, manejá-lo contra os inimigos políticos do regime.

Como faceta do *lawfare*, pode a democracia militante trabalhar com o aparato jurídico pelos mais distintos expedientes. Para Suberviola Gilabert (2016, p. 204-210), se é possível falar de um *lawfare* nacional, internacional ou mesmo transversal em função do foro em que tenha repercussão a ação, é também possível identificar, segundo o tipo específico de atuação, um *lawfare* normativo, interpretativo ou judicial, e ainda um *lawfare* decisório ou de negociação.

Nessa linha, corresponderia o *lawfare interpretativo* à criação, a partir da hermenêutica das normas existentes, das condições mais favoráveis aos interesses do sujeito; o *lawfare judicial* ao expediente estratégico relacionado ao manejo de ações judiciais; o *lawfare decisório ou de negociação* à ação que fosse dirigida a motivar a adoção de decisões concretas e sanções por organizações internacionais; e o *lawfare normativo* ao uso da atividade legislativa como arma contra o inimigo (SUBERVIOLA GILABERT, 2016, p. 206-210).

Como faceta de um *lawfare* afirmativo e positivo, é razoável considerar que também a ideia da democracia militante se possa manifestar no mundo das formas por expedientes relacionados à interpretação e à aplicação judicial das normas jurídicas, notadamente das normas principiológicas constitucionais, por meio da atividade hermenêutica desenvolvida no exercício da jurisdição constitucional.

Com efeito, como pondera Barroso (2015), não há dúvida de que, no Brasil, o papel político do Supremo Tribunal Federal – e, em alguma medida, de todos os juízes quando no exercício da jurisdição constitucional – alargou-se sobremaneira a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente com a tal virada neoconstitucionalista observada com mais ênfase a partir dos anos finais do século XX.

Como já consignei em outro momento (DIAS JUNIOR, 2020, p. 211), a centralidade da Constituição, a sua primazia sobre a lei, o reconhecimento da juridicidade de seus princípios e a necessidade de dar efetividade a seus comandos exigiram que se fizesse do Judiciário um Poder independente e forte, especialmente visando à proteção dos direitos

fundamentais, o que contribuiu para uma superação do formalismo jurídico e para o advento de uma cultura jurídica pós-positivista, com o reconhecimento da juridicidade das normas principiológicas e a conseguinte reaproximação não apenas entre direito e moral, mas também entre direito e política, ética e direito, legislação e jurisdição, reforçando o protagonismo da jurisdição constitucional, e, por conseguinte, do Poder Judiciário como um todo.

De fato, como argumentam Barroso e Barcellos (2007, p. 278-279), a valorização e a incorporação implícita ou explícita dos princípios pela Constituição e o conseguinte reconhecimento de sua normatividade "fazem parte desse ambiente de reaproximação entre direito e ética".

Barboza (2018a, p. 29-30), em rumo parecido, explica que os sistemas jurídicos experimentaram profunda mudança a partir da segunda metade do século XX, quando diversos países passaram a adotar constituições democráticas incorporando extensa lista de direitos fundamentais, o que acabou modificando substancialmente o papel da jurisdição constitucional na interpretação do direito, conferindo ao Judiciário um protagonismo político mais acentuado, resultado da necessidade de materialização desses direitos fundamentais.

A questão a considerar é que, talvez, esse protagonismo judicial, notadamente da jurisdição constitucional brasileira, possa estar, de fato, tornando-se pernicioso ao ambiente democrático, obscurecendo a atuação do corpo parlamentar eleito pelo povo, a partir do momento em que se verifica uma expansão ativista e uma hermenêutica um tanto arrojada da jurisdição constitucional, eventualmente moralista e por vezes desatenta a vetores constitucionais e legislativos expressos, dando azo a questionamentos, por vezes fundados e razoáveis, quanto ao caráter democrático da atuação das cortes no Brasil, notadamente no século XXI.

Como explicam Kozicki e Barboza (2008, p. 157), a polêmica que gira em torno do suposto caráter antidemocrático da atuação das Cortes em sede de jurisdição constitucional, na medida em que se admita que "juízes não eleitos pelo povo possam interpretar os valores substantivos presentes na Constituição", podendo mesmo revisar e anular leis incompatíveis com tais valores, "numa tensão entre jurisdição constitucional e democracia".

Gabardo (2017, p. 72), por exemplo, aponta que os juízes brasileiros são moralistas hermenêuticos que buscam, a todo tempo, corrigir o direito com base na moral, posição que se alinha aos argumentos de Salgado (2018), que faz referência ao que denomina de utilização da gramática populista pelos membros do Poder Judiciário, concebida esta a partir de uma leitura

judicial moralista da Constituição, especialmente em questões envolvendo controle de constitucionalidade[165].

Para Gabardo (2017, p. 74), em respeito à democracia, "para que alguma proposição ínsita a uma concepção moral social implique consequência interna no Direito é necessário um caminho formal árduo e rigoroso, cujo filtro será a Constituição".

Por conta de uma tal perspectiva moralista de interpretar o direito, Gabardo (2017) afirma que o Brasil vivencia a época do *metapositivismo*, um tipo desviante ou excedente do neoconstitucionalismo que, na prática, seria caracterizado pela subjetividade do intérprete, especialmente do intérprete constitucional, e pela insegurança jurídica dela decorrente, o que se verificaria quando o intérprete abandona a busca por uma moral objetiva inserta, extraível e plasmada na Constituição para dar vazão a moralismos subjetivos, do senso comum, fenômeno esse que refletiria a arrogância e a falta de modéstia dos magistrados, decorrendo ainda da irresponsabilidade política do Poder Judiciário e da ausência de controle político de seus atos.

No mesmo rumo, Salgado (2018, p. 201), com acerto, argumenta que os valores que devem comandar a atuação dos agentes públicos nas democracias constitucionais são os valores constitucionalmente estabelecidos, de maneira que, "se há alguma moral que possa ser utilizada como vetor para a tomada de decisões", essa deverá ser unicamente "a moral objetivamente plasmada na Constituição, não havendo autorização para fundamentalismos axiológicos para além das decisões constituintes".

Como salienta Salgado (2018), há questões que, por importantes que sejam, não pode o Poder Judiciário sobre elas decidir, uma vez que, no exercício de seu papel

---

[165] Embora soando generalizadas e aparentando voltar-se contra todos os magistrados brasileiros, parece-me, em princípio, que as críticas de Gabardo (2017) e Salgado (2018) voltam-se mais especificamente contra a jurisdição constitucional. É preciso lembrar, todavia, que, no Brasil, não ostenta o Supremo Tribunal Federal a exclusividade no exercício da jurisdição constitucional, uma vez que a Constituição confere a todos os juízes e tribunais a competência para resolver, ainda que de maneira difusa e com efeitos limitados às partes envolvidas no litígio, quanto à constitucionalidade de leis e atos normativos. Dessa feita, as ponderações de Gabardo (2017) e Salgado (2018) quanto ao moralismo hermenêutico dos juízes brasileiros em questões constitucionais não dizem respeito apenas aos ministros do Supremo Tribunal Federal, mas, de maneira mais ampla, parecem fazer referência à jurisdição constitucional como um todo, vale dizer, à atuação dos juízes e tribunais em geral, desde que, evidentemente, revistam suas decisões com o manto da jurisdição constitucional, em questões que envolvam diretamente o exame da constitucionalidade de leis e atos normativos. Reconheço, porém, que essa diferença entre jurisdição constitucional e jurisdição ordinária é tormentosa. Embora me parecendo, e digo isso me permitindo incursionar livremente pelo terreno das hipóteses, que nem toda decisão judicial reflita, ao menos diretamente, um exame mais denso de questões constitucionais, resolvendo-se significativa parcela das lides à luz de uma aplicação silogística da legislação infraconstitucional, pondera Botelho (2018, p. 114) que "se o princípio da constitucionalidade nos ensina que a validade dos atos jurídico-públicos (normativos ou não normativos) depende da sua conformidade com a Constituição, podemos daí inferir que toda a atividade jurisdicional contém potencialmente um conteúdo constitucional, na medida que toda a aplicação do Direito abarca uma latente aplicação constitucional".

contramajoritário de guardião da Constituição, lhe é vedado pretender avançar sobre matérias cuja deliberação deva ocorrer no parlamento, pelos representantes eleitos do povo. Para Arguelhes (2017), o remédio do desenho institucional, para garantir o cumprimento da Constituição, quando ministrado em excesso, pode tornar-se uma ameaça ao próprio cumprimento da Constituição.

Por outro lado, por distinta perspectiva, sustenta Rosanvallon (2021b, p. 287) que, embora as cortes constitucionais sejam frequentemente descritas como *liberais*, no sentido de que se prestam a proteger os indivíduos dos riscos de uma tirania de maioria, "é necessário considerá-las ao mesmo tempo como instituições plenamente democráticas, ou seja, que participam da implementação de uma soberania coletiva". Em razão disso, prossegue o autor, "é necessário distinguir as instituições que têm um *estatuto democrático* (aquelas cuja autoridade procede da unção eleitoral) e aquelas que têm uma *qualidade democrática*, oriunda de seus objetivos e de seu modo de funcionamento". O problema, conclui o autor, é que "há uma espécie de surda resistência intelectual em considerar as coisas dessa maneira, na medida que permanece dominante nos espíritos a concepção estreitamente eleitoral da democracia" (ROSANVALLON, 2021b, p. 287).

A questão, de fato, é sensível e controversa, mostrando-se invariavelmente de tormentosa solução a permanente tensão entre parlamento e jurisdição constitucional, entre democracia e constitucionalismo. Como sintetiza Bonavides (2005, p. 95), "todo o problema constitucional ainda hoje procede [...] da ausência de uma fórmula que venha a combinar ou a conciliar essas duas dimensões da Constituição: a jurídica e a política".

Não objetiva nem ousaria esta tese propor solução definitiva para a eventual dificuldade democrática da jurisdição constitucional no Brasil, escapando a detida análise dessa questão dos estreitos limites desta pesquisa.

Tenho como necessário, todavia, a respeito do tema, esclarecer que a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* não ignora o importante papel constitucional do Poder Judiciário no Brasil e a contribuição que certamente a jurisdição constitucional pode dar para assegurar o regime democrático e impedir que o populismo chegue ao poder, especialmente quando se toma a Constituição como instrumento normativo e imperativo, encerrando, notadamente por suas normas principiológicas, um acervo de valores, arranjos e opções políticas, sendo o texto constitucional algo mais do que um mero manifesto filosófico ou político, de elevado teor de programaticidade e de baixo valor jurídico, como já consignei em outro momento (DIAS JUNIOR, 2014, p. 40).

É que tomo a Constituição a partir de sua força normativa, consoante a definição que lhe dá Barroso (2006, p. 75), ao concebê-la como "um sistema de normas jurídicas [que] institui o Estado, organiza o exercício do poder político, define os direitos fundamentais das pessoas e traça os fins públicos a serem alcançados", assistindo razão a Hesse (1991, p. 24-25) quando arremata que por conta do seu elemento normativo a Constituição ordena e conforma a realidade política e social, não mais significando um simples pedaço de papel".

Nas palavras de Amaral (1996, p. 181), "as constituições *juridificaram-se* e *jurisdicionalizaram-se"*, e ao assim se tornarem, passaram a valer como fontes superiores de direito positivo, e, desse modo, "deixaram de conter 'programas', 'exortações' ou 'recomendações' para passar a conter apenas normas, todas elas oponíveis ao legislador e diretamente aplicáveis pelo juiz a qualquer caso concreto".

Além disso, se por um lado o exercício da jurisdição constitucional por meio de intervenções judiciais pode evocar, de algum modo, certa dificuldade democrática, refletindo, quiçá, uma imagem policialesca de magistrados não eleitos pelo povo sobre o sistema político, por outro lado, a democracia continua a necessitar de proteção. E, como anota Prendergast (2019, p. 248-250), se as leis de algum modo embotam a democracia, é pelas leis que a democracia se realiza, e se o constitucionalismo de algum modo é um limite à democracia, é pelo constitucionalismo, até certo ponto, que a democracia se realiza e se torna robusta[166]. O Brasil, de fato, não é tão somente um Estado que se afirma democrático, mas sim um Estado Democrático de Direito.

Mais que um mero texto formal, como bem percebeu Barboza (2018a, p. 33), a Constituição é um documento vivo, o que torna de enorme relevo a função hermenêutica da jurisdição constitucional, notadamente, como enfatiza Botelho (2018, p. 111-112), quando se leva em conta a tarefa de proteção de minorias.

Em uma democracia constitucional, portanto, desde que ela se realiza por normas jurídicas, acabam os juízes, notadamente no exercício da jurisdição constitucional, por se envolverem em qualquer evento, podendo desempenhar importante papel na defesa da democracia contra o populismo (PRENDERGAST, 2019, p. 251-252), lembrando Kozicki e Barboza (2008, p. 174) que "o Judiciário brasileiro exerce papel importante na proteção da

---

[166] "Law dulls democracy, but democracy is realized only through law. Every law is undemocratic in that it is a past political decision governing the present, ousting contemporary popular will and self-governance by the members of a polity. Yet without law – at least for large groups – democracy could not be a reality because it needs rules to operate and it needs rules by which the people are *ruling* themselves" (PRENDERGAST, 2019, p. 248).

democracia, vez que é ele o fórum adequado para garantia dos direitos das minorias", incluindo-se aí as minorias políticas ou mesmo sociais.

A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* tampouco ousa desconsiderar que o enunciado de textura aberta das normas constitucionais principiológicas, com a frequente adoção de conceitos vagos, fluidos, porosos e indeterminados, passa a exigir uma mais complexa atividade de interpretação e de efetivação de tais normas, o que reforça o papel hermenêutico da jurisdição constitucional (DIAS JUNIOR, 2014, p. 44), com todo o teor subjetivo do exercício interpretativo, que, de resto, como sustenta Coelho (2007, p. 35), sempre existirá como "resíduo incômodo de voluntarismo e de livre convencimento, que se faz presente, inevitavelmente, em todo trabalho hermenêutico".

Como reforça Amaral (1996, p. 185-186), as normas a interpretar são normas dotadas "de um grau máximo de 'abertura', incluem cláusulas portadoras de um nível máximo de 'generalidade' e se reportam a conceitos que apresentam um acentuado teor de 'indeterminação'".

Essa tensão entre constitucionalismo e democracia, como já dito, é constante e invariavelmente de difícil solução. De todo modo, como sustenta Prendergast (2019, p. 261-262), o Judiciário pode, atuando democraticamente, ajudar a deter ou, quando menos, a desacelerar a erosão democrática causada pelo populismo, desde que, acrescento, a jurisdição constitucional sobre o processo político seja operada de forma contida, buscando proteger a democracia, com os arranjos políticos e valores pelos quais a Constituição a define, sem qualquer pretensão moralista de aperfeiçoá-la.

É difícil, e não apenas no Brasil, sustentar um regime democrático de viés militante sem que se reconheça ao Poder Judiciário, e, mais especificamente, à jurisdição constitucional, um papel importante nesse processo. Aliás, mesmo quando a adoção efetiva de medidas militantes dá-se por meio da atuação parlamentar ou da atuação governamental, sempre estarão tais medidas sujeitas ao controle da jurisdição constitucional.

É por essa razão, como mostra Tyulkina (2015, p. 212), que o Poder Judiciário desempenha importante papel no manejo de medidas democráticas militantes, mesmo porque a resposta final quanto à adoção de medidas de democracia militante acaba geralmente sendo dada pelo Poder Judiciário, inclusive nos casos em que as medidas militantes são tomadas inicialmente pelo Poder Executivo, de maneira que a democracia militante, nessa particularidade, em nada difere de qualquer outra medida preventiva de ordem pública, ou de segurança pública, ou mesmo relacionadas à vida dos cidadãos.

Tal o motivo pelo qual Tyulkina (2015, p. 212) reforça a importância de que o Estado conte com um Poder Judiciário competente e independente, notadamente no que se relaciona ao contexto das medidas de democracia militante, dada a importância da necessidade de proteger a integridade e a coerência democrática.

Ciente, pois, de sua necessária interação com todas essas realidades, e sem desconsiderar qualquer delas, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* toma por diretriz metodológica, em um primeiro momento, o *lawfare interpretativo*, aqui consubstanciado no manejo estratégico da atividade de hermenêutica constitucional, pela jurisdição constitucional, mas também pela autoridade administrativa eleitoral, de modo a dar efetividade, em desfavor do populismo, às medidas democráticas militantes previstas na Constituição e também em lei.

Com efeito, a identificação de um regime democrático como militante passa também pela legislação, e não apenas pela Constituição, o que me autoriza a concluir que também a lei pode operar em modo militante visando à salvaguarda do regime democrático, desde, é claro, que não afronte o paradigma constitucional.

Em razão disso, para além do foco na contribuição da jurisdição constitucional, a atividade parlamentar de produção legislativa também é diretriz metodológica da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, de maneira que também o *lawfare normativo*, para além do *lawfare interpretativo*, servirá de norte para o seu arquétipo jurídico militante, cujos efeitos se devem operar também por meio do uso da atividade de criação legislativa como arma contra o inimigo.

Como fez consignar Loewenstein (1937a, 428-429), é pela trincheira legislativa, ou seja, pelo direito, e, mais especificamente, pela criação de normas jurídicas, que se pode agir mais diretamente contra os inimigos da democracia. Igualmente, assevera Suberviola Gilabert (2016, p. 206) que é pelo *lawfare* normativo, ou seja, pela atividade legislativa com caráter geral que os atores e atrizes estatais podem desenvolver com maior força suas atividades, procurando estabelecer os marcos legais mais benéficos a seus interesses.

A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, no mais, é sensível ao argumento de que, em meio a tantas incertezas políticas, é democraticamente menos dificultoso, juridicamente mais seguro e politicamente mais conveniente que medidas democráticas militantes mais concretas, que necessariamente lidarão com os pesados custos de um *disenfranchisement* em algum grau, ainda que desenvolvendo e densificando o espectro democrático militante da própria Constituição, tenham por sede a legislação positiva, como produto da vontade dos representantes eleitos pelo povo.

Essa atividade legislativa militante, evidentemente, não pode ter propósito outro que não o de concretizar e efetivar a vontade democrática da Constituição Federal, medida essa de absoluta imprescindibilidade, como aponta Hesse (1991, p. 27), para que não se permitam ilusões sobre questões fundamentais para a vida da sociedade e do Estado, havendo de encontrar a lei, no espectro democrático militante da Constituição, o seu fundamento de validade.

Demais disso, não havendo na política um espaço vazio de poder, quanto mais lacônica for a legislação no que se refere às medidas militantes de salvaguarda democrática, maior espaço abrirá o parlamento à jurisdição constitucional na interpretação do espectro democrático militante da Constituição Federal, alargando as permanentes dificuldades democráticas que a questão tem evocado.

E mesmo considerando, como aqui já assentei, que em um *não decidir* sejam efetivamente decididos um tema latente e uma mobilização de preferências, estando o fato sujeito ao discernimento, à observação e à análise (BACHRACH; BARATZ, 1963, p. 637-639), diante da ameaça populista, a opção pela inação, como o fazem as democracias extremamente tolerantes, remete à noção de democracia aberta a que já fiz referência, a qual, depositando inabalável fé na política de consensos, ostensivamente rejeitada pelo populismo, equivocadamente acredita que seria mais proveitoso à democracia trazer do subterrâneo para a superfície da arena política as ideias antidemocráticas, em vez de escondê-las ou bani-las.

Devo dizer, por fim, que, sendo o alvo da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* o populismo governamental, isto é, a governança populista, é razoável, pela doutrina dos freios e contrapesos, que os principais instrumentos de manejo do direito como arma democrática militante sejam compartilhadamente utilizados pelos demais Poderes do Estado, no caso, pelo Legislativo e pelo Judiciário.

No combate ao populismo governamental não cabe uma democracia militante sem participação do Legislativo e do Judiciário, isso porque o reforço da democracia precisa de um necessário entrosamento entre a constituição e a legislação, afinal, como bem destaca Botelho (2018, p. 113), “o plano da constitucionalidade e o plano da legalidade dificilmente se podem projetar em duas perfeitas linhas paralelas, sem intersecções”.

Seguindo essa diretriz, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é metodologicamente arquitetada a partir de uma série coordenada de medidas militantes hermenêuticas, que evocam a atuação da jurisdição constitucional, e de medidas militantes legislativas, conclamando a atuação do parlamento.

1.3 DIRETRIZ POLÍTICA: AFASTANDO A MORAL COMO CRITÉRIO DE *DISENFRANCHISEMENT*

Acredito que ao longo desta tese já tenha restado suficientemente assentado por quais razões e em face de quais de suas características o populismo se mostra atentatório aos postulados democráticos. Com efeito, aqui já discorri quanto ao moralismo, ao antipluralismo, ao anti-institucionalismo e ao autoritarismo evocados pela ideologia populista.

Entendo pertinente, contudo, neste momento, reavivar o tema, ainda que brevemente, para firmar uma importante diretriz da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, que, sem inovar no que já foi exposto, põe ênfase em um traço essencial da configuração de sua moldura, imprescindível a uma melhor compreensão de sua arquitetura.

Ao menos conceitualmente, já o expus aqui, medidas democráticas militantes não podem ser tidas como corruptoras do regime democrático. Ao menos conceitualmente, insisto. Ainda assim, parece-me evidente que uma esterilização do espaço político não se coaduna com um ambiente democrático, sendo essa a razão pela qual a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* opõe-se à adoção de largas medidas de *disenfranchisement* impostas sem o devido manejo de custos.

Daí que, se a militância democrática evoca ideias de ação, de luta, de arrojo, de atividade e de ocupação de espaços, a contenção de seus postulados ao minimamente intolerável, premissa central da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, exige o estabelecimento de uma linha entre o que é democraticamente aceitável e o que é democraticamente inaceitável, demarcando os confins do avanço militante da democracia e o espaço sobre o qual lhe é interditado marchar.

Quanto a essa linha, uma verdadeira fronteira entre populismo e democracia, a própria definição de populismo já exposta nas premissas desta pesquisa já lhe dá as devidas medidas e já lhe estabelece os marcos. Para um melhor realce, todavia, faz-se imprescindível enfatizar a natureza dessa fronteira e o critério escolhido para a sua demarcação.

Como mostra Rummens (2017, p. 564-565), quando se toma o populismo como uma ameaça à democracia, não é rara a alusão, notadamente por dadas perspectivas neomilitantes, à possibilidade de estabelecimento de uma espécie de *cordon sanitaire* visando a proteção dos valores essenciais da ordem democrática liberal, atraindo críticas àquilo que poderia ser considerado como uma nociva e contraproducente moralização da política. De fato, tomasse a democracia dos mesmos critérios morais do populismo, em pouca coisa dele se diferenciaria, dando azo, quando muito, à substituição de um moralismo por outro.

Sucede que, enquanto a ideologia populista distingue o povo do antipovo a partir de uma tosca perspectiva moral, desenvolvendo sobre esse critério as narrativas binárias das quais se retroalimenta, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é um estratagema jurídico definido por fronteira política, ou, talvez mais precisamente, por fronteira político-institucional, ou mesmo político-constitucional, e não por um cordão sanitário moral.

Para a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, os populistas devem ser mantidos afastados do poder não por serem eventualmente maus, arrogantes, debochados, impuros ou mentirosos, tampouco por serem eventualmente neoliberais, nacionalistas, cosmopolitas, progressistas, conservadores, religiosos ou ateus, e menos ainda por se afirmarem de esquerda, de centro ou de direita, mas sim, exclusivamente, porque suas predileções políticas moralistas, antipluralistas, exclusivistas e anti-institucionalistas não se coadunam com a vontade democrática constitucional.

Aceitando que nenhuma democracia sobrevive sem exclusões em alguma medida, esclarece Mouffe (2015, p. 120-121) que, mesmo no debate agonístico, "algumas reivindicações são excluídas não porque sejam perniciosas, mas porque põem em questão as instituições fundamentais da associação política democrática"[167], reforçando, todavia, que "as exclusões são encaradas em termos políticos, não em termos morais".

Desse modo, acerta Rummens (2017, p. 565), insisto, quando aponta que democratas e populistas não são inimigos morais nem adversários políticos, mas sim, como já consignado nas premissas teóricas desta tese, autênticos inimigos políticos.

A intolerância democrática ao populismo, portanto, ainda que reduzida a um limitado e mínimo *disenfranchisement*, como aqui proponho, há de refletir sempre, na *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, uma decisão política, tomada a partir de critérios políticos, sem qualquer pretensão ilusória de construir um regime político perfeito ou ideal, mas tão somente com o propósito de concretizar a vontade democrática pluralista da Constituição Federal e de dar efetividade a seus comandos militantes, que, longe de se regerem pela lógica binária *nós contra eles*, assegura a brasileiras e brasileiros o direito fundamental de serem tratados como iguais, dispensando-se-lhes a mesma dignidade e idêntica consideração política.

---

[167] Complementa Mouffe (2015, p. 120-121) registrando que "embora a própria natureza dessas instituições também faça parte do debate agonístico, para que esse debate aconteça é indispensável a existência de um espaço simbólico comum".

1.4 DIRETRIZ DE RESPONSABILIDADE: OS CUSTOS POLÍTICOS E A MILITÂNCIA DEMOCRÁTICA COMO *ULTIMA RATIO*

O que aqui estou a nomear como diretriz de responsabilidade bem poderia chamar-se diretriz econômica, pois que impõe à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, na conformação de suas medidas, que leve em consideração os custos políticos de sua militância democrática, a partir de uma análise de custo-benefício das restrições que impõe ao pluralismo e aos direitos de participação política, cujo conteúdo essencial, em qualquer caso, há de ser preservado, para que o modelo se mantenha constitucionalmente adequado.

Com efeito, os direitos relacionados à participação política são definidos como direitos fundamentais, e, como explica D'Ávila Lopes (2004, p. 13), a garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais é concebida como um limite dos limites, indicando uma fronteira além da qual não é possível qualquer atividade limitadora ou restritiva.

A necessidade de preservação do conteúdo essencial, todavia, se, a um tempo, preserva o direito fundamental de uma devassa indevida, não obsta, por outro lado, interpretações ou medidas legislativas que, em casos concretos, venham a estabelecer limitações a seu domínio normativo.

Como sustenta D'Ávila Lopes (2004, p. 7), a existência da garantia do conteúdo essencial não deve ser interpretada no sentido de considerar que toda regulação ou limitação legislativa importaria em sua desnaturação, sendo admissível a imposição de limites, desde que assegurado o seu núcleo essencial, ou seja, desde que o direito, como tal, não se torne impraticável, não tendo o seu exercício dificultado para além do razoável e do estritamente necessário.

Acosto-me, aqui, à concepção relativa do conteúdo essencial, que o compreende como um conceito variável, encontrável apenas no caso concreto, em oposição a uma visão absoluta do conceito, que identifica o conteúdo essencial como um núcleo duro, imutável e constante, fundamentado sobre critério apriorístico e pré-determinado.

Como explica D'Ávila Lopes (2004, p. 8), uma concepção relativa quanto ao conteúdo essencial "defende a tese de que o conteúdo essencial de um direito fundamental só pode ser conhecido analisando-se, em cada caso concreto, os valores e interesses em jogo". Nas palavras de Alexy (2008, p. 297), na teoria relativa "o conteúdo essencial é aquilo que resta após o sopesamento".

A teoria relativa, prossegue D'Ávila Lopes (2004, p. 14), guarda um sentido econômico, alinhada que está a uma relação custo-benefício, haja vista que, por ela, "define-

se o direito fundamental não como algo dotado de um valor incondicional, mas como algo cuja característica jurídica é a proibição da sua limitação arbitrária". Uma concepção relativa, portanto, diferencia-se sensivelmente de uma concepção absoluta, onde, novamente nas palavras de D'Ávila Lopes (2004, p. 14), "o conteúdo essencial é um núcleo duro, absolutamente resistente à ação limitadora do legislador, ainda que se precisando proteger outro direito ou bem constitucional".

A preservação do núcleo essencial do pluralismo e dos direitos políticos, no mais, não é uma obrigação apenas da legislação, devendo, por essa razão, ser também observada pela jurisdição constitucional em sua atividade hermenêutica. Como sustenta D'Ávila Lopes (2001, p. 198), ainda que a garantia do conteúdo essencial tenha surgido como limite aos abusos da atividade reguladora do legislador, "isso não impede, senão exige, que o alcance da garantia atue também em todas as fases da concretização dos direitos fundamentais".

Toda decisão política, portanto, seja das Cortes ou do parlamento, notadamente as que envolvem o manejo de preceitos constitucionais, implica custos, nem sempre adequadamente considerados no momento da decisão. Dá-se isso na ação e na inércia, no fazer e no não fazer, no decidir e no não decidir, mesmo porque, como já argumentei a partir de Bachrach e Baratz (1963, p. 637-639), malgrado um *não decidir* nem sempre seja visível a partir de um olhar desatento, um tema latente e uma mobilização de preferências também aí foram efetivamente decididos, de maneira que a não tomada de decisão, afastando-se de um *não evento*, está também sujeita ao discernimento, à observação e à análise.

Com a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* não é diferente, razão pela qual o modelo é construído a partir da análise integral dos custos políticos que dele decorrem.

Relata Kirshner (2014, p. 7) que em diálogo travado com Ian Shapiro, referido professor lhe sugeriu um pensamento acerca da democracia militante que bem se presta a dimensionar o modo pelo qual a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* lida com seus custos políticos: a defesa democrática militante deve ser utilizada tão frequentemente quanto se fizer necessária, mas tão infrequentemente quanto se fizer possível[168].

De fato, visando ao resguardo do pluralismo e da mais ampla participação política possível, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é formatada como expediente de derradeiro recurso, como estratagema de *ultima ratio*. Como já expliquei, tendo por certo que um ambiente político militante caracterizado por excessiva intolerância e por amplas

---

[168] "Defensive practices should be used as often as necessary, but as infrequently as possible" (KIRSHNER. 2014, p. 7).

estratégias de *disenfranchisement* não se coaduna com um regime democrático saudável, alicerça-se a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* a partir de uma lógica de mínima intervenção, como providência derradeira, um último esforço democrático a ser adotado na defesa do regime contra o populismo, em situações em que esse esforço se mostre absolutamente imprescindível.

Essa lógica de expediente de *ultima ratio*, por sua vez, encerra em si alguns corolários importantes no que se refere ao tempo, ao espaço e às condições em que a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* há de operar seus efeitos no mundo dos fatos.

Quanto ao tempo e ao espaço, objetivando obstruir a ascensão do populismo ao poder pelos canais instrumentais da democracia liberal, as medidas militantes antipopulistas hão de operar efeitos que repercutirão prioritariamente na arena eleitoral, e, no que se refere às candidaturas populistas, durante o período eleitoral, permitindo às ideias populistas transitarem mais desenvoltas fora desses limites de espaço e tempo, de modo a evitar uma esterilização do espaço político e uma conseguinte desnaturação do pluralismo e dos direitos de participação política, devassando-lhes o núcleo essencial.

Sob esse enfoque, aproxima-se a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* da Estratégia de Contenção Concêntrica (C*oncentric Containment Strategy*) de Rummens e Abts (2010), cuja ideia principal é a de que as forças antidemocráticas devem ser relativamente livres para operar na esfera pública informal da periferia do sistema democrático, devendo a tolerância em relação a essas forças diminuir gradativamente à medida que elas se aproximam dos reais centros de poder onde as decisões políticas são tomadas.

Flerta ainda a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, a partir da mesma perspectiva, com a posição de Issacharoff (2007, p. 1406), quando propõe a restrição das medidas militantes à arena eleitoral, ainda que reconhecendo que a exclusão de certas perspectivas políticas da arena eleitoral acaba, de algum modo, restringindo as possibilidades de escolha dos cidadãos.

Já quanto às condições sob as quais deva operar seus efeitos, a diretriz do expediente de *ultima ratio* impõe à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* que, ao intervir para conter a intolerância populista, opte, tanto quanto possível, por um *disenfranchisement* menos extenso, obrigando o modelo a que, sempre que possível, prefira restringir direitos políticos passivos a ativos, por prazos determinados a indeterminados, e mediante sanções mais suaves em detrimento de sanções mais graves, permanentes e contundentes.

Para além disso, as medidas de intervenção da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, conquanto se resguardando potencialmente vigorosas, só hão de operar efeitos

em contextos de emergência, quando a ameaça populista à democracia se manifestar séria, efetiva, além de atual ou iminente, o que notadamente se dará quando esteja o populismo a pretender adentrar a arena eleitoral, entalhando partidos políticos e candidaturas.

Essa diretriz, juntamente às demais desenvolvidas neste capítulo, inspiram, compulsoriamente, todo o complexo de medidas jurídicas militantes das quais tratarei no capítulo a seguir.

2 MEDIDAS DEMOCRÁTICAS MILITANTES ANTIPOPULISTAS

Toda a organização do conjunto de medidas jurídicas que, entrelaçadas e coordenadas, conformam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, acha-se alicerçada nas diretrizes expostas no capítulo anterior, das quais se infere o seu pressuposto democrático e a sua lógica minimamente interventiva, posto que suficientemente intolerante e responsavelmente atenta aos custos sociais das restrições e exclusões políticas que propõe.

Partindo dessa lógica militante minimamente interventiva, e consistindo o objetivo da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* na obstrução dos canais instrumentais da democracia liberal ao trânsito político da ideologia populista das periferias rumo ao centro do poder da República, passagem essa que, no Brasil, se dá por ocasião das eleições, lida o modelo, inafastavelmente, com partidos políticos e candidaturas.

Como estratégia de derradeiro recuso, a operar efeitos como *ultima ratio* em situações de iminente pretensão de ascensão do populismo ao poder, a intervenção das medidas militantes que conformam a hipotética estratégia antipopulista de que cuida a presente pesquisa franqueia que o discurso antidemocrático populista opere livremente em qualquer espaço, desde que esteja situado fora do âmbito político-eleitoral, ou, mais especificamente, fora dos limites eleitorais de espaço e de tempo.

Dentro do âmbito político-eleitoral, contudo, campo em que atuam partidos políticos e onde operam as candidaturas, a militância democrática da estratégia antipopulista necessariamente há de se fazer presente. Repisando a doutrina de D'Ávila Lopes (2004, p. 7), a existência da garantia do conteúdo essencial de um direito fundamental não deve ser interpretada no sentido de considerar que toda regulação ou limitação legislativa venha a importar em sua desnaturação, sendo admissível a imposição de limites, desde que assegurado o seu núcleo essencial, ou seja, desde que o direito, como tal, não se torne impraticável, não tendo o seu exercício dificultado para além do razoável e do estritamente necessário.

Construída no entorno do sistema político-eleitoral brasileiro, erguendo sua estrutura no espaço em que ele interage com o espectro democrático militante da Constituição Federal, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* concentra suas medidas de militância democrática, portanto, naquelas candidaturas e naqueles partidos políticos que, no Brasil, eventualmente orientem seus discursos e suas ações a partir da ideologia populista. No mais, no assédio populista contra a democracia perpetrado por partidos e candidaturas, ação e discurso parecem frequentemente caminhar em par.

Anota Bakhtin (1979/2003, p. 261-274) que o discurso somente pode existir na forma de enunciações concretas por determinados sujeitos, sendo o enunciado "a real unidade da comunicação discursiva", de maneira que "o emprego da língua efetua-se em forma de enunciados". De outra banda, aponta Fairclough (2008, p. 121-122) que "nem todo discurso é irremediavelmente ideológico", de maneira que o fato de serem todos os tipos de discurso, em princípio, abertos ao investimento ideológico, não necessariamente significará que todos os tipos de discurso sejam "investidos ideologicamente no mesmo grau". O discurso populista, todavia, está certamente dentre aqueles que mais incisivamente se manifestam por enunciados ideologicamente orientados.

Dessa feita, o discurso populista, inserindo-se no gênero discursivo mais abrangente do discurso político, é uma das mais intensas formas de manifestação material da ideologia populista[169], correspondendo à expressão, por via oral, escrita ou mesmo simbólica, de enunciados laudatórios, abonatórios ou apologéticos do combinado constituído pela aglutinação de ideias moralistas, antipluralistas e anti-institucionalistas, a partir de narrativas binárias e excludentes, do tipo *nós contra eles*, povo contra antipovo, combinadas ou não com elementos de outras ideologias, podendo o discurso populista, para além disso, e sem perder a essência antidemocrática que lhe caracteriza, assumir eventualmente contornos menos ou mais alinhados a vetores políticos associados à direita ou à esquerda.

Evidentemente que o discurso populista, tal como aqui definido, pode ter lugar nas mais distintas arenas, nas mais diferentes épocas, sob os mais distintos contextos, podendo dele fazerem uso múltiplas personagens, menos ou mais afastadas dos centros de poder, menos ou mais envolvidas com o sistema político-eleitoral, mesmo porque os palcos em que podem ser travados os embates políticos entre populismo e democracia não se se contam *numerus clausus*.

A diretriz que atrela as medidas jurídicas militantes a um expediente de *ultima ratio*, porém, impondo à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* o ônus do manejo responsável dos custos políticos de suas intervenções, faz com que o arcabouço militante do hipotético modelo volte-se exclusivamente contra o discurso populista na arena político-eleitoral e contra as ações dele derivadas, sancionando candidaturas e partidos políticos

---

[169] Como mostra Bakhtin (1979/2003, p. 262-283), os gêneros do discurso são as formas típicas e estáveis dos enunciados, de maneira que a vontade discursiva do falante se realiza, antes de tudo, na escolha de um certo gênero de discurso, adaptando e aplicando o falante a sua intenção discursiva ao gênero escolhido, por meio do qual a intenção discursiva se desenvolve, de modo tal que "todos os enunciados possuem formas relativamente estáveis e típicas de construção do todo". Gêneros do discurso, portanto, são os múltiplos e heterogêneos tipos relativamente estáveis de enunciados elaborados por cada campo de utilização da língua.

ideologicamente comprometidos com o discurso populista. Fora dos restritos contornos de espaço e de tempo da arena político-eleitoral, o discurso populista é inteiramente livre.

É preciso, contudo, que esses restritos contornos de espaço e de tempo da arena político-eleitoral sejam claramente e suficientemente identificados e demarcados, precavendo a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* de possíveis manipulações abusivas dos seus pressupostos democráticos.

Essa identificação, por seu turno, pressupõe e, em muitos aspectos, finda por se confundir com a própria identificação dos partidos políticos populistas e das candidaturas populistas para os fins do hipotético modelo militante aqui analisado, pois são eles, partidos e candidaturas, os veículos utilizados pela ideologia populista para adentrar a arena político-eleitoral.

Uma liderança populista, de fato, por mais eloquente que seja seu discurso, por mais contundentes que sejam suas ações e por maior que seja sua ambição política, somente conseguirá ascender ao poder, excluído, evidentemente, o uso da força, pelos canais instrumentais da democracia liberal, vale dizer, por intermédio de eleições, o que, no Brasil, necessariamente importa na participação de partidos e de candidaturas.

2.1 O PARTIDO POLÍTICO POPULISTA

Aos partidos políticos dedica especial atenção a Constituição brasileira de 1988, a partir do momento em que, em seu artigo 14, §3º, exige a filiação partidária como condição de elegibilidade, o que implica que, no Brasil, quem queira desempenhar mandato eletivo não pode formalmente prescindir da mediação partidária, o que se aplica inclusive à eleição de militares da ativa, mesmo que não se lhes exija prévia filiação partidária, e à excepcional eleição indireta para presidente da República a que faz menção o artigo 81, 1º, da Constituição Federal[170].

Considerando, pois, que o acesso ao poder político nas democracias costuma dar-se pela intermediação dos partidos políticos, é razoavelmente difundida a noção de que os partidos políticos são elementos essenciais ao regime democrático, servindo como

---

[170] O artigo 81 da Constituição Federal de 1988 assim estabelece: "Artigo 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. § 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores".

canalizadores das demandas sociais para convertê-las em bandeiras de luta, como afirma Santana (2018, p. 176).

Registra Barreiros Neto (2020b, p. 516-519) que, conquanto a mais antiga definição de partido político seja atribuída a Edmund Burke, em 1770, foi somente a partir do advento do constitucionalismo social, notadamente após a promulgação da Constituição alemã de Weimar, em 1919, que os partidos políticos, com a natureza e os fins que hoje se lhes reconhece, foram gradativamente incorporados às constituições democráticas e definitivamente reconhecidos como entes importantes nas democracias.

Como anota Issacharoff (2018, p. 489), a partir do século XX os partidos políticos passaram a ser reconhecidos pelas constituições como componentes da engenharia político-democrática, por meio da compreensão de que se converteriam no ambiente apropriado para a aglutinação de diferentes interesses e ideologias visando à tomada de decisões políticas. Nessa perspectiva, os partidos políticos seriam "parcelas da sociedade dotadas de estruturas de comando e organizadas institucionalmente, cujos membros são unidos por um projeto comum de poder, ao qual se busca chegar mediante a disputa por cargos eletivos" (NEISSER, 2016, p. 65).

Para Khaitan (2020, p. 93-95), os partidos políticos, idealmente considerados, desempenham papel notório no funcionamento democrático, agindo, nas democracias representativas, como intermediários especiais entre o Estado e seu povo, mediação essa que é bidirecional, uma vez que os partidos, simultaneamente, capturam a opinião popular e contribuem para moldar, a partir dela, as políticas públicas, realçando o caráter mutuamente responsivo dessa relação tão cara à democracia. Ainda para Khaitan (2020, p. 96-97), quando funcionam bem, os partidos políticos desempenham uma função de legitimação significativa para o Estado, ao se aglutinarem em torno de famílias distintas de valores, muitas vezes descritas como ideologias, agregando os diversos interesses de todas as pessoas em um pacote coerente de políticas mais ou menos compatível com sua ideologia, amiúde vislumbrando horizontes mais distantes.

No Brasil, ainda que partidos políticos tenham estado presentes no sistema político desde os primórdios da independência (BARREIROS NETO, 2020b, p. 519), foi somente a partir da Constituição de 1946 que se deu o reconhecimento, com *status* constitucional, da importância dos partidos políticos para a democracia. De fato, a Constituição de 1946 foi a primeira a efetivamente tratar dos partidos políticos, fazendo-o notadamente para vedar, em seu artigo 141, §13, inspirado pela ideia de democracia militante, a organização, o registro ou

o funcionamento de qualquer partido cujo programa ou ação viesse a contrariar o regime democrático.

Como esclarece Bonavides (2013, p. 407), a verdadeira existência dos partidos políticos no Brasil começa exatamente com a Constituição de 1946, com os partidos de caráter nacional, isso porque, em tempos anteriores, o Brasil tivera "apenas agremiações que, à luz dos conceitos contemporâneos relativos à organização e funcionamento dos partidos, dificilmente poderiam receber o nome partidário".

Quando tratei das insuficiências e desafios das democracias representativas liberais, na parte primeira desta tese, mostrei que em muitos lugares do mundo, e notadamente no Brasil, os partidos políticos e o sistema partidário como um todo, por conseguinte, experimentam acentuado desgaste, o que acaba por contribuir para a ascensão de lideranças populistas, cujas candidaturas muitas vezes emergem sustentadas por partidos menos convencionais, moldados segundo os interesses particulares da liderança populista.

Mostrei que, para Costa (2012, p. 286-300), os partidos políticos, ou ao menos a sua grande maioria, são autorreferenciais, oligárquicos, elitistas e verticistas, um lobby a mais dentre tantos outros, um espaço em que predominam vínculos clientelares. Disse ainda que, segundo Santana (2018, p. 178), os partidos políticos, cada vez mais distantes da sociedade, atuam à feição empresarial. Considerei, outrossim, com Mounk (2019, p. 81), que o eleitor não mais se reconhece nos partidos nem neles encontra reflexo de suas prioridades.

Naquela ocasião, mostrei ainda que Issacharoff (2018, p. 485) fala da dissolução da disciplina dos partidos políticos em favor de uma política de agência livre formada em grande parte em torno da personalidade de indivíduos ou de questões momentâneas, e disse também que, segundo Innerarity (2017, p. 50-52), os partidos políticos estão muito longe de cumprirem o papel que talvez deles se devesse esperar.

Considerei importante trazer ainda a lume, naquele momento, a pertinente ponderação de Salgado (2015, p. 105), apontando que os partidos políticos dissolvem cada vez mais seus programas, suas imagens e suas ideologias, bem como a advertência de Scheppele (2018b, p. 496), mostrando que a partidos políticos em colapso costumam seguir democracias em colapso.

Acaba sendo inescapável, portanto, estabelecer alguma relação entre o declínio do sistema partidário e a ascensão do populismo nas democracias liberais, reforçando Scheppele

(2018b), ao tratar em minúcias das relações entre populismo e partidos políticos, o quanto são importantes os partidos políticos para a manutenção da democracia[171].

Apesar de suas mazelas e deficiências, os partidos políticos são o que são, como adverte Neisser (2016, p. 66), e não o que se desejaria que fossem, e, embora criticados, é certo que "os partidos ainda existem e permanecem com um papel relevante nos sistemas constitucionais", como pondera Salgado (2015, p. 105). De fato, como esclarece Barreiros Neto (2020b, p. 516-517), criticados, desprezados e vistos com desconfiança, os partidos políticos se colocam, ainda assim, de forma quase onipresente, no cerne dos debates jurídicos e políticos contemporâneos.

Malgrado todas as suas insuficiências, nas democracias contemporâneas, notadamente naquelas conformadas a partir do arranjo liberal representativo, os partidos políticos ainda se mostram peças fundamentais no tabuleiro democrático, cabendo-lhes, ao menos em tese, ainda que sem qualquer exclusividade, o papel de servirem como veículos de expressão do pluralismo político, notadamente na arena eleitoral, contemplando em seu conjunto, ainda que de modo insuficiente e distorcido, interesses diversos e opções políticas variadas, a partir de distintos projetos de felicidade e de bem viver.

Nas democracias constitucionais representativas, portanto, consegue ainda ser o partido importante via de participação política dos cidadãos, permitindo-lhes, como anota Costa (2012, p. 286), uma atuação política ativa para além do momento eleitoral, o que torna o partido político uma condição essencial ao funcionamento do sistema representativo.

Como aponta Ferrajoli (2018, p. 519), em um sistema democrático representativo caracterizado por uma efetiva participação popular, os partidos políticos são lugares de afirmação, de organização e de socialização de diversas e variadas políticas, onde os cidadãos concorrem para a formação da vontade popular e para a seleção de representantes.

Em rumo semelhante, aponta Innerarity (2017, p. 50) que, ainda que tenha chegado ao fim o "controle monopolístico do espaço público pelos partidos políticos", permanece importante a existência de instâncias de mediação como os partidos, e ainda que tais filtros e mediações possam falsificar a realidade, "na sociedade civil há desequilíbrios de poder nos grupos que competem pelos centros de decisão que poderiam ser ainda mais desfavoráveis para os fracos se tivéssemos um espaço político ainda mais desregulado".

---

[171] "The secret to democratic self-preservation may rest in the realization that the party isn't over yet" (SCHEPPELE, 2018b, p. 513).

Não ignoro, decerto, que nas democracias contemporâneas, para além dos partidos, proliferam variados e salutares canais de participação política, não necessariamente eleitorais, mas estou convencido de que essa amplitude dos canais participativos não decretou, ainda, o fim dos partidos políticos, que permanecem importantes e úteis no contexto democrático.

Imagine-se, a título de ilustração, uma sociedade sem que houvesse quem fabricasse sapatos. Em uma sociedade assim, ou se andaria sem sapatos ou, quem quisesse calçá-los, teria de fabricar seus próprios pares de sapatos. É a partir dessa interessante metáfora que Khaitan (2020, p. 98-99) reforça a importância dos partidos políticos no cenário democrático, agora sob o viés de uma perspectiva utilitarista, ressaltando o papel dos partidos políticos na redução dos custos da participação política.

Para Khaitan (2020, p. 98-99), tais quais os sapateiros, os partidos políticos também oferecem um serviço especializado aos cidadãos, evitando que cada qual deles precise de customizar seu próprio modo de participação política, o que resultaria em empreendimento caro, custoso e possivelmente ineficaz, sendo-lhes mais simples e mais efetivo, em uma democracia pluralista saudável e com um sistema partidário ideal, encontrar algum partido cuja ideologia consiga refletir, em boa medida, seus valores, seus interesses e suas prioridades.

Mais que custos de participação política, sustenta Khaitan (2020, p. 98-103) que, em um sistema partidário ideal, os partidos políticos, ao exteriorizarem ostensivamente suas plataformas políticas e seus conjuntos de valores e interesses, reduziriam os custos de informação aos eleitores, bem como os custos da aferição de vontade para a formação de políticas públicas e ainda os custos para a obtenção de apoio político para as políticas de governo, reduzindo a quantidade de *veto players* e deixando clara a divisão entre aliados e opositores.

Em rumo parecido, Dalton (2017) também ressalta a importância dos partidos no contexto dos custos de participação política, ao argumentar que, se por um lado, tem crescido significativamente a variedade dos canais de participação por meio dos quais os cidadãos, para além das eleições e dos partidos políticos, podem influenciar as decisões, dando vitalidade à democracia, por outro lado, o engajamento político por canais não eleitorais exige, muitas vezes, mais recursos e mesmo uma maior habilidade, quando comparado ao relativamente simples ato de votar entre as opções disponíveis no mercado das candidaturas, situação essa que, se não compensada, pode gerar desigualdade e desequilíbrio, notadamente na participação política por meio do engajamento em grupos sociais outros, distintos dos partidos políticos.

Por todas essas razões, ainda que a realidade aponte que não mais são os partidos políticos os protagonistas do debate político, ou que, ao menos, não mais são eles os únicos protagonistas, e ainda que se sustente que a democracia brasileira, como lembra Salgado (2015, p. 106-107), embora sendo uma democracia com partidos, não foi desenhada como uma democracia partidária[172], há que se aceitar que os partidos, como instrumentos de mediação entre os cidadãos e seus representantes, e, em última análise, entre o Estado e seu povo, ainda são figuras importantes no sistema político, ostentando relevante protagonismo, notadamente nas campanhas eleitorais.

Mesmo quando constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, portanto, tal como ocorre no Brasil, os partidos políticos acabam por ostentar, em alguma significativa medida, uma dimensão de interesse público que não pode ser desconsiderada, mostrando Khaitan (2020, p. 106) que, se por um lado, a dimensão privada do partido político lhe assegura autonomia na sua formação e na sua atuação, o seu viés público, por outro lado, mitiga, de alguma maneira, a sua liberdade de escolha de propósitos e objetivos, que jamais poderá ser total[173].

De fato, como salienta Salgado (2018b, p. 66), os partidos políticos não podem funcionar como meros clubes ou associações, absolutamente independentes. Em uma democracia saudável, de fato, não hão de ser plenas nem inteiramente desreguladas a liberdade e a autonomia partidárias.

Longe está do ideal, todavia, o sistema partidário brasileiro, permeado por partidos políticos rarefeitos sustentando, vez por outra, algum tipo de ideologia difusa, amiúde construída camufladamente, ou confusamente, sobre valores imprecisamente enunciados e interesses reticentemente expostos, quando não deliberadamente silenciados, sem que isso tenha obstado o reconhecimento, pelo Tribunal Superior Eleitoral, do seu *status* jurídico.

Não que apenas por textos e palavras seja possível inferir uma ideologia partidária, pois que há, também no discurso político, silêncios tão ou mais eloquentes que extensos palavreados, por vezes vazios de significado. Ainda assim, seria mais salutar à democracia uma autêntica e mais saliente publicização pelos partidos do sistema de valores e interesses

---

[172] Lembra SILVA (2020, p. 123), contudo, que, para o Supremo Tribunal Federal, em eleições proporcionais, o mandato eletivo pertence ao partido pelo qual se elegeu o candidato, não se aplicando esse entendimento, como decidido na ADI 5081, para os eleitos em pleitos majoritários.

[173] "The private dimension of parties demands maximum autonomy for the formation and operation of political parties, but their public character demands a recognition of their purposive dimension: unlike natural individuals, political parties in a representative democracy cannot be allowed to choose their purpose with complete freedom" (KHAITAN, 2020, p. 106).

que conformam a ideologia de sua plataforma política, ainda que porventura se admita que, no mundo real, razões ideológicas nem sempre orientam o comportamento dos eleitores no exercício do direito de sufrágio[174].

Realça Khaitan (2020, p. 103-107) o importante papel que as constituições podem desempenhar no fortalecimento dos laços de intermediação entre o Estado e seu povo. Para tanto, aponta que as democracias constitucionais, por suas constituições, devem cuidar de respeitar e otimizar alguns princípios relacionados aos partidos políticos, pondo ênfase na questão da escolha de um mecanismo de regulação que contemple as dimensões pública e privada dos partidos políticos.

Esse mecanismo de regulação, sugere Khaitan (2020, p. 103-107), deve atuar de maneira cautelosa o suficiente para evitar um excesso de regulação que destruiria a faceta privada do partido, mas também de maneira atenta o bastante para impedir que os silêncios constitucionais e a ausência de regulação enfraqueçam sua dimensão pública, dimensão essa que não permite aos partidos políticos, nas democracias representativas, uma completa liberdade na escolha de seus propósitos, os quais devem estar atrelados ao real significado da existência de partidos políticos em uma democracia.

Para Ferrajoli (2018, p. 522), como importante instrumento formal de legitimação política dos partidos, somente a lei pode efetivamente impor aos partidos um método democrático, exigindo-lhes uma democracia interna que assegure igualdade e paridade entre os filiados, respeito pelo dissenso e liberdade de crítica[175].

Com ideologias menos ou mais rarefeitas, ou, quiçá, mesmo sem uma ideologia ostensiva, o certo é que não há espaço nas democracias constitucionais para partidos políticos com propósitos antidemocráticos, sejam eles de índole instrumental, como os que pregam a instituição de regime de partido único ou que propõem modelos eleitorais não suficientemente competitivos (KHAITAN, 2020, p. 107), sejam eles de índole substantiva, com desconsideração a pautas tais quais a igualdade material, o pluralismo e os direitos fundamentais.

---

[174] Quanto a esse tema, conferir: KLEIN, Ezra. For elites, politics is driven by ideology. For voters, it's not. **Vox Media**, 9. nov. 2017. Disponível em: https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/11/9/16614672/ideology-liberal-conservatives. Acesso em: 30. ago. 2021.

[175] Sustenta Ferrajoli (2018, p. 522) que a democratização interna dos partidos não pode ficar confiada unicamente à livre autodeterminação de cada qual deles: "La rifondazione dei partiti quali tramiti della rappresenta politica non può essere affidata alla loro libera autodeterminazione, ma richiede l'eteronomia della legge a garanzia, com paradosso apparente, della riconquista della loro autonomia dalle istituzioni pubbliche. Solo una legge può infatti imporre ai partiti il metodo democratico".

É nessa linha que caminha a Constituição brasileira. No Brasil, com efeito, acaso desejem uma existência jurídica constitucionalmente respaldada, devem os partidos alinhar seus propósitos políticos ao espectro democrático da Constituição Federal, como estabelece a Constituição Federal de 1988 no *caput* do enunciado do seu artigo 17, de perfil inafastavelmente militante, quando dispõe ser livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos, desde que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Faz-se, todavia, muito importante observar que, para além da previsão constitucional, no âmbito legislativo, a norma do artigo 1º da Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) também impõe como finalidade de existência dos partidos políticos assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, bem como defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Ainda na Lei n. 9.096/1995, a norma contida no enunciado do seu artigo 2º dispõe que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Adota o Brasil, portanto, em sua ordem jurídico-constitucional, uma liberdade partidária mitigada por preceitos militantes de salvaguarda democrática, seguindo o que fazem muitas das democracias contemporâneas, que não mais enxergam qualquer incompatibilidade entre medidas democráticas militantes e a democracia liberal, como assenta Capoccia (2013, p. 219)[176].

Aliás, mostra Scheppele (2018b, p. 497) que alguma regulação constitucional quanto aos partidos políticos é imprescindível para o controle de sua saúde democrática, o que deve ser feito preferencialmente antes do momento em que adentrem os partidos a esfera política pública.

Sem esse compromisso constitucional necessário a que Estados democráticos tenham partidos democráticos, acrescenta Scheppele (2018b, p. 497), as ditaduras intrapartidárias podem acabar se expandindo para além das fronteiras partidárias, em detrimento do eleitor, cujo voto precisa de se adequar às opções oferecidas pelos partidos políticos. Sem uma

---

[176] Como aponta Capoccia (2013, p. 219), análises a partir da perspectiva da ciência política e do direito constitucional comparado apontam para a compatibilidade entre medidas de democracia militante e a democracia liberal: "analysis in both fields shows unquestionably that militant restrictions on rights and freedoms are widespread in modern democracies and constitute an important element of both their legal systems and their domestic politics".

estratégia constitucional que assegure a saúde democrática dos partidos políticos, o colapso da democracia constitucional pode ser inevitável (SCHEPPELE, 2018b, p. 497)[177].

A despeito do alerta de Khaitan (2020, p. 112) no sentido de que medidas regulatórias mais drásticas de partidos políticos podem ser inefetivas e contraproducentes, lidando os Tribunais com grandes dificuldades para impor sanções até mesmo a partidos mais claramente antidemocráticos, quando o resultado é tão abrangente quanto uma proibição total, desconheço estratégia constitucional desse naipe que de algum modo não abra espaço à proscrição de partidos políticos antidemocráticos. Aliás, muitas democracias costumam mesmo reduzir suas estratégias militantes às medidas de banimento de partidos políticos antidemocráticos.

Como sustenta Kirshner (2014, p. 84), malgrado algum ceticismo quanto à efetividade da adoção de medidas regulatórias militantes quanto aos partidos políticos, não se pode negar que tais medidas se prestam a importantes e expressivas finalidades, e mesmo os mais ardentes críticos da atividade regulatória acabam tendo de admitir que há esforços bem-sucedidos nesse sentido.

Tratando especificamente da questão da proscrição de partidos políticos face a preceitos constitucionais de militância democrática, Bourne (2012) levanta interessante debate acerca da distinção entre o banimento de partidos por *ideologia* antidemocrática e o banimento de partidos por *ações* antidemocráticas, questão sensível e de suma relevância que não há de passar despercebida à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

Mostra Bourne (2012) que, na questão do banimento de partidos políticos antidemocráticos, há que se distinguir os regimes que proscrevem partidos por sustentarem *ideologias* antidemocráticas daquel'outros que o fazem apenas quando os partidos ostentam *comportamentos* antidemocráticos, mesmo que, amiúde, essa linha divisória entre ideologia e comportamento, na prática, não seja de tão fácil identificação. Essa distinção, prossegue Bourne (2012), uma vez operada, aproximaria os regimes democráticos dos modelos alemão ou estadunidense, respectivamente.

Salienta Bourne (2012), com apoio em Mudde, que enquanto o modelo estadunidense admite todos os discursos e todas as ideologias, conquanto rejeitando os comportamentos antidemocráticos, o modelo alemão frequentemente pune ações

---

[177] "A renewed commitment to constitutionalism is needed to shore up democratic states by ensuring that they have democratic parties […]. Without having a constitutional account of the crucial role of parties and a constitutional strategy for ensuring their democratic health, a collapse of constitutional democracy as such becomes not only thinkable but perhaps even inevitable" (SCHEPPELE, 2018b, p. 497).

antidemocráticas e ideologias que se opõem aos princípios fundamentais da ordem democrática.

De fato, a Lei Fundamental de Bonn, em seu artigo 21, ao tempo em que assenta que a fundação de partidos é livre, condiciona a sua organização interna à subsunção aos princípios democráticos, declarando expressamente como inconstitucionais os partidos políticos que, pelos seus *objetivos* ou pelas *atitudes* dos seus adeptos, tentem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou que ponham em perigo a existência da República da Alemanha, excluindo-os, por conseguinte, e expressamente, de qualquer tipo de financiamento estatal.

No Brasil, essa distinção entre ideologia e ação não passou despercebida à Constituição de 1946, primeira a tratar especificamente dos partidos políticos, a qual, nitidamente inspirada pela ideia da militância democrática, impunha, como já mostrei, por seu artigo 141, §13, e antes mesmo do advento da Lei Fundamental de Bonn, que só viria em 1949, expressa vedação à organização, ao registro ou ao funcionamento de qualquer partido político cujo *programa* ou *ação* contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais[178], dando azo à proscrição, portanto, não apenas de partidos com *ideologia* antidemocrática, mas também de partidos com *atuação* antidemocrática, ainda que formalmente registrados com programas democráticos perante o Tribunal Superior Eleitoral[179].

Seguindo a mesma orientação, a Constituição Federal de 1988, por seu turno, no *caput* do artigo 17, condiciona a existência de partidos políticos ao resguardo da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais, exigência essa que necessariamente impõe ao partido político não apenas a obrigação de ostentar um programa ideológico democrático, mas também de pautar sua atuação de maneira democrática[180].

Importante notar que a Constituição brasileira, em seu artigo 17, ao mitigar a liberdade partidária, se vale do verbo *resguardar*, de maneira tal que não seria razoável supor

---

[178] BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 01. jul. 2020.

[179] Esclarece Bonavides (2013, p. 418) que a ideia de democracia militante da Constituição de 1946 já se achava presente na legislação ordinária então vigente, a exemplo do Decreto-lei n. 9.528, também de 1946, e do Decreto-lei n. 7.586, de 1945, que exigiam dos partidos políticos um ostensivo alinhamento de suas posturas aos postulados democráticos, sob pena de negação e cancelamento de registro.

[180] Assim estabelece o *caput* do artigo 17 da Constituição Federal de 1988: "É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]"

que um partido político pudesse resguardar o regime democrático, ou assegurar o seu resguardo, o que dá no mesmo, atuando antidemocraticamente, pois não se resguarda um regime sem um agir operante e positivo em prol da manutenção desse regime.

Por outro lado, frisando o que já assentei na primeira parte desta tese a partir de Gutmann e Stefan (2019), os democratas poriam em grave risco todo o regime se, diante de uma agenda partidária populista, permanecessem inertes no aguardo de que o partido por algum modo pusesse em execução os traços populistas de seu programa, para somente então adotar medidas militantes de defesa. De fato, como reforça Kirshner (2014, p. 119), a realidade mostra que, uma vez chegando ao poder partidos antidemocráticos, será extremamente mais dificultoso defender a integridade do regime democrático.

No Brasil, portanto, a ordem constitucional não dá espaço para existência legítima nem de partidos que sejam constituídos sob bandeiras programáticas antidemocráticas nem para os que, por suas ações, persigam fins contrários aos interesses do regime democrático ou contrários à autenticidade do regime representativo, assim como não haverá atuação constitucional legítima dos partidos que atentem contra os direitos fundamentais definidos na Constituição.

Ocorre que, para além do expresso enunciado normativo constitucional, a Lei n. 9.096/1995, que regula os partidos políticos no Brasil, em seu artigo 1º, também se vale de verbos de ação quando exige dos partidos políticos brasileiros que seu funcionamento e sua atuação se destinem a *assegurar*, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, bem como a *defender* os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, deixando claro que o asseguramento dos direitos fundamentais é tema de interesse democrático.

Militante, portanto, a norma do artigo 1º da Lei n. 9.096/1995 dispõe que o partido político se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal[181].

Se a Constituição, portanto, fala no resguardo do regime democrático e dos direitos fundamentais, a lei, ainda mais incisiva, densificando-lhe o preceito normativo, ao se utilizar expressamente do dinamismo dos verbos *assegurar* e *defender*, deixa evidente que se exige

---

[181] Assim dispõe o artigo 1º da Lei n. 9.096/1995: "O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal". Na mesma linha do texto constitucional, o artigo 2º da Lei n. 9.096 (Lei dos Partidos Políticos) também estabelece que "é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana".

dos partidos políticos efetiva ação na promoção e defesa do sistema representativo e dos direitos fundamentais.

Defender a democracia representativa com os direitos fundamentais que lhe dão nota, portanto, exige dos partidos políticos postura ativa, operante, vigilante e militante, significando mais do que tão somente se manterem inertes, passivos ou silentes quanto à preservação de tais valores. Na ordem político-constitucional brasileira, portanto, falta espaço democrático para a existência legítima não apenas dos partidos que atentem explicitamente contra os direitos fundamentais, mas igualmente para aqueles partidos que não se apresentem como prontos e dispostos a reguardá-los, assegurá-los e defendê-los.

Aproximando-se do modelo alemão, portanto, replicado amiúde nas democracias substantivas, a ordem constitucional brasileira, levando igualmente em consideração tanto as ações como os discursos ideológicos partidários, não chancela a existência de partidos constituídos a partir de programas ideológicos antidemocráticos, assim como também não assegura existência legítima aos partidos políticos que, ainda que formalmente regidos por programas democráticos, atuam, na prática, de maneira antidemocrática.

Não poderia ser diferente. Não fosse assim, aliás, qualquer partido, desde que sustentasse formalmente um programa ideológico democrático, estaria constitucionalmente autorizado a atuar antidemocraticamente na arena política brasileira, conclusão essa que, fosse tomada por verdadeira, equivaleria a dar respaldo a uma farsa em detrimento da Constituição.

Assiste razão, portanto, a Scheppele (2018b, p. 498), quando observa que, para a caracterização de um partido político como democrático, não é suficiente a análise ideológica do programa constitutivo do partido, mesmo porque partidos que dão sustento a líderes populistas geralmente não ostentam formalmente programas que ameaçam a democracia liberal, o que torna imperioso um novo olhar sobre a regulação democrática da atuação partidária. Para além de um programa democrático, precisa o partido de ter um agir democrático, sendo ainda necessário que se conduza internamente por meios democráticos.

Malgrado a razão mais comum para o banimento de partidos seja ainda a apresentação formal de programas antidemocráticos, mostra Scheppele (2018b, p. 513) que a aquilatação do perfil democrático de um partido político pode ser realizada também pela análise da forma como o partido político é conduzido. Como explica Scheppele (2018b, p. 513), quando os partidos adentram a arena política com métodos de governança antidemocráticos e inconstitucionais entranhados em suas normas internas, certamente oferecerão ao eleitorado escolhas tóxicas disfarçadas de opções democráticas.

Interpretação que limite a proscrição de partidos às hipóteses em que formalmente ostentem programas antidemocráticos não consegue desenvolver suficientemente o espectro democrático militante da Constituição. Mais que programas democráticos, os partidos devem se portar de acordo com esses programas, inclusive internamente.

Reconheço, contudo, que pode haver certa dificuldade na compreensão do que seria um agir antidemocrático de um partido político, e, no que mais de perto interessa à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, do que seria um agir partidário populista.

A questão é complexa e sua solução há de ter em vista a potencialidade lesiva da conduta partidária ao regime democrático como um todo, o que exigiria do partido a prática do que Kirshner (2014, p. 130) denomina como *a comprehensive threat*, vale dizer, uma ameaça compreensiva, conglobante, a qual se verificaria quando a atividade partidária denotasse habilidade e desejo, capacidade e intenção de bloquear a democracia no presente e de fechar as vias normais de oposição democrática no futuro, podendo esse agir antidemocrático dar-se por um ato singular, o que seria mais raro, ou por uma série de atos, o que seria mais comum[182].

Para Kirshner (2014, p. 131-132), essa atitude partidária antidemocrática pode ser inferida a partir de afirmações antidemocráticas contundentes de figuras centrais do partido ou de outras provas complementares que evidenciem forte aversão do partido aos valores democráticos, devendo ainda ser aquilatado, nessa conjuntura, o anterior comportamento político dos líderes partidários, investigando eventual falta de compromisso com a ordem constitucional e com as instituições do Estado, podendo ainda servir de parâmetro o estímulo partidário à criação de algum tipo de milícia partidária.

Para a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, certamente atua de maneira populista o partido quando, independentemente do programa formal que lhe deveria reger, passa a sustentar firmemente e continuadamente a ideologia populista em seus posicionamentos institucionais, assumindo-a, defendendo-a ou propagando-a, diretamente e reiteradamente, por qualquer meio de comunicação institucional, notadamente quando veiculados pelas mídias sociais do partido ou pela propaganda partidária no rádio e na televisão.

Dada a potencialidade ofensiva da conduta, atua ainda o partido de maneira populista quando acolhe em seus quadros líderes populistas de reconhecida expressão nacional, bem

---

[182] "By a *comprehensive threat* I mean that a group has the capacity and intent to block democratic challenges in the present and shut down normal avenues of democratic opposition in the future. This definition has two elements: capacity and intent" (KIRSHNER, 2014, p. 130).

como quando dá respaldo formal e frequente a discursos populistas ou a políticas públicas populistas de presidente da República, e ainda quando subscreve ou formaliza apoio a candidaturas de líderes populistas à presidência da República, ou quando respalda discurso populista na campanha eleitoral de candidatura própria ou por si formalmente apoiada à presidência da República, notadamente quando o pedido de candidatura, ao se submeter a registro, seja instruído com programa de governo orientado pelos cânones da ideologia populista.

Os partidos políticos, portanto, para que se resguardem constitucionais no Brasil, devem necessariamente promover e defender, ativamente e com a devida ênfase, sem subterfúgios, em todas as frentes, e mesmo internamente, os direitos fundamentais, inclusive, no que de perto interessa à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, os que se relacionam com a igualdade material, do qual decorre o pluralismo político e o respeito à heterogenia, à diversidade, às minorias e aos pensamentos democráticos divergentes, valores esses descartados pela ideologia antidemocrática populista, com seu maniqueísmo e seus códigos morais binários.

Enquanto o apelo populista se firma na premissa de um povo mítico, indistinto e indiferenciado, em que se pretende que somente uma parte do povo o constitua por inteiro e que somente a essa parte seja devida consideração política (MÜLLER, 2016, p. 20), adverte Salgado (2015, p. 155-156) que o desenho constitucional da democracia brasileira exige o tratamento de todos os cidadãos com igual dignidade, consideração e respeito, pondo ênfase na participação das minorias no debate público e na composição das instituições públicas, sendo indispensável para a configuração da democracia que a participação das ideologias e das correntes de opinião da sociedade sejam não apenas garantidas, mas fomentadas, de maneira que todos os interesses, inclusive os de grupos minoritários, sejam igualmente e dignamente considerados.

Como mostram Dowdle e Wilkinson (2017, p. 27), a igualdade material é um fator essencial para o sucesso da democracia constitucional, de modo que questões de igualdade material não podem ser simplesmente compensadas por uma maior promoção de igualdade formal.

De fato, no contexto dinâmico e afirmativo da igualdade material, há a imprescindível necessidade do reconhecimento de identidades (DIAS JUNIOR; PEIXOTO, 2014, p. 407), não podendo os partidos políticos, com posturas populistas, criarem obstáculos à satisfação desse direito fundamental. Ao revés, para que consigam a chancela constitucional, devem os partidos, por suas ideologias e por suas ações, fomentar o reconhecimento dessas

identidades, o que necessariamente impõe conferir dignidade a minorias, pois apenas assim poderão promover e defender ativamente o direito fundamental à igualdade material, pressuposto inafastável de uma atuação partidária democrática, como já mostrei.

Imprescindível apontar ainda que, quando se fala em reconhecer identidades e em propiciar dignidade a minorias, o critério numérico muitas vezes não se mostra adequado para a divisão entre maioria e minoria, haja vista que neglicencia um dos *standards* da problemática relacionada às minorias, consistente no abuso de posições dominantes, muitas vezes derivadas do exercício do poder econômico, o que pode por vezes colocar, como já mostrou a História, minorias numéricas em posição dominante (DE GAAY FORTMAN, 2011).

Os partidos políticos no Brasil, portanto, não se podem orientar nem atuar por premissas moralistas, exclusivistas, antipluralistas, anti-institucionalistas e autoritaristas, tampouco se podem conduzir sobre binarismos constituídos à feição do modelo nós e eles, certo e errado, bom e mau, amigo e inimigo, povo e antipovo, como o pretende a ideologia populista.

Ao revés, a partir da leitura do artigo 17 da Constituição Federal, conjugado ao artigo 1º da Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), os partidos se devem constituir e precisam de pautar sua atuação a partir de programas que se oponham ativamente a tais desvios democráticos, não apenas nas suas relações com a sociedade, mas também internamente, na interação com seus filiados e nas suas disposições estatutárias, como defendem Salgado (2018b, p. 66-67) e Scheppele (2018b, p. 513), assegurando e promovendo também uma democracia *interna corporis*.

Quando a ordem constitucional e legal impõem como finalidade de existência dos partidos políticos o resguardo do regime democrático, mediante o asseguramento da autenticidade do sistema representativo e a defesa intransigente dos direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, fazem-no de maneira abrangente, não lhes sendo permitido atuar sem respeitar os direitos fundamentais dos filiados e os preceitos de alternância de poder, de transparência, de controle e de responsividade aos seus integrantes e à sociedade (SALGADO, 2018b, p. 66-67).

A exigência democrática que é imposta aos partidos políticos, portanto, é a mais ampla possível, abrangendo a democracia estatutária interna, a democracia programática e a

democracia na forma de atuar, qualquer que seja a arena em que o partido desenvolva suas atividades[183].

Desse modo, fica claro que, sempre que seja possível extrair do programa do partido político, ou da sua doutrina, uma ideologia, ainda que rarefeita, ou valores, bandeiras, objetivos ou compromissos que, a partir de narrativas binárias e antipluralistas, apontem para uma divisão moral entre povo e antipovo, com inteira desconsideração para com a igualdade material, a dignidade de minorias e a diversidade, estar-se-á diante de um partido político formalmente constituído e alicerçado na ideologia populista.

Ainda que não seja formalmente constituído sob ideologia populista, é possível, teoricamente, conceber uma atuação populista do partido político, o que importa concluir que, do mesmo modo que um partido formalmente democrático pode atuar antidemocraticamente, um partido constituído sob feição não populista pode eventualmente atuar de modo populista.

Partindo dessas constatações, na arquitetura das medidas democráticas militantes em face de partidos políticos, mostra-se imperioso à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* estabelecer, com precisão, o que há de ser considerado, para os fins de seu arquétipo militante, como um partido político populista. Uma vez assentado esse conceito, poderá a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* conformar o tipo de restrição a que estará sujeito o partido populista, sempre à luz das diretrizes da menor intervenção e da mínima intolerância. Como aduz Barber (2019, p. 137), lideranças populistas brotam de algum lugar e comumente chegam ao poder por meio de partidos, daí a necessidade de atentar para os partidos populistas que estão por trás das lideranças populistas.

O mais notório elemento para a caracterização de um partido político como um partido populista consiste na sustentação de uma plataforma ideológica inteiramente comprometida com os elementos centrais da ideologia populista, notadamente com o moralismo, com o anti-institucionalismo e com o antipluralismo, a partir dos quais se constrói uma contraposição política como a definiu Schmitt (1932/2008), com a divisão entre povo e antipovo enquanto grupos políticos antagônicos e irreconciliáveis. De um lado, o grupo dos amigos, o povo propriamente dito, indiferenciado e moralmente virtuoso, onde estão os que se colocam ao lado da liderança populista. Do outro lado, o grupo dos inimigos, o antipovo, os que estão do outro lado, em outra grei, desmerecedores de toda e qualquer consideração.

---

[183] Quanto à democracia interna dos partidos políticos no Brasil, conferir a densa abordagem de Salgado (2020), estabelecendo um modelo de medição do índice de democracia intrapartidária no Brasil. Para Ferrajoli (2018, p. 517), a ausência de regras de democracia interna está permitindo que os partidos se convertam em máquinas eleitorais a serviço de interesses privados de suas respectivas lideranças.

Desse modo, se o programa oficial do partido político assume ostensivamente, em todos os seus compromissos, a ideologia populista, decerto que confortavelmente lhe cabe a rubrica de partido político populista para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

A questão se torna mais delicada, contudo, quando a ideologia populista, conquanto presente na plataforma partidária, não é a única sustentada pelo partido em seu programa ou em seus estatutos, o que não raramente pode ocorrer, dando azo ao aparecimento dos partidos políticos rotulados por Daly e Jones (2020, p. 525) como *partidos híbridos*, com frentes ambíguas e mesmo eventualmente camufladas. Em rumo parecido, lembra Kirshner (2014, p. 40) que mesmo grupos assumidamente antidemocráticos possuem um largo *portfolio* de preferências e interesses, muitos dos quais sem qualquer relação com a definição de regime político.

Dessa maneira, e apenas no que diz respeito aos programas partidários, é possível encontrar ao menos três situações distintas e igualmente relevantes: *a)* os partidos assumidamente e integralmente identificados com a ideologia populista; *b)* os partidos cujos programas camuflados, operando em distintas frentes, disfarçam de algum modo a ideologia populista que sustentam; e, finalmente, *c)* os partidos que, a par da ideologia populista que professam em sua plataforma oficial, assumem diversos compromissos outros, eventualmente alinhados a alguma virtude democrática.

O compromisso constitucional com o regime democrático, todavia, é amplo e irrestringível, base de sustentação de todo o regime político brasileiro, não havendo legítimo espaço constitucional para a existência de quaisquer partidos com plataformas políticas populistas, sejam elas ostensivas, camufladas, exclusivas ou combinadas com quaisquer outros compromissos, de maneira que sequer a diretriz do último recurso pode tornar imunes ao espectro democrático militante da Constituição esses tais partidos populistas híbridos.

Desconsiderar essa realidade é compactuar com a fraude à Constituição, mitigando sua força normativa, dando azo a ilusões sobre questões fundamentais para a vida da sociedade e do Estado, no dizer de Hesse (1991, p. 27).

Por outro lado, ostentar formalmente e publicamente um programa inteiramente não populista e integralmente alinhado aos cânones democráticos exigidos pela Constituição Federal, pela via formal da inserção de objetivos, valores e princípios em sua plataforma ou em suas normas estatutárias, não necessariamente significa que o partido político seja efetivamente um partido democrático e não populista.

É que, como mostrei, não apenas estão obrigados os partidos a se constituírem a partir de programas formalmente democráticos (e evidentemente que não populistas, conforme as premissas teóricas defendidas nesta tese), mas também lhes é exigido que pautem sua atuação, em todas as arenas em que desenvolvem atividades, a partir de uma agenda política democrática (e evidentemente não populista), e ainda internamente, na interação com seus filiados, por meio de uma democracia *interna corporis*.

Desse modo, ostentar um programa autenticamente não populista é apenas o primeiro dos requisitos necessários à consideração de um partido político como uma agremiação não populista, devendo o partido, para que sua existência receba a chancela constitucional, reger-se efetivamente pelo programa democrático que formalmente sustenta, o que implica a replicação da orientação democrática em toda a sua forma de atuar, internamente e externamente, sem qualquer endosso ao antipluralismo moralizado do populismo, parafraseando Müller (2016, p. 31).

A rigor, devo dizer que uma investigação mais aprimorada e rigorosa acerca da essência dos partidos políticos no regime democrático, levada a efeito por um viés mais perfeccionista, sequer rotularia como partido político o que aqui estou tratando como partido político populista.

Para Barber (2019, p. 137), por exemplo, o partido populista, assemelhado a um culto de personalidade, mais não seria do que uma deturpação radical do partido político, ou seja, seria aquele partido que está deixando de cumprir sua função constitucional. Khaitan (2020, p. 121), por sua vez, enfatiza a tradicional distinção que a teoria política estabelece entre *partido político* e *facção*, segundo a qual o partido que não é capaz de governar para o todo mais não é que uma facção.

Em um regime democrático, de fato, os propósitos partidários não se podem confundir com os propósitos de uma facção, cabendo à Constituição intervir de modo a evitar que isso se dê, a partir do reconhecimento de um princípio que Khaitan (2020, p. 120) denomina como princípio antifaccional (*the anti-faction principle*). Nas palavras de Khaitan (2020, p. 120-122), enquanto os partidos, ao menos em um sistema partidário ideal, devem trabalhar em prol de todo o povo do Estado, promovendo o bem comum e desenvolvendo políticas públicas distintas e objetivamente aceitáveis voltadas aos interesses dos diversos e heterogêneos seguimentos do povo, as facções, em sentido contrário, consideram as aspirações de apenas uma parte desse povo, e apenas desses interesses cuidam.

Uma perspectiva perfeccionista apontaria, portanto, que partidos políticos populistas, a rigor, seriam menos partidos do que facções nocivas ao regime democrático, na medida em

que desconsiderariam os interesses e mesmo a dignidade política da parcela do povo a quem toma por inimiga[184].

Para além disso, mostra Khaitan (2020, p. 121-123) que, sendo o poder político, em um regime democrático, não apenas exercido pelos representantes do povo mas também exercido em nome de todo o povo, uma eventual rejeição do partido à democracia como regime em prol do povo como um todo, posto que acreditando com sinceridade que os únicos interesses dignos de serem levados em consideração fossem os interesses da parcela do povo, e não de todo o povo, não seria suficiente para lhe subtrair o rótulo de facção.

De todo modo, sendo a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* um expediente de derradeiro recurso, regido por uma diretriz de responsabilidade política, a operar efeitos, portanto, apenas em situações de emergência, isto é, quando o populismo estiver a impor à democracia uma ameaça compreensiva e conglobante (KIRSHNER, 2014, p. 130), atual ou iminente, a suscitar medidas reativas com efeitos em curto prazo, faz-se necessário esclarecer que nem sempre um partido político de algum modo alinhado a cânones da ideologia populista receberá o rótulo de partido político populista para os fins da aplicação das medidas militantes da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

É que, para além de uma conceituação precisa do que seja um partido político populista, a premissa do limitado *disenfranchisement* com mínima intolerância democrática exige uma definição mais específica das situações em que podem os partidos populistas atrair as reprimendas das medidas militantes, o que necessariamente impõe a que se leve em conta o fato de que a República brasileira se estrutura politicamente como um regime federativo, constituído pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, com o conseguinte reconhecimento de que, teoricamente, pode uma governança populista instalar-se em qualquer desses entes federativos.

Embora considerado o caráter nacional dos partidos políticos no Brasil, eventual populismo partidário voltado aos âmbitos estadual, distrital e municipal, todavia, não será alvo das medidas democráticas militantes aqui desenvolvidas, decote esse estabelecido em obediência à diretriz da restrita intervenção e da mínima intolerância que informa o modelo, ainda que seja imperioso reconhecer que, em casos tais, a atuação partidária continue a estar atrelada à arena político-eleitoral.

---

[184] Nesse sentido: “Factions are concerned with the interests and well-being of only a sub-section of the people. Parties, even when they make claims on behalf of particular groups, must transcend the language of particularity and re-articulate the claims they represent in such a way that their demand for a share in political power is justified to the entire people and not only to that particular group of individuals that chooses to associate with them” (KHAITAN, 2020, p. 121).

Sucede que em muito diferem em intensidade os riscos democráticos decorrentes da ascensão populista à presidência da República, quando comparados à ascensão populista aos governos dos demais entes da Federação, realidade essa que não pode passar despercebida a um modelo democrático militante que se pretende de *ultima ratio* e minimamente intolerante.

Não descarto que a atuação populista de um partido político se pode entranhar em governos regionais ou locais, assim como não refuto o argumento de que uma liderança populista, no Brasil, pode certamente dar início ao seu projeto pessoal de ascensão ao poder político por meio de uma postulação ao governo distrital, aos governos estaduais e mesmo aos governos municipais.

Tais situações, decerto, já representariam inequívoco desconforto ao regime democrático, menos ou mais intenso a depender do porte político-eleitoral de cada ente da Federação, mesmo porque discursos e ações populistas de partidos nas esferas regional ou local, a depender do grau da coerência partidária, acabam por reforçar uma narrativa partidária nacional, como conclusivamente apontaram Pano, Medir, Magre, Havlík, Dobos, Belluati, Bobba, Roncarolo, Seddone e Sahin (2021) ao se debruçarem sobre o estudo de casos de governos populistas regionais e locais em países como República Tcheca, Hungria, Itália, Espanha e Turquia.

Situações tais, todavia, ainda que eventualmente podendo ocorrer no Brasil, escapam do amplexo jurídico da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, o que se dá, como já frisei, em atenção à diretriz de responsabilidade que orienta o modelo, já detalhada no capítulo primeiro da segunda parte desta tese, a partir da qual o hipotético modelo militante, para que se resguarde constitucional, deve ser o menos interventivo possível, lidando de maneira responsável com os custos políticos das medidas restritivas que o performam, tudo isso visando à preservação do conteúdo essencial do pluralismo e dos direitos políticos que dão à democracia uma de suas notas conceituais.

Maculado o núcleo do pluralismo e do direito de participação política, portanto, por um exagerado *disenfranchisement*, facilitado pela grande quantidade de entes que formam a Federação brasileira, tornar-se-ia imoderadamente estéril o espaço político, de maneira a converter a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* em um modelo militante abusivo, politicamente inviável, democraticamente inaceitável e, por conseguinte, constitucionalmente inválido.

Daí, portanto, para além do formal compromisso programático com o ideal populista e da sustentação da ideologia populista em seus posicionamentos institucionais, apenas atrairão contra si o vigor das medidas democráticas militantes antipopulistas os partidos

políticos que acolham em suas fileiras líderes populistas de expressão nacional ou que endossem ou fomentem discursos populistas de seus candidatos à presidência da República na arena eleitoral, ou ainda que ofereçam respaldo formal a discurso populista de presidente da República, ou, por fim, que subscrevam ou formalizem apoio a candidaturas populistas à presidência da República.

Fora desse recorte, a atuação de partidos políticos que se mostre de algum modo alinhada a elementos da ideologia populista estará imune às medidas militantes da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, não sendo tais partidos considerados como partidos populistas para os fins do arquétipo militante aqui explicado.

Dentro desse recorte, porém, incorporam os partidos a rubrica de partidos populistas, sujeitando-se, a partir da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, a medidas militantes democráticas de cunho interpretativo, a ser realizada no âmbito da jurisdição constitucional a partir do espectro democrático militante da Constituição Federal, bem como a medidas militantes legislativas, alinhando-se ao que Suberviola Gilabert (2016, p. 204-210) caracteriza, respectivamente, por *lawfare* interpretativo e *lawfare* normativo.

Outra questão a analisar quanto à precisa caracterização dos partidos populistas para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* diz respeito aos partidos de menor expressão política que acaso adotem o populismo como ideologia informadora de sua plataforma ou de seu comportamento político. Nesse ponto, restaria esclarecer se, em face da diretriz do expediente de último recurso que informa a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, estariam tais partidos imunes à sanção democrática militante do arquétipo estratégico aqui proposto.

Para Kirshner (2014, p. 74-75), as atividades de partidos sem uma maior expressão política não têm o condão de afetar substancialmente o sistema político, razão pela qual deveriam ficar imunes a medidas militantes que importassem em uma maior regulação de suas ações[185]. Ainda em suas palavras, quando comparados a partidos realmente influentes, há mais razões para evitar a regulação de partidos políticos periféricos e não influentes (KIRSHNER, 2014, p. 78).

---

[185] "It is certainly true that influential parties [...] are located an the center of democratic life, influencing how power is gained and how it is used [...]. If these organizations are unfair, discriminatory, ou inequitable, the political system as a whole will suffer from each of these vices. By implication, these parties are rightly subject to extensive oversight and regulation [...]. Organizations on the periphery of the political stage are not usefully thought of as being indistinguishable from democratic institutions. Their activities and form will not substantially affect the overall legitimacy of a political system […]. The upshot is that the instrumental argument for regulation is weak when parties lack influence" (KIRSHNER, 2014, p. 74-75).

Sustenta Kirshner (2014, p. 74-75) que certamente é verdade que os partidos influentes estão localizados no centro da vida democrática, influenciando a forma pela qual o poder é adquirido e utilizado, de maneira que, se esses partidos forem discriminatórios, por exemplo, o sistema político como um todo sofrerá com esse vício, razão pela qual, por implicação lógica, esses partidos estão, com razão, sujeitos a ampla supervisão e regulamentação, não se dando o mesmo, contudo, com os partidos da periferia do palco político, cujas atividades não afetam substancialmente a legitimidade geral de um sistema político, constatação essa que enfraquece o argumento em favor de sua mais intensa regulamentação[186].

Compreendo e tenho por razoável a ponderação de Kirshner, notadamente quando se busca um modelo neomilitante mais contido, com mínima intervenção, a partir de uma diretiva de responsabilidade política. Sucede, contudo, que, se o argumento da desnecessidade de regulação de partidos de menor expressão política quiçá possa ser democraticamente proveitoso em regimes políticos de outros países, tal argumento é imprestável para a realidade brasileira, o que historicamente se comprova pela eleição de presidentes brasileiros concorrendo por partidos políticos acanhados e desconhecidos até então[187]. A dinâmica política brasileira, de fato, é capaz de, em um repente, conseguir trazer ao centro da arena política partidos antes subestimados, tidos por periféricos e inexpressivos.

Uma vez, portanto, que atendidos todos os pressupostos detalhados neste tópico, qualquer partido político estará sujeito à rubrica de partido político populista para os fins sancionatórios da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, independentemente da menor ou maior influência política que tal partido exerça no cenário nacional.

Ainda assim, quando a aferição da natureza populista do partido político dá-se a partir de seu comportamento, e não exclusivamente da ideologia que oficialmente performa seu programa ou seu estatuto, impõe a diretriz da *ultima ratio* que se faça alguma distinção entre atitudes partidárias populistas que efetivamente possam representar alguma ameaça ao regime democrático e atitudes populistas periféricas, sem maior relevância política e que, apenas em longínquo horizonte, possam constituir ameaças sérias à democracia.

---

[186] Por essa razão, Kirshner sustenta que não se deveria restringir a participação nos casos em que os opositores da democracia, mesmo possuindo fins antidemocráticos, não pareçam aptos a alcançá-los: "Restrictions on participation should not be employed when opponents of democracy pursue antidemocratic ends but are unlikely to achieve them" (KIRSHNER, 2014, p. 27).

[187] É o caso dos presidentes Fernando Collor de Mello, eleito em 1989 por coligação encabeçada pelo inexpressivo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), e do presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018 por coligação que tinha à frente o à época não menos apagado Partido Social Liberal (PSL).

Nem todo discurso, portanto, assim como nem toda manifestação política pública, são suficientemente sérios ou relevantes para configurar como populista, para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, um partido político constituído sob formal bandeira programática democrática. A partir da diretriz da mínima intervenção, apenas condutas partidárias populistas que realmente tenham o condão de constituir ameaça real ou potencial ao regime democrático ostentam a necessária envergadura para atribuir ao partido político a rubrica de partido populista para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista.*

Feitas essas considerações, e me parecendo evidente que o conceito preciso do que seja um partido político populista não há de ser dado pela lei ou pela Constituição, assim como não definem a lei ou a Constituição o que sejam democracia, governo, pluralismo ou povo, assume para si esta tese, ao conceber a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* como hipotético modelo teórico, o compromisso metodológico de apresentar, como aporte científico, uma definição do que seja partido político populista na conjuntura da democracia constitucional brasileira, providência que reputo imprescindível, especialmente considerando que lida o modelo democrático militante objeto desta pesquisa com expedientes de restrição e regulação.

Na democracia constitucional brasileira, portanto, para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, partido político populista é, alternativamente, qualquer partido:

> 1) que já se ache definitivamente registrado ou que esteja a buscar registro definitivo perante o Tribunal Superior Eleitoral ancorado na apresentação formal de estatuto ou programa comprometido com a ideologia populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda que combinada com quaisquer outros compromissos ou valores; ou
>
> 2) que, embora ostentando formalmente um programa ideológico não populista, sustente de maneira explícita e continuada a ideologia populista em seus posicionamentos institucionais, assumindo-a, defendendo-a ou propagando-a, com seriedade, por qualquer veículo de expressão das ideias partidárias, notadamente pelas mídias sociais do partido e pela propaganda partidária nas redes de rádio e televisão; ou

> 3) que atue socialmente ou que se porte politicamente à feição populista, o que exclusivamente se dará: *a)* sempre que acolha em seus quadros líderes populistas de reconhecida expressão nacional; ou *b)* sempre que der respaldo formal e frequente a discurso populista ou a políticas públicas populistas de presidente da República, ainda que filiado(a) a outra agremiação partidária; ou *c)* sempre que subscreva ou formalize apoio a candidaturas de líderes populistas à presidência da República; ou *d)* sempre que dê respaldo a discurso populista na campanha eleitoral de candidatura própria ou por si formalmente apoiada, em qualquer dos turnos de eleição, à presidência da República, notadamente quando o pedido de candidatura, ao se submeter a registro, seja instruído com programa de governo orientado pelos cânones da ideologia populista.

Uma vez inserido nos contornos desse recorte conceitual, qualquer partido político brasileiro estará sujeito às medidas da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

A exclusão de partidos populistas do tabuleiro político-eleitoral, contudo, nem sempre bastará para o resguardo da democracia, e, se o principal objetivo da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é obstruir os canais instrumentais da democracia liberal ao trânsito político da ideologia populista das periferias rumo ao centro do poder da República, essa obstrução de caminhos necessariamente há de também considerar a realidade das candidaturas populistas.

2.2 A CANDIDATURA POPULISTA

Na democracia constitucional brasileira, a construção do conceito de candidatura populista, para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, segue o mesmo traçado da definição de partido político populista.

Com efeito, sendo a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* um modelo de intervenção que envolve, a um só tempo, partidos políticos e candidaturas, evidentemente que as diretrizes estruturantes do arquétipo militante aqui proposto são as mesmas, quer no trato com os partidos políticos populistas, quer no trato com as candidaturas populistas, o que significa dizer que, também no que se refere às candidaturas, toma o modelo por norte o perfil democrático militante da Constituição Federal, mostrando-se a estratégia, aqui também, como

um expediente de último recurso, que, valendo-se do uso do direito como instrumento democrático, opera um *disenfranchisement* orientado por critério exclusivamente político.

No Brasil, a postulação a cargos eletivos dá-se a partir do formal pedido de registro de candidaturas, para qualquer que seja o cargo e independentemente do caráter majoritário ou proporcional da eleição, devendo o pedido ser manejado, no prazo regulamentar, pelos partidos ou coligações partidárias, podendo fazê-lo ainda o próprio candidato escolhido em convenção, na excepcional situação em que o partido ou a coligação não o tenham feito, tendo em vista a permissão disciplinada no artigo 11, *caput*, e §4º, da Lei n. 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições no Brasil.

O candidato, por sua vez, como explica Carvalho (2020, p. 133), no sentido eleitoral contemporâneo, é o indivíduo no pleno gozo dos seus direitos políticos que, cumprindo os requisitos estabelecidos pela Constituição e pelas leis eleitorais, tem deferido o registro de sua candidatura para participar de determinada eleição, como opção para a escolha dos eleitores de dada circunscrição.

Evidentemente que, assim como se dá com os partidos políticos, a ideologia populista pode inspirar e se entalhar em quaisquer candidaturas, sejam aos governos, sejam aos parlamentos, nas mais diversas unidades federativas, o que fica caracterizado a partir do alinhamento ideológico da candidatura a uma percepção política de mundo que aponte para uma divisão moral e antipluralista do povo, ignorando a igualdade material e desconsiderando a dignidade de minorias e a diversidade.

À semelhança do que se dá com os partidos políticos populistas, estará certamente inspirada pelo populismo qualquer candidatura que sustente ideologia comprometida com o moralismo, com o anti-institucionalismo e com o antipluralismo, elaborando, a partir desses elementos, uma realidade de contraposição política entre povo e antipovo.

A partir, contudo, da diretriz estruturante da *ultima ratio* com mínima intervenção que orienta o modelo, e considerando especialmente o sistema de governo presidencialista e as peculiaridades do regime federativo brasileiro, faz-se imprescindível consignar que, de todas as candidaturas que eventualmente possam estar inspiradas por elementos da ideologia populista, unicamente interessará aos propósitos da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* as candidaturas à presidência da República, de maneira que, na democracia constitucional brasileira, para os específicos propósitos do modelo militante aqui elaborado, apenas candidaturas à presidência da República estarão aptas a receber o rótulo de *candidaturas populistas*.

É que, conforme o recorte que já estabeleci em momento anterior, o que eventualmente possa ser considerado como um populismo parlamentar não é objeto da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, estando fora dos limites desta tese.

Para além disso, a diretriz do limitado *disenfranchisement* com mínima intolerância democrática, de fato, exige uma definição mais específica das situações em que podem as candidaturas atrair as reprimendas das medidas militantes, de maneira que, mesmo em relação aos governos, eventual populismo cuja influência se mostre restrita a candidaturas de âmbitos estadual, distrital ou municipal não será alvo das ferramentas democráticas militantes aqui desenvolvidas, o que se justifica em razão de que em muito diferem em intensidade, como já frisei, os riscos à democracia provocados pela eleição de populista à presidência da República, quando comparados a eleição de populistas para o governo de um Estado ou de um município da Federação.

Desse modo, sempre que um postulante à presidência da República apresentar-se como exclusivo intérprete da moral social, defendendo proposta alicerçada em ideologia moralista firmada sobre o binarismo amigo/inimigo, com discurso antissistema conjugado a um apelo antipluralista, estar-se-á seguramente diante de uma candidatura populista apta a atrair contra si as medidas da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

Inexistindo escassez de inimigos para a ideologia populista (MÜLLER, 2016, p. 42)[188], também estará presente na candidatura populista traços anti-institucionalistas de aversão a tudo o que possa representar controle ou que possa ser associado a alguma forma de contenção da vontade da maioria, como mecanismos de *checks and balances*, de proteção de minorias e mesmo de direitos fundamentais, e também a aversão a procedimentos formais, à burocracia, a instituições, a organizações não governamentais e a tudo o mais que possa servir para mediar ou interferir na relação entre a liderança populista e o imaginário povo indiferenciado (MÜLLER, 2016, p. 48-61)[189].

Malgrado possa haver indícios razoáveis nesse sentido, uma eventual candidatura à presidência da República formalmente sustentada ou apoiada por partido político populista

---

[188] "There is never a dearth of enemies – and these are always nothing less than enemies of the people as a whole" (MÜLLER. 2016, p. 42).

[189] Nas palavras de Müller (2016, p. 48), "populists in power tend to be harsh (to say the least) with nongovernmental organizations (NGOs) that criticize them". Mais adiante, pontua Müller (2016, p. 60-61) que "populism is inherently hostile to the mechanisms and, ultimately, the values commonly associated with constitutionalism: constraints on the will of the majority, checks and balances, protections for minorities, and even fundamental rights. Populists are supposedly impatient with procedures; they are even said to be 'against institutions as such', preferring a direct, unmediated relationship between the personal leader and the people".

não necessariamente será uma candidatura populista, ao menos quando se toma candidatura populista nos estreitos limites que aqui estou a definir.

Em outras palavras, qualquer partido político que dê sustentação ou apoio formal a uma candidatura populista à presidência da República é um partido político populista, mas nem toda candidatura lançada por partido populista, é, em si mesma, uma candidatura populista, conquanto permaneça o partido sujeito às medidas militantes da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

Por outro lado, certamente estar-se-á diante de uma candidatura populista quando o postulante à presidência da República instruir seu pedido de registro de candidatura com proposta de governo compromissada com os elementos da ideologia populista, sendo esse expediente, sem dúvida, a mais segura maneira de identificar uma candidatura populista no Brasil. É que, quando do pedido de registro de candidatura à Presidência da República, a Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), pelo enunciado do seu artigo 11, §1°, IX, exige que o requerimento seja obrigatoriamente instruído com documento do qual constem "as propostas defendidas pelo candidato".

A lei não é expressa quanto à finalidade dessa obrigação, mas decerto que tal imposição normativa fala em favor da publicidade e da transparência, possibilitando não apenas ao eleitor, mas também aos demais partidos, ao Ministério Público e à própria autoridade eleitoral, a partir das propostas do candidato, inferir a ideologia da candidatura e os interesses, democráticos ou antidemocráticos, a que atende.

Na *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, "as propostas defendidas pelo candidato", como exige a lei à formalização dos pedidos de registro de candidaturas à presidência da República, são o documento seguro a permitir o contraste entre a ideologia da candidatura e o espectro democrático constitucional, o qual, como já mostrei, rechaça a possibilidade de ideologias comprometidas com o populismo.

A deixar a questão ainda mais complexa, todavia, assim como frisei em relação aos partidos políticos, pode ocorrer que o compromisso com o populismo, conquanto presente nas propostas do candidato, não seja o único sustentado pela candidatura, o que não raramente poderá ocorrer. Parafraseando Daly e Jones (2020, p. 525), seriam essas as *candidaturas híbridas*, com propostas amiúde ambíguas servindo por vezes de disfarce para encobrir ou camuflar interesses antidemocráticos subjacentes.

De modo bastante semelhante ao que comentei em relação aos partidos políticos, no que diz respeito às propostas do candidato, é possível encontrar ao menos três situações distintas e igualmente relevantes: *a)* as candidaturas cujas propostas formais estão

assumidamente e integralmente identificadas com a ideologia populista, *b)* as candidaturas cujas propostas, por vezes camufladas, confusas ou reticentes, disfarçam de algum modo a ideologia populista que as inspiram, e, finalmente, *c)* as candidaturas cujas propostas populistas se mesclam a compromissos outros, eventualmente alinhados a alguma virtude democrática.

O compromisso constitucional com o regime democrático, todavia, base de sustentação de todo o regime político brasileiro, não pode dar legítimo espaço para a existência de candidaturas populistas, sejam ostensivas, camufladas, exclusivas ou híbridas em qualquer grau.

Por outro lado, existe a possibilidade fática de que candidaturas formalmente alicerçadas por um documento revelador de propostas democráticas se utilizem, na campanha eleitoral, de discurso antidemocrático, inclusive de discurso populista. É o caso do candidato cujo discurso populista proferido reiteradamente na arena eleitoral, seja em comícios, seja na propaganda eleitoral, durante a campanha, contrapõe-se às propostas democráticas que serviram para instruir o pedido de registro de sua própria candidatura.

Estar a candidatura respaldada pelo deferimento de registro formalmente instruído com propostas não populistas, portanto, é apenas um dos elementos a serem aquilatados na definição de uma candidatura como não populista, de maneira que, se é propósito da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* obstruir os canais instrumentais que podem levar um líder populista ao poder, seu arquétipo militante não pode ignorar o eventual discurso populista do candidato na arena eleitoral, durante a campanha eleitoral.

Como já frisei, na democracia constitucional brasileira, são livres, *a priori*, quaisquer discursos, mesmo os antidemocráticos e inclusive os populistas, desde que proferidos fora da arena eleitoral. Na campanha eleitoral, todavia, a militância democrática constitucional legitimamente os restringe. Não fosse assim, haveria de se submeter a democracia brasileira, em um exemplo mais extremado, ao discurso sério e reiterado de um candidato à presidência da República, durante a campanha eleitoral, na propaganda eleitoral, assumidamente comprometido com um golpe militar contra as instituições democráticas, ou com o fechamento do Congresso Nacional, ou com a destituição de todos os ministros do Supremo Tribunal Federal, ou com a expulsão compulsória de todos os seus opositores políticos do país.

Ora, como já mostrei, não chega a tanto, nem a tanto poderia chegar, o largo pluralismo da democracia constitucional brasileira. Militante em acentuada medida, como visto, a Constituição firma marco democrático compulsório que traça a fronteira entre o que é

negociável e o que é inegociável no regime democrático. Como aponta Mouffe (1999, p. 197), para a sobrevivência da democracia, o pluralismo jamais pode ser total, mesmo porque nenhuma ordem política, nem mesmo a liberal, pode existir sem certas formas de exclusão.

Não basta à candidatura à presidência da República, portanto, mostrar-se formalmente orientada por propostas não populistas, sendo imperiosa uma atuação do candidato na campanha eleitoral que não destoe das propostas que instruíram o pedido de registro de sua candidatura.

Não cuida a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* de estabelecer um compulsório vínculo do discurso do candidato a cada uma das propostas formalmente apresentadas, escapando tal análise do estreito recorte da pesquisa retratada nesta tese, o que não significa aceitar a possibilidade jurídica de uma inversão tal entre ideologia e atuação que permita ao candidato sustentar discurso populista na arena eleitoral pelo simples fato de sua candidatura haver sido deferida a partir da apresentação de propostas democraticamente orientadas.

Ainda no que se refere às candidaturas, merece análise a questão daquelas que por vezes são denominadas de *candidaturas nanicas*, ou candidaturas de menor expressão política ou de pouca visibilidade eleitoral, que acaso adotem o populismo como ideologia inspiradora das propostas do candidato ou do seu discurso de campanha. Nesses casos, faz-se necessário esclarecer se, em face da diretriz do expediente de último recurso que informa a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, estariam ou não estariam tais candidaturas isentas das sanções militantes do arquétipo estratégico aqui proposto, porquanto pretensamente periféricas e inofensivas à saúde do regime democrático.

Argumentação análoga a de que me utilizei na abordagem dos partidos políticos de menor expressão aponta que a imunidade de candidaturas, em algum momento tidas por inexpressivas, a medidas militantes, não condiz com a realidade eleitoral brasileira, o que historicamente se comprova, insisto, pela eleição de presidentes brasileiros que, até o momento em que suas candidaturas passaram a mostrar alguma envergadura, eram ainda considerados como candidatos de menor expressão, tidos como desprovidos de qualquer chance de êxito eleitoral[190]. No Brasil, às vezes de súbito, um improviso qualquer pode transformar em líder populista um político indistinto e apagado.

---

[190] Lembro, mais uma vez, da eleição dos presidentes Fernando Collor de Mello, praticamente desconhecido do eleitorado nacional ao início da campanha presidencial de 1989, na qual concorreu por coligação encabeçada pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), também tido por inexpressivo, e Jair Bolsonaro, igualmente pouco conhecido do grande público ao início da campanha presidencial de 2018, na qual concorreu por

Uma vez atendidos todos os pressupostos detalhados neste tópico, qualquer candidatura à presidência da República estará sujeita ao rótulo de *candidatura populista* para os propósitos da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista.*

Devo dizer, ainda, que, quando a aferição da natureza populista da candidatura dá-se a partir do discurso do candidato na campanha eleitoral, e não exclusivamente da ideologia que inspirou o seu documento formal de propostas, impõe a diretriz estruturante da *ultima ratio* que se estabeleça alguma distinção entre o discurso que efetivamente possa representar alguma ameaça ao regime democrático e o discurso populista periférico, sem maior relevância política e que, apenas em longínquo horizonte, pode constituir uma ameaça séria à democracia. Nem todo discurso do candidato é suficientemente sério ou relevante para tornar populista, para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, uma candidatura registrada a partir de um documento de propostas democraticamente inspiradas.

Na democracia militante brasileira, a partir da diretriz da mínima intervenção, apenas discursos populistas que realmente tenham o condão de constituir ameaça real ou potencial ao regime democrático, notadamente quando proferidos reiteradamente pelo candidato, hão de ostentar a necessária envergadura para atribuir à candidatura a rubrica de *candidatura populista* para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, não sendo medida legislativa razoável a definição positivada, em caráter exaustivo, do que seja um discurso populista sério, cujas nuanças, de tão variadas, somente poderão ser percebidas, discutidas e analisadas concretamente, à luz de situações reais.

A orientar as medidas de índole legislativa que performam, quanto às candidaturas populistas, o arquétipo militante, assume a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, como imprescindível, a tarefa metodológica de estabelecer um conceito, preciso tanto quanto possível, do que seja uma candidatura populista, firmando um aporte científico nesse sentido.

Na democracia constitucional brasileira, portanto, para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, candidatura populista é, alternativamente:

> 1) qualquer candidatura à presidência da República que já esteja registrada ou que esteja a buscar registro junto à autoridade eleitoral por meio de pedido instruído com propostas do(a) candidato(a) que permitam a segura inferência do seu compromisso com a ideologia

coligação que tinha à frente o então não menos modesto Partido Social Liberal (PSL). Como aponta Avritzer (2020, p. 9), quando se analisa a trajetória política de Jair Bolsonaro, "tudo parecia indicar que Jair Bolsonaro era um político irrelevante e assim continuaria. Mas a história nos reservava uma surpresa", e, em pouco tempo, "Bolsonaro passou de político marginal ao centro da política brasileira".

> populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda tal compromisso esteja combinado ou associado a quaisquer outros compromissos ou valores; ou
> 2) qualquer candidatura à presidência da República cujo(a) postulante sustente, continuadamente, e com seriedade, assumindo-o, defendendo-o ou propagando-o, durante a campanha eleitoral, discurso político comprometido com a ideologia populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda que combinado com quaisquer outros compromissos ou valores, e mesmo que seu pedido de registro de candidatura tenha sido instruído com propostas não populistas.

Como consignei ao início deste capítulo, o arcabouço militante do hipotético modelo aqui trabalhado volta-se exclusivamente contra o discurso populista de partidos e candidaturas na arena político-eleitoral e contra as ações dele derivadas, sendo preciso, como deixei claro naquela ocasião, que os restritos contornos de espaço e de tempo da arena político-eleitoral estejam claramente identificados e demarcados, acautelando-se a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* contra possíveis manipulações abusivas dos seus pressupostos democráticos. Estabelecidos, todavia, os conceitos de partido político populista e de candidatura populista para os propósitos da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, acredito tenham restado igualmente delimitados os restritos contornos de espaço e de tempo da fronteira político-eleitoral para além da qual o discurso populista, e as ações que dele derivam, poderão operar em inteira liberdade.

Doravante, detalharei as medidas militantes que, juntas e coordenadas, performam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, à luz das premissas já desenvolvidas, das diretrizes estruturantes já expostas e dos conceitos já firmados, os quais dão alicerce à sua arquitetura.

2.3 AS MEDIDAS JURÍDICAS DA ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA MILITANTE ANTIPOPULISTA

As democracias contemporâneas costumam apresentar postura militante em certa medida e de algum modo, mostrando, com variada intensidade, dado grau de intolerância em face de ações e discursos antidemocráticos, não sendo a presença de um espectro democrático militante na constituição e na lei, pois, uma particularidade do regime brasileiro.

Pesquisando e mapeando a intensidade da democracia militante a partir da variação das práticas de banimento de partidos na Europa entre os anos de 1945 e 2015, Bourne e Bértoa (2017, p. 235) denominam como *democracias intolerantes* os regimes que ostentam previsão normativa para o banimento de partidos e que dele se valem, nomeando, ao revés, como *democracias tolerantes*, os regimes abstencionistas, considerados como tais aqueles que não empregam efetivamente a ferramenta militante do banimento de partidos.

Na categoria dos regimes abstencionistas, Bourne e Bértoa (2017, p. 235-236) anotam a existência de duas subcategorias, quais sejam, as democracias que adotam uma postura permissiva ao optar por não criarem instrumentos normativos que permitam a proscrição de partidos antidemocráticos, as chamadas *democracias tolerantes permissivas*, e as democracias que permanecem passivas diante de partidos antidemocráticos, embora dotadas de instrumentos normativos para a proscrição, as chamadas *democracias tolerantes passivas*.

Partindo dessa classificação, Bourne e Bértoa (2017, p. 235-236) mostram que a maioria dos regimes tolerantes são do tipo *passivo* e mais identificados com as democracias instrumentais, sendo, por outro lado, em quantidade significativamente menor as democracias substantivas que se podem classificar como *democracias tolerantes*.

As democracias substantivas, portanto, como é possível perceber dos resultados trazidos por Bourne e Bértoa (2017), decerto que pela maior profusão do conteúdo material que as define, mostram-se, quando comparadas às democracias procedimentais, menos resistentes ao emprego da ferramenta militante da proscrição de partidos políticos antidemocráticos, sendo mais comum a presença de normas nesse sentido em suas constituições.

As constituições das democracias substantivas, de fato, mas não apenas delas, costumam tratar com seriedade o elo entre o regime democrático e a atuação dos partidos políticos, buscando reforçá-lo com medidas militantes em variados graus, sustentando Scheppele (2018b, p. 497) que, a menos que se leve a sério o papel crucial dos partidos políticos na engrenagem democrática e que se estabeleçam estratégias que lhes possam assegurar a saúde democrática, o colapso da democracia constitucional é inevitável, o que impõe como estratégia a renovação do compromisso constitucional com a exigência de partidos políticos democráticos.

Destacadamente no que se refere ao fenômeno político do populismo, a sua compreensão não pode ser apartada de uma análise acerca dos partidos políticos, mesmo porque o populismo costuma emergir a partir do instante em que o sistema partidário

estabelecido começa a se mostrar incapaz de representar efetivamente a pluralidade de interesses encontradas nas sociedades contemporâneas (ROBERTS, 2017, p. 300).

Nessa toada, conforme o raciocínio de Khaitan (2020, p. 103), as constituições podem ser instrumentos de reforço não apenas para que os partidos políticos desempenhem a sua importante função de intermediação entre o Estado e seu povo, mas também para estruturar todo o sistema partidário visando ao aprofundamento democrático.

A Constituição brasileira, como já salientei, notadamente por força do enunciado normativo do seu artigo 17, ostenta expresso comando democrático militante, não fugindo, assim, ao que fazem as constituições de muitas democracias ao redor do mundo, notadamente as democracias que se podem considerar substantivas.

Fulgurando a Constituição como instrumento normativo, imperativo e juridicamente eficaz, de acordo com a compreensão que nesta tese tenho tomado como premissa, a militância democrática estampada no texto constitucional brasileiro deveria bastar ao fechamento das fronteiras eleitorais aos partidos políticos populistas. Mas, para tanto, não é suficiente à militância democrática constitucional ser juridicamente eficaz, havendo, para além disso, de ser igualmente *efetiva*.

De fato, há sensível distinção entre a eficácia jurídica e a efetividade de uma norma constitucional, constituindo a efetividade um *plus* em relação à eficácia jurídica, coincidindo esse *plus* com o que Silva (2007, p. 65-66) nomeia como "eficácia social" da norma.

Para Silva (2007, p. 65-66), a expressão *eficácia* toma-se em dois sentidos principais. O primeiro sentido é o adotado por Kelsen (1934/2003, p. 237), o qual identifica a eficácia de uma norma jurídica com o fato de ser ela realmente obedecida e aplicada no mundo dos fatos. O segundo sentido de *eficácia* ao qual alude Silva é aquele por ele mesmo caracterizado como "eficácia jurídica" da norma, significando, nesse caso, "a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas", ou seja, a potencialidade de produzir efeitos jurídicos.

No mesmo rumo, Barroso (2006, p. 82-83) caracteriza a efetividade de uma norma como "a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos", de maneira que a efetividade seria "a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais", simbolizando "a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever ser* normativo e o *ser* da realidade social". Ostentando a Constituição eficácia jurídica, faz-se imprescindível, como adverte Verdú (2004, p. 125), "entender que essa validade deve tentar coincidir com a *efetividade*".

De fato, sem que o espectro democrático militante da Constituição se torne efetivo, para além de juridicamente eficaz, o regime democrático brasileiro, na contramão de tantas

democracias igualmente substantivas, flertará com o rótulo de *democracia tolerante passiva*, pelo qual Bourne e Bértoa (2017, p. 235-236) nomeiam os regimes tolerantes abstencionistas que permanecem passivos diante de partidos antidemocráticos, embora dotados de instrumentos normativos para lhes fazer frente, ou flertará ainda com o cognome de *abusive neo-militant democracy*, pelo qual Rak e Bäcker (2022, p. 13) identificam o lado reverso da democracia militante, que teria lugar a partir do descumprimento das normas em prol das quais esta luta.

Um rótulo e outro, a rigor, mais não seriam do que uma indevida, abusiva e inconstitucional contramilitância democrática, uma fraude ao projeto constitucional brasileiro. No limite, permito-me alcunhar, uma *democracia contramilitante*.

Tomando como ponto de partida a classificação de Bourne e Bértoa (2017, p. 235-236), a caracterização do regime político brasileiro como um regime abstencionista atrelado a uma democracia tolerante passiva seria, de fato, uma farsa constitucional, uma ilegítima fraude ao espectro democrático militante estampado em seu texto. E, novamente trazendo ao centro a advertência de Hesse (1991, p. 27), uma mitigação da força normativa da Constituição sempre dará azo a ilusões perigosas sobre questões fundamentais para a vida da sociedade e do Estado.

É nesse contexto que se interpõem as medidas jurídicas militantes que performam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, cujo desiderato é obstar a ascensão do populismo ao poder no Brasil, contribuindo para a efetividade do espectro democrático militante da Constituição Federal, mesmo porque, como mostram Goldoni e Wilkinson (2018, p. 269), "sem tração política e social, uma constituição formal continua a ser uma 'letra morta', uma lista de auspícios ilusórios ou mesmo uma farsa".

Imprimir efetividade à militância democrática estampada no texto constitucional passa necessariamente, segundo o hipotético modelo aqui trabalhado, pelo adequado acoplamento de medidas hermenêuticas, a cargo da jurisdição constitucional, e também da autoridade eleitoral, a medidas legislativas, de responsabilidade do parlamento, de maneira que, enquanto a hermenêutica constitucional supre, na resolução das contendas envolvendo princípios constitucionais, eventuais lacunas legislativas, de modo a fazer prevalecer os fundamentos e objetivos da República e a assegurar direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, a legislação, por outro lado, baliza, respalda, fundamenta e confere um maior conforto democrático à atuação da jurisdição constitucional.

Medidas militantes de qualquer das espécies, portanto, uma vez isoladamente consideradas, não refletem com exatidão o vigor da *Estratégia Democrática Militante*

Antipopulista. Nesta tese, insisto, o tipo ideal do modelo militante proposto é projetado tal qual um veículo apoiado sobre duas rodas, que, para se locomover adequadamente, exige que ambas as rodas estejam a girar concomitantemente e no mesmo compasso. No arcabouço de medidas jurídicas que performam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, portanto, não há espaço legítimo para a omissão de um legislativo atrofiado, tampouco para a omissão ou mesmo para o iluminismo de um judiciário hipertrofiado.

Com efeito, se por um lado adverte Meyer (2018, p. 767-768) que é preciso que o judiciário, notadamente no exercício da jurisdição constitucional, pare de agir como ator eminentemente político, ao estilo de um soberano sem controle, contribuindo para um constitucionalismo instável[191], por outro, lembra Góes (2013, p. 254-255) que cabe à jurisdição constitucional, diante da força normativa da Constituição, efetivar direitos admitidos pela vontade constitucional que muitas vezes "terminam por ser menoscabados ou assegurados em menor grau de importância" por força de "uma regulamentação inferior inexistente ou nem sempre adequada", o que não significa atribuir ao judiciário "o título de *superego da sociedade*"[192].

No mais, se no que se refere aos partidos políticos populistas a democracia militante brasileira, traduzida por preceitos normativos constitucionais e legais com suficiente densidade, autoriza com menos dificuldade a atuação da jurisdição constitucional, malgrado as costumeiras críticas quanto ao *déficit* democrático das Cortes, no que se refere às candidaturas populistas o papel da legislação se mostra de fundamental relevância para a concretização do espectro democrático militante da Constituição, uma vez que o texto constitucional é reticente quanto a candidaturas antidemocráticas, não fazendo a elas qualquer referência expressa.

Na prevenção à instauração de um regime populista, portanto, a democracia militante brasileira exige participação do legislativo e do judiciário, mesmo porque, como ressalta Góes (2013, p. 255), "legiferação e jurisdição" são "esferas institucionalizadas de exercício do poder político", que devem estar harmonicamente orquestradas "pela batuta firme da democracia". No mais, recapitulando Botelho (2018, p. 113), "o plano da constitucionalidade

---

[191] "It is necessary that courts and judges stop acting like politicians and start doing what is expected of them: to apply constitutional and legal norms, first, in their most direct sense, and, second, as the Brazilian Constitution of 1988 entails as a system" (MEYER, 2018, p. 768).

[192] Como aponta Góes (2013, p. 237), se, por um lado, a jurisdição não tem poder para "modificar o que, discursivamente, o legislador democrático construiu, em termos de normatividade jurídica", de outro tanto, "nem sempre poderá o legislador, sozinho, suprir, por meio de uma técnica de interpretação autêntica, por exemplo, os vazios e as contradições que a normatividade, por ele próprio construída, veio depois a revelar".

e o plano da legalidade dificilmente se podem projetar em duas perfeitas linhas paralelas, sem intersecções".

Apresentarei a seguir, em tópicos distintos, as medidas hermenêuticas e legislativas que performam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*. Enfatizo, porém, desde logo, que essa divisão a que doravante procedo atende a questões meramente metodológicas, visando a uma melhor compreensão de cada grupo de medidas militantes, eis que ambos os grupos compõem, no hipotético modelo militante aqui construído, um único arcabouço indissociável com elementos interdependentes, um bloco jurídico militante coeso e consistente, que, evidentemente, não há se ser aplicado por partes, como já deixei claro, para que se não desconfigure como um todo a estratégia aqui traçada.

2.3.1 Militância hermenêutica

A efetividade do espectro democrático militante da Constituição passa necessariamente pela hermenêutica constitucional e, por conseguinte, em larga medida, pela jurisdição constitucional. Como enfatiza Tyulkina (2015, p. 212), o Poder Judiciário desempenha papel crucial no contexto da democracia militante, mesmo porque a resposta final quanto à adoção *in concreto* de medidas militantes de toda ordem acaba geralmente sendo dada pelo Poder Judiciário[193].

Se é certo que o desenho constitucional brasileiro não confere à jurisdição constitucional a prerrogativa de corrigir o direito e de aperfeiçoar o regime democrático segundo seus particulares critérios morais, não menos correto é que é papel inarredável da jurisdição constitucional conferir efetividade aos comandos da Constituição, com destaque para os comandos democráticos, materializando-os por meio de uma hermenêutica que faça valer os valores por ela albergados, a partir da consideração de que a Constituição, como bem fez notar Barboza (2018a, p. 33), é um documento vivo, e não um mero texto formal.

Para Góes (2013, p. 217-218), situações há de difícil resolutividade, amiúde caracterizadas "pela ausência de uma normatividade legal específica ou pela insuficiência da única norma existente", casos esses em que se exigirá da jurisdição "a produção de uma normatividade igualmente legítima, como obrigação que nasce da opção constitucional por um Estado Democrático de Direito". Góes (2013, p. 218) vai além, e adentrando em tema

---

[193] Conclui Tyulkina (2015, p. 212) seu raciocínio afirmando: "In this respect, militant democracy is no different from any other preventive measure that states can take to protect public order and health, national security, and the life of citizens".

sensível, afirma que em um Estado Democrático de Direito "a legitimidade não pode advir só da legalidade", de modo que a normatividade oriunda das decisões da jurisdição constitucional tem "o mesmo peso, a mesma dignidade que em abstrato se reconhece à legislação em geral"[194].

Em rumo parecido, Rosanvallon (2021b, p. 79-80), ao propor sua teoria acerca do populismo, toma por estreita a visão de democracia que vê na eleição o único meio de expressão democrática, como se a democracia fosse essencialmente procedimental, não ostentando também uma dimensão substancial.

Aliás, mostra Rosanvallon (2021b, p. 79-80) que essa concepção de democracia que reconhece à magistratura "apenas uma legitimidade estritamente funcional", com "um *status* democrático inteiramente secundário com relação aos eleitos que receberam a unção do sufrágio popular", é bem típica dos regimes populistas, que acabam, quando estão no poder, buscando "um enquadramento" ou até mesmo "uma supressão das autoridades independentes", sendo a redução do campo de intervenção das cortes constitucionais a mais evidente manifestação dessa realidade. "Ao denunciar o caráter não democrático das autoridades independentes e das cortes constitucionais por serem instituições que não são validadas pelo sufrágio universal", prossegue Rosanvallon (2021b, p. 271), "a visão populista da democracia conduz, paradoxalmente, a uma forma de absolutização da legitimação pelas urnas" [195].

Rosanvallon (2021a, p. 27-34) vai além, e, ao delinear sua teoria acerca dos poderes contrademocráticos, aponta o aumento do poder do *povo-juiz* como uma das dimensões

---

[194] Em obra especificamente voltada às relações entre a democracia deliberativa e a jurisdição, Góes (2013) sustenta seja estendido à atuação da esfera jurisdicional do Estado, notadamente à jurisdição constitucional, os principais fundamentos da teoria do discurso e da deliberação democrática de Habermas, inferindo, a partir daí, que a decisão judicial, para ser legítima, há que estar sustentada por argumentação necessariamente construída a partir de uma interlocução entre a jurisdição e a cidadania. Trata-se, nas palavras de Góes (2013, p. 271), "de uma proposta que, *para além de Habermas*, enxerga a atuação dos procedimentos de deliberação cidadã também perante a Jurisdição e, suplantando toda e qualquer atuação limitada desta última, propõe que seus órgãos se valham desse procedimentalismo democrático para prover uma proteção substancial de direitos considerados fundamentais".

[195] Nas palavras de Rosanvallon (2021b, p. 79-80): "A oposição entre direito e democracia não é nova [...]. Mas a visão populista radicalizou essa oposição. Para ela, deve-se considerar *a minima* que a magistratura podia reivindicar apenas uma legitimidade estritamente funcional, tendo essa última um status democrático inteiramente secundário com relação aos eleitos que receberam a unção do sufrágio popular. Pode-se falar, nesse caso, de uma visão *polarizada* da legitimidade e das instituições democráticas, que faz com que a eleição se imponha, de imediato, como o único meio de expressão democrática (o que conduz a considerar que a democracia é essencialmente de ordem procedimental e que, assim, não tem uma dimensão substancial que qualifique, por exemplo, a qualidade de uma instituição e de seu funcionamento). Essa apreensão da democracia se traduziu de forma mais ampla nos regimes populistas por um enquadramento, ou até mesmo uma supressão, das autoridades independentes. A redução do campo de intervenção das cortes constitucionais tem sido a manifestação mais evidente disso".

daquilo que define como *contrademocracia*, que, como esclarece, não se trata de algo contrário à democracia, mas sim de uma democracia dos poderes indiretos disseminados no corpo social, que deve ser tomada em conjunto com a democracia eleitoral representativa para captar em toda a sua complexidade o movimento efetivo de apropriação social do poder.

Conforme explica Rosanvallon (2021a, p. 33-34), a submissão de demandas sociais à jurisdição ostenta uma faceta de contrapoder democrático, acrescentando que atualmente os cidadãos almejam obter pelo Poder Judiciários os resultados que não mais esperam conseguir pelo processo eleitoral. A submissão de demandas a Juízo, continua o autor, como procedimento de "*puesta a prueba*" de um comportamento, progressivamente se impôs como uma forma metapolítica considerada, por vezes, superior à eleição, uma vez que produz resultados mais tangíveis.

Apontando a contrademocracia como uma democracia de controle e vigilância dos poderes sociais sobre os poderes constituídos, enfatiza ainda Rosanvallon que o ato de julgar acaba por desenvolver essa ideia de controle, e, tanto quanto o procedimento eleitoral, há de ter em vista o bem comum. O cidadão, continua o autor, agindo sozinho ou por meio do engajamento em grupos sociais, pode querer jogar simultaneamente nos dois tabuleiros, o jurisdicional e o eleitoral, buscando em um o que não conseguiu encontrar no outro. A atividade judicial, por sua vez, prossegue, cumpre uma expectativa coletiva que está inscrita em um campo de forças de múltiplas interações, submetido a uma pressão organizada da sociedade civil ou mesmo ao peso difuso da opinião pública. Desse modo, conclui o autor, a atividade contrademocrática decorrente da submissão de demandas sociais a Juízo acaba por evocar, mais profundamente, um novo regime da vida democrática (ROSANVALLON, 2021a, p. 191-193).

Realça ainda Rosanvallon (2021a, p. 226-227) que, quando se atenta para o avanço do papel dos juízes e para a força do direito nas democracias, geralmente se ignora uma questão central, não se observando que, por trás do juiz, está, como resultado de sua atividade, o *Juízo*, uma demanda social, uma forma de ação pública, uma modalidade de expressão do interesse geral sobre um caso particular, gerando, *às vezes*, quando comparado ao foro político-eleitoral, uma expectativa cívica maior, de maneira que o que se convencionou chamar de judicialização do político deve ser entendido nessa perspectiva, e não por uma

visão reducionista centrada exclusivamente na disputa de competências institucionais entre magistrados e representantes eleitos[196].

Como já assentei, com apoio em Prendergast (2019, p. 248-250), é pelo direito que a democracia se realiza e é pelo constitucionalismo, até certo ponto, que a democracia se torna robusta[197]. Com razão, portanto, estão Kozicki e Barboza (2008, p. 174), quando lembram que "o Judiciário brasileiro exerce papel importante na proteção da democracia", desde que, enfatizo, sua atuação esteja atenta ao filtro constitucional, sem qualquer soberba iluminista ou pretensão moralista.

Barboza (2018b, p. 89-94), aliás, com muita ênfase, aponta expressamente que "o Poder Judiciário possui papel de garantidor do regime político democrático", e, embora frisando que "os magistrados não são salvadores da pátria, não devendo atuar de forma voluntarista e inspirados em conceitos próprios e subjetivos de moralidade pública", defende uma jurisdição constitucional que realize um controle forte sobre os elementos centrais da democracia constitucional.

Precisamente por reconhecer a responsabilidade democrática da jurisdição constitucional foi que estabeleci o *lawfare interpretativo* como uma das vertentes da diretriz estruturante metodológica da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, cabendo à jurisdição constitucional fazer operar, com todo o vigor, a força normativa do perfil militante da democracia brasileira, entranhado não apenas na Constituição Federal, vale observar, mas igualmente na própria legislação infraconstitucional, a partir dos valores democráticos nelas insertos, como ainda mostrarei em pormenor, notadamente o respeito aos direitos fundamentais, ao pluralismo político, a promoção da igualdade material, a proteção das minorias, o respeito às instituições democráticas e a observância das regras do jogo eleitoral,

---

[196] "Si se centra la atención sobre el avance del papel de los jueces y la fuerza del derecho en las democracias, generalmente se desatiende una cuestión central: la de las propiedades del acto de juzgar. Detrás del juez está, sin embargo, el *juicio* como resultado de su actividad. La demanda social que se expressa de manera difusa en las democracias contemporáneas es posiblemente en primer lugar, en este sentido, una expectativa de juicio. El juicio es una forma de acción pública, una modalidad de expresión del interés general sobre un caso particular. Lo que se há convenido en llamar ahora la judicialización de lo político debe ser entendido en esta perspectiva, y no reducirse simplemente a una cuestión de 'competencia' institucional entre magistrados y representantes en el ejercício de los poderes" (ROSANVALLON, 2021a, p. 225-226).

[197] "Law dulls democracy, but democracy is realized only through law. Every law is undemocratic in that it is a past political decision governing the present, ousting contemporary popular will and self-governance by the members of a polity. Yet without law – at least for large groups – democracy could not be a reality because it needs rules to operate and it needs rules by which the people are *ruling* themselves" (PRENDERGAST, 2019, p. 248).

conferindo efetividade aos fundamentos, aos objetivos e aos princípios que orientam e sobre os quais se erige a República brasileira[198].

Sendo a Constituição instrumento político-normativo dotado de comandos imperativos, como nesta tese a tenho considerado, não pode a jurisdição constitucional transigir com a efetividade das normas nela inscritas, intransigência essa muitas vezes tomada, até mesmo pejorativamente, pelo fluido rótulo de ativismo judicial.

Adverte Botelho (2018, p. 121) que "a crítica a um suposto 'ativismo' das jurisdições constitucionais pode estar, intencional ou não intencionalmente, mal direcionada", uma vez que a atribuição do rótulo de ativista à jurisdição constitucional insere-se, o mais das vezes, "numa lógica oportunista de alcunhar de 'ativista' uma atuação jurisdicional com a qual não estamos de acordo, fechando os olhos a similares momentos de ativismo judicial resultantes de uma ponderação judicial com a qual já concordamos", o que torna o conceito "etéreo e adaptável ao que interessa defender". A partir dessa lógica argumentativa, prossegue Botelho (2018, p. 122), "o ativismo judicial pode ser tão pernicioso como a estratégia de autocontenção judicial".

Para Botelho (2018, p. 122), aliás, há situações em que a jurisdição constitucional precisa de adotar uma postura ativa mesmo na sua relação com o legislador. Em sua óptica, a classificação de uma atuação judicial como ativista tanto poderá refletir uma atuação judicial rigorosa, de acordo com a Constituição, como uma atuação judicial que extrapola as competências atribuídas à jurisdição. Enquanto nesta última hipótese, prossegue Botelho (2018, p. 122), "a atuação do juiz não será legítima, porquanto o juiz avoca competências político-legislativas que não possui, ficcionando interpretações constitucionais que não resultam plasmadas do texto constitucional nem da sua proba interpretação", na primeira hipótese "o juiz, em vez de optar por uma estratégia de autocontenção, exerce as competências que lhe são atribuídas, sem incorrer em qualquer violação do princípio da separação dos poderes".

---

[198] Vide artigos 1º, 3º e 4º da Constituição Federal, e a referência expressa que fazem à cidadania, ao pluralismo político, à promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação e à prevalência dos direitos humanos como um todo, valores esses que não se compatibilizam com os traços moralistas e antipluralistas da ideologia populista, construída, como já mostrei, a partir de primários binarismos que dividem a sociedade em amigos e inimigos, bons e maus, merecedores e desmerecedores de consideração política. Vide ainda o artigo 1º da Lei n. 9.096/1995, segundo o qual a destinação do partido político não pode ser outra que não assegurar, no interesse da democracia, a autenticidade do regime representativo, bem como defender os direitos fundamentais definidos na Constituição. Vide também o artigo 2º da Lei n. 9.096/1995, segundo o qual os programas partidários devem respeitar o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais.

Anota ainda Botelho (2018, p. 120) que o modo de perceber a atuação judicial experimentou profunda transição, distanciando-se da visão do "juiz-funcionário" rumo a uma perspectiva da função judicial como instrumento ativo do processo político, influenciando a própria realidade social. Não poderia ser diferente em um cenário constitucional onde direito e política sobrepõem-se continuamente. Com efeito, à jurisdição constitucional compete a guarda da Constituição. E "não há Constituição sem Política" (BOTELHO, 2018, p. 126).

Estou convicto, pois, de que a jurisdição constitucional não apenas pode, mas efetivamente deve, atuando democraticamente, ajudar a deter ou, quando menos, a desacelerar a erosão democrática causada pelo populismo, como assentou Prendergast (2019, p. 261-262), mas desde que a jurisdição sobre o processo político, insisto, seja operada buscando proteger a democracia constitucional, com os arranjos políticos e valores plasmados na Constituição, alguns deles repetidos ou desdobrados na própria legislação que regula os partidos políticos no Brasil, sem qualquer pretensão de aperfeiçoá-la ou de lhe substituir os valores por moralismos de ocasião.

Fora dessa perspectiva, e aqui me valho das expressões de Meyer (2018), a jurisdição trilharia, no Brasil, o perigoso caminho de colocar em prática uma plataforma que levaria a um constitucionalismo instável e contrário ao preconizado pela Constituição Federal de 1988[199]. Dentro dessa bitola, contudo, não há espaço para que a jurisdição constitucional transija com o populismo, cuja relação com a democracia, convém não olvidar, é de antagonismo político, e não simplesmente uma relação adversarial ou concorrencial na qual são permitidos acordos, transações, pactos e iniciativas agonísticas.

Um Judiciário soberbo, elitizado, moralista e autoritário, a atuar como um soberano político sem controle, iluminista e iluminado, em detrimento da dignidade dos demais Poderes da República, é, fora de qualquer dúvida, como bem aponta Meyer (2018), um perigoso agente desestabilizador do constitucionalismo democrático. Contudo, na precisa observação de Ginsburg e Huq (2018, p. 186), quando funcionam adequadamente, atuando dentro do traçado constitucional, os tribunais podem impedir que populistas desmantelem instituições e

---

[199] Nesse sentido, discorrendo especificamente acerca do modo pelo qual podem juízes e tribunais desestabilizar o constitucionalismo, Meyer (2018) cataloga casos em que a jurisdição brasileira, notadamente a jurisdição constitucional, ao menos desde 2015, teria contribuído para a instabilidade constitucional, casos esses dentre os quais destaca, a meu ver de maneira muito acertada, a indevida relativização pelo Supremo Tribunal Federal, posteriormente revista, da garantia constitucional da presunção de inocência, permitindo, indistintamente, a execução provisória de pena privativa de liberdade após decisão criminal condenatória proferida em segunda instância, concluindo o autor, ao final de sua análise: "With the several holdings from 2015 onward, Brazilian judges walked the dangerous path of putting into practice an unstable constitutionalism platform that is contrary to what was demanded by the Constitution of 1988" (MEYER, 2018, p. 767).

mecanismos de *accountabiliy*, tais como eleições, legislaturas e instrumentos internos de responsabilidade horizontal. Em razão disso, prosseguem Ginsburg e Huq (2018, p. 186), nas democracias em erosão, costuma ser o Judiciário uma das primeiras vítimas dos aspirantes a autocratas[200].

A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, abro parênteses para reforçar o que já fiz consignar na introdução deste estudo, é um empreendimento essencialmente teórico que busca construir um ideal-tipo de modelo antipopulista, de maneira que, nesse tipo ideal, não há que se considerar um Judiciário soberbo e iluminista, tampouco havendo espaço para uma jurisdição constitucional omissa ou contida na defesa do regime democrático constitucional. Eventuais disfunções na atividade das Cortes no Brasil, portanto, hão de ser consideradas como extrínsecas à organicidade teórica do modelo aqui proposto. Com efeito, como aponta Botelho (2018, p. 122), um ativismo judicial ilegítimo e uma estratégia indevida de autocontenção judicial podem ser, na prática, condutas igualmente perniciosas[201].

Assentada essa questão, é preciso observar que, ao fundar um regime democrático inequivocamente substantivo, comprometido com uma democracia liberal saudável, a Constituição brasileira, em seu artigo 17, reconheceu a tal ponto a importância dos partidos políticos nesse processo que condicionou expressamente a sua existência ao resguardo do regime democrático pluralista, tal como por ela caracterizado.

Ao fazê-lo, positivou como sanções democráticas militantes, ainda que não expressamente, a recusa do registro e a proscrição dos partidos políticos antidemocráticos, estando incluídos no rol dos partidos antidemocráticos, na linha interpretativa firmada a partir das premissas teóricas que sustentam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, os partidos populistas.

Essa norma constitucional, aliás, é, em vasta medida, densificada, complementada, ratificada e endossada no âmbito infraconstitucional pela norma do artigo 1º da Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), que impõe expressamente como finalidade de

---

[200] "The judiciary is often one of the victims in an eroding democracy, and it is easy to understand why. When propoerly functioning, the courts can stand in the way of autocratic attempts to curtail liberal rights of speech and association, and can prevent charismatic populists from dismantling other checks on their authority - including elections, legislatures, and internal instruments of horizontal accountability. The very attention lavished on courts by aspiring autocrats suggests that they matter in democratic erosion" (GINSBURG; HUQ, 2018, p. 186).

[201] Percebo nas decisões do Supremo Tribunal Federal que, em um primeiro momento, admitiram a execução provisória de pena privativa de liberdade aplicada por decisão condenatória ainda não revestida com o manto do trânsito em julgado, em inteira afronta à literalidade da norma constitucional que assegura que se presumam todos inocentes até que se esgotem os recursos interpostos contra decisões criminais condenatórias (artigo 5º, LVII, da Constituição Federal), um exemplo que bem realça o que seja uma atuação iluminista e moralista da jurisdição constitucional no Brasil.

existência dos partidos políticos assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, bem como defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, e ainda pela norma do artigo 2º da mesma Lei n. 9.096/1995, a qual, repetindo o texto constitucional, dispõe ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que os programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana[202].

O partido político, portanto, por força da Constituição, e também por força da lei, acaso pretenda buscar registro junto à autoridade eleitoral, há de fazê-lo com programa democrático. É essa a norma de conduta a que deve obediência.

Faço notar, por oportuno, que nem toda norma positivada na lei, e mesmo na Constituição, está necessariamente e literalmente expressa, o que não depõe contra o seu caráter de norma jurídica positiva. Veja-se, por exemplo, a norma constitucional da proporcionalidade. Para Bonavides (2005, p. 436), embora não conste, expressamente, do texto constitucional, a proporcionalidade "é direito positivo em nosso ordenamento constitucional". Outro exemplo é a cláusula de abertura material do artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, que "abrange a parte não-escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável a unidade da Constituição" (BONAVIDES, 2005, p. 436).

Ora, se a Constituição, assim como a própria lei que regula os partidos políticos no Brasil (Lei n. 9.096/1995), condicionam expressamente a existência do partido político ao resguardo do regime democrático e à defesa dos direitos fundamentais, facultando-lhes o registro e a plena atuação política *desde que apresentem programas democráticos*, seria certamente um contrassenso entender por juridicamente permitidos o registro, o funcionamento e a plena atuação no Brasil de um partido político antidemocrático, e, no que aqui de perto interessa a este estudo, de um partido político populista. Mais que um contrassenso, seria uma desobediência à norma.

---

[202] Assim dispõem os artigos 1º e 2º da Lei n. 9.096/1995: "Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais. Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana".

Enfatizo uma vez mais que, segundo o expressamente disposto nos artigos 1º e 2º da Lei n. 9.096/1995, é finalidade precípua dos partidos políticos defender os direitos fundamentais e assegurar o regime democrático, sendo o respeito a tais postulados, inteiramente alinhados ao vetor democrático militante constitucional, uma condição expressa da própria existência partidária. Não podem existir validamente no Brasil, em razão disso, partidos políticos antidemocráticos, populistas inclusive, uma vez que não asseguram a democracia nem defendem os direitos fundamentais definidos constitucionalmente.

Ao dispor, de modo expresso, incisivo e claro, que o partido político deve ter por finalidade defender os direitos fundamentais, e ao condicionar, também de modo expresso, sua existência ao resguardo do regime democrático, não apenas a Constituição, mas também a lei, por meio de normas proibitivas, desautorizam o funcionamento de partidos antidemocráticos, impondo aos partidos que desatenderem a essas normas as sanções, positivadas posto que não expressamente enunciadas, da recusa de registro e da proscrição daqueles eventualmente já registrados.

Não à toa está o partido político, que se deve reger por programa democrático, obrigado por lei, quando da submissão do seu pedido de registro à autoridade administrativa eleitoral, a acostar a seu requerimento "exemplar autenticado do inteiro teor do programa", tal como inscrito no Registro Civil, exigência essa expressamente constante do artigo 9º, inciso I, da Lei n. 9.096/1995[203], devendo ainda o partido, para além disso, encaminhar à autoridade eleitoral qualquer alteração posterior do seu programa, a teor do que estabelece o artigo 10 da Lei n. 9.096/1995[204].

Tais normas, como consignei, condicionando a própria existência dos partidos políticos ao resguardo do regime democrático e à defesa dos direitos fundamentais, são, de fato, normas jurídicas proibitivas do funcionamento de partidos antidemocráticos, logo, normas que regulam diretamente o comportamento partidário, normas de conduta, de dever-ser, que prescrevem, em relação aos partidos, como requisito necessário à sua existência, o tipo de conduta que devem ter e o tipo de conduta que não podem ter, normas de conduta essas garantidas por sanções positivas, ainda que não expressamente enunciadas, que não podem ser outras que não a proscrição do partido (invalidação da existência anteriormente

---

[203] "Art. 9º Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de: I - exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil [...]."

[204] "Art. 10. As alterações programáticas ou estatutárias, após registradas no Ofício Civil competente, devem ser encaminhadas, para o mesmo fim, ao Tribunal Superior Eleitoral".

reconhecida ao partido) ou a recusa do registro partidário (vedação a uma pretendida existência partidária).

Tais sanções, como já mostrei, estão positivadas nas próprias normas proibitivas da lei e da Constituição, ainda que não estejam expressas em seus enunciados, não havendo que se confundir entre si uma norma jurídica de conduta com o enunciado pela qual se expressa[205].

Aliás, se assim não fosse, um partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral com um programa democrático e que, *após registrado*, procedesse a uma alteração substancial do seu programa, *tornando-o antidemocrático* ao propor, por exemplo, o retorno ao voto censitário, a dissolução do Congresso Nacional ou a instituição de políticas públicas racistas ou misóginas, ficaria imune a qualquer sanção, embora comunicando à autoridade eleitoral, em atenção à lei, seu novo propósito programático antidemocrático. Um partido com um programa tal não apenas há de ver recusado seu registro junto à autoridade eleitoral, se as propostas antidemocráticas compuserem seu programa original, como igualmente há de ser proscrito, caso a alteração programática se dê em momento posterior ao registro partidário. São essas as sanções necessariamente extraídas da norma.

Como explica Bobbio (1960/1999, p. 33-34), as normas de conduta distinguem-se das normas de estrutura ou de competência pelo fato de que as primeiras prescrevem a conduta que se deve ter ou não ter, enquanto estas últimas apenas fixam os procedimentos para que se produzam normas de conduta. “Uma norma que prescreve caminhar pela direita é uma norma de conduta”, esclarece o autor. Uma norma que prescreve que o partido político deve apresentar programa democrático para que obtenha registro, acrescento eu, é também uma norma de conduta. E se uma norma de conduta é válida, prossegue Bobbio (1960/1999, p. 61), “significa que é obrigatório conformar-se a ela. E ser obrigatório conformar-se a ela significa geralmente que, se não nos conformarmos, o juiz será por sua vez obrigado a intervir, atribuindo esta ou aquela sanção”.

Aceitar o registro ou permitir de algum modo o funcionamento de partidos antidemocráticos, populistas notadamente, representa, portanto, uma afronta direta à norma de conduta legal e à norma constitucional que lhe dá respaldo, e, em última análise, uma afronta

---

[205] Essa diferença entre a norma de conduta que regula um comportamento e o enunciado por meio da qual ela se expressa fica bem evidenciada, por exemplo, nas normas penais incriminadoras tipificadas na legislação penal. Com efeito, o artigo 121, *caput*, do Código Penal brasileiro (“Art. 121. Matar alguém: Pena – reclusão, de seis a vinte anos”), por meio da sanção que expressamente enuncia em seu texto, estabelece, implicitamente, mas indubitavelmente de maneira positiva, a norma jurídica de conduta cujo conteúdo proibitivo é *não matar*.

à democracia brasileira, cujas notas militantes estão plasmadas na Constituição e na legislação que lhe é correlata.

A diretriz normativo-constitucional que regula a atividade partidária, portanto, define preceito democrático com suficiente densidade e intenso grau de militância, e, nesse sentido, impõe à jurisdição constitucional, e mesmo à autoridade administrativa eleitoral, no caso brasileiro, ao Tribunal Superior Eleitoral, desde que nesse sentido provocadas pelos legitimados a tanto[206], o exercício de uma atividade hermenêutica que aponta para uma via inafastável, qual seja, a que nega ou que cancela, por afronta aos artigos 1º e 2º da Lei n. 9.096/1995 e ao artigo 17 da Constituição, o registro de partidos políticos populistas, proscrevendo sua atuação na arena político-eleitoral, conquanto resguardando os direitos políticos ativos de seus filiados e lhes assegurando a continuidade de eventuais mandatos que desempenhem, atividade regulatória essa orientada a partir da diretriz metodológica do *lawfare* afirmativo.

O cerne do que aqui denomino como militância hermenêutica, portanto, consiste em que, por ocasião da observância *in concreto*, pela autoridade eleitoral e pela jurisdição constitucional, das normas dos artigos 1º e 2º da Lei n. 9.096/1995 e da norma do artigo 17 da Constituição, proceda-se à equiparação dos partidos políticos populistas aos partidos antidemocráticos, de acordo com a opção semântica quanto ao conceito de populismo desenvolvida na Parte I desta tese, de modo a lhes obstruir a atuação na arena eleitoral.

A despeito das normas já positivadas, entendo pertinente, o que desde já deixo consignado, um aperfeiçoamento da legislação pelo parlamento brasileiro no trato do funcionamento de partidos antidemocráticos, e notadamente de partidos populistas, de modo a melhor balizar a atuação da jurisdição constitucional e mesmo da autoridade administrativa eleitoral, ajuste legislativo esse que, além de fazer nominal referência aos partidos populistas, enuncie expressamente, e sem deixar margem à dúvidas razoáveis, as sanções aplicáveis aos partidos antidemocráticos em geral, e populistas em particular[207]. Sendo a militância

---

[206] Segundo o §2º do artigo 28 da Lei n. 9.096/1995, estão legitimados a deflagrar, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, o processo visando ao cancelamento do registro e do estatuto partidário, qualquer eleitor, além de representante de qualquer partido e, ainda, o Procurador-Geral Eleitoral.

[207] Rechaçando efusivamente uma hermenêutica constitucional desatenta à necessidade de um lastro legal, mormente no que se relaciona a temas que envolvam a regulação do exercício de direitos e a imposição de deveres e sanções intimamente relacionados ao núcleo de direitos fundamentais, enfatiza Salgado (2010, p. 285) a necessidade, em casos tais, da observância rigorosa de uma legalidade específica, de maneira a não se permitir a aplicação de sanções pelas Cortes sem que estejam elas previstas, inequivocamente, na Constituição ou em lei. A Constituição, arremata a autora, "permite a regulação do exercício dos direitos e a imposições de deveres apenas por lei formal votada pelo Parlamento, com a participação da representação política em um espaço deliberativo plural e público" (SALGADO, 2010, p. 285).

hermenêutica apenas uma parte do todo que performa a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, abordarei mais detalhadamente as propostas de militância legislativa, que se agregarão às medidas de militância hermenêutica, em tópico específico, mais adiante.

Demais disso, devo dizer que para além do contexto interno, mostram ainda Dale e Jones (2020, p. 521) que o banimento de partidos por ofensa a postulados democráticos revela também uma dimensão internacional, haja vista que o conteúdo afetado por partidos antidemocráticos, além do respaldo constitucional interno dos países que o adotam, goza do respaldo de instrumentos internacionais, tais como o próprio Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Algumas considerações importantes fazem-se necessárias, todavia. Primeiramente, se a diretriz metodológica da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* se coaduna com a atividade regulatória da jurisdição constitucional e se a diretriz constitucional exige o exercício de uma militância democrática que opere a proscrição de partidos populistas a partir de critérios definidos segundo a já abordada diretriz política, sendo essa a única sanção a partidos antidemocráticos que se pode extrair da interpretação da lei que regula os partidos políticos e da própria Constituição, a diretriz da responsabilidade política, a partir da ideia do expediente de *ultima ratio*, impede que qualquer medida militante contra partidos populistas seja tomada de ofício pela jurisdição constitucional ou pela autoridade eleitoral.

De fato, se legitimados ainda não se mostram interessados na proscrição de um partido político pretensamente populista ou se não demonstram oposição ao seu registro, convém concluir que a ideologia e a atividade supostamente populista do partido ainda se conseguem incorporar, de alguma maneira, ao pluralismo adversarial do ambiente democrático, não ostentando, ainda, suficiente vibração para desacomodá-lo. Em situações tais, a diretriz da *ultima ratio* que informa a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* aponta não ser ainda o caso de adoção de medidas militantes como estratégia de defesa democrática[208].

Além disso, a diretriz estruturante da responsabilidade, na qual se ancora a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, exige que tanto as decisões do Tribunal Superior Eleitoral quanto aos pedidos de registro partidário e quanto a pedidos de proscrição de partidos populistas, como as decisões do Supremo Tribunal Federal, quando provocado a decidir sobre o cancelamento do registro de partidos populistas, sejam tomadas por formação

---

[208] Como mostrei em capítulo anterior, Kaltwasser (2017, p. 498), na classificação que faz dos meios de defesa democrática contra o populismo, elenca a incorporação como uma medida de acomodação.

colegiada de julgadores, sendo vedado que um único julgador, ou mesmo que uma única Turma da Corte, decida, ainda que provisoriamente, sobre deferimento ou indeferimento de registro partidário ou sobre cancelamento de registro de partido populista. A gravidade das repercussões políticas e sociais de uma decisão desse gênero, de fato, não há de estar sob a responsabilidade de um único julgador, ainda que sua decisão possa *a posteriori* ser submetida à apreciação plenária.

Noutro rumo, poder-se-ia argumentar ainda que, afirmando-se a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* como um modelo neomilitante contido, como de fato o é, a jurisdição constitucional e a autoridade eleitoral, no trato com os partidos populistas, se poderiam valer de restrições mais brandas do que a proscrição partidária, as chamadas *softer militant democracy measures*, no dizer de Tyulkina (2015, p. 110).

Dentre essas ferramentas militantes mais suaves e com menor teor repressivo, autênticas medidas de democracia defensiva, enquadrar-se-iam, por exemplo, medidas de sanções a partidos tais como a privação de recebimento de fundos públicos, proibição de acesso à mídia e privação de direitos e privilégios diversos, impossibilidade de apresentar candidaturas por algum lapso temporal a ser definido, mantendo-se incólume o registro partidário, e mesmo cordões sanitários parlamentares, em que partidos democráticos com assento no parlamento recusariam qualquer forma de engajamento ou relação com partidos antidemocráticos, deixando-os politicamente isolados, expedientes esses bastante explorados na literatura política, como se vê, por exemplo, em Kirshner (2014, p. 57-58), Tyulkina (2015, p. 110-119), Bourne e Bértoa (2017, p. 225-226) e ainda em Daly e Jones (2020, p. 516-522).

De fato, o cardápio sancionatório para partidos antidemocráticos, em teoria, é bastante amplo, quase infindável, e varia segundo a intensidade da militância e as particularidades de cada democracia ao redor do mundo, abrangendo variadas medidas de democracia defensiva.

Todavia, ao optar por associar a atividade da jurisdição constitucional à diretriz metodológica do *lawfare* intepretativo, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* atrela à jurisdição constitucional, e também à autoridade administrativa eleitoral no exame dos pedidos de registros partidários, o papel de dar efetividade, por meio de uma atividade hermenêutica, ao espectro democrático militante presente na Constituição e replicado na Lei dos Partidos Políticos, espectro democrático militante esse que, por sua vez, claramente e expressamente condiciona e submete a criação de partidos políticos ao efetivo resguardo do regime democrático, como se percebe da norma do artigo 17 da Constituição e das normas dos artigos 1º e 2º da Lei n. 9.096/1995.

Sob o paradigma do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, portanto, não há espaço democrático legítimo para eventual aperfeiçoamento do modelo constitucional pelas Cortes, estabelecendo para os partidos políticos populistas sanções diversas da recusa de registro e da proscrição, ainda que eventualmente mais brandas e menos restritivas de direitos e liberdades. Isso porque a proscrição de partido político populista pela jurisdição constitucional e a recusa de registro a partido populista pelo Tribunal Superior Eleitoral, observados o respeito à colegialidade e à proibição de iniciativa de ofício nesse sentido, é uma obrigação derivada do substrato militante da lei e da Constituição, e não uma opção discricionária conferida às Cortes.

Sendo a proscrição e a recusa do registro as únicas sanções democráticas militantes positivadas, posto que de maneira não expressa, na Lei dos Partidos Políticos e na Constituição Federal, uma eventual inobservância dessa obrigação pelas Cortes, substituindo as sanções militantes da proscrição e da recusa de registro aos partidos políticos populistas por medidas mais brandas associadas a estratégias de democracia meramente defensiva, sem qualquer autorização constitucional ou legal para tanto, equivaleria, como já disse mais de uma vez, a uma autêntica militância democrática ao avesso, um expediente ilegítimo, algo assemelhado a uma *contramilitância democrática*, e que, no limite, mais não seria do que uma inconstitucional militância jurídica antidemocrática, empoderando-se ilegitimamente a jurisdição constitucional e a autoridade administrativa eleitoral de uma faculdade de escolha de agir não comportada pelo desenho do ordenamento jurídico-constitucional pátrio, avançando sobre um espaço político cujo acesso lhe é interditado.

No desenho de Rak e Bäcker (2022, p. 13), ao qual já me referi ao tratar do uso e do abuso dos instrumentos da democracia militante, tanto quanto a não implementação das ferramentas militantes, penso que a substituição das rigorosas sanções militantes da proscrição e da negação do registro partidário por outras mais suaves certamente converteria o regime político em uma *abusive neo-militant democracy*, lado reverso da democracia militante que teria lugar a partir do descumprimento das normas em prol das quais esta luta. A rigor, uma *democracia contramilitante*, como já mencionei, caracterizada por um indevido, abusivo e inconstitucional expediente de contramilitância democrática.

Permitindo-me especular, a partir de Meyer (2018, p. 759), que são em momentos de crise política que o Poder Judiciário pode ser tentado a se enxergar como o salvador de um tipo de estabilidade que não é produto da Constituição, mas de sua própria visão sobre como a

sociedade deve funcionar[209], acredito que eventual postura do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que se mostrasse desafiadora das medidas militantes positivadas, ainda que não expressamente, pela Constituição e também pela Lei dos Partidos Políticos, sancionando partidos populistas com medidas menos repressivas e mais brandas, além de ser uma postura contramilitante, antidemocrática e autoritária, contribuiria decisivamente para uma perigosa instabilidade política e constitucional.

Em endosso a essa perspectiva, Fernandes (2021, p. 136) é assertiva quando aponta que "partidos políticos que não se coadunem com os ideais democráticos, pluripartidários e de respeito aos direitos humanos não devem obter registro, por serem contrários à Constituição".

Constatada, pois, a natureza populista do partido político e pleiteada a sua proscrição ou o indeferimento de seu pedido de registro, não podem a jurisdição constitucional ou a autoridade eleitoral optar pela adoção ou pela não adoção desse instrumento militante. Não fosse assim, embora sendo um regime democrático substantivo e militante, a democracia brasileira, em total descompasso com a Constituição, igualar-se-ia àqueles regimes democráticos tolerantes passivos catalogados por Bourne e Bértoa (2017, p. 235-236), mais tipicamente associados a democracias instrumentais.

Quando, em capítulo anterior, tratei do *lawfare* afirmativo interpretativo como elemento da diretriz metodológica da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, já antecipei as corriqueiras prevenções quanto ao modo de atuação das Cortes nos regimes democráticos, destacadamente no Brasil.

Apontei, por outro lado, com Prendergast (2019, p. 248-250), que se o constitucionalismo de algum modo é um limite à democracia, é pelo constitucionalismo, até certo ponto, que a democracia se realiza e se torna robusta, o que reforça o papel da jurisdição constitucional e enfatiza a importância da hermenêutica constitucional. Como sustenta Botelho (2018, p. 120), "há muito que se ultrapassou o paradigma do juiz como mera 'bouche qui prononce les paroles de la loi'", de maneira que o exercício do poder judicial "acaba por envolver, como não poderia deixar de ser, uma certa componente criadora".

Na questão da proscrição de partidos antidemocráticos, populistas inclusive, tão difícil se mostra uma saída constitucional que não passe de algum modo pela atuação das Cortes, que mesmo aqueles que mais problematizam a atuação jurisdicional nesse quesito não costumam apresentar soluções viáveis, seguras e definitivas para a questão, a menos,

---

[209] Enquanto especulo, Meyer (2018, p. 759) é assertivo: "In political crises, judges see themselves as saviors of a kind of stability that is not a product of the constitution but of their own views on how society should work".

evidentemente, que neguem qualquer caráter normativo aos textos constitucionais, premissa essa não adotada nesta tese, como já consignei.

Daly e Jones (2020, p. 533-534), por exemplo, tratando especificamente da questão, indagam se é possível confiar nas Cortes para a acertada tomada de decisões referentes à proscrição de partidos antidemocráticos, aludindo a fenômenos de possíveis capturas de Cortes Constitucionais e fazendo menção a situações concretas de questionados banimentos de partidos ao redor do mundo. Trazem a exame, inclusive, o complexo modelo não judicial britânico, cujo regime político e democrático está assentado em bases significativamente distintas das que orientam a democracia constitucional brasileira, e sugestões tais como a convocação eventual de comissões independentes de regulamentação de partidos, que analisariam a situação de partidos com compromissos questionáveis para com a democracia liberal, comissões essas que poderiam ser compostas por cidadãos leigos, acadêmicos, magistrados aposentados e funcionários qualificados.

Comissões independentes de tal gênero, todavia, também poderiam ser capturadas e igualmente tomariam decisões envoltas em críticas, isso para não falar das pressões externas sobre os membros das comissões, sobre a complexidade de escolha de seus membros e até mesmo do caráter predominantemente tecnocrático e epistocrático de suas decisões e da possível sujeição dessas decisões a controle jurisdicional posterior.

Kirshner (2014, p. 79-83), a propósito, analisando especificamente o caso envolvendo a *British Equality and Human Rights Commission* e o *British Nationalist Party*, no Reino Unido, partido sem maior expressão acusado de práticas racistas, aponta que, com instituições democráticas desse naipe, a democracia tanto pode ser defendida em excesso como pode ser deficientemente defendida, sugerindo, além disso, que comissões dessa natureza não são neutras e que sofrem influência de um conjunto de interesses ou de uma visão de mundo particular, propondo expressamente a existência de mecanismos de controle das comissões, de maneira que a aplicação de medidas democráticas defensivas dever-se-ia sujeitar a revisão por um corpo independente, *tal como uma Corte*[210].

Quando se tenta, portanto, suplantar uma alegada dificuldade democrática das Cortes, a questão parece ficar ainda mais complexa, e mesmo Daly e Jones (2020, p. 533-534) admitem que encontrar soluções para as questões que envolvem a proscrição de partidos

---

[210] Nas palavras de Kirshner (2014, p. 81): "My argument suggests that we disavow neutrality and bias democratic institutions in a way that privileges a particular worldview or set of interests". E, mais adiante (KIRSHNER, 2014, p. 83): "Mechanisms should be established to police the policeman – that is, all uses of defensive measures should be subject to review by an independent body, such as a court".

políticos não é tarefa simples, e que talvez esses modelos não judiciais também não sejam os melhores, deixando a questão em aberto e sem solução.

De fato, mesmo em democracias regidas por modelos entendidos como *não judiciais* de democracia militante, mostra Tyulkina (2015, p. 216) que o controle judicial é imperativo e inafastável, considerando que as medidas de democracia militante podem chegar perigosamente perto de limitar direitos fundamentais, sendo o Poder Judiciário, em última análise, mesmo no caso de adoção de medidas militantes por outros Poderes, o responsável pelo controle do mau uso ou do abuso de medidas democráticas militantes.

Além disso, há um ponto fundamental nessa análise que por vezes parece passar despercebido aos críticos da atuação das Cortes no contexto da democracia militante, mas que não pode ser ignorado: um não decidir judicial pela proscrição de um partido populista seria também uma decisão, estando ambas as decisões sujeitas aos mesmos riscos democráticos[211].

Não custa recordar, em arremate, que a Constituição brasileira, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, estabelece que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída, nem mesmo por lei, acrescento, da apreciação pelo Poder Judiciário[212].

Tanto ou mais complexo do que superar eventual dificuldade de legitimação democrática das Cortes, portanto, é pretender alijar sumariamente a jurisdição constitucional do contexto da democracia militante, parecendo-me, esta sim, uma dificuldade que ainda não se logrou exitosamente transpor.

Para Rosanvallon (2021a, p. 227), aliás, ao lado do processo eleitoral, os pronunciamentos judiciais se impõem como uma contribuição ineludível para a realização de uma vida democrática. Na maioria dos casos, completa Rosanvallon (2021a, p. 293-294), é em nome do povo e representando a coletividade que os juízes atuam nas democracias[213].

O Poder Judiciário, portanto, como já enfatizei a partir de Tyulkina (2015, p. 212), desempenha papel crucial no contexto da democracia militante, mesmo porque a resposta final quanto à adoção *in concreto* de medidas militantes de toda ordem acaba geralmente

---

[211] Recapitulo aqui, por oportuno, o sólido argumento de Bachrach e Baratz (1963, p. 637-639), no sentido de que, conquanto um *não decidir* nem sempre seja visível a partir de um olhar panorâmico ou apressado, um tema latente e uma mobilização de preferências também aí foram efetivamente decididos, de maneira que o processo de não tomada de decisão longe está de ser um *não evento*, estando de fato sujeito ao discernimento, à observação e à análise.

[212] Artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988.

[213] "En la inmensa mayoría de los casos, sin embargo, *es en nombre del pueblo* como ejercen los jueces la justicia em las democracias actuando como representantes de la colectividad" (ROSANVALLON, 2021a, p. 293-294). Não custa aqui recordar que, ao tratar da contrademocracia, Rosanvallon (2021a, p. 33-34) aponta a judicialização da política como um dos mais visíveis vetores contrademocráticos nas sociedades contemporâneas, aduzindo ainda que a consolidação dos poderes contrademocráticos passa pelo reforço da dimensão representativa do Judiciário (ROSANVALLON, 2021a, p. 294).

sendo dada pelo Poder Judiciário. Em sendo assim, a decisão judicial quanto à proscrição de partidos políticos populistas, por sua vez, sempre envolverá a análise de razões e argumentos.

Diferentemente, pois, do que ocorre com as ciências exatas, o campo das decisões judiciais é um espaço argumentativo, e, como apregoam Perelman e Olbrechts-Tyteca (2005, p. 1), o campo da argumentação é o do verossímil, do plausível, do provável, escapando à certeza do cálculo, razão pela qual o contorno da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, atento a essa questão, priorizando o confronto de argumentos, exige que as decisões sejam sempre colegiadas e precedidas, evidentemente, da mais ampla garantia de defesa, propondo que jamais possam ser tomadas *ex officio* pelas Cortes, buscando conferir maior legitimidade a decisões desse naipe[214].

Uma derradeira questão que merece ser considerada diz respeito ao prazo pelo qual ficariam proscritos ou impedidos de obter registro os partidos políticos populistas. Ora, uma vez registrados ou eventualmente buscando registro a partir da formal apresentação de programa ou estatuto comprometido com a ideologia populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda que combinada com quaisquer outros compromissos ou valores, não há dúvida de que a exclusão de partidos políticos desse jaez perdurará, ao menos sob o atual paradigma constitucional, enquanto insistir o partido na adoção de um programa populista, o que aponta para o caráter perene, conquanto não necessariamente perpétuo, do *disenfranchisement* do partido populista.

A questão, contudo, torna-se mais complexa nos casos em que o caráter populista do partido não decorre da sua ideologia programática, mas da sua atuação, na forma já exposta no específico tópico em que cuidei de definir partido político populista para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*[215].

---

[214] Conforme Perelman e Olbrechts-Tyteca (2005, p. 1-4), a argumentação visa à adesão dos espíritos às teses que lhes são apresentadas no campo do verossímil, do plausível ou do provável, pressupondo a racionalidade.

[215] Como já fiz constar no tópico em que expressamente estabeleci a definição de partido político populista para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, é imputada a rubrica populista ao partido, por força de sua atuação, nas situações em que o partido, embora ostentando formalmente um programa ideológico não populista, sustente de maneira séria e continuada a ideologia populista em seus posicionamentos institucionais, assumindo-a, defendendo-a ou propagando-a por qualquer meio de comunicação do partido, notadamente em suas mídias sociais ou em sua propaganda no rádio e na televisão, ou ainda nas situações em que o partido atue socialmente ou se comporte politicamente à feição populista, o que se dará sempre que acolha em seus quadros líderes populistas de reconhecida expressão nacional e quando der respaldo formal e frequente a discurso populista ou a políticas públicas populistas de presidente da República, ainda que filiado a outra agremiação partidária, e ainda sempre que subscreva ou formalize apoio a candidaturas de líderes populistas à presidência da República e sempre que dê respaldo a discurso populista na campanha eleitoral de candidatura própria ou por si formalmente apoiada à presidência da República, notadamente quando o pedido de candidatura, ao se submeter a registro, seja instruído com programa de governo orientado pelos cânones da ideologia populista.

Em casos assim, de fato, a análise será necessariamente mais subjetiva, e deverá observar, inafastavelmente, se houve efetiva e substancial mudança da postura institucional do partido em suas mídias sociais, se passou o partido a rejeitar o acolhimento em seus quadros de líderes populistas de expressão nacional, se deixou o partido de dar respaldo formal e frequente a discurso populista ou a políticas públicas populistas de presidente da República, se não mais está a subscrever ou a formalizar apoio a candidaturas de líderes populistas à presidência da República, e, ainda, se não mais dá respaldo a discurso populista na campanha eleitoral de candidatura própria ou por si formalmente apoiada à presidência da República, notadamente quando o pedido de candidatura, ao se submeter a registro, esteja instruído com programa de governo orientado pelos cânones da ideologia populista.

Quando é a atuação do partido que o caracteriza como populista, a sua proscrição perdurará enquanto perdurar a sua atuação populista, finda a qual deverá o partido renovar seu pedido de registro junto à autoridade eleitoral, caso tenha sido anteriormente indeferido, ou pleitear junto à jurisdição constitucional, por meio de ação própria, a sua reabilitação, caso sua proscrição tenha sido decretada pelo Poder Judiciário.

Situações dessa natureza nem sempre são de descomplicada aquilatação, o que não eximirá a jurisdição constitucional ou a autoridade eleitoral da sua apreciação, desde que a tanto provocadas por legítimos interessados, aos quais competirá todo o ônus da argumentação e da comprovação do alegado populismo partidário, sendo sempre assegurada defesa ao partido atacado.

Sem dúvida essa análise é desafiadora, primeiramente porque importa em uma quebra de paradigma, uma vez que habitualmente essa análise tem sido negligenciada no Brasil, e, depois, por conta do caráter dinâmico do conceito de democracia militante, ao qual são inerentes os desafios com os quais de ordinário devem lidar todos os conceitos dinâmicos e em contínuo desenvolvimento. Com muito acerto, portanto, escreve Tyulkina (2015, p. 209) que fortes justificativas, garantias procedimentais e explanações extensivas devem ser observadas em todas as ocasiões de aplicação prática da democracia militante[216].

A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, enquanto modelo teórico, não ignora esses desafios e complexidades. Ao contrário, assume-os expressamente e com eles

---

[216] "Militant democracy has proven to be a dynamic concept, able to accommodate different types of threats with different ideological foundations […]. Therefore, strong justification and procedural guarantees must be observed on every occasion of militant democracy's practical application […]. This caution is fully applicable to modern democracies and it means that any militant democracy measures would require extensive explanation and justification from governments, especially in jurisdictions with strong democratic traditions and an effective system of fundamental rights protection" (TYULKINA, 2015, p. 208-209).

lida de maneira responsável e zelosa, compreendendo a importância das medidas militantes para a salvaguarda democrática, tanto que, atualmente, todas as democracias, notadamente as substantivas, são, de alguma maneira, e em algum grau, democracias militantes.

Tomando para si as conclusões de Tyulkina (2015, p. 214), a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* assume que os desafios teóricos e práticos inerentes à democracia militante são sérios, mas não são intransponíveis[217].

O primeiro bloco de medidas militantes que configuram a hipotética *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, portanto, reflete uma abordagem de hermenêutica constitucional, fixando, a partir da construção teórica do conceito de partido político populista, uma linha interpretativa a ser compulsoriamente adotada pela jurisdição constitucional e pela autoridade eleitoral no exame do registro partidário, sempre que a tanto instadas por legítimos interessados, de modo a negar o registro ou a determinar o cancelamento do registro de partido político populista, respaldando a força normativa militante das normas do artigo 17 da Constituição e dos artigos 1º e 2º da Lei dos Partidos Políticos.

2.3.2 Militância legislativa

A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, já o disse, é estruturada tal como um veículo que se movimenta sustentado sobre duas rodas que devem girar simultaneamente e no mesmo compasso.

Dessa feita, o grupo que encerra as medidas jurídicas de militância democrática relacionadas à atividade hermenêutica, isoladamente considerado, não performa todo o modelo democrático militante, nem mesmo no que se refere especificamente à proscrição dos partidos políticos populistas. Como já antecipei ao estabelecer a diretriz metodológica do modelo, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, a esse *lawfare interpretativo*, conjuga medidas de *lawfare normativo*, aqui identificadas com a atividade de criação legislativa como instrumento de defesa contra os que se colocam como inimigos políticos do regime.

---

[217] "Although militant democracy is not an ideal solution and comes with various challenges, both theoretical and practical, it continues to play an important role in safeguarding democracies. This is largely due to the fact that the difficulties associated with militant democracy are serious but not insurmountable" (TYULKINA, 2015, p. 214).

Em breve recapitulação do que sustentei quanto à militância jurídica hermenêutica, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* impõe à autoridade eleitoral, e, mais ainda, à jurisdição constitucional, o exercício de uma atividade que, em um primeiro momento, identifique no populismo uma ideologia antidemocrática, a partir da adoção das premissas teóricas e semânticas desenvolvidas na Parte I desta tese, para, em um segundo momento, impor aos partidos políticos populistas as sanções de recusa do registro ou de proscrição, sanções que a militância hermenêutica há de perceber positivadas, ainda que não expressamente enunciadas, a partir da conjugação da norma do artigo 17 da Constituição Federal com as normas de conduta dos artigos 1º e 2º da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995).

Quando me debrucei sobre as medidas de militância hermenêutica, antecipei que, a despeito das normas já positivadas, entendia pertinente um aperfeiçoamento da legislação pelo parlamento brasileiro no trato do funcionamento de partidos antidemocráticos, e notadamente de partidos populistas, de modo a melhor balizar a atuação da jurisdição constitucional e mesmo da autoridade administrativa eleitoral.

De fato, ressente-se o ordenamento jurídico-constitucional, no que se refere aos partidos políticos antidemocráticos em geral, e em particular aos partidos populistas, de norma legal militante mais densa, mais específica, que, com maior precisão, estabeleça como sanção, de modo expresso, a recusa do registro e a proscrição de tais partidos populistas no Brasil, conformando, densificando e concretizando, pela via legislativa, e da maneira mais ótima possível, o espectro democrático militante presente na Constituição Federal.

Notadamente quando não se mostra tão simples, na historicamente conturbada prática política brasileira, estabelecer uma distinção precisa entre a legitimidade da jurisdição constitucional e a legitimidade para o seu exercício, faz-se de suma importância uma atuação mais ostensiva do Poder Legislativo, cuja omisssão em questão tão relevante, além de favorecer uma atuação mais alargada e democraticamente mais custosa das Cortes, opera, em postura contramilitante, em desfavor da democracia constitucional brasileira, favorecendo a instauração de regimes populistas no Brasil.

Partindo, pois, do razoável consenso de que a lei reflete o resultado da vontade dos cidadãos, expressa de maneira plural por seus representantes no parlamento, faz-se mister à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* propor, como ora o faz, no intuito de imprimir efetividade à democracia militante brasileira, um concatenado ajustamento entre medidas hermenêuticas e medidas legislativas.

Já realcei, aliás, ao estabelecer a diretriz estruturante metodológica da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, a permanente tensão que sobrepaira a relação entre constitucionalismo e democracia, mostrando que o exercício da jurisdição constitucional, notadamente quando busca densificar preceitos constitucionais insuficientemente ou laconicamente regulados por lei, acaba por evocar uma dificuldade democrática, refletindo, quiçá, uma imagem policialesca de magistrados não eleitos pelo povo sobre o sistema político.

Como salienta Salgado (2018), há questões que, por importantes que sejam, não podem as Cortes sobre elas decidirem, sendo-lhes vedado pretender avançar sobre matérias cuja deliberação deva ocorrer no parlamento, pelos representantes eleitos do povo. Para Salgado (2010, p. 2), notadamente no que se refere à aplicação de sanções pela jurisdição constitucional, o Estado de Direito resta maculado sempre que o Poder Judiciário resolve "tomar as rédeas da mudança da sociedade", "sem enfrentar o debate público na arena parlamentar", fato esse ocorrido, por exemplo, como acertadamente aponta a autora, na decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à perda de mandatos por infidelidade partidária[218].

Operando distinção entre valores e princípios constitucionais, sustenta ainda Salgado (2010, p. 9) que "enquanto os valores servem como baliza para a interpretação de uma norma e para o desenvolvimento legislativo, os princípios estão ao alcance do legislador e do juiz, se inexiste regra específica", cabendo ao legislador "a conversão do valor em uma norma, a 'projeção normativa', com ampla margem de liberdade", restando ao juiz "apenas a eficácia interpretativa dos valores positivados".

Quanto aos princípios constitucionais, aceita Salgado (2010, p. 9-10) que a jurisdição constitucional os acesse diretamente, "projetando-o normativamente", mas somente quando "não houver desenvolvimento legislativo" que apresente uma regra para o caso. A preferência para a concretização dos princípios constitucionais, portanto, será sempre do legislador (SALGADO, 2010, p. 10). Assiste-lhe razão.

A Constituição, enfatiza Salgado (2010, p. 14), "contém espaços para a conformação do legislador", de modo que, "em algumas matérias, o texto constitucional traz apenas grandes linhas, deixando propositalmente questões para serem debatidas e decididas posteriormente na esfera democrática". Nas palavras da autora (SALGADO, 2010, p. 61-62),

---

[218] Em meio a outros possíveis episódios de atuação moralista e iluminista da jurisdição constitucional no Brasil, considero este apontado por Salgado (2010) como o mais expressivo.

mesmo que o Estado Democrático de Direito pressuponha uma Constituição formada por um núcleo intangível, "o que demanda um lugar de proteção de sua supremacia – e que esse lugar seja em regra o Poder Judiciário" – isso não pode levar ao deslocamento do Poder Legislativo de sua função de deliberar e formar a vontade política. "Apesar das críticas (cabíveis) à atuação do corpo representativo", prossegue Salgado (2010, p. 61-62), "é ali, pelo desenho constitucional, o canal de manifestação da vontade da cidadania".

A posição de Salgado (2010), portanto, reforça a importância do papel da legislação na conformação, na densificação e no desenvolvimento das normas principiológicas constitucionais. Como mostra a autora, a jurisdição constitucional não pode restringir nem se substituir à liberdade conformadora do legislador, sendo imperioso reconhecer na lei um direito de emanação democrática (SALGADO, 2010, p. 82-87).

Importante observar que mesmo quando atua na proteção do regime democrático, resume Salgado (2010, p. 88), a atividade hermenêutica da jurisdição constitucional não há de ser ilimitada, de maneira que "quando a norma constitucional não oferece apenas uma possibilidade para a sua concretização, ou quando o poder constituinte posterga a decisão, a decisão política cabe ao legislador".

Refuta Salgado (2010, p. 285), portanto, de modo incisivo, como já consignei no tópico anterior, uma hermenêutica constitucional desatenta à necessidade de um lastro legal, notadamente em matérias de índole sancionatória, em situações que envolvam a regulação do exercício de direitos e a imposição de deveres e sanções intimamente relacionados ao núcleo de direitos fundamentais. Chama a atenção a autora (SALGADO, 2010, p. 285), em casos tais, para a necessidade da observância de uma legalidade específica, absoluta, estrita, vedando-se às Cortes a aplicação de quaisquer sanções que não estejam inequivocamente previstas na Constituição ou em lei. "A Constituição permite a regulação do exercício dos direitos e a imposições de deveres apenas por lei formal votada pelo Parlamento, com a participação da representação política em um espaço deliberativo plural e público" (SALGADO, 2010, p. 285)[219].

Também enaltecendo o papel do parlamento no Estado Democrático de Direito, assinala Botelho (2017, p. 83) que cumpre à legislação o desempenho de uma função de macrojustiça, devendo ser o legislador o primeiro intérprete constitucional. E, se as Cortes

---

[219] Enfatiza ainda Salgado (2010, p. 285) que "as regras do jogo eleitoral, esqueleto do regime democrático, devem necessariamente se originar do Parlamento, e de um Parlamento formado a partir da representação das forças sociais".

possuem a primazia na interpretação e na aplicação do texto constitucional, é ao legislador que toca a preferência no processo de criação normativa (BOTELHO, 2017, p. 77-78).

Diante disso, estou convicto de que se o papel do parlamento é importante para o aperfeiçoamento da lei no trato dos partidos antidemocráticos, inclusive populistas, essa concretização legislativa do perfil democrático militante da Constituição é fundamental no que se refere às candidaturas populistas, isso porque, se a lei e a Constituição de algum modo tratam dos partidos antidemocráticos, nem a Constituição nem a legislação fazem qualquer referência, senão de maneira sistêmica e indireta, a candidaturas antidemocráticas.

No embate militante contra o populismo, portanto, as medidas de *lawfare* normativo findam por imprimir um maior conforto democrático a todo o arquétipo militante, precisando-lhe a segurança jurídica e lhe definindo melhor os contornos, por meio de expediente de densificação que não há de tolher, apequenar ou subverter o espectro democrático da Constituição Federal. Comungando do mesmo propósito democrático militante, lei e Constituição hão de estar necessariamente do mesmo lado. Não poderia ser de outra forma.

Com muita razão, aponta Tyulkina (2015, p. 213) que na identificação de determinado regime democrático como militante faz-se imprescindível prescrutar, na detecção da presença de medidas militantes, não apenas a Constituição, mas também a legislação ordinária. Para Loewenstein (1937a, 428-429), é pela legislação que se pode agir mais diretamente contra os inimigos da democracia, e, para Suberviola Gilabert (2016, p. 206), é pela atividade legislativa com caráter geral que os interesses são defendidos com maior força, reforçando Ferrajoli (2018, p. 522) a importância formal da lei nos processos de relegitimação política.

No Brasil, no âmbito infraconstitucional, a atividade dos partidos políticos, assim como sua criação e seu funcionamento, é regulada pela Lei n. 9.096, de 1995. Referida norma, reitero aqui, captou com extrema sensibilidade o espectro democrático da Constituição, tanto que, considerando o regime democrático tal como constitucionalmente definido, com todas as suas nuanças instrumentais e também com toda a sua substancialidade material, apontou, já em seu artigo 1º, com firme eloquência, que, se existem partidos políticos no Brasil, a finalidade de sua existência há de ser, necessariamente, "assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo" e "defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal"[220].

---

[220] Assim estabelece o artigo 1º da Lei n. 9.096/95: "Artigo 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo

Os partidos políticos no Brasil, portanto, existem exclusivamente em função do regime democrático, não podendo se destinar a quaisquer atividades que se contraponham à autenticidade do regime representativo e à defesa dos direitos fundamentais.

Na mesma linha do espectro democrático militante da Constituição, a Lei 9.096/1995, como já mostrei, também ostenta sua reserva de militância democrática, o que fica claro quando condiciona a criação de partidos políticos no Brasil, por meio do enunciado do seu artigo 2º, ao dever de que orientem sua atuação a partir de programas que demonstrem respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais[221].

Nos termos legais, portanto, é livre a criação de partidos políticos no Brasil, tendo o partido autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento[222]. Contudo, essa liberdade e essa autonomia não são plenas, uma vez que restritas estão à conformação da ideologia que lhes orienta aos postulados do regime democrático, quais sejam, a soberania nacional, o pluripartidarismo, a autenticidade do regime representativo e os direitos fundamentais.

No mais, como enfatiza o próprio enunciado normativo do artigo 14 da Lei n. 9.096/1995, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos, desde que observadas as disposições constitucionais e as próprias condições estabelecidas em lei, ressalva essa enfatizada pelo próprio texto legal[223]. Trata-se, portanto, como já visto, de uma liberdade mitigada.

De fato, não apenas por impositivo constitucional, mas também por determinação legal, fica claro que a criação de partidos políticos e a atuação partidária no Brasil não são inteiramente livres, haja vista que o regime democrático, tal como definido pela Constituição, lhes serve de limite.

Podem atuar legitimamente no Brasil, portanto, partidos políticos constituídos ou orientados por quaisquer ideologias, menos ou mais alinhadas a valores políticos da direita ou da esquerda, menos ou mais nacionalistas ou cosmopolitas, mas desde que essas ideologias

---

e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais".

[221] Assim dispõe a Lei n. 9.096/1995: "Artigo 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana".

[222] Artigo 3º da Lei n. 9.096/1995: "É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento".

[223] Artigo 14 da Lei n. 9.096/1995: "Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento".

sejam compatíveis com o regime democrático tal como constitucionalmente estabelecido, onde, como já fiz ver, não há espaço para narrativas binárias, excludentes, discriminatórias e antipluralistas.

A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, portanto, ocupa-se de demonstrar que também a lei, e não apenas a Constituição, estabelece a recusa do registro e a proscrição como sanções aos partidos políticos populistas no Brasil. Tais sanções, como já mostrei, estão positivadas nas próprias normas de conduta proibitivas da lei e da Constituição, ainda que não estejam expressas em seus enunciados, não havendo que se confundir, insisto uma vez mais, a norma jurídica de conduta com o enunciado pela qual se expressa

Ainda assim, conquanto o indeferimento do registro do partido populista e a sua proscrição já estejam suficientemente respaldados pela Constituição e pela própria legislação, aqui por meio das normas jurídicas dos artigos 1º, 2º, 9º, I, 10 e 14 da Lei n. 9.096/1995, como já analisado, entende a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* que seria democraticamente e juridicamente proveitoso que o parlamento brasileiro pudesse deixar expressas essas sanções militantes, com a máxima clareza e precisão, mediante a elaboração de norma legal militante específica nesse sentido, que fizesse nominal menção ao caráter populista do partido.

Simplesmente acrescentando às hipóteses de cancelamento do registro civil e do estatuto do partido, elencadas no artigo 28 da Lei n. 9.096/1995[224], uma figura que literalmente faça referência ao partido político populista, ou mesmo, de uma maneira mais geral, a partidos políticos antidemocráticos, uma tal norma legal, a um só tempo, contribuiria para a segurança jurídica, satisfaria os postulados de uma legalidade específica que exige sanções positivadas de modo expresso no enunciado normativo, daria um mais inequívoco respaldo democrático à atuação sancionatória da jurisdição constitucional e da autoridade administrativa eleitoral e, o mais importante, como resultado de tudo isso, contribuiria para a efetividade do perfil militante da democracia brasileira, pondo um grau a mais de dificuldade à ascensão da ideologia populista ao poder.

A série coordenada de medidas democráticas militantes que performa a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, portanto, propõe, na luta da democracia contra o populismo, tomando do direito como instrumento de combate, a produção de lei, pelo Poder

---

[224] Artigo 28 da Lei n. 9.096/1995: "O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado: I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; II - estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros; III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral; IV - que mantém organização paramilitar".

Legislativo, que, de modo expresso, determine ao Tribunal Superior Eleitoral, desde que a tanto provocado por qualquer interessado, que, sempre por deliberação colegiada, indefira o registro do partido político populista, ou, caso já esteja registrado, decida pelo cancelamento do seu registro civil e do seu estatuto[225].

Diferentemente, todavia, do que se dá com os partidos políticos antidemocráticos, não prevê a lei, tampouco a Constituição Federal, senão de maneira indireta, qualquer medida militante específica em desfavor de candidaturas antidemocráticas, nem mesmo quando estabelece a Constituição, em seu artigo 14, §9º, o *direito fundamental à moralidade das candidaturas*, cujo domínio normativo, avesso a *moralismos*, há de ser extraído, no casos concretos, a partir do desenvolvimento dos vetores morais trazidos pelas figuras normativas de inelegibilidade positivadas em lei e na própria Constituição, como demonstrei em estudo distinto[226].

Tal constatação, contudo, de modo algum importa em autorização constitucional para o registro de candidaturas populistas, notadamente quando o espectro democrático militante da Constituição é compreendido segundo a perspectiva hermenêutica da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*. Pouco sentido faria ao regime, decerto, permitir candidaturas antidemocráticas, populistas inclusive, em um ambiente de democracia militante avesso a partidos políticos antidemocráticos, populistas inclusive.

Por outro lado, a reticência constitucional e a omissão legal quanto à previsão de expedientes democráticos militantes em face de candidaturas antidemocráticas em geral, e populistas em particular, reforça a importância da adoção de medidas militantes de *lawfare* normativo em relação às candidaturas populistas.

Como mostrei, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é arquitetada a partir de uma série coordenada de medidas militantes hermenêuticas e legislativas, partindo da premissa de que, tomada isoladamente, qualquer medida militante específica, seja hermenêutica ou legislativa, seja em relação aos partidos ou às candidaturas, poderá restar insuficiente no embate entre a democracia constitucional brasileira e o populismo.

---

[225] Segundo o §2º do artigo 28 da Lei n. 9.096/1995, estão legitimados a deflagrar, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, o processo visando ao cancelamento do registro e do estatuto partidário, qualquer eleitor, além de representante de qualquer partido e, ainda, o Procurador-Geral Eleitoral.

[226] Sobre a densificação e o domínio normativo do "*direito fundamental à moralidade das candidaturas*", nomenclatura que cunhei em 2009 e pela qual busquei nomear, mais simplificadamente, o direito fundamental a candidaturas moralmente respaldadas por juízo de prognose favorável no tocante ao exercício do mandato eletivo, conferir DIAS JUNIOR (2009a), DIAS JUNIOR (2014) e DIAS JUNIOR (2018).

Importante papel desempenha a legislação, portanto, na *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, papel esse cujo relevo é ainda mais acentuado no trato com as candidaturas populistas, dado que a Constituição acerca delas não trata de modo ostensivo, o que impõe a necessária conjugação de expedientes de *lawfare* interpretativo a medidas concretas de índole legislativa, imprimindo um maior conforto democrático ao arquétipo militante como um todo, precisando-lhe a segurança jurídica e lhe definindo melhor os contornos, em reforço da legitimidade democrática do *disenfranchisement* que ocasiona.

Sem o amparo de norma legal expressa nesse sentido, encontrarão as Cortes uma dificuldade democrática consideravelmente mais acentuada do que a que se apresenta para o indeferimento ou para o cancelamento do registro dos partidos políticos populistas.

Tal a razão pela qual performa a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* a elaboração, pelo Poder Legislativo brasileiro, de norma legal que expressamente determine à autoridade eleitoral, no caso, ao Tribunal Superior Eleitoral, por sua composição plenária, desde que a tanto provocado pelos legítimos interessados e assegurada a mais ampla defesa, o indeferimento do pedido de registro de candidaturas populistas, ou mesmo, de uma maneira mais geral, o indeferimento do pedido de registro de candidaturas antidemocráticas, entendidas as candidaturas populistas, para os propósitos da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, exclusivamente como candidaturas à presidência da República, nos moldes já delineados anteriormente.

Chamo a atenção para o fato de que a lei deve *ordenar* o indeferimento do registro de candidaturas populistas, *e não apenas autorizá-lo*, pois, diante de uma candidatura populista, não pode subsistir margem de discricionariedade para a atuação da autoridade administrativa eleitoral, dando-se o mesmo com os partidos políticos populistas.

Como mostrei, contudo, não apenas recebem o rótulo de candidaturas populistas aquelas que buscam registro valendo-se de propostas comprometidas com a ideologia populista, pois, além dessas, são também candidaturas populistas aquelas cujo postulante à presidência da República sustente de maneira firme, séria e continuada, assumindo-o, defendendo-o ou propagando-o, durante a campanha eleitoral, discurso político comprometido com a ideologia populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda que combinado com quaisquer outros compromissos ou valores, mesmo que seu pedido de registro de candidatura tenha sido deferido após instruído com propostas democráticas e não populistas.

Dessa forma, faço recordar que o discurso populista pode aparecer na arena eleitoral em comícios, em manifestos escritos, em debates e na propaganda eleitoral em geral, o que não seria raro, podendo ainda se expressar por *slogans* de campanha, desenhos, imagens,

emblemas e símbolos diversos, o que também seria possível, ainda que talvez seja mais incomum[227].

Nos moldes acima apontados, portanto, o discurso populista do candidato à presidência da República na arena eleitoral, desde que sério e continuado, converte em populista a sua candidatura, ainda que registrada a partir de formais propostas democráticas. Em situações tais, é imprescindível que se valha o regime democrático da atividade legislativa como arma contra o populismo, em inequívoca postura de *lawfare* democrático normativo.

Atualmente, contudo, carece a democracia brasileira de norma legal que expressamente determine a cassação do registro da candidatura ou mesmo a cassação do mandato eletivo de candidato à presidência da República cuja campanha eleitoral tenha sido conduzida a partir de propaganda e discursos politicamente orientados segundo os elementos da ideologia populista.

De fato, malgrado sejam várias as situações legalmente previstas que podem levar à cassação do registro da candidatura, do diploma e mesmo do mandato eletivo, tais como as previstas no artigo 22 da Lei Complementar n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades), nos artigos 30-A, 41-A e 73 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições) e ainda no artigo 262 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral), nenhuma dessas normas autoriza, nem mesmo implicitamente, a cassação do registro da candidatura, do diploma ou do mandato eletivo obtido por líder populista após campanha adornada com discurso ou propaganda populista, e nem mesmo de candidaturas associadas a discursos antidemocráticos em geral.

Com efeito, enquanto o artigo 22 da Lei Complementar n. 64/1990 trata do uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, e ainda da utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político[228], os artigos 30-A[229], 41-A[230] e 73[231] da Lei n. 9.504/1997 tratam,

---

[227] A suástica nazista, por exemplo, adotada como símbolo do Partido Nazista alemão no século XX, é ainda hoje um emblema associado ao totalitarismo e à supremacia racial.

[228] Artigo 22 da Lei Complementar n. 64, de 1990: "Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito […]".

[229] Artigo 30-A da Lei n. 9.504/1997: "Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos".

[230] Artigo 41-A da Lei n. 9.504/1997: "Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o

respectivamente, dos casos de infrações às normas de arrecadação e gastos de recursos nas campanhas, das hipóteses de captação ilícita de sufrágio e de algumas hipóteses de abuso do poder político, ao passo em que o artigo 262 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral), quando prevê o recurso contra a expedição de diploma, trata apenas das situações de inelegibilidade e da falta de condições de elegibilidade[232].

No âmbito constitucional, por sua vez, o artigo 14, §10, ao tratar das hipóteses de impugnação de mandato eletivo, restringe o manejo da ação às situações de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude[233].

Não se coaduna com o espectro democrático militante constitucional, contudo, que se permitam candidaturas antidemocráticas quando, ao mesmo tempo, impõem a Constituição e a lei a proscrição de partidos políticos antidemocráticos, fazendo-se de suma importância que o Poder Legislativo, atento à ameaça populista e à militância democrática, elabore norma legal que determine a cassação do registro da candidatura populista, ou mesmo do diploma do candidato eleito à presidência da República a partir de sério e continuado discurso populista na arena eleitoral, permitindo, a partir desse vetor legal, a atuação do Poder Judiciário.

De todos os instrumentos jurídicos, sejam eles de índole hermenêutica ou legislativa, hão de se valer os democratas para impedir que a ideologia populista se instale no poder, pois, uma vez nele instalada, a defesa da democracia será ainda mais difícil, como concluíram Khramova e Troitskaya (2019, p. 46)[234] e como empiricamente demostraram Gutmann e Stefan (2019)[235].

Como enfatiza Prendergast (2019, p. 251), diante do levante populista, a democracia precisa de estar apta a se proteger e se deve apresentar como pronta, preparada e capaz para tanto, sendo uma imprudência aguardar que o populismo, uma das mais perigosas ameaças à

---

registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990".

[231] Artigo 73 da Lei n. 9.504/1997: "São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos nos pleitos eleitorais: […]. §5º. Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no §10, sem prejuízo do disposto no §4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma".

[232] Artigo 262 do Código Eleitoral: "O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade".

[233] Artigo 14, §10 da Constituição Federal de 1988: "O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude".

[234] "Measures of constitutional self-defence are unlikely to prevent the deterioration of democratic order if authoritarian political forces are already in power" (KHRAMOVA; TROITSKAYA, 2019).

[235] Novamente faço referência à pesquisa empírica que fizeram Gutmann e Stefan (2019), cujos resultados indicaram que amarras constitucionais não são efetivas para prevenir retrocessos democráticos levados a efeito por um governante autoritário quando este já se acha instalado no poder.

democracia na atualidade, venha a desaparecer por si mesmo, pela força natural dos acontecimentos.

A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, portanto, tal como aqui construída, entrosando medidas hermenêuticas e legislativas e conjugando a atuação da autoridade eleitoral, do parlamento e da jurisdição constitucional, apresenta-se como um modelo teórico neomilitante viável de salvaguarda democrática, constitucionalmente respaldado e democraticamente legítimo, a operar pelas vias institucionais, laborando em prol da efetividade da militância democrática constitucional brasileira, no propósito de tornar o regime político brasileiro inteiramente pronto, preparado e capaz de se defender da investida da ideologia populista.

2.4 LIMITES E PERSPECTIVAS

Arguto, possivelmente perplexo, um tanto desiludido talvez, disse certo dia um poeta, como a evocar reflexões de vasto alcance, que "cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas" [236]. Em um mundo fluido onde tudo se transforma rapidamente, toda pesquisa, como, de resto, toda a ciência, move-se necessariamente em ambiente de impermanências, buscando respostas invariavelmente provisórias para problemas continuadamente dinâmicos.

Nesse diapasão, a pretensão desta tese, a partir da construção da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, foi comedida, cuidando de ocupar nicho acadêmico estreito, abordando a complexa e tormentosa relação entre democracia e populismo no Brasil por prisma peculiar, a partir de perspectivas teóricas ainda não suficientemente exploradas na

---

[236] A divulgação e mesmo a autoria do pensamento em destaque são comumente atribuídas ao poeta uruguaio Mario Benedetti. Contudo, ao que parece, a verdadeira origem da frase é desconhecida, tendo o pensamento sido possivelmente gravado anonimamente em algum muro das ruas de Quito. Juan Cruz Ruiz, escritor e jornalista espanhol, escrevendo para o caderno de cultura do periódico *El País* na internet, em 28 de fevereiro de 2012 (Disponível em: https://blogs.elpais.com/juan_cruz/2012/02/cuando-ten%C3%ADamos-las-respuestas-nos-cambiaron-las-preguntas.html . Acesso em: 06. mar. 2022), traz a seguinte informação: "Fue en Quito, Ecuador, donde el poeta ecuatoriano Jorge Enrique Adoum se encontró con esa maravillosa inscripción, mezcla de sarcasmo y melancolía, una especie de retrato escrito de América Latina y del mundo: 'Cuando teníamos las respuestas nos cambiaron las preguntas'. Él se lo contó a Mario Benedetti, Benedetti lo convirtió en una especie de tuit de entonces y ahora la ocurrencia anónima corre de mundo a mundo como el reflejo de la perplejidad como un estado del alma americana. Y no tan solo americana". Informação no mesmo sentido foi publicada no sítio eletrônico da CNN Chile, em 22 de outubro de 2019 (Disponível em: https://www.cnnchile.com/pais/cita-pinera-benedetti-cuando-teniamos-las-respuestas_20191022/. Acesso em: 06. mar. 2022).

literatura jurídica nacional, visando a dar, não a solução definitiva, mas uma resposta provisória às perguntas de partida.

Embora ousando associar elementos como intolerância e exclusão a um regime democrático plural, oferecendo aporte científico na conceituação de partidos populistas e candidaturas populistas no Brasil e os sujeitando a ferramentas democráticas militantes, a presente tese está longe de ser um empreendimento teórico revolucionário a subverter todos os paradigmas já estabelecidos na análise das questões envolvendo democracia e populismo.

A própria *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, aliás, como produto hipotético da pesquisa, conquanto firmada sobre premissas complexas e controvertidas e mesmo lidando com as constantes disputas teóricas em torno de conceitos essencialmente contestados, tais como *populismo* e *democracia militante*, mostrou-se, ao final, como um modelo jurídico de simples formatação e de fácil compreensão.

De fato, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é o produto de uma pesquisa que apenas tratou de se movimentar, com a desenvoltura e a envergadura possíveis, dentro do espaço restrito, conquanto relevante e não suficientemente explorado, que buscou ocupar. Nesse nicho, todavia, estou convicto de que não se contentaram, nem a pesquisa nem a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, a percorrerem o caminho mais fácil, repisando, sem maior esforço, o que jazia posto e consolidado.

Concordo com Luna (2006, p. 37) quando diz que a insistência acadêmica na busca pelo grandioso, pelo revolucionário e pela quebra de paradigmas finda, amiúde, por imobilizar pesquisas e pesquisadores, que, na ânsia de percorrer grandes distâncias em um único salto, mal se sustentam nos primeiros passos. Convencido dessa realidade, agarrei-me com força ao mastro seguro da Constituição Federal, para, a partir dele e sem dele me afastar, conceber uma estratégia jurídica que jamais teve a pretensão de dar solução perfeita e definitiva à complexa questão do populismo enquanto ameaça ao regime democrático constitucional.

Não sendo a Constituição o mágico instrumento que soluciona todos os conflitos sociais e políticos, nem sendo a militância democrática o remédio perfeito para todos os males enfrentados pelas democracias atribuladas, decerto que esta pesquisa e a própria *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, como seu produto teórico, também se defrontam com limites de variados matizes.

Desde o início, deixei claro que a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* estava sendo arquitetada como um estratagema político a se valer do uso afirmativo e militantemente orientado do direito como instrumento democrático destinado a salvaguardar o regime democrático brasileiro em face das ameaças do populismo, performando uma série

coordenada de medidas hermenêuticas e legislativas com o propósito de impedir, ou, quando menos, de dificultar, no Brasil, a eleição de líderes populistas à *presidência da República*, estreitando-lhes os acessos aos canais instrumentais da democracia liberal que lhe poderiam eventualmente levar ao poder.

Daí porque o modelo proposto abrangeu unicamente as ameaças ao regime democrático postas pela governança populista, vale dizer, pelo populismo governamental, exercido pelo Poder Executivo, escapando à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* a análise do *populismo parlamentar*, tal como a ele se refere Wolthuis (2020), e ainda o trato do *populismo judicial*, tal como a ele se refere Salgado (2018a), conquanto ciente a pesquisa que situações haverá em que a análise do populismo por essas distintas vertentes, notadamente pelo viés do *populismo judicial*, poderá repercutir, talvez até significativamente, no modelo militante, especialmente quando o modelo trata da atividade hermenêutica exercida pela jurisdição constitucional, repercussão essa, a meu ver, menos teórica do que prática, e pela qual a presente pesquisa optou por não incursionar mais densamente.

Outrossim, ao problematizar a ameaça ao regime democrático brasileiro resultante de uma possível ascensão de lideranças populistas à presidência da República, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, por opção metodológica, apenas superficialmente cuidou de abordar o grau de intensidade do impacto antidemocrático de eventuais governanças populistas estaduais e municipais, ficando, pois, no aguardo do concurso de pesquisas ulteriores especificamente voltadas à realidade política brasileira, o estudo pormenorizado acerca dos eventuais reflexos mútuos entre um populismo de expressão nacional e populismos de expressão regional ou local, associação essa densamente analisada, por exemplo, por Pano, Medir, Magre, Havlík, Dobos, Belluati, Bobba, Roncarolo, Seddone e Sahin (2021) a partir de minuciosos estudos de casos envolvendo partidos políticos populistas e governanças populistas regionais e locais em países como República Tcheca, Hungria, Itália, Espanha e Turquia.

Por outro lado, ao conceber uma estratégia antipopulista especificamente voltada à realidade política brasileira, a partir da democracia constitucional brasileira, priorizei a análise de um populismo atrelado ao sistema presidencialista de governo, não abordando, senão tangencialmente e de maneira muito panorâmica, a partir de Linz (1990), as relações entre o populismo e os sistemas parlamentaristas de governo.

Outrossim, embora a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* não haja sido concebida como um modelo militante antipopulista universal, a espargir efeitos *urbi et orbi*, especulo que suas premissas, suas diretrizes estruturantes e seus postulados, desde que

ajustados a particularidades locais, podem eventualmente ser compartilhados com modelos de propósitos análogos que visem à salvaguarda de outras democracias constitucionais liberais, optando esta tese, contudo, para não extrapolar o perímetro investigativo traçado pela problemática à qual se voltou, por não fazer essa incursão teórica.

No mais, ciente dos variados limites que a pesquisa não transpôs, ao traçar como objetivo do modelo militante o propósito de impedir, ou quando menos, de *dificultar* a ascensão de líderes populistas ao poder no Brasil, aceitei, reservadamente, a possibilidade de que outras pesquisas eventualmente comprovem que, malgrado levadas a efeito todas as medidas militantes tais como aqui propostas, poderia, ainda assim, um líder populista assumir a presidência da República no Brasil, talvez até com a indevida chancela aposta, de ocasião, por uma jurisdição constitucional soberba, moralista ou tão somente despreparada para lidar com tão grave questão.

Estando a pesquisa assentada sobre a legitimidade da jurisdição constitucional, estou certo, todavia, de que esta não se confunde com a legitimidade no seu exercício, e, como alerta Bonavides (2008, p. 17), se a legitimidade da jurisdição constitucional é pacífica nas democracias constitucionais contemporâneas, a legitimidade para o seu exercício é amiúde controvertida, legitimidade para o exercício essa que, aliás, finda por guardar alguma semelhança com o que Góes (2013, p. 219-220) denomina como "legitimidade conteudística da normatividade produzida pela jurisdição", acrescendo, a partir de uma particular perspectiva de democracia deliberativa, que essa legitimidade, em uma sociedade complexa e plural como a brasileira, "só se mostra efetivamente realizável se oportunizada integralmente a participação e a deliberação popular".

Esmiuçar criticamente, todavia, os pormenores todos da legitimidade democrática das Cortes no concreto exercício da jurisdição constitucional, compulsando eventuais opções morais, compromissos político-partidários ou interesses subjacentes os mais diversos que quiçá estejam orientando ou que possam vir a orientar a sua atuação no Brasil, exigiria a análise de nova e densa problemática, por distinta pesquisa, alicerçada em premissas não catalogadas nem desenvolvidas neste trabalho, problemática essa que, por recorte de objeto e opção metodológica, situei, desde o início, fora dos estreitos contornos desta tese.

Ainda colocando esta pesquisa em perspectiva, a partir de um diálogo honesto com seus resultados e limites, permito-me apontar que um modelo tal como a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, cujo referencial político-normativo é a democracia constitucional brasileira, mostrou-se, ao final, uma possibilidade teórica juridicamente viável e politicamente necessária ao resguardo da democracia brasileira ante a ameaça populista.

Eventuais disfunções políticas extrínsecas à organicidade teórica do modelo que porventura deponham contra a possibilidade de sua implementação prática, todavia, envolvem a análise de variáveis outras que escapam ao objeto desta pesquisa, conquanto algumas delas tenham sido panoramicamente abordadas neste estudo. Além disso, como acertadamente observa Ferrajoli (2018, p. 524), não hão de se confundir uma eventual improbabilidade prática e uma impossibilidade teórica.

Outras questões referentes ao populismo e à democracia militante que possivelmente se possam interconectar às medidas que conformam a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, por limites metodológicos e recorte de objeto, também não foram aqui pormenorizadamente investigadas.

Ficam, pois, no aguardo do concurso de pesquisas específicas que possam aprofundar e melhor detalhar essas eventuais e não descartadas interconexões, importantes questões envolvendo as relações entre o populismo, a democracia militante e os *partidos de fachada* e *de aluguel* aos quais faz referência Kirshner (2014), bem como problemas referentes a uma possível captura populista de partidos políticos por *outsiders* ou mesmo por *insiders*, a que fazem menção Daly e Jones (2020), e ainda diversas questões que situam a democracia militante em contexto que não se limita a partidos e candidaturas, como o faz, por exemplo, Tyulkina (2015), ao abordar o manejo de pressupostos democráticos militantes no trato com ameaças protagonizadas por movimentos religiosos fundamentalistas.

De igual modo, embora mostrando que o populismo nem sempre se apresenta em sua forma ideológica pura, podendo o discurso populista, na arena eleitoral, apresentar-se entrelaçado a elementos de ideologias distintas, ou mesmo mitigado ou camuflado por valores democráticos, optou a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* por não aprofundar a interessante alusão que faz Barber (2019) aos graus distintos de populismo, quando afirma que a maioria, ou, talvez, todos os líderes democráticos ostentam características populistas em alguma medida, de maneira que, se muitos buscam convencer o eleitorado de que são eles, mais que seus oponentes, os que falam realmente em nome do povo, outros buscam construir uma conexão pessoal com seus eleitores, passando todos eles a reclamar, uma vez eleitos, das amarras constitucionais que os compelem às discussões e às negociações tão próprias das democracias liberais[237].

---

[237] "But populism is also a matter of degree; states can be more or less characterized by populism" (BARBER, 2019, p. 134).

Por fim, não se preocupou a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* em elaborar, em minúcias, uma proposta redacional precisa para as medidas militantes legislativas que propõe, por entendê-la expediente prescindível e desnecessário aos estreitos objetivos do modelo, limitando-se a pesquisa a traçar, a partir de diretrizes gerais e da definição que estabeleceu para partidos políticos populistas e para candidaturas populistas, um horizonte normativo ao Poder Legislativo, o que, a meu ver, já dá suficiente resposta à problemática que a motivou.

Dentre limites outros quiçá despercebidos, estes que grafei reconheço e assumo. São eles importantes, eis que delineiam o perímetro investigativo desta pesquisa, demarcando, no vasto espaço em que fulguram variados estudos de direito político e constitucional, o nicho estreito, conquanto relevante, onde esta tese se encaixa.

CONCLUSÃO

Construir as premissas que fundamentam as diretrizes estruturantes da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* foi o maior desafio desta tese, haja vista as acirradas disputas teóricas e semânticas em torno de suas categorias-chave, no caso, a *democracia militante* e o *populismo*. Se, por um lado, a composição da democracia com noções que lhe parecem paradoxais à primeira vista, tais como as ideias de exclusão e de intolerância, é tema controvertido na literatura, exigindo desta tese um aclaramento teórico, por outro, os embates em torno da definição de populismo e das características que lhe conformam a natureza realçam-lhe o viés de conceito em disputa e essencialmente contestado, impondo a qualquer pesquisa que dele tome por objeto a obrigação metodológica de lhe evidenciar o sentido, fixando-lhe, de antemão, o marco semântico.

Imperativo metodológico exigiu desta tese, portanto, que, ao lidar com essas duas controvertidas categorias, fixasse, já ao início da pesquisa, as premissas teóricas que dariam sustento às diretrizes estruturantes do hipotético modelo teórico antipopulista, cuja construção, como antecipei na introdução, teria por desiderato conferir efetividade ao perfil militante da democracia constitucional brasileira. Não bastaria a esta tese, todavia, estabelecer arbitrariamente suas premissas teóricas. Fazia-se necessário explicá-las, e, mais que isso, justificá-las. Para a definição desse marco semântico-teórico reservei toda a primeira parte desta tese.

Nesse diapasão, explicando, justificando e estabelecendo o marco semântico do conceito de populismo, firmei, com apoio em consistente literatura de referência, as premissas teóricas que dão sustento a este estudo, apontando o populismo, a partir do referencial da democracia constitucional brasileira, como uma ideologia antidemocrática e anticonstitucional, e identificando, por conseguinte, na governança populista, uma ameaça grave às democracias liberais em geral e à democracia constitucional brasileira em particular. Em síntese, assentei o seguinte:

> *i) Populismo* é um conceito em disputa, não existindo consenso semântico quanto à sua natureza ou quanto ao seu significado. Malgrado a miríade de acepções e definições de populismo, a maior parte delas é construída a partir de uma abordagem ideológica do populismo, por cujo filtro o populismo é conceituado, geralmente e acima de tudo, a partir de ideias centrais, notadamente as que se referem a povo e elite;

ii) A ideologia populista parte de uma divisão bem estabelecida entre um povo homogêneo, indiferenciado e virtuoso, de um lado, e as elites desgastadas, do outro, fronteira essa estabelecida sobre critério moral, a partir da qual pode ser identificado um dos opostos mais evidentes do populismo, no caso, o elitismo. Definido a partir dessa perspectiva, o populismo, em uma visão apressada, parece flertar com a democracia;

iii) O populismo, todavia, ao tomar o povo como um todo coeso, mítico, homogêneo, indiferenciado e moralmente virtuoso, põe em evidência como seu oposto não apenas o elitismo, mas também o pluralismo, elemento-chave de qualquer regime que almeje identificação como democrático. À democracia plural, inclusiva e de consensos contrapõe o populismo um deturpado regime antipluralista e discriminatório, identificado por vezes como uma democracia iliberal;

iv) O antipluralismo, com o não reconhecimento da dignidade política de vertentes minoritárias e divergentes a partir de uma razão binária excludente modelada à feição nós e eles, amigo e inimigo, é, pois, elemento-chave do populismo, integrando a essência do conceito.

v) O populismo marginaliza grupos específicos da sociedade e tende a aniquilar os direitos de minorias, demonstrando pouca tolerância com o sistema de controle e com os mecanismos horizontais de freios e contrapesos, o que enaltece sua essência anti-institucionalista. O anti-institucionalismo é, portanto, outra nota essencial da ideologia populista;

vi) O populismo pressupõe uma liderança que se apresenta como diretamente conectada ao povo, arvorando-se da condição de porta-voz e exclusiva intérprete da sua vontade, ostentando aguda aversão a todas as instituições que possam mediar ou interferir nessa relação. Não hão que se confundir, contudo, necessariamente, a liderança populista com a liderança carismática.

vii) A concepção do populismo como um regime iliberal ou de maioria, antipluralista e discriminatório, não encontra respaldo na Constituição brasileira, antes agride frontalmente sua opção político-ideológica. O constitucionalismo brasileiro não autoriza que se tome pelo regime democrático que institui algo que possa ser rotulado ou de algum modo classificado como *democracia iliberal*.

viii) Uma série de propriedades variáveis e periféricas gravitam em torno dos elementos que definem a essência da ideologia populista, o que explica, de certo modo, porque o populismo não se apresenta exatamente com a mesma feição em

todos os lugares. Longe de se prestarem a caracterizar um vago e indefinido alongamento conceitual, essas variáveis revelam características recolhidas da presença da ideologia populista nos diferentes contextos políticos e culturais;

ix) Apesar de compartilhar com o fascismo das ideias de povo e antipovo, de nação e de liderança, guardando com ele afinidades referentes ao anti-institucionalismo e às narrativas binárias a partir da lógica amigo contra inimigo e nós contra eles, o populismo não se confunde com o fascismo, antes nele encontra suas raízes históricas. A governança populista, portanto, não é democracia, embora não seja, ainda, igualmente uma ditadura. O populismo no poder é uma ditadura em construção. E uma ditadura em construção não condiz com o regime democrático brasileiro;

x) Longe, portanto, de constituir um modelo democrático alternativo legítimo, o populismo, enquanto ideologia moralista, exclusivista, iliberal, anti-institucionalista e antipluralista, é uma ameaça endógena à democracia constitucional brasileira. No Brasil, democracia e populismo são conceitos necessariamente antagônicos, não havendo espaço de existência legítimo na democracia constitucional brasileira para o populismo, seja ele de direita ou de esquerda.

Estabelecido o marco semântico do conceito de populismo e demonstrada a razão pela qual a governança populista é uma ameaça à democracia brasileira, empreendi, ainda na primeira parte da tese, uma incursão teórica na segunda de suas categorias-chave, no caso, a *democracia militante*, buscando assentar, a partir da compreensão de seus paradoxos, a particular perspectiva militante que haveria de fundamentar as diretrizes da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

A definição dessa particular perspectiva militante de defesa da democracia contra o populismo, de fato, mostrou-se, desde o início da pesquisa, de suma importância, uma vez que não bastava a esta tese a construção de um modelo jurídico antipopulista qualquer, importando-lhe, acima de tudo, a construção de uma estratégia antipopulista que, conquanto restringindo direitos e liberdades, impondo *disenfranchisement* em algum grau, se resguardasse, ainda assim, democrática, teoricamente viável e inteiramente alinhada à democracia constitucional brasileira.

Para uma melhor compreensão desse quesito, optei por estabelecer uma prévia distinção entre *medidas estruturais indiretas de defesa democrática* e *medidas jurídicas diretas de emergência*, o que possibilitou o aclaramento teórico do conceito de democracia

militante e a conseguinte explicação de algumas ideias que lhe são correlatas, tais como o *lawfare*, o constitucionalismo militante, a democracia defensiva e as perspectivas democráticas neomilitantes. Em síntese, assentei o seguinte:

> *i)* Estabelecido o marco semântico segundo o qual o populismo é definido como uma ideologia antidemocrática, constituindo uma ameaça interna e endógena ao regime democrático brasileiro, é intuitivo pensar que, sempre que acossada por uma investida populista, a democracia necessita de defesa. Todavia, se a ideia de defesa democrática sugere relativo consenso, o método de defesa toma uma variedade de formas, a partir de diferentes premissas conceituais e normativas, dando azo ao aparecimento de distintas variantes de autodefesa democrática;
> *ii)* Nesta tese, os diversos meios de defesa democrática contra o populismo estão classificados em dois grupos, o das *medidas estruturais indiretas* e o das *medidas jurídicas diretas de emergência*, sendo o primeiro composto por mecanismos não jurídicos, de efeitos em longo prazo, que apenas indiretamente contribuem para a salvaguarda democrática, e o segundo formado pelas estratégias de viés institucional que, valendo-se do direito, a partir de sua criação, de sua interpretação ou de sua aplicação, pugnam por um mais ostensivo e direto combate ao populismo, com efeitos em prazo mais curto;
> *iii)* Enquanto as medidas estruturais indiretas costumeiramente evocam estratégias alicerçadas na economia, no civismo, na educação política, na satisfação de direitos sociais, no fortalecimento dos partidos políticos e no reforço de elementos democráticos participativos, as medidas diretas de emergência se perfectibilizam pelo direito, por meio das diversificadas formas de manejo do aparato e dos institutos jurídicos, o que remete ao fenômeno do *lawfare*;
> *iv)* Conquanto identificado como um expediente ilegítimo em sua origem, o *lawfare* é fenômeno cuja apropriação conceitual é sempre ideologicamente orientada, podendo converter-se em instrumento afirmativo e democrático, a partir da perspectiva discursiva de quem dele se vale, uma vez resguardada a nota de hostilidade política que dá essência ao conceito. A depender do objetivo, do modo como opera e do inimigo que toma por alvo, em variadas e distintas direções se pode refratar o *lawfare*, sendo a democracia militante uma de suas vertentes;
> *v)* Restringindo direitos e liberdades e estabelecendo *disenfranchisement* em algum grau, a democracia militante é a ideia subjacente que inspira uma variedade de

medidas jurídicas ostensivas de salvaguarda democrática, invocando a noção de inimigo e evocando a estratégia política do uso do direito como instrumento de restrição de liberdades. A partir de seus postulados, capacitam-se as democracias para se defenderem contra aqueles que lhes querem destruir por meio de abuso das instituições e procedimentos democráticos;

vi) Democracia militante e constitucionalismo militante são ideias que se distinguem entre si por aspectos sensíveis, isso porque enquanto o constitucionalismo militante visa a proteger a ordem constitucional contra as investidas de um governante autoritário já instalado no poder, a democracia militante volta-se contra os diversos inimigos da democracia, na luta por evitar que cheguem ao poder. Não se confundem também, embora compartilhem da mesma racionalidade, democracia militante e democracia defensiva, entendida esta como estratégia de defesa democrática que é tratada em alguns estudos, quando comparada à democracia militante, como uma estratégia composta por medidas mais abrangentes e menos rigorosas, não necessariamente jurídicas;

vii) A preocupação com uma militância democrática excessiva somada ao reconhecimento de novos inimigos da democracia para além do fascismo, deu azo ao aparecimento, em diversas partes do globo, de variadas perspectivas democráticas neomilitantes, versões modernas da original ideia de democracia militante, pouco sentido fazendo, nos tempos atuais, estabelecer se uma democracia é ou não é uma democracia militante, uma vez que todas elas, em alguma medida, são orientadas por perspectivas neomilitantes;

viii) Visando à superação dos paradoxos que lhe são intrínsecos, qualquer esforço mais ostensivo de militância democrática há de levar em conta os riscos democráticos inerentes a medidas radicais de *disenfranchisement*, sendo esta a preocupação dos mais distintos modelos democráticos neomilitantes;

ix) No caso brasileiro, mostra-se politicamente inviável e socialmente perigoso um regime democrático irrestritamente aberto ao populismo, reforçando-se a necessidade de um modelo democrático militante, posto que contido, minimamente intolerante e direcionado a emergências, como medida de último recurso;

x) Em situações de emergência, quando o assédio populista é concreto e efetivo, atual ou iminente, a democracia brasileira precisa de assumir uma postura ativa, operante, vigilante, ostensiva, postura essa que, a um só tempo, se mostre militante o suficiente para impedir o populismo de chegar ao poder e responsável o necessário no manejo

> dos inevitáveis custos do *disenfranchisement* inerente a qualquer perspectiva democrática militante, de modo a evitar uma indevida esterilização do espaço político.

Estabelecido, explicado e justificado o marco teórico-semântico a partir do qual esta tese extraiu suas premissas, adentrei, na segunda parte do estudo, na edificação propriamente dita da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, definindo e conformando, desde logo, seu desenho e seu traçado, a partir de uma bitola sustentada por quatro eixos ou diretrizes estruturantes, que nomeei como diretriz constitucional, diretriz metodológica, diretriz política e diretriz de responsabilidade, as quais, resumidamente, podem ser assim compreendidas:

> *i) Diretriz constitucional*: A Constituição brasileira expressamente albergou a teoria da democracia militante, notadamente quando, em seu artigo 17, condicionou a existência de partidos políticos ao resguardo do regime democrático, vedando, por conseguinte, a existência e o regular funcionamento de partidos antidemocráticos. A democracia militante, a seu turno, é um conceito dinâmico, que há de operar contra quaisquer inimigos do regime. É característica das democracias neomilitantes a percepção de que os inimigos da democracia não são sempre os mesmos ao longo do tempo nem são exatamente os mesmos em todos os lugares. Se ao tempo da promulgação da Constituição o perfil militante da democracia brasileira visava ao resguardo do regime em face de ameaças quiçá distintas, na atualidade, é o populismo, com o verniz autoritário que lhe constitui a essência, a maior ameaça à democracia brasileira;
> *ii) Diretriz metodológica*: A democracia, em postura militante, pode tomar do direito como ferramenta e, estrategicamente, manejá-lo contra os inimigos políticos do regime. A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é metodologicamente arquitetada a partir de uma série coordenada de medidas militantes hermenêuticas, que evocam a atuação da jurisdição constitucional e da autoridade eleitoral, e de medidas militantes legislativas, sob responsabilidade do parlamento;
> *iii) Diretriz política*: Enquanto a ideologia populista distingue o povo do antipovo a partir de elementos morais, desenvolvendo sobre esse critério as narrativas binárias das quais se retroalimenta, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é um estratagema jurídico definido por fronteira política. Os populistas devem ser mantidos longe do poder porque suas predileções moralistas, antipluralistas,

> exclusivistas e anti-institucionalistas não se coadunam com a opção política da democracia constitucional brasileira;
> *iv) Diretriz de responsabilidade*: é uma diretriz econômica, que impõe à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, na conformação de suas medidas, que leve em consideração os custos políticos de sua militância democrática, a partir de uma análise de custo-benefício das restrições que impõe ao pluralismo e aos direitos de participação política. A *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* é formatada a partir de uma lógica de *ultima ratio*, com mínima intervenção.

A partir da diretriz de *ultima ratio*, cabendo à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* o ônus do manejo dos custos políticos de suas intervenções, fez-se imprescindível a esta tese estabelecer, como aporte científico, uma definição clara e precisa de partidos políticos populistas e de candidaturas populistas no Brasil, conceituação essa que, quando não negligenciada, era feita até então de maneira vaga e imprecisa pela literatura especializada.

Assentei, pois, que na democracia constitucional brasileira, para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, partido político populista é, alternativamente, qualquer partido:

> *i)* que já se ache definitivamente registrado ou que esteja a buscar registro definitivo perante o Tribunal Superior Eleitoral ancorado na apresentação formal de estatuto ou programa comprometido com a ideologia populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda que combinada com quaisquer outros compromissos ou valores; ou
> *ii)* que, embora ostentando formalmente um programa ideológico não populista, sustente de maneira explícita e continuada a ideologia populista em seus posicionamentos institucionais, assumindo-a, defendendo-a ou propagando-a, com seriedade, por qualquer veículo de expressão das ideias partidárias, notadamente pelas mídias sociais do partido e pela propaganda partidária nas redes de rádio e televisão; ou
> *iii)* que atue socialmente ou que se porte politicamente à feição populista, o que exclusivamente se dará: *1)* sempre que acolha em seus quadros líderes populistas de reconhecida expressão nacional; ou

> *2)* sempre que der respaldo formal e frequente a discurso populista ou a políticas públicas populistas de presidente da República, ainda que filiado(a) a outra agremiação partidária; ou *3)* sempre que subscreva ou formalize apoio a candidaturas de líderes populistas à presidência da República; ou *4)* sempre que dê respaldo a discurso populista na campanha eleitoral de candidatura própria ou por si formalmente apoiada, em qualquer dos turnos de eleição, à presidência da República, notadamente quando o pedido de candidatura, ao se submeter a registro, seja instruído com programa de governo orientado pelos cânones da ideologia populista.

Assentei ainda, seguindo as mesmas diretrizes, que, na democracia constitucional brasileira, para os fins da *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, candidatura populista é, alternativamente:

> *i)* qualquer candidatura à presidência da República que já esteja registrada ou que esteja a buscar registro junto à autoridade eleitoral por meio de pedido instruído com propostas do(a) candidato(a) que permitam a segura inferência do seu compromisso com a ideologia populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda tal compromisso esteja combinado ou associado a quaisquer outros compromissos ou valores; ou
>
> *ii)* qualquer candidatura à presidência da República cujo(a) postulante sustente, continuadamente, e com seriedade, assumindo-o, defendendo-o ou propagando-o, durante a campanha eleitoral, discurso político comprometido com a ideologia populista, ainda que de maneira não exclusiva e ainda que combinado com quaisquer outros compromissos ou valores, e mesmo que seu pedido de registro de candidatura tenha sido instruído com propostas não populistas.

Uma vez firmadas as premissas teóricas, justificadas as opções semânticas, explicadas as diretrizes estruturantes do modelo e definidos o partido político populista e a candidatura populista, restava a esta tese apontar as medidas militantes que haveriam de compor a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*.

Assim, depois de assentar que a tarefa de imprimir efetividade à militância democrática estampada no texto constitucional passa necessariamente, na *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, pelo adequado entrosamento entre medidas de natureza hermenêutica, a cargo da jurisdição constitucional, e também da autoridade eleitoral, e medidas de ordem legislativas, de responsabilidade do parlamento, classifiquei as medidas militantes em dois grupos, da maneira a seguir sintetizada, salientando que ambos os grupos compõem, no modelo militante antipopulista construído nesta tese, um bloco jurídico militante único, coeso, indissociável e com elementos interdependentes, que não há se ser aplicado por partes, sob pena de desconfigurar a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*:

> *i) Medidas de índole hermenêutica*: Fixa, a partir da construção teórica do conceito de partido político populista, uma linha interpretativa a ser compulsoriamente adotada pela jurisdição constitucional e pela autoridade eleitoral no exame do registro partidário, sempre que a tanto instadas por legítimos interessados, e sempre por sua composição plenária, de modo a negar o registro ou a determinar o cancelamento do registro de partido político populista, em atenção às normas do artigo 17 da Constituição e dos artigos 1º e 2º da Lei n. 9.096/1995, resguardando, todavia, os direitos políticos ativos de seus filiados e lhes assegurando a continuidade de eventuais mandatos eletivos que desempenhem;
> *ii) Medidas de natureza legislativa*: Instiga a elaboração, pelo Poder Legislativo, *1)* de norma legal que, de modo expresso, determine ao Tribunal Superior Eleitoral, desde que a tanto provocado por qualquer interessado, que, sempre por deliberação colegiada, decida, conforme o caso, pelo indeferimento ou pelo cancelamento do registro civil e do estatuto de partido político populista; e ainda *2)* de norma legal que, expressamente, determine ao Tribunal Superior Eleitoral, por sua composição plenária, desde que a tanto provocado pelos legítimos interessados e assegurada a mais ampla defesa, que decida pelo indeferimento do pedido de registro de candidaturas populistas; bem como *3)* de norma legal que determine a cassação do registro da candidatura populista, ou mesmo do diploma do candidato eleito à presidência da República a partir de sério e continuado discurso populista na arena eleitoral.

Propondo exclusões sustentadas de partidos políticos e de candidaturas de modo a desenvolver, da maneira mais ótima possível, a potência do espectro democrático militante da Constituição brasileira, com a cautela de evitar uma esterilização do ambiente político, revelou-se o modelo antipopulista construído nesta tese, ao fim, como uma resposta teórica juridicamente possível, democraticamente legítima, constitucionalmente respaldada e, portanto, politicamente viável à solução da problemática que motivou a pesquisa, apontando o lugar do direito na defesa da democracia brasileira contra a investida populista e confirmando a hipótese levantada ao início.

Sem qualquer pretensão de servir como solução definitiva para todos os problemas envolvendo o populismo no Brasil, a *Estratégia Democrática Militante Antipopulista*, insisto e concluo, mais não é do que um modelo político democrático militante, arquitetado a partir de medidas jurídicas precisas que, coordenadas e conjuntamente aplicadas, contribuem para a efetividade do espectro democrático constitucional, impedindo, ou quando menos, dificultando a que a ideologia populista se instale no poder na República brasileira. Nada aquém e nada além disso.

Entendê-la de modo diverso, para além do que realmente é, exigindo-lhe o que não se prontificou a fazer, é deixar fluir expectativas indevidas, imputando à *Estratégia Democrática Militante Antipopulista* uma pretensão de perfeição que o modelo expressamente não assume e da qual esta tese não compartilha, mesmo porque estou convencido, a partir de Luna (2006, p. 37), que a ciência é uma atividade social, de caráter coletivo, em que a solução, ainda que provisória, de grandes problemas políticos, jurídicos e sociais, apenas há de acontecer “com o trabalho de criação coletiva, e em um espaço de tempo que ultrapassa em muito aquele de um projeto individual de pesquisa”.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio *et al*. (Eds). **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 11-34.

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos**: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. (Tratado de Direito Político, 3.)

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Tradução de: Theorie der grundrechte.

ALMEIDA, João Guilherme Walski de. **Decadência democrática e lawfare**: indícios da corrosão do ideal democrático por meio do sistema de justiça. 2021. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciência Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba.

ALONSO, Ângela. A comunidade moral bolsonarista. In: ABRANCHES, Sérgio *et al*. (Eds). **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 52-70.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta: viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, ano 38, n. 151, p. 29-65, jul./set. 2001.

AMARAL, Maria Lúcia. Carl Schmitt e Portugal: o problema dos métodos em direito constitucional português. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. v. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 167-194.

ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremo que não erra. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (Orgs.). **A razão e o voto:** diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 1-25

AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica**: a crise do governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **American Political Science Review***,* vol. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. Tradução Paulo Bezerra. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Tradução de: Estetika Sloviésnova Tvórtchestva (Trabalho original publicado em 1979).

BALKIN, Jack M. Constitutional crisis and constitutional rot. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. (Eds.). **Constitutional democracy in crisis?** Oxford: Oxford University Press, 2018.

BARBER, Nicholas W. Populist leaders and political parties. **German Law Journal**, n. 20, p. 129-140, 2019.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. New possibilities for judicial decision-making in Brazil: an approximation with the common law system. **Nuove Autonomie – Rivista Quadrimestrali di Diritto Pubblico**, n. 1, p. 27-45, 2018.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. Paradoxo da tolerância. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (Coords.). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 501-503.

BARREIROS NETO, Jaime. Partido Político. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (Coords.). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 516-519.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. esp, p. 23-50, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, p. 271-316, 2007.

BEIMENBETOV, Serik. **A comparative analysis of 'defensive democracy'**: a cross-national assessment of formal-legal defensiveness in 8 advanced European democracies. 2014. 261 f. Tese (Doutorado em Política) – University of Exeter, United Kingdom.

BIELIAUSKAITE, Jolanta; ŠLAPKAUSKAS, Vytautas. Lithuania: between liberal democracy and weak neo-militant democracy. In: RAK, Joanna; BÄCKER, Roman (Eds). **Neo-militant democracies in post-communist member states of the European Union**. Oxon, Nova Iorque: Routledge, 2022, p. 64-79.

BIEN´-KACAŁA, Agnieszka. Neo-militant democracies under siege in post-communist Europe: constitutional law perspective. In: RAK, Joanna; BÄCKER, Roman (Eds). **Neo-militant democracies in post-communist member states of the European Union**. Oxon, Nova Iorque: Routledge, 2022, p. 199-218.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. Tradução de: Teoria dell'ordinamento giuridico (Trabalho original publicado em 1960).

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade: algumas observações sobre o Brasil. **Revista da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte**, Natal, ano 7, v. 7, n. 1, p. 13-44, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTELHO, Catarina Santos. Constitutional narcissism on the coach of psychoanalysis: constitutional unamendability in Portugal and Spain. **European Journal of Law Reform**, v. 21, n. 3, p. 345-375, 2019.

BOTELHO, Catarina Santos. O lugar do Tribunal Constitucional no Século XXI: os limites funcionais da justiça constitucional na relação com os demais tribunais e com o legislador. **Revista Julgar**, Coimbra, Almedina, n. 34, p. 111-126, 2018.

BOTELHO, Catarina Santos. Aspirational constitutionalism, social rights prolixity and judicial activism: trilogy or trinity? **Comparative Constitutional Law and Administrative Law Quarterly**, v. III, n. IV, p. 62-87, dez. 2017.

BOURNE, Angela K. The proscription of parties and the problem of militant democracy. **Journal of Comparative Law**, v. 7, n. 1, p. 196-213, 2012.

BOURNE, Angela K.; BÉRTOA, Fernando Casal. Mapping 'militant democracy': variation in party ban practices in European Democracies (1945-2015). **European Constitutional Law Review**, vol. 13, n. 2, p. 221-247, 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 1841**, de 07 de maio de 1947. Processos n. 411 e 412 – Distrito Federal. Cancelamento do Registro do Partido Comunista do Brasil. Requerentes: Honorato Himalaya Vergolino e Edmundo Barreto Pinto. Requerido: Partido Comunista do Brasil. Relator para o Acórdão: J. A. Nogueira. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/registro_partidario/pcb/arquivos/decisao_relatorio_voto.pdf. Acesso em: 03. jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Coligação Brasil acima de Tudo; Deus acima de Todos. **O caminho da prosperidade**: proposta de plano de governo. 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 08. out. 2020.

BRENNAN, Jason. **Against democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

BRITO, Adriane Sanctis de; MENDES, Conrado Hübner; SALES, Fernando Romani; AMARAL, Mariana Celano de Souza; BARRETO, Marina Slhessarenko. **O caminho da autocracia**: estratégias atuais de erosão democrática. São Paulo: Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo, 2022.

BUGARIC, Bojan. The two faces of populism: between authoritarian and democratic populism. **German Law Journal**, n. 20, p. 390-400, 2019.

CAPOCCIA, Giovanni. Militant democracy: the institutional bases of democratic self-preservation. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 9, p. 207-226, 2013.

CARVALHO, Volgane Oliveira. Candidato. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (Coords.). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 132-133.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONVERSE, Philip E. The nature of belief systems in mass publics (1964). **Critical Review**, n. 18, p. 1-74, 2006 (Trabalho original publicado em 1964).

COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história de democracia. Tradução Luiz Ernani Fritoli. Curitiba, Editora UFPR, 2012.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução Celso Mário Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. Tradução de: Polyarchy: participation and opposition.

DALTON, Russell. **The Participation Gap:** social status & political inequality. Oxford: Oxford University Press, 2017.

DALY, Tom Gerald. Democratic decay: conceptualising an emerging research field. **Hague Journal on the Rule of Law**, Springer Nature Switzerland AG, n. 11, p. 9-36, 2019.

DALY, Tom Gerald; JONES, Brian Christopher. Parties versus democracy: addressing today's political party threats to democratic rule. **I CON**, v. 18, n. 2. p. 509-538, 2020.

D´ÁVILA LOPES, Ana Maria. Da coexistência à convivência com o *outro*: entre o multiculturalismo e a interculturalidade. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 20, n. 38, p. 67-81, jan./jun. 2012.

D'ÁVILA LOPES, Ana Maria. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, n. 164, p. 7-15, out./dez. 2004.

D'ÁVILA LOPES, Ana Maria. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2001.

DE GAAY FORTMAN, Bas. Minority rights: a major misconception? **Human Rights Quarterly**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, v. 33, n. 2, p. 265-303, mai. 2011.

DE LA TORRE, Carlos. Populism in Latin America. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 195-213.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SALGADO, Eneida Desiree. Human rights in procedural democracies: a contribution to the debate. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 668-685, set./dez. 2021.

DIAS JUNIOR; José Armando Ponte; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Democracia militante. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (Coords.). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 231-232.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélia Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros. O protagonismo do cidadão nos espaços de poder. In: DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélia Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros (Orgs.). **Participação política e cidadania**: *amicus curiae*, audiências públicas parlamentares e orçamento participativo. Curitiba: Appris, 2018, p. 7-8.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; PEIXOTO, Lênora Santos. O modelo paritário como exigência democrática: a constitucionalidade da política de cotas de gênero para candidaturas a cargos eletivos no Brasil. In: CONPEDI – UFPB (Org.); ESTEVES, Juliana Teixeira; BARBOSA, José Luciano Albino, FALCÃO, Pablo Ricardo de Lima (Coords.). **Direito, gênero e movimentos sociais II**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=3f3689f1568b9f2a . Acesso em: 24. mar. 2021.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. Onde se lê "bens comuns", escreva-se "democracia": considerações em torno da ideia de democracia como bem comum. In: OLIVEIRA, Fernanda Abreu de; DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Direitos, democracias, políticas & contemporaneidades**. Curitiba: Appris, 2021, p. 17-36.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. Entre populismo e vanguardismo: notas quanto ao desenho constitucional do Poder Judiciário no Brasil. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte, v. 22, n. 3, p. 205-219, 2020.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. Anverso e reverso das relações desencontradas entre elegibilidade e moralidade. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Elegibilidade e Inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 17-33 (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3.). ISBN 978-85-450-0498-1.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **O direito fundamental à moralidade das candidaturas**: densificação, efetividade e colisão com o direito fundamental à elegibilidade. 2009. 290 f. Dissertação (Mestrado em Ordem Jurídica Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

DIAS JUNIOR; José Armando Ponte. Igualdade material e os aspectos sociais e constitucionais da *Lei Maria da Penha*. In: MATIAS, João Luis Nogueira (Coord.). **Neoconstitucionalismo e direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 13-32.

DOWDLE, Michael W.; WILKINSON, Michael A. On the limits of constitutional liberalism: in search of constitutional reflexivity. In: DOWDLE, Michael W.; WILKINSON, Michael A. (Eds.). **Constitutionalism beyond liberalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

DUNLAP JUNIOR, Charles J. Lawfare: a decisive element of 21st. Century conflicts? **Joint Force Quarterly (JFQ)**, n. 54, p. 34-39, jul. 2009.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Tradução de: Taking rights seriously.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The endurance of national constitutions**. New York: Cambridge University Press, 2009.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Tradução Izabel Magalhães *et al*. Brasília: Editora UnB, 2008. Tradução de: Discourse and social change.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e partidos em crise**: a busca por respostas. Curitiba: Íthala, 2020.

FEITOSA, Enoque. Forma jurídica e método dialético: a crítica marxista do direito. In: FREITAS, Lorena; FEITOSA, Enoque (Orgs.). **Marxismo, realismo e direitos humanos**. João Pessoa. Editora UFPB, 2012.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Democracia defensiva: origens, conceito e aplicação prática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 58, n. 230, p. 133-147, abr./jun. 2021.

FERRAJOLI, Luigi. Democrazia e populismo. **Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti**, n. 3, p. 515-525, 2018.

FINCHELSTEIN, Federico. **Do fascismo ao populismo na História**. Tradução Jaime Araújo. São Paulo: Almedina, 2019. Tradução de: From fascism to populism in history.

FRAKT, David J. R. Lawfare and Counterlawfare: the demonization of the Gitmo Bar and other legal strategies in the War on Terror. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 43, n. 1, p. 335-356, 2010.

FUREDI, Frank. Populism: a defence. **Spiked Review**, nov. 2016. Disponível em https://www.spiked-online.com/2016/11/29/populism-a-defence/#.WN8JlaOZP-Y. Acesso em: 06. dez. 2019.

GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. **A & C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, a. 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin. Testing theories of american politics: elites, interest groups and average citizens. **Perspectives on Politics**. American Political Science Association, vol. 12, n. 3, p. 564-581, set. 2014.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

GLOPPEN, Siri. Conceptualizing abortion lawfare. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 3, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, p. 1-19, 2021.

GÓES, Ricardo Tinoco de. **Democracia deliberativa e jurisdição**: a legitimidade da decisão judicial a partir e para além da teoria de J. Habermas. Curitiba: Juruá, 2013.

GOLDONI, Marco; WILKINSON, Michael. Introdução à constituição material. Tradução Jairo Néia Lima. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, v. 63, n. 3, p. 265-299, set./dez. 2018.

GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge. El autoritarismo latinoamericano em la "era democrática". **Precedente Revista Jurídica**, v. 6, Universidad ICESI, Cali, jan./jun. 2015, p. 9-31.

GOUVÊA, Carina Barbosa; CASTELO BRANCO, Pedro Hermílio Villas Bôas. **Populismos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático**: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania. 2019. 499 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GUTMANN, Jerg; STEFAN, Voigt. Militant constitutionalism: a promising concept to make constitutional backsliding less likely? **ILE Working Paper Series**, University of Hamburg, Institute of Law and Economics, n. 25, p. 1-31, 2019.

HELLMANN, Olli. Populism in East Asia. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 161-178.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991. Tradução de: Die normative kraft der Verfassung.

HUGHES, David. What does lawfare mean? **Fordham International Law Journal**, v. 40, n. 1, p. 1-40, 2016.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**: a frustração popular e os riscos para a democracia. Tradução João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017. Tradução de: La política en tiempos de indignación.

ISSACHAROFF, Samuel. Democracy's deficits. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, n. 2, mar. 2018, p. 485-519.

ISSACHAROFF, Samuel. Fragile democracies. **Harvard Law Review**, vol. 120. n. 6, p. 1405-1467, abr. 2007.

JAFFRELOT, Christophe; TILLIN, Louise. Populism in India. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 179-194.

JONES, Craig A. Lawfare and the juridification of late modern war. **Progress in Human Geography**, v. 40, n. 2, p. 221-239, abr. 2016.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira. Populism and the question of how to respond to it. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 489-507.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre. Populism: an overview of the concept and the state of the art. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 1-24.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. 5. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Tradução de: Reine Rechtslehre (Trabalho original publicado em 1934).

KHAITAN, Tarunabh. Political parties in constitutional theory. **Current Legal Problems**, v. 73, p. 89–125, 2020.

KHRAMOVA, Tatiana; TROITSKAYA, Alexandra. Constitutional defence against the 'enemies' of democracy: theoretical considerations and the russian experience. **Russian Law Journal**, v. 8, n. 2, p. 28-48, 2019.

KIRSHNER, Alexander S. **A theory of militant democracy**: the ethics of combatting political extremism. New Haven: Yale University Press, 2014.

KLEIN, Ezra. For elites, politics is driven by ideology. For voters, it's not. **Vox Media**, 9. nov. 2017. Disponível em: https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/11/9/16614672/ideology-liberal-conservatives. Acesso em: 03. set. 2021.

KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição constitucional brasileira: entre constitucionalismo e democracia. **Revista Sequência.** Florianópolis, n. 56, p. 151-176. 2008.

KREUZ, Letícia Regina Camargo. **Constitucionalismo nos tempos do cólera**: neoconservadorismo e desnaturação constitucional. 2020. 294 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

LACEY, Nicola. Populism and the rule of law. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 15, p. 79-96, jan. 2019.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. **University of California Davis Law Review**. Davis, vol. 47, n. 1, p. 189-260, nov. 2013.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Tradução de: How democracies die.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Tradução de: Patterns of democracy: government forms and performance in thirty six countries.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

LINZ, Juan J; STEPAN, Alfred. Toward consolidated democracies. In: INOGUCHI, Takahashi; NEWMAN, Edward; KEANE, John (Eds.). **The changing nature of democracy**. Toquio: United Nations University Press, 1998, p. 48-67.

LOADER, Brian; MERCEA, Dan. Networking democracy? Social media innovations in participatory politics. **Information, Communication and Society**, a. 14, n. 6, p. 757-769, 2011.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and fundamental rights, I. **The American Political Science Review**, v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and fundamental rights, II. **The American Political Science Review**, v. 31, n. 4, p. 638-658, ago. 1937.

LOWNDES, Joseph. Populism in the United States. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 232-247.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. Elementos para uma análise metodológica. São Paulo: PUC, 2006.

MADURO, Miguel Poiares; BOTELHO, Catarina Santos. A democracia portuguesa em tempos de pandemia. In: MADURO, Miguel Poiares; Kahn, Paul (Coord.). **Democracia em tempos de pandemia**. Cascais: Princípia, 2021, p. 163-182.

MALKOPOULOU, Anthoula; NORMAN, Ludvig. Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and its alternatives. **Political Studies**, v. 66 (2), 2018, p. 442 – 458.

MARCH, Luke. Populism in the post-soviet States. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 214-231.

MARTINS, Cristiano Zanin; MARTINS, Valeska Teixeira Z. O lawfare militar, político, comercial e geopolítico. **Revista Consultor Jurídico**. 17. dez. 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-dez-17/opiniao-lawfare-militar-politico-comercial-geopolitico. Acesso em: 02. nov. 2020.

MARTINS, Fernando Barbalho. **Do direito à democracia**: neoconstitucionalismo, princípio democrático e a crise no sistema representativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. **Revista de Direito UPIS**. Brasília, v. 3, p. 9-19, 2005.

MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and courts destabilizing constitutionalism: the brazilian judiciary branch's political and authoritarian character. **German Law Journal**, v. 19, n. 4, p. 727-768, 2018.

MIRANDA, Jorge. Povo, democracia, participação política. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Fortaleza, Instituto Albaniza Sarasate, v. 8, p. 17-49. jan./jun. 2008.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**: Tomo IV – direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MOFFITT, Benjamin. Populism in Australia and New Zealand. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 121-139.

MOUFFE, Chantal. **For a left populism**. Londres: Verso, 2018.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos. São Paulo: Martis Fontes, 2015. Tradução de: On the political.

MOUFFE, Chantal. **The return of the political**. Londres: Verso, 1993.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político**: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Tradução Marco Aurélio Galmarini. Barcelona: Paidós, 1999. Tradução de: The return of the political.

MOUNK, Yascha. **The people vs. democracy**: why our freedom is in danger and how to save it. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Tradução de: The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it.

MUDDE, Cas. Populism: an ideational approach. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 27-47.

MÜLLER, Jan-Werner. **What is populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NEWTON, Michael A. Illustrating Illegitimate Lawfare. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 43, n. 1, p. 255-277, 2010.

PANO, Esther; MEDIR, Lluís; MAGRE, Jaume; HAVLÍK, Vlastimil; DOBOS, Gábor; BELLUATI, Marinella; BOBBA, Giuliano; RONCAROLO, Franca; SEDDONE, Antonella;

SAHIN, Osman. Populist governance in regional and local governments. **Centre for Social Sciences at the Hungarian Academy of Sciences – Research Documentation Centre**, out./2021. Disponível em: https://openarchive.tk.mta.hu/4-93/1/DEMOS_H2020_Populist_Governance_Regional_Local_Governments_Working_Paper.pdf. Acesso em: 10. mar. 2022.

PARAIZO, Maria Angélica Chagas. **Populismo e o projeto de desenvolvimento do governo Lula**. 2017. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Marília.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. **Tratado da argumentação**: a nova retórica. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução de: Traité de l'argumentation.

PERSILY, Nathaniel. The 2016 U.S. Election: can democracy survive the internet? **Journal of Democracy**, v. 28, n. 2, abr/2017, p. 63-76.

PIOVESAN, Flávia; BROCHADO, Gabriel Pinho. A crise da democracia liberal e a ofensiva populista: o impacto do sistema interamericano de direitos humanos. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, ano 9, n. 17, p. 177-193, 2021.

PIOVESAN, Flávia. As ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

POPPER, Karl. **The open society and its enemies**: the spell of Plato. Londres: George Routledge & Sons, 1947.

PRENDERGAST, David. The judicial role in protecting democracy from populism. **German Law Journal**, v. 20, n. 2, p. 245-262, 2019.

PRZEWORSKY, Adam. **Por que eleições importam?** Tradução João Marcos E. D. de Souza. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. Tradução de: Why bother with elections?

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Tradução Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1995. Tradução de: The State and the economy under capitalism.

QUINALHA, Renan. Desafios para a comunidade e o movimento LGBT no governo Bolsonaro. In: ABRANCHES, Sérgio *et al*. (Eds). **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 256-273.

RAK, Joanna; BÄCKER, Roman. Theorising struggles between neo-militant democracies and their enemies In: RAK, Joanna; BÄCKER, Roman (Eds). **Neo-militant democracies in post-communist member states of the European Union**. Oxon, Nova Iorque: Routledge, 2022, p. 3-21.

REIS, Daniel Aarão. As armadilhas da memória e a reconstrução democrática. In: ABRANCHES, Sérgio *et al*. (Eds). **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 274-286.

RESNICK, Danielle. Populism in Africa. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 101-120.

ROBERTS, Kenneth M. Populism and political parties. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 287-304.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**: la política en la era de la desconfianza. Tradução Gabriel Zadunaisky. Buenos Aires: Manantial, 2021. Tradução de: La contre-démocratie: la politique à l'âge de la defiance.

ROSANVALLON, Pierre. **O século do populismo**: história, teoria, crítica. Tradução Diogo Cunha. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2021. Tradução de: Le siècle du populisme: histoire, théorie, critique.

ROSENBLUM, Nancy L. **On the side of the angels**: an appreciation of parties and partisanship. Princeton: Princeton University Press, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007. Tradução de: Du contrat social.

RUMMENS, Stefan. Populism as a threat to liberal democracy. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 554-570.

RUMMENS, Stefan: ABTS, Koen. Defending democracy: the concentric containment of political extremism. **Political Studies**, v. 58, n. 4, p. 649-665, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree; DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. O cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil em 1947 pelo Tribunal Superior Eleitoral. In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda (Orgs.). **O cânone eleitoral**. Brasília: ABRADEP Editora, 2022, p. 30-54.

SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 7, n. 1, jan./abr. 2020, p. 107-136.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 117, Belo Horizonte, p. 193-217, jul./dez. 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. **Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**. Curitiba, v. 1, n. 1, p. 25-40. 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral.** 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Tradução Clóvis Marques. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. Tradução de: What money can't buy.

SANTANA, Severino Junio de. Partidos políticos e sua importância para a democracia. **Revista Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte**, v. 32, 2018, p. 175-188.

SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. **German Law Journal**. Cambridge, Cambridge University Press. v. 20, p. 314-331, 2019.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. **University of Chicago Law Review**. Chicago, Escola de Direito da Universidade de Chicago, v. 85. n. 2, p. 545-583, mar. 2018.

SCHEPPELE, Kim Lane. The party's over. In: GRABER, Mark A; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (Eds). **Constitutional democracy in crisis?** New York: Oxford University Press, 2018, p. 495-514.

SCHMITT, Carl. **O conceito do Político. Teoria do Partisan**. Tradução Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. Tradução de: Der begriff des Politischen. Theorie des partisanen (Trabalho original publicado em 1932).

SCHULZE, Jennie L. Latvia's soft neo-militancy: limiting Russia's influence. In: RAK, Joanna; BÄCKER, Roman (Eds). **Neo-militant democracies in post-communist member states of the European Union**. Oxon, Nova Iorque: Routledge, 2022, p. 42-63.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Daniel Monteiro da. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOLANO, Esther. A bolsonarização do Brasil. In: ABRANCHES, Sérgio *et al*. (Eds). **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 307-321.

SOUTHIER, Diane. **O populismo lulista**: crítica ao hegemonismo de esquerda. 2022. 2010 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

STANLEY, Ben. Populism in Central and Eastern Europe. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 140-160.

STEPHENS, Dale. The Age of Lawfare. **International Law Studies**, v. 87, n. 1, p. 327-357, 2011.

SUBERVIOLA GILABERT, José Ramón. Lawfare: el uso del derecho como arma. **Revista Española de Derecho Militar**, n. 106, p. 189-230, jul./dez. 2016.

TAGGART, Paul. Populism in Western Europe. In: KALTWASSER, Cristóbal Rovira; TAGGART, Paul; ESPEJO, Paulina Ochoa; OSTIGUY, Pierre (Eds.). **The Oxford handbook of populism**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 248-263.

TAYLOR, Astra. The anti-democratic urge. **The New Republic**, 18 ago 2016. Disponível em https://newrepublic.com/article/135757/anti-democratic-urge. Acesso em: 06. dez 2019.

TIEFENBRUN, Susan W. Semiotic Definition of Lawfare. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 43, n. 1, p. 29-60, 2010.

TIEMESSEN, Alana. The International Criminal Court and the Lawfare of Judicial Intervention. **International Relations**, v. 30, n. 4, p. 409-431, dez. 2016.

TORMEY, Simon. **Populismo**: uma breve introdução. Tradução Mário Molina. São Paulo: Cultrix, 2019. Tradução de: Populism: a beginnner's guide.

TUSHNET, Mark V. Constitutional hardball. **The John Marshall Law Review**, v. 37, n. 2, p. 523-553, 2004.

TYULKINA, Svetlana. **Militant Democracy**: undemocratic political parties and beyond. New York: Routledge, 2015.

VERDÚ, Pablo Lucas. **O sentimento constitucional:** aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política. Tradução Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004. Tradução de: El sentimiento constitucional: aproximación el estudio del sentir constitucional como modo de integración politica.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Tradução Augustin Wernet. 5 ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 2016. Tradução de: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre (Trabalho original publicado em 1922).

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. Tradução de: Wirtschaft und gesellschaft: grundriss der verstehenden soziologie (Trabalho original publicado em 1922).

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

WOLTHUIS, Bertjan. Populism and parliamentary argumentation games. In: KLINK, Bart van; JANSEN, Henrike; GEEST, Ingeborg van der. **Vox Populi**: Populism as a Rhetorical and Democratic Challenge. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 130-142.