

O POPULISMO É UMA FORMA DEMOCRÁTICA DE ANTILIBERALISMO?

IS POPULISM A DEMOCRATIC FORM OF ILLIBERALISM?

PAULO BAPTISTA CARUSO MACDONALD¹
(UFRGS/Brasil)

RESUMO

Por mais que o conceito de populismo escape a uma definição precisa, podemos encontrar na tese da incompatibilidade entre democracia e liberalismo um ponto de partida útil para compreender o fenômeno do modo como ele tem se apresentado nas últimas décadas. No entanto, dado o caráter polissêmico do termo liberalismo, é necessário compreender a qual sentido de liberalismo o populismo se opõe em nome da soberania popular. Neste trabalho, identificamos o liberalismo político como o alvo do populismo, mostrando que o seu antagonismo com a soberania popular (como sustentaram autores como Carl Schmitt) ocorre apenas por conta de uma visão distorcida do que é democracia, visto que a legitimidade democrática depende do liberalismo em sentido político. O liberalismo econômico, por sua vez, é perfeitamente compatível com o populismo, mas em sua forma pura não resulta em um arranjo congruente com as exigências normativas do liberalismo político. Por fim, cabe a pergunta sobre a possibilidade de modificar, em certas circunstâncias de profunda desigualdade econômica, os arranjos institucionais tradicionais do liberalismo político em nome de suas exigências normativas.

Palavras-chave: Populismo; Liberalismo; Democracia; Soberania popular; Legitimidade.

ABSTRACT

As much as the concept of populism eludes a precise definition, we can find in the thesis of the incompatibility between democracy and liberalism a useful starting point for understanding the phenomenon as it has manifested in recent decades. However, given the polysemic nature of the term liberalism, it is necessary to determine which sense of liberalism populism opposes in the name of popular sovereignty. In this work, we identify political liberalism as the target of populism, showing that its antagonism with popular sovereignty (as argued by authors such as Carl Schmitt) arises only from a distorted view of what democracy is, since democratic legitimacy depends on liberalism in its political sense. Economic liberalism, in turn, is perfectly compatible with populism, but in its pure form, it does not result in an arrangement that aligns with the normative requirements of political liberalism. Finally, the question arises as to whether, in certain circumstances of profound economic inequality, the traditional institutional

arrangements of political liberalism can be modified in the name of its own normative demands.

Keywords: Populism; Liberalism; Democracy; Popular sovereignty; Legitimacy.

Introdução

Trabalhar com o conceito de populismo está longe de parecer algo promissor. Qualquer padrão de adequação para determinar o seu significado acaba por se revelar escorregadio. Se recorrermos ao debate público, observamos uma prática generalizada de acusar o adversário de populista, e não há nem sequer a aparência de o uso designar um traço comum que possa ser precisado. Disso também decorre uma segunda dificuldade: quase ninguém é populista por autoidentificação², como foram, na origem, os fascistas. Desse modo, tampouco há caminho para definir o populismo pela descrição da prática política do grupo que reivindica esse rótulo.

O fato de o populismo ter sido usado como acusação ao adversário político, no entanto, nos dá uma pista de que haja elementos normativos no seu significado. "Populismo" designaria, para a maioria das pessoas, uma espécie de desvalor, assim como os termos "autoritário" ou "extremista". Mas também pode ser sinal de que a palavra não tenha propriamente um sentido mais ou menos bem definido: poderia equivaler a um mero xingamento, no qual a dimensão ilocucionária prevalece sobre qualquer intenção de transmitir um significado preciso.

Mesmo a aposta na existência de um certo núcleo de valores ao qual o populismo se contraporía não parece trazer muita esperança ao estudioso do populismo. Em primeiro lugar, sendo a acusação populista usada virtualmente por todos contra todos, da direita à esquerda, ficaria difícil encontrar um modo de distinguir qual desvalor político se estaria atribuindo, justa ou injustamente, ao adversário. Para piorar a situação, mesmo que esse tal conjunto de valores ao qual o populismo se contrapõe possa ser minimamente identificado, sempre terá por base uma certa interpretação sobre em que esse valor consiste, em detrimento de outras. Cabe lembrar que conceitos políticos normativos são, via de regra, essencialmente contestados (GALLIE, 1955).

Apesar disso tudo, é precisamente uma proposta de esclarecimento do conceito de populismo que este artigo propõe. O objetivo não será o de excluir outros usos legítimos do termo, mas tentar desfazer uma confusão presente em um dos empregos mais importantes que dele se tem feito, como uma forma de designar um tipo particular de investida contra o Estado

Democrático de Direito testemunhada em vários lugares nas últimas duas décadas.

Esse fenômeno merece especial atenção por corresponder a práticas de gradual esvaziamento da democracia feitas em nome da soberania popular, por mais paradoxal que isso possa parecer. Há uma abundante literatura publicada na última década destinada a descrever um fenômeno que tem se repetido em diversos países: líderes populistas vencem eleições com um discurso contrário à corrupção do sistema político e com a promessa de restaurar a soberania do povo autêntico, até então marginalizado pelo processo político. Uma vez no poder, vão pouco a pouco minando, por meio de diversas estratégias, todos os freios e contrapesos ao exercício de seu poder, apresentados por seu discurso como instrumentos do sistema corrompido para impedir a realização da vontade popular. No último estágio, o próprio processo eleitoral é esvaziado, ficando neutralizada qualquer instância imparcial responsável por garantir eleições limpas e livres, incluindo nisso a correta contagem dos votos. Apenas no caso de esse último estágio não ter sido levado a cabo, em caso de derrota eleitoral recorre-se a denúncias infundadas de fraude para inflamar ímpetos de insurreição golpista. Enquanto não há necessidade do uso da violência, no entanto, a democracia é paulatinamente corroída por dentro através do enfraquecimento, eliminação ou neutralização das instituições que têm a função de garanti-la.³

Toda a descrição feita desse fenômeno no último parágrafo reivindica – normativamente, como não poderia deixar de ser – uma certa concepção de democracia. Conforme referido anteriormente, “democracia” corresponde precisamente a um dos conceitos essencialmente contestados. No caso específico da visão populista sobre democracia à qual nos contrapomos, a contestação não se limita à reivindicação de uma entre as diversas teorizações acerca do conceito no debate contemporâneo, nem tampouco à disputa no terreno político entre diversas ideologias que, apesar de sustentarem diversas visões acerca do que é a democracia e como ela se relaciona com outros valores, compartilham o respeito às regras do jogo dadas pela ordem constitucional. Como vimos, o populismo se caracteriza pelo confronto direto com essa ordem, ressignificando a democracia como o exercício ilimitado da vontade do povo, o qual é concebido de maneira moralizante e excludente: não fazem parte do povo os corruptos, definidos como aqueles que se opõem por algum motivo (falta de pertencimento à comunidade, interesse próprio, antipatriotismo etc.) à vontade popular homogênea. Mas o que, no esquema conceitual populista, daria conteúdo à vontade popular, para escapar da circularidade que identifica o povo como aqueles que dão suporte a essa vontade? Seria a própria figura do líder

populista, cuja vontade é tomada como representativa daquela de seus apoiadores, os quais se veem como os únicos membros autênticos do povo. Nessa lógica, haveria apenas as opções de aderir completamente ao líder ou ser excluído do que conta como povo, não existindo espaço para a deliberação e para a negociação.⁴

Essa seria a dinâmica do populismo, pelo menos na sua configuração contemporânea. Como todo tipo ideal, pode-se verificar de modo mais ou menos completo nos exemplos trazidos da realidade empírica. O que se observa, portanto, é a completa distorção da concepção de democracia presente em grande parte das constituições desde a derrota do fascismo na Segunda Guerra. Compreender as ideias fundamentais por trás dessa concepção normativa consiste em um passo fundamental para entender a degradação operada pelo populismo. Como diversos autores têm apontado, a ideia de democracia liberal, tratada como oxímoro pelos populistas, na verdade corresponde à plena realização do projeto iluminista de autonomia política. Em outras palavras, nos termos de tal projeto, não faz sentido falar em um “Estado democrático” que não seja também “de direito”.

Mas é exatamente nesse ponto em que o discurso de defesa da democracia pode servir de manto ideológico para legitimar que, em nome do combate ao populismo, sejam tomadas medidas que vêm a aprofundar as desigualdades sociais, diminuindo a vantagem relativa dos menos favorecidos na sua participação na sociedade. Não é tudo aquilo defendido em nome do liberalismo – termo por si polissêmico, além de ter conteúdo disputado – que pode ser igualmente defendido em nome da democracia.

Na primeira seção deste artigo, pretendo delimitar, a partir de pontos centrais da noção de liberalismo político, o sentido em que democracia e liberalismo se mostram interdependentes. Na segunda, seguindo a linha de autores como John Rawls, mostrar como o liberalismo econômico, em sua forma pura, é incompatível com o liberalismo político. Com isso, pretendo apontar o erro de tachar de populistas medidas antiliberais nesse sentido (embora, como veremos, se possa preservar o adjetivo “populista” para medidas econômicas que desprezam a evidência científica sobre a relação entre meios e fins, mas a conexão disso com o antiliberalismo econômico é completamente contingente). Por fim, na terceira seção, procurarei enfrentar o tema mais espinhoso sobre a relação entre liberalismo político e as instituições historicamente predominantes em países que se pretendem democracias liberais. Espinhoso porque, por um lado, o núcleo da investida populista contra o liberalismo político (e, por conseguinte, contra a democracia) consiste em minar essas instituições, conforme foi apontado anteriormente. Por outro lado, várias dessas instituições foram concebidas no século XVIII também com o objetivo de resguardar os

interesses da classe proprietária, servindo de barreira a uma sociedade igualitária, que em algum sentido relevante traga vantagens significativas para todos, não apenas para aqueles que seriam seus “acionistas majoritários”. A dimensão material da concepção de liberalismo político referida na primeira seção, a qual terá servido para deslegitimar a incorporação de reivindicações do liberalismo econômico na segunda seção, pode também entrar em conflito com algumas formas de arranjo institucional liberal historicamente existentes, fazendo com que nem todo impulso reformista possa ser acusado de populista. No entanto, como veremos, trata-se de uma questão extremamente delicada, na qual o risco de substituir uma democracia defeituosa por um regime ainda menos democrático está longe de ser desprezível.

A interdependência entre democracia e liberalismo político

Embora o modelo contemporâneo de democracia representativa tenha sido concebido historicamente como um desenvolvimento de ideais e instituições liberais,⁵ o divórcio entre resultados eleitorais e a defesa desses princípios frequentemente tem sido um espectro que assombra os pilares do regime político. A questão é saber se isso corresponderia apenas a uma patologia, a qual pode naturalmente ocorrer com qualquer forma de exercício de poder que busque sua sustentação em uma reivindicação mais ampla de legitimidade social no lugar da imposição pela força, ou se liberalismo e democracia estão fadados ao permanente antagonismo.

A segunda alternativa tem sido adotada por muitos teóricos da política de diversas colorações do espectro ideológico. Friedrich Hayek, que se posicionava como um defensor do liberalismo clássico nas décadas que sucederam a Segunda Grande Guerra, declarava a sua preferência pela democracia, mas admitia a sua substituição por um regime autoritário toda vez em que ela colocasse a liberdade em risco. Como veremos na próxima seção, sua concepção de liberdade encontrava-se muito mais orientada à esfera privada e à interação econômica entre os indivíduos no mercado do que ao comprometimento com uma agenda de proteção e promoção de direitos humanos (dentre estes, ainda menos com direitos políticos e de modo algum com direitos sociais, aos quais, via de regra, se opunha).

Mas, sem dúvida, foi o jurista alemão Carl Schmitt quem mais inspirou, à direita e à esquerda, a tese da incompatibilidade entre liberalismo e democracia (SCHMITT, 1992, 15-16).⁶ O que tentaremos mostrar nesta seção é que o seu pensamento, para além de seu valor de face antiliberal, é também – e por consequência disso – antidemocrático. Ao indagarmos pelos pressupostos da legitimidade democrática,

sustentaremos que liberalismo político e democracia, em vez de antagonistas, como por vezes aparentam ser, são, na verdade, necessariamente interdependentes. Mais do que isso, argumentaremos que toda teoria da democracia aplicável ao contexto das sociedades contemporâneas que negar essa interdependência está na verdade fazendo passar por democracia uma concepção distorcida de soberania popular. Obviamente, isso não implica negar que o funcionamento prático das democracias liberais traga consigo uma série de tensões, algumas das quais serão objeto de análise da terceira seção. No entanto, não parecem ser esses desafios práticos o objeto das críticas dos detratores da democracia liberal, mas sim algo mais próximo de conceber a própria expressão como um oxímoro.

A contradição se daria entre o princípio liberal formal da igualdade de direitos – a qual, nas democracias liberais, implicaria o igual direito ao voto estendido a todos os indivíduos – e o modo como Schmitt caracteriza a democracia, sustentando que esta última requeriria a homogeneidade entre os cidadãos. O exercício da soberania popular, segundo o autor, só seria possível com a preservação de uma igualdade substancial entre os cidadãos advinda de uma certa noção de identidade, a qual, ao contrário da noção universal de sujeito de direito, é necessariamente excludente. Seria preciso um critério para identificar quem está dentro e quem está fora da cidadania, seja esse critério definido por questões de raça, cultura, virtude ou religião (SCHMITT, 1992, 9-11; 2008, 260-265). O conceito liberal de humanidade, que a todos inclui, por definição é incapaz de gerar essa identificação. Ainda que sejam estabelecidas juridicamente condições à aquisição do pleno direito de cidadania na circunscrição territorial do Estado (como, por exemplo, o nascimento naquele território, o fato de ser descendente de cidadãos ou o tempo de residência), a generalidade e a abstração dessas normas não seriam compatíveis com o caráter particularista exigido por essa noção de identidade. A unidade do povo, afirma Schmitt, precisa ancorar-se em um fator existencial (SCHMITT, 2008, 239-245), não podendo ser forjada normativamente.

Mas por que uma tal homogeneidade do povo seria necessária na concepção schmittiana de democracia? Apenas ela, segundo o autor, faria possível que o exercício da vontade popular estivesse visivelmente presente na aclamação da vontade de um líder (SCHMITT, 1992, 16-17). De resto, haveria ou a completa desconfiguração daquilo que poderia ser identificado como vontade popular na negociação entre os inúmeros interesses representados pelos parlamentares eleitos, ou o completo impasse ao tentar resolver os conflitos através de uma discussão, como se se tratasse de uma busca intelectual coletiva pela verdade moral acerca do que deve

ser feito. Schmitt acusa o liberalismo de neutralizar o conflito político ora transformando-o em uma contraposição de interesses a ser solucionada por uma solução de compromisso, como ocorre nas relações econômicas entre comprador e vendedor, que acordam um preço, ora tratando-o como mera troca de razões na busca pela verdade (SCHMITT, 2007, 71-72). Nem a decisão por negociação, cujo conteúdo raramente corresponde completamente à vontade de alguém, sendo ainda menos capaz de ser atribuída ao povo, nem a ausência de decisão, a qual não emerge de um debate que busca a verdade, seriam passíveis de ser identificados como o exercício da vontade popular.

Além de sustentar a inviabilidade prática de uma democracia liberal, Schmitt também aponta a tensão permanente entre vontade democrática e as limitações impostas pela noção de Estado de Direito (SCHMITT, 2008, 265-266, 286). A proteção constitucional aos direitos e liberdades individuais, próprias ao Estado liberal burguês, juntamente com o sistema de repartição dos poderes, iriam de encontro ao pleno exercício da soberania popular. Afinidade haveria, ao invés, entre a expressão da vontade popular pela aclamação da decisão do líder e um regime ditatorial, no qual não se encontra limitação jurídica para o exercício do poder (*ibidem*).

A incompatibilidade entre liberalismo e democracia defendida por Schmitt, como se pode perceber, não deixa esconder o seu fundamento em uma completa deturpação daquilo que se pode reivindicar normativamente como legitimidade democrática. Pode-se conceder que as decisões de um líder aclamadas pelo povo desfrutem obviamente de legitimidade social, mas isso por si não confere nenhuma razão para que tal determinação deva ser obedecida por aqueles que dela discordam. Quando se pensa em legitimidade democrática, refere-se àquilo que indivíduos autônomos que atribuem a si mesmos o mesmo valor moral que atribuem aos demais devem tomar como uma razão para agir independentemente de seu desacordo na sociedade política da qual fazem parte. Isso requer precisamente que a decisão não viole os direitos que lhes asseguram essa posição de cidadão livre e igual, acarretando limitações aos conteúdos possíveis das decisões políticas. O que Schmitt identificava como o caráter antidemocrático do liberalismo é, portanto, na verdade, condição de possibilidade da legitimidade democrática. Em sua concepção de democracia por aclamação, Schmitt anula o indivíduo como sujeito que tem suas próprias razões e ao qual justificáveis das medidas que lhe atingem são devidas, dissolvendo-o como elemento fungível no coletivo que assente à vontade do líder. Não há assim espaço para a democracia como ideal normativo de legitimidade.

Minha tentativa de contrapor o desafio de Schmitt à noção de democracia liberal poderia, no entanto, ser rejeitada como um erro categorial. A concepção de democracia por ele desenvolvida não teria nenhuma pretensão justificatória, mas sim o propósito de identificar na realidade aquelas decisões de que a entidade povo foi a causa eficiente. Desse modo, faria sentido a sua busca por um princípio extrajurídico que confira unidade ao povo, para não cair no paradoxo do poder constituinte: afinal, se todo o direito emana da vontade popular, como poderia a definição de povo depender de normas jurídicas? Também poderíamos com isso compreender a sua obscura insistência na aclamação do líder como a manifestação visível por excelência do exercício dessa vontade popular em contraposição à agregação de votos efetuados de modo secreto ou ao funcionamento de complexos procedimentos representativos (SCHMITT, 1992, 16-17; 2008, 274-275). Mas qual seria a importância disso, uma vez que passa ao largo da reivindicação normativa de legitimidade democrática?

Parte do sucesso do ataque populista à democracia liberal parece depender dessa confusão entre planos. Garantia de direitos individuais por mecanismos contramajoritários, separação e dispersão de poderes, negociações e soluções de compromisso, procedimentos de decisão lentos e complexos parecem assegurar que o lugar do poder soberano permaneça sempre vazio e os cargos que correspondem ao exercício das funções da soberania tenham suas competências limitadas ao menos pelo direito – se não também por um mandato limitado que se submete periodicamente ao voto popular (LEFORT, 1986, 30-31, 354-355; 1983, 95).⁷ Manter esse lugar vazio, como vimos, é condição para que ninguém seja excluído da condição de cidadão livre e igual, tornando-se súdito de um regime autocrático. Mas há o custo de o resultado da operação de todas essas regras e procedimentos não poder ser propriamente atribuível à vontade de ninguém, ou mesmo ser percebido como uma vontade indiferente aos anseios do povo.

O populismo tenta preencher esse espaço que, em um regime democrático, deve ficar vazio. O líder se coloca como a encarnação da vontade popular contra todos os obstáculos institucionais postos pela “elite corrupta” para que ela possa ser efetivamente exercida. O conceito de povo não corresponde mais ao conjunto dos cidadãos, mas passa a se restringir a denominar aqueles que aclamam as decisões do líder. Desse modo, tudo aquilo que o líder logra realizar pode ser considerado uma ação do povo, assim como qualquer resistência em que essa ação esbarre é considerada contrária ao povo. Essa é a receita para a criação de um poder normativo e institucionalmente ilimitado, bem como politicamente irresponsável, já que não tem o dever de prestar contas a ninguém.

Temos assim em Schmitt não a objeção pretendida à junção entre liberalismo e democracia, mas a descrição de sua patologia pela incompreensão do significado do elemento democrático em sua acepção capaz de vincular normativamente os destinatários das decisões políticas. Essa incompreensão, que implica a incapacidade de reconhecer o elo necessário entre liberalismo político e democracia apresentado acima, pode, contudo, não ter sua causa restrita a uma visão deturpada e infantil da democracia como o triunfo da vontade popular observável a olho nu. O ressentimento e a frustração de muitos cidadãos com as promessas não cumpridas da democracia liberal são demasiadamente legítimos. E os populistas sabem muito bem como direcionar tudo isso contra o alvo errado, com a eleição de bodes expiatórios e inimigos imaginários criados por teorias conspiratórias.

Um tal ressentimento direcionado ao sistema político, no entanto, não se justifica pela ausência da sensação de “estar no comando”, a qual é meramente ilusória para os cidadãos em qualquer regime que não seja democrático. Tal como é ilusória a liberdade do escravo cuja vontade por acaso coincide com os comandos de seu senhor, jamais experimentando a sensação de ter a sua vontade tolhida, mas nem por isso abandonado a sua condição de escravo, a sensação de “estar no comando” em regimes diversos da democracia liberal permanece apenas enquanto a vontade do indivíduo coincidir com a vontade de quem ocupa o lugar do poder – ou mesmo se adaptar para coincidir com ela, nos casos em que o indivíduo renuncia completamente à sua própria autonomia em favor dessa ilusão de controle. Nesse caso, conforme sugerido anteriormente, parece impróprio falar-se em soberania popular na completa ausência de indivíduos com vontade própria que compõem o povo.⁸

O ressentimento legítimo provém de uma reivindicação por tratamento recíproco por parte da sociedade diante da fundada percepção de que mazelas de que se padece são o resultado de um sistema social que distribui recursos, direitos e encargos de modo a beneficiar alguns em detrimento de outros. Tal ressentimento não seria o produto do cumprimento dos padrões de legitimidade democrática exigidos pelo liberalismo político. Ao contrário, corresponderia a um arranjo social que na prática ignora esses parâmetros, principalmente (mas não somente) na dimensão material do acesso aos recursos econômicos. Como se pretende esclarecer na próxima seção, o liberalismo que antagoniza com a legitimidade democrática não é o político, mas sim o econômico. Não é à toa que o populismo necessariamente se oponha ao primeiro, mas possa conviver em perfeita harmonia com o segundo, conforme se tem visto.⁹

A posição do populismo no conflito entre liberalismo político e econômico

Diferentemente da sua relação com o liberalismo político, o populismo não necessariamente antagoniza com o liberalismo econômico. Isso não fica apenas claro pelo exemplo de governos populista antiliberais do ponto de vista político e inequivocamente liberais no sentido econômico, como atualmente o governo de Javier Milei na Argentina, mas pela plena compatibilidade até mesmo entre governos autoritários e a preservação das liberdades econômicas sustentada em termos explícitos por teóricos como Friedrich von Hayek e implícito no comportamento benevolente de Milton Friedman em relação à ditadura chilena, a qual aplicou na prática suas ideias neoliberais.¹⁰

Antagonismo há, todavia, entre o liberalismo político e o econômico. Se seguirmos o pensamento de John Rawls, o liberalismo é uma concepção política inerentemente democrática, que reconhece a legitimidade das regras de um arranjo social na medida em que representarem condições de reciprocidade entre cidadãos concebidos como livres e iguais. É exatamente essa preocupação que se encontra ausente no liberalismo econômico, ao menos em suas formas puras. Em oposição à sua contraparte política, ele preocupa-se apenas com a manutenção dos direitos de propriedade, com o cumprimento dos contratos e com a garantia das condições de liberdade para as transações entre indivíduos, sendo essa liberdade compreendida apenas como a ausência de atos coercitivos.¹¹ Nesse sentido, o papel do Estado deve ser reduzido à garantia de tais condições necessárias para a existência do livre mercado, sendo qualquer atuação que vá além disso interpretada como simples coerção e, por conseguinte, repreensível.

Um tal conceito de coerção parece ao mesmo tempo ignorar o tipo de pressão que a vulnerabilidade socioeconômica exerce na disponibilidade de opções reais para os indivíduos e recriminar qualquer esforço efetivo para neutralizar – ou, ao menos, aliviar – essas pressões. Para autores como Rawls, apenas podemos propriamente falar em transações justas entre indivíduos se a estrutura da sociedade os coloca de fato na posição de livres contratantes em pé de igualdade (RAWLS, 2005, 266). Nesse caso, não se abstraem as condições socioeconômicas das partes contratantes, o que poderia implicar considerar justa a troca de uma jornada de trabalho extenuante por uma remuneração suficiente apenas para arcar com o estritamente necessário para a sobrevivência, na medida em que isso poderia ser interpretado como voluntariamente aceito por ser preferível para o trabalhador do que a morte por inanição. Não parece ser um problema para o liberalismo econômico que o contrato seja realizado em

condições de tamanha assimetria. Problema, no entanto, é por ele identificado na tentativa de disponibilizar a todos os indivíduos as condições para o pleno e efetivo exercício de sua autonomia por meio de políticas públicas. Nada mais contrário ao tratamento conferido por Rawls à questão.

Para Rawls, a preservação do mercado como espaço para transações livres é importante na medida em que possibilita um encontro mais eficiente entre oferta e demanda, maximizando a liberdade de escolha para a consecução de planos de vida por indivíduos autônomos. Mas é precisamente por condicionar o valor do livre mercado ao seu papel na promoção da autonomia dos cidadãos que se deve distinguir a sua função em alocar bens e serviços, a qual merece de um modo geral ser preservada, do seu efeito distributivo, o qual pode e deve ser corrigido em nome da própria autonomia, assim como das condições de fundo que tornam justas as transações entre indivíduos (RAWLS, 2003, 239-242; 2005, 265-269). Precisamente por conceber a autonomia de maneira a abstraí-la tanto das condições concretas que a tornam seu exercício efetivo quanto das exigências de tratamento recíproco trazidas por uma sociedade de indivíduos livres e iguais, as concepções puras de liberalismo econômico são excluídas pelo autor da família das concepções políticas liberais.¹²

O populismo não apenas carece de compromisso com a visão mais robusta de autonomia que funda o liberalismo político, como até mesmo necessita aniquilá-la para ser bem-sucedido na tarefa de preservar a própria forma de poder. Afinal, essa visão robusta de autonomia implica a existência de cidadãos com vontade independente daquela do líder e, por conseguinte, pluralismo no lugar de homogeneidade. Porém, embora não seja necessariamente liberal do ponto de vista econômico, nenhuma incompatibilidade de princípio o impede de sê-lo. Pelo contrário, pode-se identificar uma convergência no discurso de negação da prática política democrática entre o populismo, que propositalmente confunde oposição ao líder e oposição à pátria, e o caráter cogente como as medidas políticas do liberalismo econômico comumente se impõe, sendo acusada de irracional por seus tecnocratas qualquer forma possível de oposição (MUDDE, 2021, 590). Também se pode observar o populismo como uma consequência de políticas econômicas liberalizantes que solapam as bases de mecanismos redistributivos e de promoção do bem-estar social, os quais representaram algum avanço rumo ao ideal de reciprocidade nas sociedades capitalistas contemporâneas, cujo abandono, conforme mencionado na primeira seção, costuma gerar o ressentimento do qual o populismo se alimenta. Nesse último caso, o apoio social a um regime que une populismo e liberalismo econômico só perdura enquanto for eficaz o discurso que culpar algum bode

expiatório pelas mazelas, ou os cidadãos internalizarem a ideia de que são culpados pelo próprio sofrimento (PINZANI, 2023).

Com isso, importa ressaltar, não se quer rejeitar o possível – e frequente – casamento entre o populismo político e populismo econômico, que podemos brevemente caracterizar como a negação de toda evidência bem assentada pela ciência econômica da relação entre meios e fins em nome de medidas demagógicas que servem muito antes como performance do líder na encenação de sua eterna luta pelos interesses do povo contra a elite corrupta do que como forma efetiva de resolução de problemas reais (como, por exemplo, o tabelamento de preços para a contenção da inflação). Mas isso opõe-se antes ao liberalismo político em sua defesa dos padrões de justificação pública também no que diz respeito ao uso teórico da razão (RAWLS, 2005, 54-58, 487), do que ao liberalismo econômico. O discurso econômico que promete prosperidade a todos com a desregulamentação do mercado e o fim das políticas sociais, além de incompatível com o liberalismo político pelos seus efeitos de aumento descontrolado das desigualdades, também com ele entra em conflito por ser uma forma de populismo econômico tal como caracterizado há pouco. Deve-se apenas estranhar a popularidade que esse tipo de discurso desfruta nos dias de hoje.

Considerando o fato de o ideal de reciprocidade do liberalismo político não ter sido satisfatoriamente realizado em nenhuma sociedade, o que semeou o terreno inclusive para ascensão dos regimes populistas que o rejeitam, cabe a pergunta de por que a promoção da igualdade retrocedeu em vez de avançar nas últimas décadas, precisamente quando era de se esperar que, com o sufrágio universal, o interesse da maioria, que em tese seria favorecido com a redução das desigualdades e da concentração de renda, tomaria conta do governo. Na próxima seção, não tenho a intenção de oferecer uma resposta a esse problema, que certamente tem múltiplos fatores, mas apenas de mostrar que a reforma das instituições políticas típicas do liberalismo pode ser feita em nome do ideal do liberalismo político. Nem sempre propostas de tal tipo, portanto, devem ser tachadas de populistas. No entanto, isso não significa dizer que estão isentas de risco, principalmente o de serem manipuladas por quem está interessado apenas em eliminar os freios e contrapesos ao próprio poder alegando favorecer a expressão da soberania popular.

É possível denunciar um arranjo institucional liberal em nome do liberalismo político?

A proteção dos direitos e liberdades individuais inerentes ao liberalismo político exige uma estrutura institucional que separe o momento de criação das regras jurídicas do momento da sua aplicação aos casos individuais. Apenas assim as decisões sobre conflitos podem ter fundamento em critérios preestabelecidos que são iguais para todos, não correspondendo a um ato arbitrário da autoridade julgadora (a qual seria, ao mesmo tempo, aquela que estabeleceria, caso a caso, os critérios de tratamento). Uma tal exigência decorre do próprio ideal de Estado de Direito presente na tradição liberal desde autores como John Locke, ainda que menosprezado por alguns libertários contemporâneos que fazem uso de sua teoria (MACDONALD, 2024).

No entanto, o que deve ser exigido como critério de legitimação dos procedimentos pelos quais regras jurídicas são introduzidas e modificadas é menos claro. Sabemos, por exemplo, que, em algum momento, os cidadãos devem participar desse processo na condição de livres e iguais, ainda que indiretamente. Se for por meio de eleições, o voto de cada adulto deve contar tanto quanto o voto de qualquer outro. Mas a avaliação mais precisa sobre as credenciais democráticas de um ou outro arranjo parece não admitir considerações em abstrato. Os princípios de justiça de Rawls, por exemplo, seriam, em tese, compatíveis com a grande maioria dos procedimentos existentes nos países que costumamos classificar como minimamente democráticos, muito embora nenhum deles esteja nem sequer próximo do seu ideal de sociedade bem ordenada.

Talvez, em uma sociedade liberal bem ordenada – em que todos têm seus direitos e liberdades protegidos, desfrutam uma igualdade equitativa de oportunidades, possuem os recursos materiais que permitem o seu pleno desenvolvimento como cidadãos autônomos e não possuem grande disparidade de renda e riqueza –, todos esses arranjos institucionais possam mesmo, em princípio, gozar de legitimidade e preservar o caráter justo da cooperação social. Todavia, o contexto das sociedades reais é um contexto não-ideal, em que cabe a pergunta se as instituições políticas, em tese legítimas, não estariam contribuindo para perpetuar as graves desigualdades existentes.

Não precisaríamos para isso remontar a um dos momentos fundacionais daquilo que hoje chamamos democracia representativa, a constituição dos Estados Unidos de 1787, e à fundada suspeita levantada por autores como Charles Beard de que as instituições foram pensadas, entre outras coisas, como forma de conter a vontade popular em nome dos interesses da classe proprietária.¹³ Bastaria analisar o desenvolvimento institucional latino-americano desde o século XIX e observar o contraste entre a inclusão de cada vez mais direitos sociais nas constituições, a qual

raramente foi na prática eficaz, ao mesmo tempo em que o povo, de algum modo, era afastado dos mecanismos efetivos de poder. Nunca se teria reformado suficientemente aquilo que o politólogo argentino Roberto Gargarella apelidou de a “casa de máquinas da constituição” (GARGARELLA, 2010, 185-186, 197-199).

Sociedades marcadas pela desigualdade extrema e pela miséria de grande parte de sua população necessitariam de reformas estruturais e de uma série de políticas públicas para avançarem na direção do ideal liberal de reciprocidade. Entretanto, o sistema institucional parece colocar freios a qualquer governo que tenha planos mais ambiciosos de colocar isso em prática. Não apenas as regras do jogo eleitoral favoreceriam a eleição de um parlamento conservador mesmo nos casos de vitória de uma chapa presidencial progressista, como também muitas vezes o poder judiciário viria a impedir medidas de combate à desigualdade mais contundentes com fundamento na defesa do direito de propriedade e do direito adquirido. Com isso, manteve-se, por exemplo, uma estrutura fundiária extremamente concentrada na maioria dos países, em contraste com o que se verifica na Europa.

A história dessas sociedades parece impor uma reforma da “casa de máquinas” como forma de viabilizar a legitimidade democrática nos termos do liberalismo político elaborado por Rawls. Entretanto, muitas vezes em que a reforma institucional foi posta em marcha, o ideal de reciprocidade serviu apenas como pretexto para solapar todo e qualquer contrapeso ao exercício da vontade de um líder. Em outras palavras, caracterizou-se muito mais como um movimento em oposição ao liberalismo político do que propriamente de adoção de mecanismos mais inclusivos de escolha social para possibilitar a criação das condições socioeconômicas para o exercício da autonomia política por todos os cidadãos, estivessem essas condições prejudicadas quer por políticas em favor da elite econômica, quer por medidas neoliberais de austeridade, ou – como ocorre no mais das vezes – pela mistura das duas coisas. Em outras palavras, foram movimentos de caráter nitidamente populista, ainda que possam ter tido algum sucesso em um primeiro momento, em um cenário econômico mais favorável, em reduzir a pobreza da população, como no caso da Venezuela.

Reestruturar as instituições pode trazer consigo o risco de perder-se o mínimo que uma democracia eleitoral ao menos garante: a possibilidade de retirar pacificamente do poder um mau governante, substituindo-o por um opositor. Mesmo quando o processo eleitoral continua a ser respeitado, arrisca-se ainda instituir o formato – tão caro aos populistas – de o vencedor adquirir todo o poder, sem freio e contrapeso institucional (ARATO & COHEN, 2022, 125). A preocupação deve ser redobrada se levarmos em

conta a possibilidade de se criar um Frankenstein institucional a partir de mudanças institucionais paulatinas, muitas vezes justificadas pela sua inspiração em democracias consolidadas. Cada mudança em si, em tese, seria inofensiva, se não desejável; quando somadas, seus efeitos antidemocráticos podem ser avassaladores em determinadas circunstâncias (SCHEPPELE, 2018).

Em suma, é possível, em certas circunstâncias, defender a reforma daquilo que se poderia reconhecer, em abstrato, como instituições tradicionais da democracia liberal com vistas ao cumprimento das promessas do próprio liberalismo político. Ou seja: nem toda denúncia da falta de acesso do povo ao poder necessariamente é feita com base na deturpação populista da noção de soberania popular. No entanto, cada alteração na sala de máquinas da constituição deve ser acompanhada de perto, questionando-se se ela tem como objetivo ampliar os direitos e oportunidades efetivas de participação política dos cidadãos, ou se se trata apenas de eliminar os entraves ao exercício da vontade do líder.

Considerações finais

Pretendemos ter mostrado que o populismo é essencialmente antiliberal no sentido de necessariamente rejeitar o liberalismo político – e, por conseguinte, a democracia –, mas que pode muito bem conviver com o liberalismo econômico. O que fica claro é que o liberalismo econômico, em sua forma pura, é incompatível com o liberalismo político, ao menos em sua formulação rawlsiana, fundada no ideal de reciprocidade. Quanto aos arranjos institucionais próprios à realização desse ideal, não há muito que possa ser dito abstratamente: é a avaliação do funcionamento real de cada democracia liberal que determinará se reformas são ou não necessárias, bem como se certas mudanças visam fortalecer a democracia ou se são apenas um subterfúgio para eliminar o controle público sobre um líder populista que reivindica encarnar a soberania popular.

Notas

1 Professor de Teoria do Direito do Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e de Filosofia Política e Jurídica do Programa de Pós-Graduação em Filosofia da mesma universidade. Agradeço aos colegas do Grupo Estado democrático de direito: bases normativas e diagnósticos de crise pelos debates que ensejaram a redação deste texto e ao CNPq pelo financiamento de nossas atividades. Versões anteriores de seções deste artigo foram apresentadas no XIX Congreso Interamericano de la SIF, na

Universidad de la República (Montevideu), e no V Encontro dos Pesquisadores de Filosofia Prática dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia do RS, na Universidade de Caxias do Sul. Agradeço aos participantes de ambos eventos pelas questões levantadas sobre o texto.

2 Como exceções, temos o exemplo de Jean-Luc Mélenchon na França, que preferiu assumir o rótulo de populista posto pelos seus críticos, bem como teóricos que reivindicam o seu papel no fortalecimento da democracia em contraposição à prática oligárquica observada na grande maioria das democracias liberais, como Ernesto Laclau e Chantal Mouffe.

3 Uma descrição do populismo contemporâneo semelhante a essa pode ser encontrada, com pequenas variações, em URIBINATI, 2019; WERNER-MÜLLER, 2016; KALTWASSER et al., 2017; ROSANVALLON, 2020; ARATO & COHEN, 2022.

4 O que não quer dizer que os líderes populistas, enquanto ainda encontram entraves institucionais à realização plena de sua vontade, não necessitem negociar com outras autoridades e forças sociais.

5 É amplamente conhecida a reconstrução racional que T. H. Marshall faz da lógica do surgimento histórico dos diversos tipos de direito, sendo que os direitos civis, como a liberdade de consciência e expressão, fazem parte das condições sociais que favoreceram a universalização dos direitos políticos (MARSHALL, 1950, 10-27).

6 Talvez a versão mais famosa da apropriação dessa tese à esquerda tenha se dado por Chantal Mouffe, que não chega a afirmar uma incompatibilidade, mas nega a mútua dependência entre democracia e liberalismo: "De um lado, temos a tradição liberal, constituída pelo Estado de Direito, a defesa dos direitos humanos e o respeito à liberdade individual; do outro, a tradição democrática, cujas principais ideias são a igualdade, a identidade entre governantes e governados e a soberania popular. Não há uma relação necessária entre essas duas tradições distintas, mas apenas uma articulação histórica contingente" (MOUFFE, 2000, 2-3).

7 A aplicação da noção de lugar vazio de poder de Lefort como forma de compreender a que, na democracia contemporânea, se contrapõe o populismo pode ser encontrada em ABTS & RUMMENS, 2007.

8 "Os direitos individuais tipicamente liberais são elementos constitutivos da lógica democrática constitucional, pois garantem a irreducibilidade da diversidade da sociedade e impedem a imposição despótica de uma vontade tirânica da maioria. A soberania do povo, por sua vez, refere-se ao fato de que o processo democrático gera interpretações temporárias da identidade essencialmente aberta do povo. Essa identidade não reflete a vontade singular do povo como um coletivo, mas sim a identidade de uma comunidade que respeita a individualidade e a diversidade irreducíveis de seus cidadãos. Ao incluir a possibilidade de reforma constitucional, os processos democráticos podem evitar que os direitos constitucionais se tornem a encarnação dos interesses de um grupo específico na sociedade e, assim, se tornem despóticos. Somente a interdependência mútua entre os direitos

individuais e a construção democrática de interpretações temporárias da vontade do povo permite a realização da diversidade na unidade, que define as democracias constitucionais" (ABTS & RUMMENS, 2007, 413).

9 O governo de Javier Milei na Argentina seria o exemplo inequívoco disso, assim como se pode encontrar no governo de Jair Bolsonaro no Brasil, principalmente na figura de seu ministro Paulo Guedes, algo semelhante, embora de modo muito mais incoerente em seu discurso e errático em suas políticas econômicas.

10 É notória a colaboração de Milton Friedman e seus "Chicago boys" com a ditadura de Pinochet. Hayek justificou a deposição violenta de Allende em artigo publicado no jornal britânico *The Times*, dizendo que "uma democracia ilimitada é provavelmente pior do que qualquer outra forma de governo ilimitado... [A] escolha livre pode pelo menos existir sob uma ditadura que pode se limitar, mas não sob o governo de uma democracia ilimitada, que não pode", e no jornal chileno *El Mercurio*, para o qual disse em entrevista preferir "um ditador liberal do que um governo democrático desprovido de liberalismo" (FARRANT & MCPHAIL, 2014, 332-333).

11 Hayek concebe liberdade como ausência de coerção (HAYEK, 2011, 57), e coerção apenas como "um controle do ambiente ou das circunstâncias de uma pessoa por outra, de tal modo que, para evitar um mal maior, ela seja forçada a agir não de acordo com um plano coerente próprio, mas para servir aos fins de outrem." (HAYEK, 2011, 71). Sobre a inaplicabilidade do conceito de coerção à situação econômica de necessidade (exceto em casos de monopólio), o autor é bastante claro: "Mesmo que a ameaça de fome para mim e talvez para minha família me obrigue a aceitar um trabalho desagradável por um salário muito baixo, mesmo que eu esteja 'à mercê' do único homem disposto a me empregar, não sou coagido por ele nem por ninguém" (HAYEK, 2011, 204).

12 Samuel Freeman identifica, na obra de Rawls, cinco pontos de incompatibilidade entre seu liberalismo político e o liberalismo econômico puro:

"(a) Em primeiro lugar, o sistema político deve ser "suficientemente independente dos interesses sociais e econômicos", e deve haver "financiamento público das eleições" e outras medidas para garantir essa independência (PL, LVIII, ênfases adicionadas). Propriedades e outras qualificações irrelevantes para o exercício do direito de voto são proibidas, uma vez que não satisfazem o critério da reciprocidade. Isso pressupõe não apenas um sufrágio universal e que o sistema político seja democrático – o que pode ser satisfeito por várias concepções – mas, mais importante, que "as liberdades políticas [em si mesmas] e o acesso justo ao processo político" também sejam incluídos entre as liberdades básicas iguais, estando assim em pé de igualdade com as demais (PL, LVII, n. 36, ênfase adicionada).

(b) A segunda instituição listada por Rawls para satisfazer o princípio da reciprocidade e prevenir desigualdades excessivas são aquelas que garantem “uma certa igualdade equitativa de oportunidades, especialmente na educação e na formação” (PL, LVII, ênfase adicionada). Igualdade formal de oportunidades, assim como proteção meramente formal das liberdades básicas iguais, não é suficiente. Por “uma certa igualdade equitativa de oportunidades”, Rawls flexibiliza as exigências rigorosas da igualdade equitativa de oportunidades requeridas pela “igualdade democrática” em Uma teoria da justiça, §§ 12–13, que demandam uma igualdade substantiva mais estrita de oportunidades educacionais e de emprego,

além de acesso justo aos “benefícios da cultura”. Talvez a igualdade equitativa de oportunidades, como descrita pela posição que Rawls chama de “igualdade liberal”, seja suficiente, com oportunidades educacionais e de emprego em níveis reduzidos (TJ 1999, 63).

(c) Uma “distribuição decente de renda e riqueza”, que assegure a todos os cidadãos “os meios polivalentes necessários para que aproveitem de forma inteligente e eficaz suas liberdades básicas” (PL, LVII, ênfase adicionada). Rawls afirma que isso vai muito além de provisões públicas adequadas para alimentação, vestuário e moradia e de simplesmente satisfazer necessidades básicas. Deve permitir o exercício informado e eficaz de todas “as liberdades e oportunidades básicas”, incluindo as liberdades políticas e o acesso justo ao processo político (PL, LVII, n. 36).

(d) “A sociedade como empregador de última instância.” Isso permite que os cidadãos tenham “um senso de segurança de longo prazo e a oportunidade de trabalho e ocupação significativos”, o que Rawls considera uma condição para a “autoestima dos cidadãos”. Isso implica que as bases sociais da autoestima estão entre os interesses fundamentais ou bens sociais primários para os cidadãos em todas as concepções políticas razoáveis. Pois, sem “um senso de segurança de longo prazo e a oportunidade de trabalho e ocupação significativos”, os cidadãos sentem que não são membros da sociedade, mas, em vez disso, “estão simplesmente presos nela. Isso leva à amargura, ao ódio de si mesmo e ao ressentimento” (PL, LVII).

(e) Finalmente, “assistência básica à saúde garantida [para] todos os cidadãos” é um requisito das concepções políticas razoáveis. Assim como uma renda e riqueza adequadas, ela também é necessária para o exercício efetivo das liberdades básicas e das oportunidades justas (PL, LVII).” (FREEMAN, 2023, 267-268).

13 O autor logo no início de sua obra descarta a falsa ideia de que temas de direito constitucional não teriam nenhuma relação relevante com interesses econômicos: “Mas pode-se dizer que o direito constitucional é um ramo peculiar do direito; que não se ocupa primariamente da propriedade ou das relações de propriedade, mas sim dos órgãos de governo, do sufrágio, da administração. A superficialidade dessa visão torna-se evidente em um segundo olhar. Na medida em que o objetivo primordial de um governo, além da mera repressão da violência física, é a formulação das regras que determinam as relações de propriedade entre os membros da sociedade, as classes dominantes, cujos direitos serão assim definidos, devem necessariamente obter do governo regras que sejam compatíveis com os interesses mais amplos necessários à continuidade de seus processos

econômicos – ou então devem elas próprias controlar os órgãos de governo.” (BEARD, 1960, 13). O caráter elitista das democracias representativas contemporâneas é salientado por Nadia Urbinati (URBINATI, 2019, 69-71).

Referências

ABTS, K.; RUMMENS, S. Populism versus Democracy. *Political Studies*, v. 55, n. 2, p. 405–424, jun. 2007.

ARATO, A.; COHEN, J. L. *Populism and civil society: the challenge to constitutional democracy*. New York: Oxford University Press, 2022.

BEARD, C. *An economic interpretation of the constitution of the United States*. New York: MacMillan, 1960.

FARRANT, A.; MCPHAIL, E. Can a Dictator Turn a Constitution into a Can-opener? F.A. Hayek and the Alchemy of Transitional Dictatorship in Chile. *Review of Political Economy*, v. 26, n. 3, p. 331–348, 3 jul. 2014.

FREEMAN, S. Reasonable Political Conceptions and the Well-Ordered Liberal Society. Em: WEITHMAN, P. (Ed.). *Rawls's A Theory of Justice at 50*. 1. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2023. p. 257–276.

GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, v. 56, p. 167–98, 1955.

GARGARELLA, R. *The legal foundations of inequality: constitutionalism in the Americas, 1776-1860*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HAYEK, F. A. *The constitution of liberty: the definitive edition*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

LEFORT, C. *L'Invention démocratique: les limites de la domination totalitaire*. Paris: Librairie générale française, 1983.

LEFORT, C. *Essais sur le politique, XIXe-XXe siècles*. Paris: Editions du Seuil, 1986.

MACDONALD, P. B. C. O Estado mínimo é um Estado de direito? Nozick contra Locke. *DoisPontos*, v. 21, n. 1, 9 ago. 2024.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

MOUFFE, C. *The democratic paradox*. London New York: Verso, 2000.

MUDDE, C. Populism in Europe: An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism (*The Government and Opposition* /Leonard Schapiro Lecture 2019). *Government and Opposition*, v. 56, n. 4, p. 577–597, out. 2021.

MÜLLER, J.-W. *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

PINZANI, A. Clash of Narratives: The Neoliberal Systemic Doctrine as Cause of Second-Order Suffering. Em: QUINTANA, L.; SÁNCHEZ MADRID, N. (Eds.). *Neoliberal techniques of social suffering: political resistance and critical theory from Latin America and Spain*. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2023.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Rev. ed., 5.-6. printing ed. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 2003.

RAWLS, J. *Political liberalism*. Expanded ed. New York: Columbia Univ. Press, 2005.

ROSANVALLON, P. *Le siècle du populisme: histoire, théorie, critique*. Paris: Éditions du Seuil, 2020.

ROVIRA KALTWASSER, C. et al. (EDS.). *The Oxford handbook of populism*. First edition ed. Oxford, United Kingdom; New York: Oxford University Press, 2017.

SCHMITT, C. *The crisis of parliamentary democracy*. 3. printing ed. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992.

SCHMITT, C. *The concept of the political*. Expanded ed. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

SCHMITT, C. *Constitutional theory*. Durham: Duke University Press, 2008.

URBINATI, N. *Me the people: how populism transforms democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2019.