

## Artigos

Recebido: 17.08.2017

Aprovado: 25.09.2017

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v6i1.3995>

1 Universidade Federal de Mato  
Grosso do Sul  
(UFMS)  
Campo Grande, MS



## Crise de representatividade e Neopopulismo: uma regressão aos direitos humanos

*Igor Santos<sup>1</sup>*

### RESUMO

O surgimento do Estado Moderno e da democracia enquanto forma de governo modificou a relação entre soberanos e súditos em todo o mundo ocidental. Porém, mesmo na democracia representativa é nítida a existência de uma elite política, que se mantém no poder após diversos períodos eleitorais. Através de uma metodologia indutiva, utilizando-se de uma pesquisa bibliográfica-documental, foi possível compreender como funciona uma das estratégias dessa elite para se manter no poder, principalmente após a redemocratização: o populismo. A pergunta que este trabalho pretende responder é: o neopopulismo consiste em um risco para os direitos humanos? Conclui-se que estas estratégias para manutenção do poder político levam, senão a um recrudescimento, ao menos a uma limitação dos direitos humanos e sua compreensão jurídica.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Democracia Representativa; Populismo; Política.

## Representativeness crisis and neopopulism: a regression to human rights

### ABSTRACT

The emergence of the Modern State and democracy as a form of government changed the relationship between sovereigns and subjects throughout the Western world. However, even in representative democracy the existence of a political elite, which remains in power after several electoral periods, is clear. Through an inductive methodology, using a bibliographical-documentary research, it was possible to understand how one of the many strategies this elite uses to stay in power, mainly after the re-democratization: populism. The question that this paper intends to answer is: is neopopulism a human rights risk? It is concluded that these strategies for the maintenance of political power lead, if not into an impairment, at least into a limitation of human rights and their legal understanding.

**Keywords:** Human Rights; Representative Democracy; Populism; Politics.

### Introdução

O presente trabalho faz parte do projeto de pesquisa da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal de Mato

Grosso do Sul (UFMS) denominado “Direitos Fundamentais, Direito Constitucional e Desenvolvimento Sustentável.”

Os direitos humanos são a base das constituições dos Estados modernos ocidentais. A própria concepção e forma de governo democrático que veio sendo desenvolvida e aprimorada desde as Revoluções Francesa e Americana foram lapidadas pela compreensão destes direitos e positivamente deles como necessários e universais. Porém, a apatia social, causa da crise de representatividade, trouxe nefastos efeitos nas instâncias políticas brasileiras.

A formação de uma elite política, com projetos pessoais de poder acaba por minar o debate público em torno de propostas sensíveis, e, na busca pela legitimação e continuidade de seus mandatos, legisladores utilizam ferramentas neopopulistas por meio de um discurso carismático e, sob o pretexto de obedecer aos interesses e clamores populares, estabelecem regras e propõem projetos de legislação que vão diretamente de encontro a dados estatísticos e aos direitos humanos estabelecidos e conquistados durante os séculos.

Neste trabalho, com uma de uma pesquisa bibliográfica-documental foram utilizados livros acadêmicos, artigos de periódicos e de jornal para, mediante um método indutivo, demonstrar como a atuação legislativa com participação popular nos moldes que está sendo praticada, sem aprofundamento de debates e sem voz aos especialistas nas áreas diretamente envolvidas, produzindo efeitos nefastos como regressão de direitos básicos, utilizando-se como referencial a redução da maioria penal.

Por fim, a título de conclusão, define-se que é necessária a participação popular, porém ela deve ser balizada pelos direitos humanos e direcionada para que a população possa compreender claramente os aspectos envolvidos em cada tomada de decisões, para que não sejam feitas escolhas temerárias guiadas por projetos pessoais ou classistas de neopopulistas.

Apenas através desta melhoria do debate, buscando conscientizar a população acerca não apenas dos temas debatidos, mas dos interesses que guiam a pauta pública, será possível minimizar os efeitos negativos da agenda neopopulista e salvaguardar os direitos humanos.

### **A democracia moderna e crise de representatividade**

O processo legislativo tem tanta importância quanto a própria legislação positiva de um Estado. A forma com que a legislação é construída, a escolha dos atores neste processo, os seus procedimentos de aprovação em ciclos e a influência da população civil nos debates é quem vai determinar não apenas se o sistema é democrático como quão democrático ele é. A democracia numa visão moderna é mais do que apenas a simples participação social na escolha de representantes ou até mesmo de legislações.

Modernamente, quando se fala em democracia, este conceito se distancia cada vez mais do realizado na Grécia Antiga, na qual apenas alguns participavam e dedicavam todo o seu dia voluntariamente debatendo questões legais, jurídicas e sociais. Thomas Paine (1792, p. 71) considera que no momento em que o governo absolutista dos reis começou a ser questionado mais fortemente dentro das academias,

delineou-se uma série de diferenciações entre o governo existente à época e o governo considerado ideal:

Government, on the old system, is an assumption of power, for the aggrandisement of itself; on the new, a delegation of power for the common benefit of society. The former supports itself by keeping up a system of war; the latter promotes a system of peace, as the true means of enriching a nation. The one encourages national prejudices; the other promotes universal society, as the means of universal commerce. The one measures its prosperity, by the quantity of revenue it extorts; the other proves its excellence, by the small quantity of taxes it requires.”<sup>1</sup>

Quem sintetiza bem o funcionamento de um governo desta forma democrático é Michel Foucault (2009): em vez de confiscar liberdades ele se concentra em produzi-las e mantê-las, encontrando métodos considerados toleráveis para dirigir a conduta de seus cidadãos, acrescentando-se, como bem notado por Paine (1792) a ideia de escolher os representantes políticos em ciclos periódicos, inexistente nas democracias antigas que se torna natural a partir do desenvolvimento de relações mais complexas e do crescimento populacional e territorial do Estado. Nesta conceituação de uma verdadeira democracia Norberto Bobbio (2004, p. 328) aponta o que faria uma dela apenas uma formalidade, ou seja, inexistente no cotidiano social, mesmo que presente nas codificações legais:

A democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo. Como a democracia formal pode favorecer uma minoria restrita de detentores do poder econômico e, portanto, não ser um poder para o povo, embora seja um Governo do povo, assim uma ditadura política pode favorecer em períodos de transformação revolucionária, quando não existem condições para o exercício de uma Democracia formal, a classe mais numerosa dos cidadãos, e ser, portanto, um Governo para o povo, embora não seja um Governo do povo.

Ainda neste sentido, para compreender esta vontade popular formada em um debate vigoroso e aberto, para que se garanta um governo democrático, Raoni Bielschowsky (2011, p. 9332) afirma que:

o valor absoluto da democracia contemporânea não será outro que não o valor culturalmente desenvolvido e apreendido da **igual liberdade** de cada indivíduo. Sem a ambição e o respeito a essa fundamentação axiológica, não haverá qualquer democracia, mesmo respeitados todos os mecanismos procedimentais. Estes são instrumentos acessórios – ainda que via de regra necessários – para atingir o valor da **igual liberdade** dos sujeitos, porém não bastantes para caracterizar um regime enquanto democrático. (grifos do autor)

Ao se falar em uma democracia material, há a valorização de uma ideia em que haja igual respeito entre os indivíduos da forma que a maioria deve, de maneira consciente em um processo racional, se colocar no lugar da minoria ao decidir, colocando não só os seus interesses em jogo, mas fazendo uma análise consequentialista das decisões políticas.

Como Bobbio e Matteucci (1998, p. 258) bem pontuam, a democracia como a conhecemos é “um complexo processo de formação da vontade política que, partindo dos cidadãos, passa pelos partidos e pela assembleia e culmina na ação do governo limitada pela lei constitucional”, integrando vontades dos cidadãos por intermédio dos seus representantes eleitos em defesa dos direitos humanos.

---

<sup>1</sup> Tradução livre: O governo, no sistema antigo, é uma pretensão de poder, para o engrandecimento de si próprio; no novo, uma delegação de poder para benefício comum da sociedade. O antigo, se sustenta através de um sistema de guerra; o novo promove um sistema de paz, como significado de enriquecimento da nação. O primeiro encoraja prejuízos nacionais; o outro promove uma sociedade universal, como meio de comércio universal. O primeiro mede sua prosperidade pela quantidade de receita que extorque; o outro, prova sua excelência pela pequena quantidade de impostos que requer.

Robert Dahl (2001) estabelece cinco critérios do procedimento democrático para ele se tornar efetivo, não apenas formal, dando parâmetros para que os estudos acerca da factual democratização da sociedade se desenvolvam, sendo eles: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.

A ideia dos próprios cidadãos imporem regras a si mesmos é fundamental, pois nada expressa mais a soberania (desta vez, popular) do que os próprios indivíduos escolherem, ainda que por meio de representantes democraticamente eleitos, as regras que irão reger sua sociedade. Desta forma, os conceitos de democracia e Estado de Direito estão, portanto, relacionados, conforme demonstra José Afonso da Silva (2015, p. 114):

A democracia, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente do que o de Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal. A superação do liberalismo colocou em debate a questão da sintonia entre o Estado de Direito e a sociedade democrática. A evolução desvendou sua insuficiência e produziu o conceito de Estado Social de Direito, nem sempre de conteúdo democrático. Chega-se agora ao Estado Democrático de Direito que a Constituição acolhe no art. 1 como um conceito-chave do regime adotado, tanto quanto o são o conceito de Estado de Direito Democrático da Constituição da República Portuguesa (art. 2) e o de Estado Social e Democrático de Direito da Constituição Espanhola (art. 10).

O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, por que, em verdade, revela um conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo.

Por emanar da vontade popular, a Constituição como regra fundamental da sociedade, deve ser imperiosamente seguida, pois *“si la sociedad se autoimpone ciertas reglas de juego, ello significa que quiere que tales reglas sean respetadas”*<sup>2</sup> (GARGARELLA, 1996, p. 148-149).

Esse Estado Democrático de Direito deve obedecer certos princípios para que consiga atingir seus objetivos, dentre eles a igualdade entre os cidadãos para obter uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja garantia geral da vigência e eficácia dos direitos humanos em todo o círculo de vida. Isso significa que a decisão da maioria não deve ser vista como único fundamento para o direito positivado.

Para alcançar a justiça essa democracia moderna não pode simplesmente se tornar uma alçada de decisão majoritária, conforme se extrai de Alexis de Tocqueville (1961), quando analisa a sociedade norte-americana do séc. XIX. O autor levantou pontos de preocupação com o poder ilimitado garantido à maioria e como este poder poderia gerar uma tirania da maioria, esmagando os direitos de minorias sub-representadas em cargos públicos. Neste sentido Henry David Thoreau (2016, p. 10) também é crítico direto:

(...) um governo no qual a maioria decida em todos os casos não pode se basear na justiça, nem mesmo na justiça tal qual os homens a entendem. Não poderá existir um governo em que a consciência, e não a maioria, decida virtualmente o que é certo e o que é errado? [...] Penso que devemos ser homens, em primeiro lugar, e depois súditos. Não é desejável cultivar pela lei o mesmo respeito que cultivamos pelo direito.

<sup>2</sup>Tradução livre: “Se a sociedade se autoimpõe as regras do jogo, significa que quer que essas regras sejam respeitadas”.

Thoreau demonstra ainda como a legitimação da decisão majoritária *per se* é mantenedora do *status quo* social, impedindo reformas profundas no sistema e permitindo a perpetuação de injustiças sociais (2016, p. 15) – o que iria de encontro ao próprio ideal democrático: “Quando a maioria finalmente votar a favor da abolição da escravidão, será porque ela lhe é indiferente ou porque não haverá senão um mínimo de escravidão a ser abolida por meio de seu voto”.

John Stuart Mill (*in* ELSTER & SLAGSTAD, 1999, p. 254-255) reforça a ideia que é conhecida hoje como ‘ditadura da maioria’ e se esforça para demonstrar a importância de se conter o domínio das elites políticas:

*La democracia es el gobierno por discusión pública y no sólo la imposición de la voluntad mayoritaria. El desacuerdo público es instrumento esencial del gobierno popular. No cualquier “voluntad”, sino aquella voluntad formada em debate vigoroso y abierto debería recibir autoridade soberana. El derecho a la oposición legalmente garantizado es, por tanto, norma fundamental del gobierno democrático; aporta um requisito esencial para la formación de una opinión pública democrática. Los ciudadanos, sin verse amenazados o privados de sus medios de vida, deben poder articular y defender publicamente opiniones políticas heterodoxas. El consentimiento no tiene ningún sentido sin garantías institucionales de impugnación para dissentir. La soberanía popular no tiene ningún significado sin reglas que organicen y protejan el debate público.<sup>3</sup>*

Porém o sistema democrático representativo como o presente e citado anteriormente por Paine, guarda particularidades que podem desvirtuá-lo, principalmente relativos à sua periodicidade de eleições.

Quando começa a explicar acerca da democracia representativa e o voto, Joaquim Brasil (1931, p. 27) afirma categoricamente que “é raro que o critério popular a empregue [a liberdade] com precisão e propriedade. O público em geral, e cada um de nós, que o compomos, confundimos vulgarmente liberdade com commodidad [sic]”. O autor ainda justifica a relação entre democracia antiga e moderna, aproximadas pelo ideal de participação de cidadãos e afastadas pela complexidade das relações e instituições sociais modernas (1931, p. 32): “A democracia moderna é sem dúvida o desdobramento da antiga, mas as apparencias de ambas são tão divergentes entre si como as da semente das da arvore robusta em que se transformou [sic]”. Com respeito ao questionamento acerca do governo, ou ditadura, da maioria, Brasil ainda afirma (1931, p. 52-53) que, em sua visão, “não há superioridade numérica que resista à evidência, salvo quando não se tratar de povo sequer medianamente civilizado”, e que tais posicionamentos controversos seriam revistos através da argumentação política entre os eleitos, os quais convenceriam os seus eleitores, sendo este o ponto do autor para refutar o plebiscito como mais democrático que a decisão tomada por representantes: a ausência de conhecimento técnico e de debate metódico para balizar as decisões e votos individuais.

Porém a representatividade também tem suas dificuldades. O autor anota, acerca da democracia indireta (a eleição de representantes cuja função será eleger os detentores dos cargos executivos ou legislativos),

---

<sup>3</sup> Tradução livre: “A democracia é o governo por discussão pública e não somente pela imposição de uma vontade majoritária. O desacordo público é instrumento essencial do governo popular. Não é qualquer ‘vontade’, senão aquela formada através de um debate vigoroso e aberto que deveria receber autoridade soberana. O direito à oposição legalmente garantida é, portanto, uma norma fundamental do governo democrático; comporta um requisito essencial para a formação de uma opinião pública democrática. Os cidadãos, sem ver-se ameaçados ou privados de seus meios de vida devem poder articular-se e defender publicamente opiniões políticas heterodoxas. O consentimento não tem nenhum sentido sem garantias institucionais de impugnação para discordar. A soberania popular não tem nenhum significado sem regras que organizem e protejam o debate público”.

e aqui transpõe-se com certa liberdade contextual, porém grande eficácia argumentativa, que (1931, p. 104):

A experiencia diz que o que predomina na escolha dos eleitores do segundo grau é cousa bem diferente da capacidade, que tão candidamente se confia que será o unico movel de preferencia: ha de ser antes, e sempre é realmente em grande parte, a chamada influencia popular, baseada no dinheiro, na caudilhagem da força, ou na que lisongea o facil espirito das turbas e as anulla; é a preocupação de segurar os vacillantes, de contentar os pretenciosos, de soprar a tola vaidade dos fátuos [sic].

Uma das grandes problemáticas pelos quais passam vários governos democráticos (e em especial para este estudo o Brasil) é a crise na representatividade, por motivos semelhantes a essa crítica realizada pelo autor. Diogo Moreira Neto (1992) aponta que os problemas relativos à representatividade política se encaixam em três principais categorias: apatia política (o cidadão não é estimulado à participação); abulia política (o cidadão se recusa a participar); e acracia política (o cidadão está proibido de participar).

Tais fatores, presentes em maior ou menor grau em uma sociedade levam a uma manutenção do *status quo*, impedindo reformas abrangentes e profundas, como demonstra Dahl (1961), ao afirmar que as regras que são apoiadas por apenas uma minoria rica e educada e contestada pelo resto dos eleitores têm certamente maior probabilidade de perdurar do que regras que são apoiadas por uma maioria pobre e não educada e contestadas pelo restante dos eleitores.

Esta mesma situação foi reconhecida por Carl Schmitt o qual afirmava que a democracia de massas e o sistema representativo instituído no Parlamento inglês já era no início do séc. XX incapaz de produzir a legitimidade democrática, existindo uma distinção entre eleitores e parlamentares que não condiz com a ideia de igualdade. Ele afirma (1996, p. 9):

... hoje já não se enfrentam como opiniões em discussão (*diskutierende Meinungen*), mas sim como poderosos grupos de poder social ou econômico, calculando os múltiplos interesses e suas possibilidades de alcançar o poder e realizando, a partir desta base fática, compromissos e coalizões. As massas são conquistadas através de um aparato de propaganda cujos melhores resultados estão baseados em um apelo às paixões e aos interesses imediatos.

Não há como se falar em democracia sem se falar em crise. A própria democracia pressupõe crises, embates, disputas. Mas quando a crise não se encontra no conteúdo ou na matéria em discussão, mas sim na forma em que os procedimentos ocorrem é necessário repensar o funcionamento do sistema.

### **O neopopulismo como estratégia de vencer a apatia social e manter o poder**

O afastamento popular da tomada de decisões políticas provoca dois efeitos numa democracia representativa: a criação de uma classe política, que sobrevive da política como profissão, desconectando-se da realidade social; e a necessidade dessa classe conquistar a atenção e votos periodicamente dessa população apática – e é por essa necessidade que cresce a atuação populista.

Neste trabalho se utiliza o conceito político de populismo, afastando-se do termo corrente em teorias econômicas, que adentrariam em um debate não tão relevante para as ideias aqui discutidas.



Antes mesmo de se falar sobre o populismo é importante destacar as considerações de Reinhard Bendix acerca da relação entre autoridades políticas e a elite econômica (1962, p. 356): “compromissos [...] que dão aos chefes locais completa autoridade sobre seus dependentes, na medida em que isto é compatível com os interesses fiscais e militares do governante”, o que demonstra promiscuidade entre o público e o privado na manutenção de autoridades políticas no poder e conveniência estatal com políticas que mantenham lideranças econômicas na elite.

Com esta ótica, pode-se analisar a história política do populismo no Brasil, movimento este que Torquato Di Tella (1970, p. 47) define como:

... um movimento político que desfruta do apoio do proletariado urbano e do campesinato, mas que não é resultado do poder autônomo organizacional de um ou outro desses dois setores. Ele é também apoiado por grupos de classe não trabalhadora, os quais defendem uma ideologia anti-status quo.

Tal definição, embora possa ser considerada correta, é ainda muito ampla. O populismo surge, em especial na América Latina segundo Maria Helena Capelato (2001), para ao mesmo tempo afastar o ideário comunista e estabelecer um Estado forte e personalista, com uma liderança carismática que estabelece legislações sociais sem modificar profundamente a lógica econômica.

A política brasileira era, até a primeira metade do séc. XX dominada por elites rurais mesmo durante a República Velha. Através de instrumentos como o voto público, coronéis locais e chefes políticos barganhavam eleições e influências com o eleitorado, continuando a manter-se no poder, como demonstra Victor Nunes Leal (1948), até a Grande Depressão nos EUA em 1929 e suas consequências na economia mundial, que culminou na ascensão de Vargas ao poder, que lá ficou durante 15 anos, e com a sua queda em 1946, Thomas Walker (1978, p. 76) afirma que houve um período efetivamente populista no Brasil, cujo marco jurídico foi a Constituição de 1946:

A Constituição de 1946 criou um sistema de representação proporcional que gerou uma multiplicidade de partidos desprovidos de consistência ideológica e programática. O personalismo, o carisma e o clientelismo tornaram-se muito importantes no processo político. A burocracia em todos os níveis criou empregos para os afiliados e instituições como o famoso ‘cabide de empregos’ floresceram.

Após o período ditatorial, bem como o colapso da União Soviética encerrando a tão temida ameaça comunista, o populismo perdeu a sua serventia para as grandes elites, que começaram a vê-lo já estabelecido, conforme afirma Jorge Ferreira (2011, p. 152) como um perigo aos seus próprios interesses:

... com o afastamento do risco comunista, [tendo em vista que] a presença de lideranças carismáticas marginais às elites políticas tradicionais à frente de Estados fortes passou a interferir de maneira negativa nos interesses dessas elites. Foi a partir daí que o conceito de populismo passou a receber uma carga pejorativa na esfera política, ganhando status negativo no senso comum.

Se, até o momento o populismo foi o vetor de transformações políticas que garantiram direitos sociais, a segunda geração de direitos humanos, definida por Celso Lafer (2006, p. 127):

A primeira geração de direitos viu-se igualmente complementada historicamente pelo legado do socialismo, cabe dizer, pelas reivindicações dos desprivilegiados a um direito de participar do “bem-estar social”, entendido

como os bens que os homens, através de um processo coletivo, vão acumulando no tempo. É por essa razão que os assim chamados direitos de segunda geração, previstos pelo *welfare state*, são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos – como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – têm como sujeito passivo o Estado porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los.

Exatamente por causa desses avanços sociais que as elites, até então coniventes com o populismo, lhes voltaram as costas. Liberais e autoritários de ambos lados do espectro político começaram a ver o populismo como resultado de “uma sociedade civil incapaz de auto-organização”, sendo necessário “um Estado que, armado de eficientes mecanismos repressivos e persuasivos, seria capaz de manipular, cooptar e corromper” (FERREIRA, 2001, p. 62).

É daí que vem a definição que encontra-se atualmente em dicionários, que o define como a “política fundada no aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo” (FERREIRA, 1999), sobre o qual Francisco Weffort (1981, p. 159) diz que “a peculiaridade do populismo vem de que ele surge como forma de dominação nas condições de vazio político, em que nenhuma classe tem a hegemonia e exatamente porque nenhuma classe se afigura capaz de assumi-la”.

Se o populismo pode ser entendido na história brasileira como uma forma de manutenção de autoridades políticas e elites econômicas, a partir da redemocratização, o neopopulismo segue o mesmo caminho.

Voltando à fala de Walker na página anterior, um dos problemas da sociedade da era pós-Vargas era a multiplicidade de partidos desprovidos de consciência ideológica e programática – mesmo efeito observado nos anos 90, conforme aponta Istvan Mészáros (2004, p. 14):

... não foram apenas os partidos comunistas ocidentais que àquela época se transformaram em tímidos partidos social-democratas da ordem estabelecida, buscando no colapso soviético a justificativa de sua dramática mudança de rota. Ao mesmo tempo, também os velhos partidos social-democratas dos principais países da Europa ocidental se transformaram em partidos conservadores de centro-direita, tornando-se indistinguíveis dos instrumentos políticos da ‘revolução thatcherista’.

Paul Cammack (2000) ao diferenciar o populismo clássico do surgido a partir da segunda metade da década de 1980 na América Latina, afirma que enquanto o primeiro, clássico, pressupunha uma quebra de conformação com a economia liberal e a oligarquia dominante, o doravante chamado neopopulismo emerge pelo neoliberalismo e a incerteza, e até mesmo angústia, sociais. Alexandre Nervo (2014, p. 198) afirma que este novo movimento se diferencia por não ser ligado às instituições:

O neopopulismo privilegiaria a esfera privada, como caminho para atingir os seguidores, deixando em segundo plano as manifestações coletivas na esfera pública. O apelo ao povo, bem como a suposta defesa de seus interesses, ganhariam respaldo por meio de aprovação aferida em pesquisas eleitorais e de satisfação pública com as respectivas gestões.

O autor continua, afirmando que a identificação com um líder específico (em vez de uma estrutura, seja partidária, seja de movimentos sociais) se identifica mais com uma democracia liberal, o que permite que o neopopulismo se dá “menos à mobilização por intervenções na realidade social, justificando possí-



veis medidas neoliberais com o aceno de benefícios sociais a médio e longo prazo” (2014, p. 199), abandonando a ênfase da distribuição de renda que era a marca principal do populismo clássico, até mesmo ao garantir os direitos sociais.

Edison Gomes & Firmino Oliveira Jr (2007, p. 13) afirmam que “estes governos [populistas] quase nunca conseguem se sustentar sem criar alianças com outros setores, sobretudo os oligárquicos [...] Vale ressaltar que as minorias sociais costumam ser vistas pelas classes dominantes, mais como um problema ou ameaça”. Os autores consideram, em seus estudos que os três primeiros presidentes após o período ditatorial foram populistas, conforme:

Fernando Collor de Melo (PRN – Partido da Reconstrução Nacional), Fernando Henrique Cardoso (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) tem discursos mais parecidos e repetidos do que se possa imaginar. A análise dos discursos de posse de cada um deles, demonstra como a busca pelo carisma supera a realidade ideológica de cada agremiação política. (p. 15)

Ao analisar conjuntamente este posicionamento político do neopopulismo, que se mostra mais palatável e em conformidade com interesse das elites econômicas que o populismo clássico e a sua busca por respaldo popular em pesquisas eleitorais e de satisfação pública, pode-se auferir que as figuras (notadamente os líderes) transitariam a depender dos seus índices eleitorais, entre políticas públicas sociais e liberais sem o apego a uma ideologia específica.

Rosa Marques & Áquilas Mendes (2006, p. 62) ao avaliarem o governo do presidente Lula (2002-2006), concluem que “do ponto de vista de classe, o governo Lula é um governo burguês que tem em sua direção tanto antigos líderes sindicais e intelectuais vinculados ao PT, como os mais convictos neoliberais”.

Ter como termômetro de políticas públicas a satisfação popular promove grandes dissociações entre as ações governamentais em diversos segmentos. Embora as ações e políticas desenvolvidas se operem em diversos segmentos sociais (tributos, legislação nas mais diversas áreas, execução de medidas, prioridades de investimento) a percepção popular é única, reunindo todos estes aspectos sem necessariamente ter o mesmo peso ou um ranking de prioridades entre eles.

Essa falta de ranqueamento (ou de percepção) dos cidadãos pelas medidas mais necessárias ou importantes trouxe o marketing político no início dos anos 90 no centro das atenções não apenas durante os períodos eleitorais, mas durante todo o mandato político, sendo um conjunto de ações cujo objetivo, conforme Gomes & Oliveira Jr (2007, p. 5) é: “vencer a eleição e manter o poder pelo maior número de dias possível”.

Estes riscos de políticas populistas (no sentido pejorativo do termo, ou seja, para alcançar aclamação das massas) é perfeitamente sumarizado por Jean-Jacques Rousseau (2006, p. 48), que manifestava desde o início da democracia moderna sua preocupação com a vontade popular: “o povo, por si, quer sempre o bem, mas nem sempre o reconhece por si só. A vontade geral é sempre reta, mas o julgamento que a guia nem sempre é esclarecido”, ao qual se acrescentam as preocupações de Giovanni Sartori (2001, p. 119), que afirma ser um erro “tentar atribuir poder a um povo despreparado, cada vez mais isolado e alienado de sua competência cognitiva para a política”.

Desta forma, o governo neopopulista se apresenta através do marketing político e alianças com elites econômicas com objetivo de perpetuar-se no poder, não se filiando a uma ideologia social como fez o populismo clássico porém ainda assim atingindo emocionalmente as massas populares, como maneira de se legitimar e legitimar as decisões tomadas, por mais retrógradas e prejudiciais que essas possam ser – e mais distantes do ideal de uma democracia substancial.

### A regressão de direitos humanos causada pela (in)satisfação popular

Como concluído na primeira seção, os perigos de se lidar com a vontade popular, principalmente em momentos de forte comoção, é que nem sempre ela leva ao melhor caminho para a própria sociedade. Luigi Ferrajoli, ao defender o garantismo penal como base da democracia e o próprio Estado de Direito (2002, p. 693-694):

(...) o Estado de direito equivale à democracia, no sentido que reflete, além da vontade da *maioria*, os interesses e necessidades vitais de todos. Neste sentido, o garantismo, como técnica de limitação e disciplina dos poderes públicos, voltado a determinar o que estes não devem e o que devem decidir, pode bem ser concebido como a conotação (não forma, mas) estrutural e substancial da democracia: as garantias, sejam elas liberais ou sociais, exprimem de fato os direitos fundamentais dos cidadãos contra os poderes do Estado, os interesses dos fracos respectivamente aos dos fortes, a tutela das minorias marginalizadas ou dissociadas em relação às maiorias integradas, as razões de baixo relativamente às razões do alto.

O processo legislativo se incluiria no que Nervo (2014, p. 215) afirma que ocorre com a divulgação de notícias acerca da política, tomada por emoções e na qual a “função informativa perde o seu espaço para a publicidade, podendo ainda servir como disfarce para investidas de cunho propagandístico”.

A tomada de decisões políticas neste espectro é precedida pelo estudo de impacto e planejamento de propagandas e campanhas publicitárias com intenção de vender os ideais propostos – levantamento realizado pelo jornalista Bruno Lupion (2017) do Jornal Nexo mostrou que o governo Temer gastou aproximadamente R\$54.1 milhões em apenas três campanhas publicitárias: teto do gasto público, balanço quadrimestral do governo e reforma da previdência, três temas extremamente controversos, cuja parcialidade sofre questionamentos judiciais, conforme aponta reportagem de João Grillo (2017) para o Consultor Jurídico.

Verifica-se que o neopopulismo traz então duas dificuldades para o alcance da democracia substantiva: a primeira, de satisfação de anseios populares anti-democráticos; a segunda, da manipulação da opinião pública por meio de campanhas publicitárias para a aceitação de políticas impopulares e de regressão de direitos já estabelecidos, ambos determinados pela importância dada à vontade popular.

A partir do momento em que o Legislativo se torna uma casa reacionária (que reage aos fatos e anseios), legisla-se com a emoção (e não com a razão), colocando o Legislativo como refém dos clamores populares. É sustentada nesses clamores que teorias e doutrinas sectaristas, que visam diferenciar classes de cidadãos, algo impensável para os direitos humanos, como é o caso do Direito Penal do Inimigo e o Processo Penal de Emergência.

Tais doutrinas vão de encontro aos direitos humanos e ao Estado de Direito em seus conceitos mais básicos apresentados na primeira seção, visando uma atuação diferenciada do Estado a depender de quem é a pessoa que está sendo acusada ou a acusação perante ela realizada, numa análise fortemente subjetiva.

Conforme apontam Günther Jakobs & Manuel Meliá, (2007, p. 29) “Certamente, o Estado tem direito a procurar segurança frente a indivíduos que reincidem persistentemente na comissão de delitos (...) ainda mais: os cidadãos têm direito de exigir do Estado que tome medidas adequadas”.

Sustenta o autor a sua tese com Hobbes e o Leviatã: para o contratualista, a obediência ao Estado, ao monstro marinho do caos, é a própria proteção do indivíduo, ou seja, o indivíduo que obedece a norma penal está se protegendo.

Desta forma, quando se trata de um tipo específico de indivíduo, se fala na “eliminação de um perigo: a punibilidade avança um grande trecho para o âmbito da preparação, e a pena se dirige à segurança frente a fatos futuros, não à sanção de fatos cometidos” (2007, p. 35-36). Logo após concluem os autores (2007): “um indivíduo que não admite ser obrigado a entrar em um estado de cidadania não pode participar dos benefícios do conceito de pessoa”, estabelecendo-se um critério para que o indivíduo seja considerado, nem mesmo um cidadão, mas uma pessoa, titular de direitos humanos básicos.

Embora tais construções sejam estranhas ao Estado Democrático de Direito, diversos remédios penais e processuais penais têm sido inseridos nas legislações positivadas, incluindo no Brasil sob justificativas do clamor popular e do sentimento de impunidade vigente na sociedade. Não é apenas na seara criminal que a busca por aprovação popular tem minado a própria democracia. Da mesma forma, o campo das políticas públicas vê-se ameaçado. Celina Souza (2006, p. 26) define políticas públicas como:

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

As políticas públicas tratam, então, das prioridades de ação estatal, definindo caminhos e referências que comporão os programas de governo e sua execução. Na esteira da conceituação de política pública, Souza afirma que “Não se defende aqui que o Estado (...) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse” (2006), sejam aqueles que estão no poder ou uma classe específica.

É na construção dessas políticas que se percebe, de fato, se o Estado é de Direito e se a democracia praticada é substancial: se as autoridades estatais estão conectadas com uma vontade popular maculada, conforme aponta Bobbio, a democracia se torna formal; se as autoridades buscam um debate equilibrado, conforme aponta Paine, a democracia se aproxima de uma maior conscientização e da realização dos direitos humanos.

Porém, o que se vê atualmente se distancia intencionalmente de um debate equilibrado, levando temas sensíveis como a redução da maioria penal. Guilherme Voitch (2011, s/p) traz em reportagem

que “em 2007, pesquisa encomendada pelo Senado Federal mostra que quase 90% da população dos brasileiros defendem a redução da maioria penal”, e, embora essa opinião seja desprovida de conhecimento jurídico, bem como sociológico e psicopedagógico.

Aponta Ana Lúcia Sabadell (2002, p. 212) que: “A maior parte dos cidadãos possui uma imagem parcial e incompleta sobre o sistema jurídico e, dessa forma, as respostas não refletem um conhecimento ou uma realidade do direito, mas somente uma opinião confusa e ideológica.”

Tal visão parcial do sistema jurídico acaba por produzir uma imagem desfigurada quando o cidadão encontra com situações em seu cotidiano que não encaixariam no seu conceito de justiça, como por exemplo, ao se tornar vítima de um menor infrator, como ver-se-á.

Mesmo assim, segundo o artigo de Voitch (2011), a pesquisa auxiliou a acelerar a votação de Projetos de Emenda à Constituição que buscam reduzir a maioria penal, a despeito de especialistas da área discordarem, explicando os efeitos para os parlamentares: a motivação apresentada pelos parlamentares é exatamente a pressão popular pela redução, independentemente dos efeitos negativos que essa mudança venha a trazer para adolescentes em situação de risco e para toda a sociedade.

Na questão da maioria penal é possível verificar como a busca por um resultado de alto impacto eleitoral (a aprovação da medida apresentada como solucionadora de uma crise de segurança) supera o próprio efeito previsto da medida.

Independentemente de diversas organizações internacionais (como a ONU, OAB, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, entre outras, conforme matéria de Carlos Madeiro, para o portal UOL, 2017) criticarem a redução da maioria penal, e a despeito da nota publicada pela Secretaria Nacional de Cidadania (parte do Ministério de Direitos Humanos) lançar nota de repúdio apresentando dados estatísticos, afirmando que apenas 4% do total dos crimes (deles, 1% dos homicídios totais) serem praticados por jovens entre 16 e 17 anos, alvos da medida, ainda há uma extensa propaganda de congressistas que afirmam ser a medida extremamente necessária e urgente.

Contrariando dados de pesquisas, por exemplo, a congressista Keiko Ota (PSB-SP) em entrevista à *Época* (2015) utiliza de afirmações genéricas, sem respaldo estatístico, afirmando que “temos visto que **quadrilhas de menores** de idade altamente organizados praticam crimes com extrema violência e crueldade, muitas vezes mais que adultos” e conclui baseando-se na percepção popular, dizendo “a PEC tem muitas chances de ser aprovada nesta legislatura por termos deputados sensíveis à **vontade popular** já demonstrada em pesquisas.”

Por fim, Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), também na *Época* (2015) utiliza de um exemplo solitário e descontextualizado, que, conforme pesquisa apresentada, responde a 1% dos casos (“um jovem brasileiro matou sua namorada com um tiro no rosto, pretextando ciúmes. Filmou o assassinato com o celular, compartilhou as imagens nas redes sociais e ocultou o cadáver.”) para formar a opinião pública como se este o fosse cotidiano – a própria que sustentará a aprovação da redução da maioria penal e afronta os direitos humanos.

Quando se busca a participação popular na forma de opinião pública, sem propor um debate, dar acessibilidade aos textos e contextualizar cada uma das possibilidades de escolha, admite-se o risco de que essa participação popular seja extremamente emotiva, relacionada com os contextos imediatos e que se dê vazão a discursos que vão de encontro aos direitos humanos.

### Considerações finais

Como se pode aferir dos textos citados a crise de representatividade e preocupação exclusiva dos representantes com a sua própria popularidade em vez de um comprometimento a própria democracia e com o Estado de Direito, é um problema antevisto desde as primeiras experiências da democracia representativa.

O ciclo vicioso entre a apatia política, em que o indivíduo não é instado a participar das decisões políticas leva a um crescimento do neopopulismo e do surgimento de figuras messiânicas, líderes carismáticos com discurso renovador, porém prática convencional.

As frustrações advindas deste relacionamento com líderes carismáticos provocam, ainda, um aumento na apatia, e na manutenção de uma elite política quase estamental. Como restou demonstrado durante o trabalho, a atividade neopopulista, além de ser a causadora da crise de responsabilidade, ainda é responsável pela regressão dos direitos humanos.

Esta elite, pelo desvio de finalidades da atividade legislativa em nome de seu *status* causa profundos impactos sociais, tanto imediatos quanto a longo prazo, tolhendo direitos humanos classificados nas várias gerações: a perda de garantias penais, a perda de direitos sociais, o dano ao meio ambiente, entre outros – impactos esses que merecem estudo particularizado, principalmente no que tange à manifestação popular que contraria os seus próprios interesses, como visto no caso da redução da maioria penal.

A simples redução não provocará resultados tangíveis que garantirão a redução da criminalidade nem mesmo a percepção popular acerca de uma sociedade mais segura, mas incorrerá no encarceramento de jovens, que serão afastados da sociedade antes mesmo que tenham possibilidades de se integrar – quiçá reintegrar.

Mesmo assim, a proposta é debatida através de exemplos isolados e posicionamentos genéricos e coletivos, sustentados por uma opinião pública formada por discursos ardorosos a despeito dos dados estatísticos.

Para combater o neopopulismo não basta apenas incentivar a participação direta da população no dia-a-dia da política. A simples participação popular não é uma resposta suficiente ao *status quo* político, podendo ser contraproducente e ter consequências socialmente devastadoras ao apoiar medidas que levem à regressão dos direitos conquistados durante o florescimento dos direitos humanos, época esta denominada por Bobbio de era dos direitos.

É necessário que essa participação pressuponha conscientização, formação política da população

participante, para que se persiga o ideal da democracia substancial, não apenas projetos de poder pessoais ou de classes específicas. Sem a melhoria do debate feito na sociedade as pressões populares que legitimarão os atos legislativos continuarão a ser contraproducentes com a própria democracia e o Estado de Direito.

## Referências

- BENDIX, Reinhard. **Max Weber: an intellectual portrait**. Nova Iorque: Doubleday, 1962.
- BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. Democracia procedimental e democracia substantiva: entre um relativismo axiológico absoluto e um absolutismo axiológico relativo. In: **XX Encontro Nacional do CONPEDI**. 2011. Belo Horizonte. Anais.... Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. p. 9324-9346.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986)
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12 ed. Brasília: UNB, 1999.
- BRASIL, Joaquim F. A. **Democracia representativa: do voto e do modo de votar**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.
- CALIXTO, Bruno. Keiko Ota: “A redução da maioria penal ajudará a combater a criminalidade”. **Revista Época**. Rio de Janeiro, 01 abril 2015. Atualizado em 04 abril 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/04/keiko-ota-reducao-da-maioridade-penal-ajudara-combater-criminalidade.html>>. Acesso em 20 setembro 2017.
- CAMMACK, Paul. The resurgence of populism in Latin America. **Bulletin of Latin American Research**. Winchester, v. 19, f.2, p. 149-161, abril 2000.
- CAPELATO, Maria Helena Rolim. Populismo latino-americano em discussão. In: FERREIRA, Jorge. (org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DAHL, Robert A. **Who governs?** New Haven: Yale University Press, 1961.
- ELSTER, Jon & SLAGSTAD, Rune. **Constitucionalismo y Democracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FERREIRA, Jorge. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: FERREIRA, J. (org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FERREIRA, Aloysio Nunes. A favor da redução da maioria penal. **Revista Época**. Rio de Janeiro, 02 abril 2015. Disponível em <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/04/favor-da-reducao-da-maioridade-penal.html>>. Acesso em 20 setembro 2017.
- GOMES, Edison. OLIVEIRA JR., Firmino G O. Collor, FHC e Lula: um discurso semelhante, na busca pelo populismo. In: II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. 2007. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Compolítica, s/p.
- GRILLO, João. Governo é condenado por fazer propaganda da reforma da previdência. **Consultor Jurídico**. São



- Paulo, 15 mar 2017. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2017-mar-15/governo-condenado-propaganda-reforma-previdencia>>. Acesso em 25 jul 2017.
- JAKOBS, Günther & MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1948.
- LUPION, Bruno. Quanto o governo gastou em propaganda para defender o corte de gastos do governo. **Jornal Nexo**. São Paulo, 07 jan 2017. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/07/Quanto-o-governo-gastou-em-propaganda-para-defender-o-corte-de-gastos-do-governo>>. Acesso em 25 jul 2017.
- MARQUES, Rosa M. & MENDES, Áquilas. 2006. O social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 26, f. 1, p. 58-74, jan/mar 2006.
- MÉSZÁROS, Istvan. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MOREIRA NETO, Diogo. **Teorias do poder**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- NERVO, Alexandre A. (2014). O (neo)populismo como estratégia de economia política. **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v. 23, f. 1, p. 194-218, 2014.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: Princípios do direito político**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- SABADELL, Ana Lúcia. **Manual de Sociologia Jurídica: introdução a uma leitura externa do direito**. 2 ed. São Paulo: RT, 2002.
- SARTORI, Giovanni. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2001.
- SCHMITT, Carl. **Sobre el parlamentarismo**. 2ª. ed. Madrid: Tecnos, 1996.
- SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- SOUZA, Celina. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- TELLA, Torquato S. di. Populism and reform in Latin America. In: Veliz, Claudio, cd. **Obstacles to change in Latin America**. New York, Oxford University Press, 1970.
- THOREAU, Henry David. **A desobediência civil seguido de Walden**. Rio de Janeiro: L&PM, 2016.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Nova Iorque: Schocken Books, 1961.
- VOITCH, Guilherme. Projeto na Câmara dos Deputados reabre discussão sobre redução da maioria penal. **Jornal O Globo**. São Paulo, 02 set 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/projeto-na-camara-dos-deputados-reabre-discussao-sobre-reducao-da-maioridade-penal-2668247>>.
- WALKER, Thomas W. (1978). O surgimento do populismo no Brasil: um estudo do município de Ribeirão Preto. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 21, f. 4, p. 73-94, out/dez 1978.
- WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. In: MELO, José Marques de (org.). **Populismo e Comunicação**. São Paulo: Cortez Editora, 1981. p. 5-6.