

O POPULISMO EM DAVID LANDAU

RESENHA CRÍTICA DO ARTIGO: LANDAU, David. *Populist Constitutions*. *University of Chicago Law Review*, 2018, Forthcoming FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 861

Larissa Ribeiro Tomazoni¹

RESUMO DA OBRA

Com a ascensão de líderes populistas no Ocidente, como Donald Trump, o estudo do populismo tornou-se de importância central. O populismo ressurge em outras regiões como a América latina e no Leste Europeu e, a partir disso, pesquisadores analisam a definição de populismo e seus impactos na democracia liberal. Se o populismo pode ser definido como uma ideologia que divide o mundo em dois grupos antagonistas, o “povo”, representado pelos líderes populistas e a “elite corrupta” contra quem eles lutam, então há uma relação entre a ideologia populista e a mudança constitucional em grande escala que refundará a ordem política e social. Landau argumenta que a mudança constitucional sob o populismo realiza a função de desconstruir o regime político existente, servindo como uma crítica ideológica que promete superar as falhas e consolidar o poder nas mãos da liderança populista.

O acesso a ferramentas de mudança constitucional em grande escala acentua tanto a ameaça do populismo à democracia liberal quanto sua promessa como um corretivo. A mudança constitucional em larga escala permite que líderes populistas acabem com a ordem institucional existente e consolidem o poder de forma particularmente rápida e durável, permitindo também a experimentação de formas constitucionais que possam rejuvenescer ordens constitucionais ossificadas ou falidas. O autor, entretanto, também argumenta que há uma provável trajetória para projetos constitucionais populistas: se os populistas conseguirem centralizar o poder e retê-lo por longos períodos de tempo, o regime se tornará crescente e abertamente oposto à democracia liberal. O populismo é um conceito ferozmente contestado, no entanto, trabalhos recentes sugeriram consenso relativo sobre alguns elementos centrais de uma definição. Para o autor, o populismo é

¹ Mestra em Direito pelo Uninter na linha de pesquisa Jurisdição e Processo na Contemporaneidade. Bacharel em Direito pelo Unibrasil Centro Universitário. Advogada inscrita na OAB-PR sob o número 83.635. É membro do Núcleo de Constitucionalismo e Democracia da Universidade Federal do Paraná. É membro do grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional Comparada: método, modelos e diálogos (Uninter). Colunista no site Sala de Aula Criminal Email: lrtomazoni@gmail.com

visto como uma ideologia, estratégia, discurso, estilo de política mobilização, ou prática política baseada principalmente no antagonismo entre “o povo” representado o líder populista e uma "elite corrupta".

O cientista político Cas Mudde, define populismo como “*thin-centered ideology that considers society to be ultimately separated into two homogenous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite,’ and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people*”², podendo acomodar vários projetos políticos substantivos diferentes. Há diferentes variantes de ondas ou variedades de populismo: projetos populistas tradicionais focados na incorporação política e na igualdade econômica, elite oligárquica, populistas neoliberais que aprovaram privatizações e reformas econômicas estruturais argumentando contra as elites estatais corruptas e populistas radicais que enfatizaram a participação política, justiça socioeconômica e inclusão de grupos políticos tradicionalmente excluídos contra uma elite de privilegiados que controlam o poder econômico e político.

Nos Estados Unidos foram identificadas variantes da direita e da esquerda do populismo ao longo do tempo. Algumas das variantes são definidas em oposição a racial ou de etnia, outras definem pessoas de fora de determinada classe socioeconômica ou com dicotomias entre as elites governamentais privilegiadas e as pessoas comuns. O populismo também pode surgir em contextos desenvolvidos ou em desenvolvimento ou em democracias mais ou menos consolidadas, por exemplo, Donald Trump e Hugo Chávez, que com todas as suas diferenças ideológicas têm sido amplamente identificados como populistas. Alguns acadêmicos argumentam que a liderança populista pode destacar as deficiências existentes nas democracias liberais ou ajudar a trazer novas forças políticas que antes eram marginalizadas. O populismo pode ajudar na transição de um regime autoritário para um mais democrático ou pode ajudar a rejuvenescer uma democracia liberal estagnada, aumentando a inclusão ou legitimidade. Mas em muitos contextos o populismo representa uma ameaça à democracia liberal. A ideologia definida por Cas Mudde tende a simplificar o mundo em termos maniqueístas e, assim, leva os populistas a argumentar não só que eles representam a vontade popular, mas que eles são os únicos portadores legítimos dessa vontade.

Os populistas frequentemente criticam os aspectos centrais da ordem institucional existente, e contam com ferramentas mudança constitucional e legal para enfraquecê-lo. Isto

² Uma ideologia centralizada que considera que a sociedade está separada em duas formas homogêneas e antagônicas, "o povo puro" versus "a elite corrupta", e que a política deve ser a expressão da *volonté générale* (vontade geral) do povo. Tradução livre.

decorre da identificação da existente ordem institucional com a elite corrupta que os populistas definem como o inimigo. O discurso, medidas legislativas ou administrativas podem ser eficazes em prejudicar as instituições existentes. O caso de Trump nos Estados Unidos é um exemplo: ele lançou uma série de ataques retóricos ao Judiciário e aos meios de comunicação social ao mesmo tempo em que tentou prejudicar as missões do Departamento de Estado. O objetivo de "desconstruir o estado administrativo" é provável que seja realizado nos Estados Unidos sem recurso à mudança constitucional formal. O simbolismo também pode ser uma ferramenta poderosa, um exemplo é o governo polonês, que procurou minar o legado histórico do Tribunal Constitucional, movendo os retratos de seus juízes para o porão do edifício.

A substituição da constituição existente é uma forma paradigmática de desconstruir a ordem institucional. No geral, a substituição constitucional dentro das ordens democráticas é rara, mas quando ocorre, o populismo parece ser uma causa frequente. Uma sensação de profunda crise devido às ações de elites corruptas é uma condição desencadeadora de líderes populistas para obter apoio e fazer avançar seus projetos, eventos como a percepção da corrupção generalizada do Estado e profunda desaceleração econômica alimentam movimentos populistas e os colocam em posições onde eles podem ganhar poder. Esses momentos permitem que líderes populistas deem uma resposta dramática a este ambiente de crise e também permite aprofundar e moldar o significado da crise, criando um contexto no qual as instituições fundamentais do Estado estão em disputa e em que a antiga ordem pode ser varrida. Os populistas operam a partir de uma lógica política que procura agregar um grande número de demandas sociais e políticas e resolvê-las através da dicotomia popular/elite. Quando grandes mudanças constitucionais foram realizadas por populistas, elas frequentemente monopolizam o controle em vez de adotar um processo consensual. O autor aponta como exemplo a Venezuela e o Equador, onde as forças dos presidentes Chávez e Correa reescreveram suas constituições unilateralmente. Houve elaboração de leis eleitorais, a remoção de juízes potencialmente hostis e o fechamento de legislaturas, para garantir que as Assembleias Constituintes fossem controladas por seus aliados e não poderiam ser restringidas por outras instituições controladas por diferentes forças políticas. Esse tipo de mudança se encaixa na ideologia populista, já que evita a negociação com membros de uma elite corrompida, além disso, pode fazer uso demonstrações majoritárias de vontade popular (como referendos) como alternativa ao envolvimento com grupos políticos da oposição.

Projetos populistas de mudança constitucional não são apenas projetos para desconstruir a velha ordem, a natureza exata do projeto político implícito nas constituições populistas varia amplamente entre os países e regiões, mas tendem a compartilhar uma atitude crítica em relação ao regime anterior, que reflete como um julgamento sobre a democracia liberal. Assim, as constituições populistas são lidas como projetos nascidos de uma crítica das experiências nacionais passadas com a democracia liberal. Nos Andes, o discurso constitucional populista respondeu a padrões históricos de desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, elitismo e exclusão, Landau aponta como exemplo a Venezuela, Equador e Bolívia. Em todos esses casos, então, as novas constituições permitiram que líderes populistas sinalizassem as maneiras pelas quais o Estado iria agir e romper com falhas ou fraquezas dos regimes passados. O ponto não é defender a conveniência normativa de nenhum desses projetos em particular, mas destacar o espaço experimental que a mudança constitucional populista pode potencialmente habitar. Projetos populistas de mudança constitucional tendem a consolidar o poder dos incumbentes, corroer a separação de poderes e enfraquecer as proteções para minorias e grupos de oposição. As novas constituições escritas ou pacotes de emendas constitucionais escritas por líderes populistas, muitas vezes centralizaram o poder executivo e prolongam a quantidade de tempo dos líderes no poder. O projeto é substituir a ordem institucional existente por uma nova, na qual os populistas controlam suas próprias instituições.

A mudança constitucional formal não é o único nível em que esses projetos operam, e operaram sem substituir ou emendar a constituição. Uma ferramenta muito importante é “embalar” instituições destinadas a controlar o poder da maioria, como tribunais constitucionais, comissões de direitos e comissões reguladoras que supervisionam a mídia. Tais instituições e o seu controle são úteis para assediar e minar a oposição através de um “autoritarismo furtivo”, ou seja, o uso seletivo de ferramentas legais existentes para enfraquecer a oposição. Por vezes os processos de mudança ou substituição constitucional interagem como técnica de empacotamento de uma instituição. Líderes populistas muitas vezes ascenderam ao poder enfrentando instituições como tribunais que ainda eram controlados por atores independentes ou de oposição. As emendas constitucionais e permitem-lhes acelerar o relógio drasticamente, a fim de assumir rapidamente o controle destas instituições, como ocorreu na Hungria, Venezuela e Turquia. A mudança constitucional formal pode se mostrar mais durável do que outras formas de mudança, tornando ocupantes populistas mais difíceis de desalojar do poder e aumentando o dano a longo prazo à ordem democrática liberal.

As emendas formais podem tornar essas mudanças mais resistentes a mudanças no contexto político, e aumentam drasticamente o poder presidencial e reduzem a capacidade do Parlamento. Os populistas nem sempre realizam a mudança constitucional formal em larga escala quando tomam o poder. A Polônia e os Estados Unidos são dois casos em que populistas governantes ainda não realizaram mudanças a este nível, seja por causa de uma representação insuficiente na legislatura (em ambos os países) ou restrições culturais (Estados Unidos). Mas os populistas tendem a ter preferência por mudanças constitucionais em grande escala, e isso pode ser eficaz para desestabilizar o velho regime e consolidar poder.

As duas principais funções das constituições populistas é a função crítica e a consolidação do poder. Constituições populistas não abandonam as armadilhas das principais instituições liberais e fazem grandes esforços para justificar suas escolhas como aceitáveis dentro das democracias como versões melhoradas do design constitucional. O constitucionalismo populista tende a se mascarar de democracia liberal mesmo quando não é, e o problema é descobrir como usar ferramentas de direito interno ou internacional para combater a democracia liberal. No longo prazo, o populismo pode representar um desafio mais ideológico e, portanto, fundamental, uma busca por uma forma alternativa de governo que é claramente iliberal e cada vez mais antidemocrática. Os populistas podem começar como críticos que prometem aprofundar a democracia liberal ou reforçar uma ênfase subvalorizada, mas acabam vendo a democracia liberal como um obstáculo à realização de seus objetivos. A natureza do projeto se torna cada vez mais claro: não uma democracia liberal melhorada, mas um tipo diferente de projeto constitucional. Assim, regimes constitucionais populistas devem ser vistos como desafios incipientes à democracia liberal, não apenas como tentativas disfarçadas de enfraquecê-los. Essa trajetória é, novamente, uma tendência, não uma inevitabilidade. Em seu artigo Landau procurou esclarecer as funções que as constituições desempenham em regimes populistas, com um olho para uma melhor compreensão do desafio que os populistas colocam ao constitucionalismo democrático liberal. O constitucionalismo populista é (ou pelo menos tende a se tornar) um desafio à democracia liberal, pois explora as fraquezas reais ou percebidas do constitucionalismo democrático liberal para defender que as formas iliberais de governança são mais capazes de responder às necessidades populares. Nesse sentido, pelo menos, o populismo deve ser um espelho, deve nos estimular a confrontar e responder às fraquezas da democracia liberal.