

## **Crise da democracia brasileira e arranjos jurídico-institucionais**

**Resumo:** nos últimos anos, a ideia de que os regimes políticos liberal-democráticos “maduros” encontram-se em crise devido à emergência de líderes, ideias e movimentos autoritários, populistas e nacionalistas tem ocupado uma posição central nos debates políticos, jornalísticos e acadêmicos. Neste artigo, discutiremos a dimensão jurídico-institucional da crise contemporânea da democracia brasileira e suas especificidades em face do contexto global. Para tanto, analisamos o próprio conceito de crise da democracia liberal-representativa e sua aplicação ao contexto político brasileiro e global contemporâneo e, em seguida, exploramos as diferentes dimensões explicativas para a crise em suas correlações com os arranjos jurídico-institucionais.

**Palavras-chave:** arranjos jurídico-institucionais; crise; democracia liberal-representativa; direito; interdisciplinaridade.

**Abstract:** in recent years, the idea that “mature” liberal-democratic political regimes are in crisis due to the emergence of authoritarian, populist and nationalist leaders, ideas and movements has occupied a central position in political, journalistic and academic debates. In this article, we will discuss the legal-institutional dimension of the contemporary crisis of Brazilian democracy and its specificities in the face of the global context. In order to do so, we analyze the very concept of crisis of liberal-representative democracy and its application to the contemporary Brazilian and global political context, and then we explore the different explanatory dimensions for the crisis in its correlations with the legal-institutional arrangements.

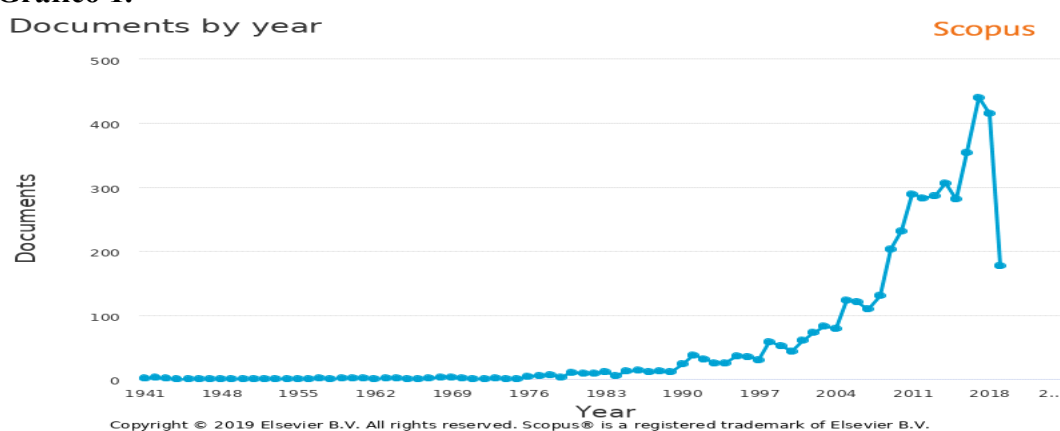
**Keywords:** crisis; interdisciplinarity; law; legal-institutional arrangements; liberal-representative democracy.

**Atenção:** trata-se de artigo inédito aprovado para publicação na Revista Estudos Avançados USP. Não deve ser citado, nem publicado em nenhuma mídia.

## Introdução

Nos últimos anos, a ideia de que os regimes políticos liberal-democráticos “maduros” encontram-se em crise devido à emergência de líderes, ideias e movimentos autoritários, populistas e nacionalistas tem ocupado uma posição central nos debates políticos, jornalísticos e acadêmicos, notadamente no âmbito da Ciência Política, mas também da Sociologia, da Economia e do Direito. O mesmo ocorre a propósito de democracias mais recentemente estabelecidas, como a brasileira. Exemplo disso é o fato de que se empregarmos o termo “democratic crisis” na base *Scopus*, observamos um crescimento substancial de sua frequência a partir de 2004 e, especialmente, entre 2008 e 2018.

**Gráfico 1.**



Esse debate envolve, pelo menos, três conjuntos de questões: (1) a existência ou não de uma crise da democracia e sua caracterização; (2) suas causas e explicações; (3) as alternativas para sua superação. Todas elas incluem a indagação sobre o caráter global da crise e suas especificidades em cada Estado. Dentro desse grande quadro, indagamos: qual é a dimensão jurídico-institucional da crise contemporânea da democracia brasileira? Quais são suas especificidades em face do contexto global?

Há um vasto campo a ser explorado por uma perspectiva interdisciplinar envolvendo o Direito. É verdade que as respostas usualmente apresentadas pelo Direito são insatisfatórias, sobretudo por adotarem uma abordagem eminentemente dogmática. Entretanto, considerar as relações dos arranjos jurídico-institucionais com as demais dimensões explicativas da crise abre uma possibilidade analítica mais rica para o problema.

Neste artigo, discutiremos, inicialmente, o próprio conceito de crise da democracia liberal-representativa e sua aplicação ao contexto político brasileiro e global contemporâneo para, em seguida, explorar as diferentes dimensões explicativas para a crise em suas implicações recíprocas com os arranjos jurídico-institucionais. Defendemos a tese de que o *dilema institucional brasileiro* não se limita aos problemas inerentes à convivência do presidencialismo com um sistema partidário

hiperfragmentado. Assim, é necessário compreender os arranjos jurídico-institucionais como fator explicativo para a crise do regime político brasileiro de forma mais abrangente e em toda sua complexidade, considerando-se, por exemplo, as limitações e contradições do sistema de controle de poder contra os abusos do Chefe do Executivo, o processo orçamentário e a inadequação da arquitetura institucional vigente para responder aos desafios impostos pelas transformações tecnológicas e socioculturais em curso.

## 1. Caracterização da crise contemporânea da democracia

Democracia é um conceito controverso, que passou por profundas transformações ao longo da história. Há definições normativas e outras que se pretendem descritivas, formais e substantivas. Held (2006), por exemplo, desenvolveu uma classificação de diferentes *modelos* clássicos (ateniense, republicanismo, democracia liberal e democracia direta), de variantes do século XX (elitismo competitivo, pluralista e deliberativo) e discutiu a necessidade de repensar a democracia em razão da globalização. Quando nos referimos à democracia neste artigo, estamos tratando do modelo *liberal-representativo*, o qual, em linhas gerais, consiste em um regime político que combina eleições livres, periódicas e competitivas dos representantes políticos com um conjunto de garantias jurídico-institucionais da liberdade (Estado de Direito).

A afirmação de que a democracia está em crise, por sua vez, é recorrente ao longo da história. Para não retornar demasiadamente no tempo, desde o final dos anos 1970 e início dos 1980, passou-se a tratar de uma “crise de governabilidade das democracias”, no contexto da “crise do Estado de Bem-estar social”, a qual estaria relacionada com a incapacidade de os governantes atenderem às crescentes exigências dos cidadãos (HUNTINGTON, 1975, PASQUINO, 1992). Mais recentemente, autores como Chevallier (2009, p. 190 – 192) passaram a se referir a uma “crise do liame político”, com crescente desconfiança dos cidadãos em face dos representantes políticos. Com olhar específico sobre a América do Sul, há quinze anos Borón (2007, p. 27 – 29) já fazia uma análise crítica sobre seu processo de redemocratização e uma referência à “crise de legitimidade” que afetaria, em diferentes graus, todos os governos da região. Avanços e retrocessos, limites e contradições também sempre foram uma constante na história da democracia, inclusive a mais fundamental delas: a existência de um regime fundado na igualdade política em um sistema econômico caracterizado pela desigualdade.

Apesar disso, após o final da II Guerra Mundial e, especialmente, na sequência da “Queda do Muro de Berlim”, observou-se, no Ocidente, grande expansão e consolidação da democracia liberal-representativa. No Brasil, o processo de redemocratização dos anos 1980 significou, em tese, a derrota do autoritarismo, com a construção de um pacto político que combinou elementos do liberalismo político com a social-democracia, representado pela Constituição Federal de 1988, com seu

conjunto de direitos civis, políticos e sociais acompanhados de garantias para sua efetivação. Nesses trinta e quatro anos não faltaram turbulências e muitos problemas permaneceram, sejam políticos (dois processos de *impeachment*, corrupção sistêmica, patrimonialismo etc.), sociais (desigualdades extremas, insuficiência e ineficiência em serviços públicos, violência urbana e no campo etc.), bem como no âmbito das liberdades civis (homofobia, feminicídio, violência policial etc.). Porém, também havia vários elementos indicativos de um processo de consolidação democrática, por exemplo: respeito às regras e aos resultados eleitorais, com alternância de poder entre partidos com projetos distintos; funcionamento independente das instituições do “sistema de Justiça”; estabilização monetária a partir do “Plano Real”; redução relativa da pobreza, da fome e das desigualdades, com a organização de sistemas federativos estruturados para políticas públicas como de saúde e educação; crescimento econômico e protagonismo internacional.

Ocorre que, em termos globais, e tendo como um dos marcos a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América (EUA), em 2016, alguns cientistas políticos, como Levitsky e Ziblatt (2018), passaram a tratar da emergência de uma forma contemporânea de autoritarismo, com quatro características: (1) a “rejeição das regras democráticas (ou compromisso débil com elas)”; (2) a “negação da legitimidade dos oponentes”; (3) a “tolerância ou encorajamento à violência”; (4) a “propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia”. O autoritarismo estaria acompanhado pelo nacionalismo que, por sua vez, tem como elementos fundamentais: (1) a xenofobia e a culpabilização dos imigrantes por todos os males econômicos e sociais; (2) as restrições à globalização econômica e a rejeição a organizações de governança internacional e transnacional. Nesse contexto, sem a ocorrência de golpes militares e outras formas violentas, mas pela ação de líderes eleitos e se valendo de meios formalmente legais, as democracias poderiam morrer.

Trump não seria um fenômeno isolado, mas parte de uma espécie de revolta de parcelas significativas das sociedades contra o *establishment* político, o modelo democrático vigente, a globalização econômica e a diversidade cultural. Outros exemplos notáveis seriam: a vitória da proposta do *Brexit* no referendo do Reino Unido, em 2016; a ascensão ao poder de líderes autoritários, como Orbán (Hungria, 2010), Erdogan (Turquia, 2014) e Duterte (Filipinas, 2016); o avanço de partidos, lideranças e movimentos nacionalistas, xenófobos e autoritários em diversas partes da Europa Ocidental, como na França (Marine Le Pen) e Alemanha (Partido Alternativa para a Alemanha). (PRZEWORSKI, 2020, CASTELLS, 2017, HELD, 2016, 2017).

No Brasil, as manifestações de junho de 2013 podem ser consideradas um ponto de inflexão, compreendendo, em meio às suas demandas difusas, uma demonstração de profundo descontentamento com os partidos, o sistema político e a cultura política. (NOBRE, 2013). Na sequência, o que se observou (não como relação de causalidade) foi a passagem de um momento de grande confiança no progresso do país, para uma prolongada crise econômica e política, ainda em

curso e agravada pela pandemia de Covid 19, destacando-se, dentre outros fatos: a “Operação Lava-jato”, que representou a quebra de um sistema corrupto, mas, por outro lado, de regras e procedimentos consagrados no universo jurídico; o controverso processo de *impeachment* de Dilma Rousseff; os retrocessos sociais e a crise ética no Governo Temer; o Judiciário, em particular o STF, com uma postura errática e incapacidade de garantir segurança jurídica e estabilização de expectativas; a eleição de Jair Bolsonaro Presidente da República, com um discurso autoritário e populista, e com o mandato marcado por inépcia administrativa, confrontos com as instituições (Congresso, STF, imprensa, universidades, instâncias de participação social etc.) e posições autoritárias.

Mas esse quadro nos permitiria afirmar que está em curso uma *crise* da democracia nos EUA, em diversos países da Europa e da América Latina (AL), inclusive no Brasil? Ou se trataria apenas de uma mudança da correlação de forças na sociedade, com a consequente alternância de poder com hegemonia do campo conservador (ou reacionário)? O que há de novo no momento que atravessamos?

Eatwell e Goodwin (2018) argumentam que, na verdade, o avanço do “nacional populismo”<sup>vi</sup> não seria propriamente uma ameaça à democracia, mas sim uma espécie de “mecanismo corretivo” por meio do qual as pessoas estão expressando seu descontentamento com o funcionamento das instituições representativas e o distanciamento dos representantes. Todavia, advertem que a situação é muito diferente em democracias consolidadas e naquelas com tradições democráticas mais frágeis. Sobre o Brasil, na análise de Avritzer (2018, p. 274 – 275), não estaríamos atravessando propriamente uma crise, nem diante de uma espécie de “derrapada em um longo processo de construção democrática”, mas sim um “movimento pendular” de longa duração, no qual oscilam momentos de progressão (1946, 1985 – 1988) e regressão democrática (1954, 1964).

Tomamos como referência a posição de Przeworski (2020) sobre o assunto. Crises indicam, por um lado, situações que exigem uma decisão; e, por outro, a insustentabilidade do *status quo* sem que exista uma alternativa a ele consolidada. Pode-se afirmar que existe uma crise contemporânea da democracia porque há sinais de que, embora as instituições democráticas continuem a operar, correm o risco de entrar em colapso ou de se tornarem incapazes de produzir os resultados para os quais foram estabelecidas (processar os conflitos sociais de forma pacífica). Esses sinais seriam, por exemplo, o já mencionado “avanço de partidos e atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas”, o “rápido desgaste dos sistemas partidários tradicionais” e o “declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública”. Mais concretamente, e a partir de uma concepção “minimalista” ou “eleitoral” de democracia, o autor (2020, p. 12 – 15) refere-se à crise como o risco de que “as eleições se tornem não competitivas ou inconsequentes para quem quer que permaneça no poder”, o que pode “incluir violações das pré-condições para eleições competitivas” (perda da independência do Judiciário, repressão, severa desigualdade etc.), mas não se refere propriamente a

elas.

Se, por um lado, há esse risco de agravamento da disfuncionalidade da democracia e de incapacidade de as instituições cumprirem seu papel de mediação dos conflitos sociais, por outro, não há uma alternativa de reformulação democrática à vista: por isso a democracia no Brasil e em diversas partes do mundo está em *crise*. O desfecho da crise pode ser tanto a ruptura do regime democrático (ou sua permanência formal esvaziada de substância), como a emergência de alternativas políticas e institucionais que possibilitem sua superação.

A eleição de Biden para a presidência dos Estados Unidos e os resultados das eleições municipais brasileiras de 2020 são fatos relevantes para o futuro da crise da democracia, porém, não podem ser considerados evidências de sua superação. Como ressalta Przeworski (2020, p. 9), as razões para preocupação não se encontram apenas na ascensão de determinados líderes ao poder, mas sobretudo nas “condições econômicas, sociais e culturais” que possibilitaram isso. Os recentes resultados eleitorais não levaram ao desaparecimento do “claro déficit global de desempenho da governança democrática”, nem da “distância já intolerável entre os sistemas de representação e a sociedade” descritos por Abranches (2020, p. 10). Essa também é a posição de Rosanvallon (2020), para quem a derrota de Trump não significa um sinal de enfraquecimento do populismo – inclusive porque ele obteve dez milhões de votos a mais em 2020 do que em 2016. Diamond (2020) também entende que, apesar da derrota de Trump, a democracia dos EUA continua com sérios problemas e a superação da crise dependerá, dentre outros fatores, do aprendizado do Partido Democrata a partir dos fatores que o levou à sua última derrota, bem como do enfrentamento de grandes dilemas institucionais, como o do “colégio eleitoral”. O mesmo raciocínio pode ser aplicado para as eleições brasileiras de 2022, independentemente do resultado.

Isso posto, passamos a fazer um mapeamento sobre as principais explicações para a crise da democracia encontradas na literatura contemporânea. Elas são muitas e não excludentes, com possíveis implicações recíprocas e inconclusivas. Przeworski (2020, p. 57 e ss.) realizou uma espécie de inventário desse debate, considerando quatro grupos de explicações: (1) econômicas (estagnação de renda, desigualdade e severa limitação à mobilidade social); (2) divisões sociais (“polarização, racismo e hostilidade”); (3) políticas (“estratégias dos partidos tradicionais”); e (4) institucionais. Propomos uma classificação que, além dos quatro grupos destacados por Przeworski, considera também as dimensões explicativas que denominamos de “global” e “tecnológica”. Na próxima seção, abordaremos o problema na perspectiva dos arranjos jurídico-institucionais e, na seguinte, discorreremos sobre as outras cinco dimensões em suas correlações com os arranjos.

## 2. A perspectiva dos arranjos jurídico-institucionais

Embora os arranjos jurídico-institucionais não possam ser considerados determinantes, são relevantes para a qualidade e a legitimidade dos regimes democráticos, condicionam e estimulam determinados comportamentos políticos, conferem alguma ordem e previsibilidade para as disputas de poder e podem constituir uma explicação importante para as crises da democracia.

Os arranjos jurídico-institucionais compreendem as normas e práticas jurídicas que estruturam as instituições e regem os processos políticos nas democracias. A análise sobre esses arranjos não deve ser dominada apenas pelas ideias de “falhas” ou “patologias”, como se as instituições sempre fossem dotadas de intencionalidades positivas em termos de realização de valores democráticos, de maneira que o problema seria de *erros técnicos*. Isso porque, instituições podem ser desenhadas, ainda que de forma disfarçada, com o propósito de limitar a democracia, bem como manejadas com o intuito de conferir uma pretensa legitimidade democrática para práticas autoritárias. Por outro lado, os arranjos devem ser considerados em sua complexidade, ou seja, procurando-se conhecer também seus aspectos positivos; caso contrário, teríamos um conhecimento maniqueísta e, paradoxalmente, despolitizado.

Os regimes democráticos de uma forma geral, e o brasileiro em particular, apresentam três pilares estruturantes em termos de arranjos jurídico-institucionais. (1) o sistema partidário-eleitoral (e formas complementares de participação); (2) o sistema de Governo; e (3) o Poder Judiciário independente e a garantia do Estado de Direito. No Brasil e em outros países podemos acrescentar a federação.

Na Ciência Política brasileira, a categoria *presidencialismo de coalizão* tem sido utilizada desde o advento da Constituição de 1988 para analisar a relação entre desenho jurídico-institucional e o funcionamento da democracia, considerando a combinação dos pilares “sistema de governo” e “sistema partidário-eleitoral”. No contexto contemporâneo é recorrente a afirmação de que tal modelo de relações políticas teria chegado ao seu limite.

Cunhado por Abranches (1988), o conceito descreve a combinação entre presidencialismo e governo por coalizão multipartidária. O fenômeno foi objeto de diversos estudos empíricos, empreendidos, dentre outros, por Figueiredo e Limongi (1998, 2001, 2003, 2008), que contestaram a tese do risco de ingovernabilidade apresentada por Abranches e demonstraram a viabilidade da governabilidade e estabilidade da democracia no arranjo estabelecido pela Constituição de 1988, o qual se diferencia do regime de 1946, especialmente pelo “poder de agenda” conferido ao Presidente da República por meio das Medidas Provisórias e do pedido de “regime de urgência” nas votações, combinado com a centralização dos trabalhos legislativos no colégio de líderes partidários.

Revisitando o fenômeno, Abranches (2018) destaca que todos os males da política

brasileira têm sido atribuídos ao presidencialismo de coalizão, mas não derivam dele, e sim das “maneiras ilegítimas de formar alianças e coalizões”, as quais também poderiam ser constituídas por métodos legítimos, de maneira que o problema estaria na cultura política brasileira. Limongi e Figueiredo (2017) também retomam o tema, ponderando que, embora no Brasil coexistam crises, presidencialismo e coalizões, não seria possível estabelecer uma relação causal entre os fenômenos, pois a crise atual seria pouco influenciada pelo desenho institucional, mas sim resultante de escolhas políticas. Portanto, com diferentes perspectivas, tanto Abranches como Figueiredo e Limongi não estabelecem uma relação de causalidade entre presidencialismo de coalizão e crise da democracia brasileira. Para o primeiro, o problema estaria na cultura política nacional, particularmente suas notas distintivas do patrimonialismo e do “baixo engajamento cívico”; para os últimos, nas escolhas políticas, especialmente aquelas realizadas pelo PT e pelo PSDB enquanto estiveram no poder (forma de compor alianças para a governabilidade). Para Limongi, decisões do STF também teriam contribuído para esse quadro, ao interferirem na dinâmica do jogo político, como nas decisões sobre a cláusula de barreira e a fidelidade partidária com perda de mandato excepcionada pela hipótese de criação de partido novo, o que acabou reforçando a fragmentação partidária.

Sem se referir diretamente a esses autores, Nobre (2020, p. 67 – 70) defende a necessidade de rever a tese de que o presidencialismo de coalizão estava funcionando bem até 2014, pois isso “torna em boa medida casuísticas suas explicações de por que, afinal, deixou de funcionar”; assim, “retroagir as dificuldades atuais até o desenho constitucional” poderia ser entendida como uma “explicação *ad hoc*, especialmente desenhada para tentar justificar a *posteriori* déficits e falhas nas bases de funcionamento do modelo.” O correto seria buscar explicações em “uma ruptura de fundo, aparentemente irreconciliável, entre diferentes estratos sociais e econômicos”, “uma ruptura em relação à cultura política democrática”.

Escolhas políticas, cultura política e conflitos sociais são fatores fundamentais para explicar a crise contemporânea da democracia brasileira, mas os arranjos jurídico-institucionais também são. Entretanto, o *dilema institucional brasileiro* não se limita à combinação entre presidencialismo e sistema partidário hiperfragmentado. A perspectiva analítica informada pelo Direito pode trazer elementos relevantes para compreender as múltiplas e complexas correlações entre os arranjos jurídico-institucionais e as demais dimensões explicativas da crise. Isso tanto em termos das macroestruturas do regime político brasileiro, como de regras mais específicas – por exemplo, as regulamentações das mídias digitais com seus impactos sobre a formação da opinião pública e as referentes ao processo orçamentário, que acabam por conformar as relações institucionais entre os partidos no Congresso e deles com o Poder Executivo. No último caso, pode-se, inclusive, aplicar, por analogia, a ideia da “autonomia relativa do Direito”, em que a regra obrigatória que passou a conformar as relações institucionais entre partidos no Congresso contribui de forma específica para



moldar e realimentar essas relações.

Por sua vez, uma análise restritiva à dimensão jurídico-institucional da crise tenderia a levar a respostas inadequadas ou insuficientes, como se pode observar nos recorrentes projetos de reforma política. Veja-se, por exemplo, a proibição das coligações proporcionais, a instituição de cláusula de desempenho e o sempre presente debate sobre a substituição do voto proporcional pelo voto distrital ou pelo voto distrital misto. Tais medidas, não obstante sua importância, pouco dizem sobre a correlação entre as instituições e as dimensões tecnológica e sociocultural da crise da democracia. É preciso ampliar o olhar, por exemplo, para os arranjos pertinentes aos requisitos de exercício da cidadania (liberdade de expressão, acesso à informação e condições de participação). Nesse sentido, existem experimentos de novos formatos de representação, como os denominados “mandatos coletivos” (LERENO e BUCCI, 2020), que ocorrem à margem da institucionalidade jurídica, bem como mudanças jurídico-institucionais, como as cotas eleitorais de gênero, que desafiam a compreensão da política a partir de um entendimento jurídico aprofundado.

Ressaltamos três elementos específicos do sistema institucional brasileiro de “freios e contrapesos” que revelaram seus limites para fazer frente a situações extremas de ameaças ao Estado de Direito e à democracia: a concentração de poderes no Presidente da Câmara dos Deputados para abertura do processo de impeachment contra o Presidente da República; a titularidade exclusiva do Procurador-Geral da República para a propositura de Ação Penal contra o Presidente da República, autoridade pela qual é nomeado; a hiper independência *de jure* e *de facto* do Supremo Tribunal Federal para remodelar instituições de Estado (firmadas em normas constitucionais e legais), moldar a agenda de governo e destituir e restringir o exercício constitucional de representantes eleitos ou agentes investidos dentro da discricionariedade interna de outros Poderes. Nos dois primeiros casos, a prevalência do poder unipessoal sobre o colegiado (do plenário da Câmara no primeiro caso e, por exemplo, do Conselho Superior do Ministério Público no segundo), pode inviabilizar por completo o controle sobre crimes comuns e de responsabilidade do Presidente da República.

O caso do Supremo Tribunal Federal é mais emblemático. Diversamente dos órgãos de representação que se caracterizam pela escolha do povo por eleições (legitimidade), a marca dos Tribunais Constitucionais e das Cortes de Justiça consiste na independência. Independência *de jure*, identificado com o aparato normativo e institucional que permite o exercício livre de suas atribuições, sem interferências ou embaraços, e a garantia do cumprimento e obediência de suas decisões. Independência *de facto*, ou seja, efetividade máxima e real de se decidir de forma independente e de se lograr a obediência de suas decisões. Uma das condicionantes institucionais que garantem a independência está no processo de investidura de seus membros e no tempo de investidura. Métodos diferentes empregados na designação de membros de Tribunais Constitucionais trazem perspectivas qualitativas não somente sobre a legitimidade da investidura, ao oferecer variáveis para se avaliar a

maneira de se implicar a ideologia dos que nomeiam e daquela professada pelos nomeados, como refletem a independência *de facto* e o seu impacto na relação com os demais poderes.

### **3. Dimensões explicativas econômica, política, sociocultural, global e tecnológica da crise da democracia e suas relações com os arranjos jurídico-institucionais**

Não é novo o debate sobre os limites impostos à democracia pela desigualdade de renda e riqueza, pelo “poder do dinheiro” (BOBBIO & VIROLI, 2002). Mais recentemente, ganhou força a hipótese de que a atual crise de regimes democráticos maduros tem como explicação principal o aumento da desigualdade (BOURGUIGNON, 2015, PIKETTY, 2014, STIGLITZ, 2012), em conjunto com o desemprego e a queda da renda de parcelas significativas de suas populações. Com os atuais níveis de desigualdade, democracias como a dos Estados Unidos transformaram-se em verdadeiras “plutocracias”, pois o poder das elites financeiras sobre os processos eleitorais, a agenda legislativa e a formação da opinião pública suplanta o princípio de “um homem, um voto” (GILENS & PAGE, 2014). Por sua vez, há um processo de retroalimentação entre desigualdade extrema e esvaziamento da democracia: elites financeiras distorcem o processo democrático a favor de normas e políticas que lhes favorecem, ampliando a desigualdade; e a ampliação da desigualdade aumenta seu poder. Além disso, há uma crescente fissura entre os que são beneficiados pela globalização, automação e digitalização da economia, e os que são excluídos, notadamente a classe trabalhadora dos países industrializados que se depara com desemprego e diminuição de renda. Isso gera frustração, ressentimento e revolta – transformados em votos, como nos casos do *Brexit* e de Trump. (MOUNK, 2019, HELD, 2017, CASTELLS, 2017). Esse contexto teria levado, na expressão de Abranches (2020, p. 66), à “quebra do contrato social que sempre foi o coração da ordem liberal-democrática e tinha o compromisso de impedir que aqueles em desvantagem diante das forças de mercado não fossem deixados para trás”<sup>iii</sup>.

Embora não exista linearidade negativa no período pós-democratização, a dimensão econômica também é primordial para compreender o que se passa com a democracia no Brasil e nos demais países da América Latina. Por um lado, durante o período pós-democratização, eles conheceram uma real melhoria em termos de inclusão, redução da pobreza e relativa da desigualdade – embora isso não tenha atingido o topo da pirâmide social brasileira (MORGAN, 2017, MEDEIROS, SOUZA & CASTRO, 2015), e na provisão de serviços para a concretização de direitos (ARRETCHE, MARQUES & FARIA, 2019). Por outro lado, a desigualdade estrutural permaneceu (SOUZA, 2015, NOBRE, 2013, SINGER, 2009) e nos últimos anos passou a crescer, bem como a pobreza e a precarização das condições de vida.

Os elementos que expressam uma relação de causalidade entre desigualdade e crise da democracia estão especialmente presentes nos contextos em que se encontram os países latino-

americanos, já que a dependência externa e os óbices ao desenvolvimento econômico e social colocariam um complicador para as opções políticas de médio e longo prazo. Na mesma medida em que os mercados latino-americanos oscilam, também as políticas de redistribuição e diminuição da desigualdade se colocam como uma opção difícil para os Governos que, ao tentar equilibrar as contas, fazem recair os ajustes sobre os mais pobres. E isso tem uma face jurídica, manifestada, por exemplo, no modelo tributário regressivo combinado com as regras de ajuste fiscal nas despesas com políticas sociais (“Novo Regime Fiscal”). Há, portanto, um conjunto de elementos jurídicos fundamentais que atuam na manutenção e aprofundamento das desigualdades no Brasil e que estão na raiz da crise da democracia, no âmbito da *Constituição Econômica*, do desenho jurídico das políticas públicas e do regime tributário-financeiro – os quais não exploraremos neste artigo. Destacamos, porém, a dimensão jurídica de uma questão mais diretamente relacionada com o processo político-eleitoral: o financiamento de campanhas.

Era usual encontrarmos na literatura jurídica e política a crítica ao sistema de financiamento privado das campanhas eleitorais no Brasil como fator gerador de corrupção e “captura do processo político pelo poder econômico”, de desigualdade de condições nas disputas eleitorais. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal decidiu por maioria de oito votos a dois, em 2015 (Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650), que as doações de pessoas jurídicas de direito privado para partidos políticos e candidatos seriam inconstitucionais por “ofensa aos princípios fundamentais democráticos e de igualdade política”. Assim, o financiamento de campanhas ficou restrito às doações por pessoas naturais e uso de recursos próprios dos candidatos, em ambos os casos até o limite de dez por cento de sua renda anual.

Ocorre que essa decisão não impediu a distorção do processo político por fortunas pessoais de candidatos, nem daqueles com acesso privilegiado a organizações com grande capacidade de formação de opinião e direcionamento de votos, como igrejas, sindicatos e mídia. Além disso, a “classe política” encontrou um caminho para compensar a ausência de doações de pessoas jurídicas com a criação do “Fundo Eleitoral”. Em tese, esse fundo público poderia promover uma equalização das condições de disputa política, porém, o que se observa na prática é que a distribuição desses fundos não é equitativa, tendendo a se concentrar na elite dirigente dos partidos, naqueles que já detém mandato eletivo e havendo o risco de que se constitua num fator a mais de fortalecimento do “Centrão”, ou seja, do núcleo de poder fisiológico e patrimonialista do Congresso Nacional brasileiro. Isso a despeito da cautela dos analistas políticos que rejeitam a ideia de alterar as regras do sistema eleitoral até que os efeitos da EC 97/2017, que proibiu as coligações nas eleições proporcionais e restabeleceu a cláusula de desempenho com implantação gradual até 2030, se façam sentir plenamente.

Na dimensão política, compreendida em sentido estrito como as escolhas estratégicas dos atores políticos (especialmente partidos e lideranças que exercem mandatos), há alguns fenômenos que

podem ajudar a explicar a atual crise da democracia que, embora não sejam novos, assumiram maior intensidade ou, pelo menos, mais visibilidade perante os cidadãos: (1) representantes eleitos exercem seus mandatos em função dos próprios interesses, como se constituíssem uma espécie de “classe” apartada do restante da sociedade; (2) representantes não defendem os interesses do conjunto da população, mas de uma pequena elite, particularmente da elite financeira, como se percebeu nas políticas adotadas para responder à Crise de 2008; (3) a revelação de numerosos casos de corrupção, que combinam financiamento eleitoral ilegal, enriquecimento dos representantes e defesa dos interesses de grandes empresas (corruptores) (CASTELLS, 2017); (4) ausência de alternativas partidárias substantivas.

Desde o início dos anos 1970 e, de forma mais abrangente, a partir do final da “Guerra Fria”, o neoliberalismo tornou-se hegemônico, sem que projetos alternativos fossem capazes de rivalizar com ele, o que restringiu a amplitude das escolhas político-democráticas. Conseqüentemente, houve uma tendência de alinhamento ao centro dos partidos políticos com chances reais de obter maiorias parlamentares e de conquistar a direção dos governos nacionais, tanto em sistemas presidencialistas como em parlamentaristas. Cresce, assim, a percepção de que os diferentes partidos e lideranças do *establishment* (tanto à direita como à esquerda) não oferecem alternativas reais nem são capazes de apresentar respostas satisfatórias para os problemas. Isso, somado à insatisfação popular com as condições socioeconômicas, aos problemas do sistema partidário-eleitoral e à ausência ou fragilidade de bons mecanismos institucionais de controle da política e dos políticos ao longo dos mandatos, abriu espaço para a ascensão da extrema direita, ou para candidatos que se apresentam como “antissistema” e “anti-institucionais”, seja pela criação de novos partidos ou pelo domínio dos existentes.

Fenômenos semelhantes são observados no Brasil, especialmente o movimento de alinhamento programático dos dois partidos que haviam protagonizado as disputas políticas desde os anos 1990 (PT e PSDB), seu relativo declínio nas últimas eleições, e a percepção de uma corrupção generalizada entre os partidos políticos tradicionais, o que teria levado à busca por alternativas “fora do sistema”. Soma-se a isso a ideia de “criminalização da política” como espécie de “efeito colateral” da “Operação Lava Jato”. Não obstante as reações à “Lava Jato” (no Supremo Tribunal Federal, por exemplo) e da “política tradicional” (nas eleições de 2020), os problemas de fundo permanecem.

Esses problemas se manifestam de forma destacada no domínio do Congresso Nacional, por agrupamentos pouco representativos predominantemente fisiológicos, o que não se explica apenas em função das questões inerentes à cultura política brasileira, mas também dentro do quadro estabelecido pelos arranjos jurídico-institucionais, especialmente pelo processo orçamentário. Na tradição constitucional brasileira, entre a sistemática orçamentária da “solução populista” própria da Constituição de 1946 ou a “solução autoritária” típica da ordem de 1967, a “participação responsável”

delineada na Constituição de 1988 (ROCHA, 2008: 58) parece não estar suficientemente enraizada, em que pese a existência de relevante experiência de cooperação entre Executivo e Legislativo, com a convergência de agendas durante boa parte do período democrático das últimas décadas (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2008).

A partir de 2015, o orçamento impositivo, que vinha sendo ensaiado como resposta à dinâmica dos contingenciamentos orçamentários pelo Executivo fundada na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2001) (LIMA, 2003), termina por ser aprovado, definindo uma alteração profunda do balanço de poderes em relação ao orçamento. A EC 86/2015 reduz a discricionariedade do Executivo e determina a execução obrigatória de emendas individuais de parlamentares, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto da lei orçamentária anual. A EC 100/2019 aprofunda mais essa redução, ao determinar a execução obrigatória de emendas de bancadas de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal até o limite de 1% da RCL realizada no exercício anterior. No mesmo ano, a EC 105/2019 amplia a discricionariedade dos parlamentares com a prerrogativa de destinar os recursos a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Além dessas, há uma quarta mudança, que, diferentemente das anteriores, não se operou no nível macro institucional, ao expandir a dotação orçamentária destinada às emendas de Relator (RP9) (“orçamento secreto”), pelo desvirtuamento do instituto previsto na Resolução nº 1 do Congresso Nacional, que fora criado para pequenas correções na política orçamentária e passou a prever novas programações orçamentárias e volumes elevados de recursos. A alteração da relação entre Executivo e Legislativo sobre o orçamento foi de tal ordem que se configura como um dos principais desafios para o restabelecimento das condições de governabilidade após as eleições de 2022, independentemente do seu resultado.

Algumas tentativas de explicar a crise da democracia representativa se pautam na ideia de que, a partir do surgimento dos novos movimentos sociais (TAYLOR, 2009, GOHN, 1997, KYMLICKA, 1996), existiria certa dificuldade para organizar a diversidade de pautas com a criação de um projeto integrador de sociedade e país. Por outro lado, também estaria em curso uma espécie de “reação conservadora” ao crescimento do pluralismo cultural nas sociedades, seja em razão das migrações ou da ascensão de movimentos feministas, negros e LGBTQIA+, como as organizações “Students for Liberty” e “Atlas Network”, que atuam na propagação de ideias neoliberais, conservadoras ou reacionárias. Esse tipo de polarização, embora possa se articular com as dimensões econômica e política, tem uma natureza sociocultural, remetem a fissuras profundas na sociedade quanto a valores e identidades. Há quem também vincule esse fenômeno com a própria globalização (CASTELLS, 2017): se os integrantes das elites globais compreendem-se como “cidadãos do mundo” e o restante das pessoas sente que não controla nem seus Estados nem o mercado, elas buscam refúgio em seu território, em sua religião, em diferentes grupos identitários, de maneira que “à fratura social se

une a fratura cultural”, e “a identidade política dos cidadãos, construída a partir do Estado, vai sendo substituída por identidades culturais diversas, portadoras de sentido para além da política”.

No Brasil, nas últimas décadas, houve um crescimento dos movimentos por reconhecimento (feminista, negro, LGBTQIA+ etc.), os quais tiveram um papel fundamental na ampliação dos direitos civis e sociais, como nos casos da união civil de pessoas do mesmo sexo e das políticas de ações afirmativas, valendo-se, para tanto, inclusive, da judicialização. No âmbito dos direitos políticos, a despeito das dificuldades de implementação, deve-se destacar as cotas eleitorais de gênero (para número de candidaturas, tempo de televisão e cesso aos recursos do “Fundo Eleitoral” e do “Fundo Partidário”) e raça (para acesso aos recursos do “Fundo Eleitoral”). Observam-se, também, experimentos de novas formas de representação política, como os “mandatos coletivos” e a formação e articulação de lideranças políticas por movimentos como o “Agora!”. Por outro lado, temos o avanço das denominações religiosas evangélicas neopentecostais, com ampliação de sua base social, crescente influência política e uma agenda conservadora de costumes que se contrapõem radicalmente à dos referidos movimentos (MACHADO & BURITY, 2014).

Os partidos políticos, que organizavam a conflituosidade social a partir da contraposição “capital – trabalho” e diferentes concepções sobre o papel do Estado, têm grandes dificuldades para cumprir seu papel em face do acréscimo dessas demandas por reconhecimento, de uma conflituosidade baseada em diferenças de valores e identidades socioculturais. Outras instituições de mediação política (eleições, parlamento) também enfrentam dificuldades para processar conflitos dessa natureza. Observa-se, nesse sentido, uma sub-representação de alguns segmentos, especialmente negros e mulheres. Ocorreram alguns avanços – como uma proporcionalidade mínima (um terço) para candidaturas e distribuição de recursos do Fundo Eleitoral, bem como a aprovação da Lei 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Entretanto, ainda não foram suficientemente eficazes para a ampliação da participação política dos referidos grupos sociais, dentre outras razões porque isso também depende da garantia de direitos de cidadania no âmbito privado que constituem requisitos para acesso aos espaços públicos.

Uma quinta dimensão explicativa para a crise contemporânea da democracia seria um processo de retroalimentação entre impasses na governança global e nacional. De acordo com essa perspectiva, tanto os Estados nacionais como as organizações de governança global e regional parecem incapazes de responder satisfatoriamente aos grandes desafios contemporâneos nos campos econômico, ambiental e de segurança. Sintetizado pelo conceito de *gridlock*, esse fenômeno se explica, dentre outros fatores, pelo caráter cada vez mais multipolar e fragmentado da governança global, o que implica dificuldades decisórias, sobreposição de funções entre várias instituições (*overlaps*) e, ao mesmo tempo, questões em relação às quais não se sabe quem tem responsabilidade por enfrentar (*gaps*). Soma-se a isso a percepção de que as medidas adotadas para fazer face aos problemas

econômicos são submissas a autoridades externas (como a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, no caso da União Europeia), que padecem de déficit democrático, privilegiam os interesses da elite financeira e precarizam as redes de proteção social. Nesse contexto, há uma propensão de os eleitores buscarem soluções radicais e simplistas apresentadas por líderes populistas que se apresentam como contrários à integração regional e “antiglobalistas”. A eleição de líderes nacionalistas, por sua vez, amplia os impasses já existentes na governança global e a incapacidade de as organizações internacionais e transnacionais oferecerem respostas aos problemas que favoreceram a emergência de tais líderes e a fragilização da capacidade de as instituições democráticas nacionais mediarem conflitos, em um processo de reforço recíproco (HELD, 2016, 2017, HALE, HELD & YOUNG, 2013, CASTELLS, 2017).

No Brasil, onde as questões migratórias não têm a mesma dimensão do que ocorre no mundo desenvolvido, não há um processo de integração regional comparável com a União Europeia, nem uma percepção geral significativa de que os problemas econômicos estariam atrelados à globalização, em princípio, essa dimensão de retroalimentação entre impasses na governança global e nacional não seria tão relevante para explicar a crise da democracia. Entretanto, a partir do Governo Bolsonaro, o posicionamento contrário à integração regional (veja-se a participação do Brasil no processo de implosão da UNASUL) e hostil a organizações internacionais como a ONU e a OMS, com todas as suas consequências socioeconômicas e políticas, há sinais de que a dimensão global também ganha relevância. Além disso, há linhas de estudos acadêmicos correlatas com essa abordagem que discute, a partir de categorias como as relações “centro-periferia” e “neocolonialismo” (as quais rivalizam com as interpretações sobre os impasses da governança global de matriz liberal), como a posição do Brasil na “economia-mundo” bloqueiam sua soberania e, por consequência, limitam sua democracia (MARTINS, 2011, CASANOVA, 2003).

Por fim, o “mundo midiático multimodal”, que combina comunicação de massa (grande mídia) e “autocomunicação de massa” (internet, redes sociais virtuais) exerce uma influência crescente nos processos políticos. Se, por um lado, amplia as fontes de acesso à informação e as possibilidades de expressão de opinião, por outro, temos: (a) o domínio da imagem, de mensagens extremamente simplistas e dos apelos emocionais; (b) o domínio das narrativas sobre os fatos, desafiando dados, estatísticas, a autoridade dos especialistas e da ciência, e a disseminação de desinformação (“fake news”), como no caso emblemático da *Cambridge Analytica*; (c) a “política do escândalo”, a qual inspira um sentimento de desconfiança e reprovação moral sobre o conjunto dos políticos e da política; (d) a “política do medo”, ou seja, “a utilização deliberada do óbvio desejo que as pessoas têm de proteção para estabelecer um estado de emergência permanente que corrói e, por fim, nega na prática as liberdades civis e as instituições democráticas”<sup>iii</sup> (CASTELLS, 2017). Consequentemente, os debates políticos se tornam cada vez mais rasos, polarizados e irracionais, eleições são manipuladas e o

papel dos representantes e das instituições representativas na mediação dos conflitos sociais é drasticamente reduzido.

Isso tudo fornece elementos para os “engenheiros do caos” transformarem a natureza do próprio “jogo democrático”, e facilita a ascensão dos populistas, inclusive porque tanto eles como as redes sociais atuam conforme a mesma lógica de negação da intermediação, seja das instituições políticas ou da imprensa. Entretanto, se a captação de apoio dos descontentes pelos populistas, em grande medida, só é possível em função dessas novas formas de comunicação, as origens da revolta têm substratos materiais: o medo da piora das condições materiais de vida e da perda de identidade cultural. Além disso, as redes potencializam a desconfiança sobre representantes e instituições, mas há problemas reais na sua origem: a corrupção e distanciamento das lideranças (EMPOLI, 2019, p. 13 – 14; 84; 97 – 100).

Especialmente a partir das eleições de 2018, a influência das redes sociais e da desinformação sobre os processos políticos, bem como a “política do medo” (por exemplo, no que se refere à violência urbana) passaram a ser objeto de intensos debates no Brasil, em particular na imprensa, embora estudos sistemáticos ainda sejam escassos. É notável também a influência do sistema midiático sobre as decisões dos tribunais, que muitas vezes buscam legitimidade na “opinião pública”, fora da racionalidade jurídica com a qual se esperava que operassem. A agenda midiática da corrupção, que é internacional, e o fato de as sessões de alguns tribunais serem televisionadas são outros exemplos de como as transformações tecnológicas nas comunicações também podem estar contribuindo para levar a democracia brasileira à situação de *crise*.

No âmbito legislativo, o “Marco Civil da Internet” (Lei nº 12.965/2014) e a “Lei Geral de Proteção de Dados” (Lei 13.709/2018) são os recursos disponíveis até o momento no Ordenamento Jurídico Brasileiro para tentar fazer frente a esse novo contexto. No Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, temos o controverso “Inquérito das *fake news*” (Inquérito 4781), sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, sobre redes articuladas que promovem a disseminação de desinformação e a instabilidade da democracia. Ao tomar posse como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2022, o mesmo Ministro Alexandre de Moraes também ressaltou que “a intervenção da Justiça Eleitoral será mínima, porém célere, firme e implacável no sentido de coibir práticas abusivas ou divulgações de notícias falsas ou fraudulentas”.

Entretanto, o fato é que ainda não dispomos de um aparato jurídico-institucional eficiente para inibir e reprimir a disseminação de desinformação. Isso se explica, dentre outras razões, pelo seguinte: (1) embora o exercício da liberdade de expressão não autorize a propagação de mentiras e do discurso do ódio, na prática, não é simples o controle prévio das informações e opiniões publicizadas em razão do risco de se incorrer na prática da censura; (2) quando alguma medida é adotada, em geral, a desinformação já produziu os efeitos pretendidos, isso porque a temporalidade das respostas



institucionais não consegue acompanhar a velocidade de circulação de mensagens pelas diferentes mídias. Assim, a corrupção da democracia pela desinformação é um dos maiores desafios para a integridade dos processos políticos em nosso tempo, e não temos uma resposta satisfatória para o problema, cuja solução vai requerer um grande esforço coletivo de juristas, da comunidade acadêmica, dos líderes políticos e da sociedade como um todo. Além disso, trata-se de um problema transnacional, de colossal envergadura, considerando que nenhuma estrutura regulatória sediada nos Estados-nação, tampouco as da União Europeia, conseguiram até o momento fazer frente ao poder do oligopólio de empresas de mídias sociais que, entre outras coisas, tem afetado profundamente o jogo eleitoral. Esse vazio também pode ser percebido pela lente dos arranjos jurídico-institucionais, no caso, pelo aspecto da omissão ou inoperância.

Se o modelo liberal-representativo tem como um de seus pilares a formação e a expressão da opinião e seus arranjos jurídico-institucionais não estão se mostrando aparelhados para conviver com o “mundo midiático multimodal”, parece ainda não haver alternativas no horizonte.

### **Considerações finais**

A democracia brasileira atravessa uma crise e não se trata de um fenômeno isolado, mas que também se manifesta em outros países, inclusive em democracias consideradas “maduras”, com explicações de múltiplas dimensões e, em grande medida, imprecisas.

Entretanto, a discussão que desenvolvemos sobre as diferentes dimensões explicativas da crise da democracia liberal-representativa que atravessamos demonstra que as análises disponíveis ainda apresentam um significativo caráter exploratório e grande dose de incerteza – o que não poderia ser diferente, pois se trata de um fenômeno complexo e em movimento. O mesmo pode ser afirmado com relação à identificação de elementos comuns nos diversos países onde a crise se manifesta, os quais permitiriam a referência a uma *crise global*, e daqueles que seriam específicos de cada Estado, como o Brasil.

Nesse sentido, Przeworski (2020, p. 75) ressalta que “as tendências gerais escondem nítidas diferenças entre determinados países. Sejam quais forem os fatores globais que afetam as democracias, digamos uma depressão econômica mundial, seus efeitos se manifestam de maneira diferente, dependendo das condições específicas de cada país”. Além disso, “diferença e semelhança são questões de grau, e não sabemos até que ponto uma diferença em particular tem importância.” Quanto ao Brasil, de uma perspectiva estrutural (e não conjuntural), considere-se, por exemplo, sua posição na “economia-mundo” (condição semiperiférica) (Stuchi, 2018), o caráter incompleto de sua transição democrática e o fato de que a peça central do liberalismo político, o Poder Legislativo, nunca funcionou plenamente.

Observamos também que diversas questões presentes nas cinco dimensões explicativas não-institucionais da crise da democracia representativa dialogam com o papel desempenhado pelos arranjos jurídico-institucionais na estruturação e no funcionamento dos regimes democráticos, seja por confluírem para alguma espécie de anti-institucionalidade, por ressaltarem disfuncionalidades das instituições liberal-representativas ou por demonstrarem como não estão preparadas para processarem conflitos em um contexto de exacerbação das desigualdades e piora nos padrões de vida, globalização, polarização sociocultural, mundo midiático multimodal e fragilização do sistema partidário tal como era conhecido.

Isso nos leva ao reconhecimento da centralidade dos arranjos jurídico-institucionais para a compreensão do que se passa com o regime político brasileiro e com as democracias liberal-representativas em geral. Porém, uma análise restritiva da dimensão jurídico-institucional da crise tende a levar a respostas inadequadas ou insuficientes. É preciso considerar o problema da democracia da perspectiva jurídico-institucional de forma sistemática e em sua complexidade e não de maneira restrita aos temas usualmente explorados dos sistemas partidário-eleitoral e de governo e do papel e da atuação do Poder Judiciário. Enfrentar esse problema constitui tarefa prioritária e imprescindível de engenharia jurídico-institucional e construção política para os próximos anos no Brasil.

i O uso do termo populismo tem uma longa história que remonta ao Século XIX e à questão da legitimação popular do poder na democracia moderna. Mais especificamente, “a ideia de que ‘o povo’ pode recuperar com autoridade o poder do governo para reconstituir instituições, ou tirar o poder de elites corruptas ou egoístas, seria o terreno a partir do qual os primeiros movimentos que poderiam ser propriamente chamados ‘populista’ surgiram no século XIX.” Se hoje o termo é usualmente empregado de forma pejorativa, essa não era sua conotação em seus primórdios (Kaltwasser, Taggart, Espejo & Ostiguy, 2017, p. 16 – 17). Trata-se, pois, de um conceito muito controverso – veja-se, por exemplo, as abordagens ideacional (Cas Mudde), político-estratégica (Kurt Weyland) e sociocultural (Pierre Ostiguy). Mudde & Kaltwasser (2012, p. 8) apresentam um “conceito mínimo” de populismo de acordo com o qual trata-se de “uma ideologia tênue que considera a sociedade em última análise separada em dois grupos homogêneos e antagônicos, 'o povo puro' e 'a elite corrupta', e que argumenta que a política deve ser uma expressão da *volonté générale* (vontade geral) do povo”. Para um aprofundamento da discussão conceitual e diversos estudos de casos sobre populismo, cf. Kaltwasser, Taggart, Espejo & Ostiguy, 2017, Luna & Kaltwasser, 2014, Mudde & Kaltwasser, 2017, 2012. Trata-se, pois, conforme a perspectiva adotada, de um fenômeno político que pode representar tanto uma ameaça quanto um corretivo para a qualidade da democracia. Para Mounk (2019, p. 8), por exemplo, “o que define o populismo é essa reivindicação de representação exclusiva do povo — e é essa relutância em tolerar a oposição ou respeitar a necessidade de instituições independentes que com tamanha frequência põe os populistas em rota de colisão direta com a democracia liberal.” Para uma abordagem alternativa (e não negativa) do “populismo”, cf. Laclau, 2013.

ii Tomando como base a “Crise de 2018” e seus impactos nas democracias, Diamond (2011, p. 18) pondera que existe uma correlação entre as condições econômicas e estabilidade dos regimes democráticos, mas tais circunstâncias importam em particular para democracias mais jovens e de baixa renda. Por sua vez, “onde a governança é ruim – em particular, onde a corrupção e o abuso de poder são galopantes, e onde a desigualdade é extrema e está se intensificando – pode não importar muito para a democracia que a economia como um todo está se expandindo. Na medida em que as democracias dependem para sua sobrevivência do apoio ou, pelo menos, da aquiescência dos governados, a má governança mina aquele apoio e inclina as democracias para o risco de calamidade. Os dados da pesquisa e as tendências objetivas sugerem que em a curto prazo, os fatores políticos podem ser mais importantes do que os econômicos em determinar o destino de novas e frágeis democracias”.

iii Runciman (2018) salienta que nossas instituições políticas ainda não foram capazes de oferecer respostas satisfatórias para esses novos problemas, de desenvolver arranjos institucionais que possibilitem a submissão das “máquinas” e das pessoas que as controlam à política democrática, e fazer bom uso delas para o aperfeiçoamento da democracia. Cf. Mounk, 2019.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Vol. 31, n.º 1, 1988, p. 5 – 33.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: UNESP, 2019.

AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da Democracia no Brasil – Uma análise da crise 2013 – 2018, **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273 – 289, mai.-ago. 2018.

BORÓN, Atilio A.. Democracia y movimientos sociales en América Latina, **Revista em Pauta**, n. 10, p. 27 – 37, 2007.

BOBBIO, Norberto e BIROLI, Maurizio. **Diálogos em Torno da República: os Grandes Temas da Política e da Cidadania**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BOURGUIGNON, François. **The Globalization of Inequality**. Trad. Thomas Scott-Railton. Princeton: Princeton University, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A crise e o patrimonialismo. In: BORGES, Daniel Damásio e BRAGA, Ana Gabriela Mendes. **Aspectos Jurídicos da Crise Brasileira: o direito em face dos grandes desafios nacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p.153 - 169.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari e GASPARDO, Murilo. **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27 – 74.

BUCCI, Maria Paula Dallari e COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313 - 340.

BUCCI, Maria Paula Dallari e GASPARDO, Murilo. **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

CASANOVA, Pablo González. **Colonialismo Interno (Una Redefinición)**. Ciudad de México: UNAM, 2003.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Trad. Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DIAMOND, Larry. Can American Democracy Recover after Trump?, **American Purpose**, 18 nov. 2020. Disponível em: Acesso em 10 mai. 2021.

- EATWELL, Roger and GOODWIN, Matthew. **National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy**. London: Pelican, 2018.
- EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. Trad. Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- GILENS, M., & PAGE, B. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. **Perspectives on Politics**, v. 12, n. 3, p. 564 – 581, 2014.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e modernos**. São Paulo: Loyola, 1997.
- HALE, Thomas, HELD, David, YOUNG, Kevin. **Gridlock: Why Global Cooperation is Failing when We Need It Most**. Cambridge: Polity, 2013.
- HELD, David. **Global politics after 9/11: Failed wars, political fragmentation and the rise of authoritarianism**. Durham: Global Policy Institute, 2016.
- HELD, David. Global Politics at a Crossroads, **Global Politics Opinion**, 2017.
- HELD, David. **Models of Democracy**. Cambridge: Polity, 2006.
- HUNTINGTON, Samuel et al. **The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission**. New York: New York University, 1975.
- KALTWASSER, Cristóbal Rovira, TAGGART, Paul, ESPEJO, Paulina Ochoa & OSTIGUY, Pierre (ed). **The Oxford Handbook of the Populism**. Oxford: Oxford University, 2017.
- KYMLICKA, Will. **Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de minorías**. Barcelona: Paidós, 1996.
- LACLAU, Ernesto. **A Razão Populista**. Trad. Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- LERENO, Bianca; BUCCI, Maria Paula Dallari. Mandato coletivo: problemas e desafios de uma inovação política. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político- REDESP**. Vol. 4, n. 2, jul/dez 2020.
- LUNA, Juan Pablo & KALTWASSER, Cristóbal Rovira (ed.). **The resilience of the Latin American right**. Baltimore: Johns Hopkins University, 2014.
- LEVITSKY, Steven & ZIBLAT, Daniell. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. Brasília. IPEA. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, jun./dez. 2003.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A Crise Atual e o Debate Institucional,

**Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 3, p. 79 – 97, nov. 2017.

LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.º 44, p. 81 – 106, 1998.

LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Congress and decision-making in democratic Brazil. In: KINZO, Maria D’Alva; DUNKERLEY, James (org.). **Brazil since 1985: politics, economy and society**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 62 p – 83.

LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 2001.

MACHADO, Maria das D. C. e BURITY, Joanildo. A Ascensão Política dos Pentecostais no Brasil na Avaliação dos Líderes Religiosos, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 3, p. 601 – 631, Rio de Janeiro, 2014.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEDEIROS, Marcelo, SOUZA, Pedro H. G. Ferreira e CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006 – 2012), **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 1, p. 7 – 36, Rio de Janeiro: 2015.

MORGAN, Marc. Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015, **WID.world WORKING PAPER SERIES**, n. 2017/12, 2017.

MELLO, Patrícia Campos. **A Máquina do Ódio – Notas de uma repórter sobre fake news e violência digital**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia – porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Trad. Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Cia. Das Letras, 2019.

MUDDE, Cas Mudde & KALTWASSER, Cristóbal Rovira (ed). **Populism in Europe and the Americas: threat or corrective for democracy?** Cambridge: Cambridge University, 2012.

MUDDE, Cas Mudde & KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **Populism: a very short introduction**. Oxford: Oxford University, 2017.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOBRE, Marcos. **Ponto final – a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo: Todavia, 2020.

O’DONNELL, Guillermo. Delegative democracy, **Kellogg Institute – Working Paper 172**, March 1992.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmem C. Varrialle et alii. V. 1. 7ª ed. Brasília: UNB, 1992, p. 547 – 553.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil. **Perspectivas**. São Paulo, v. 34, p. 55 - 78, jul./dez. 2008.

ROSANVALLON, Pierre. O aspecto “positivo” do populismo foi subestimado durante muito tempo”, **El País**, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-11-27/o-aspecto-positivo-do-populismo-foi-subestimado-durante-muito-tempo.html>. Acesso em 04 dez. 2020.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. Trad. Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

SINGER, André. **O Lulismo em crise - um quebra-cabeça do período Dilma (2011 – 2016)**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2018.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo, **Novos Estudos**, n. 85, p. 83 – 102, nov. 2009.

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. Lisboa: Leya, 2015.

STIGLITZ, Joseph. **The Price of Inequality**. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

STUCHI, Carolina Gabas. Contribuição para uma teoria realista do Estado Brasileiro. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo. **Teoria do estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 135 – 165.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalism and the Politics of Recognition**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ZAKARIA, F.. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, Nova York, 1997. v. 76, n. 6, p. 22–43.

## **Autores:**

Murilo Gaspardo. Docente da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Câmpus de Franca – SP.

E-mail: [murilo.gaspardo@unesp.br](mailto:murilo.gaspardo@unesp.br). ORCID: 0000-0001-6998-0092.

Maria Paula Dallari Bucci. Docente da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: [mariapaula@usp.br](mailto:mariapaula@usp.br). ORCID: 0000-0003-2862-8986.

Vanessa Corsetti Gonçalves Teixeira. Pós-doutoranda da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Câmpus de Franca – SP.

E-mail: [profa.vanessa.teixeira@gmail.com](mailto:profa.vanessa.teixeira@gmail.com). ORCID: 0000-0001-5974-7422.

Carolina Gabas Stuchi. Docente da Universidade Federal do ABC (UFABC).

E-mail: [carolinastuchi@gmail.com](mailto:carolinastuchi@gmail.com). ORCID: 0000-0003-0518-6580.

José Duarte Neto. Docente da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Câmpus de Franca – SP.

E-mail: [jose.duarte@unesp.br](mailto:jose.duarte@unesp.br). ORCID: 0000-0003-2382-4603.

Daniel Campos de Carvalho. Docente da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

E-mail: [dccarva@uol.com.br](mailto:dccarva@uol.com.br). ORCID: 0000-0002-0861-5873.

Rubens Beçak. Docente da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [prof.becak@usp.br](mailto:prof.becak@usp.br). ORCID: 0000-0002-6769-2916.

Agradecimentos: este artigo apresenta resultados parciais de projetos de pesquisa financiados pela FAPESP (Processo 2020/03785-2/Projeto de Pesquisa – Regular) e pelo CNPq (Processo 404237/2021-5. Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 – Faixa A – Grupos Emergentes).