

VARIEDADES DE POPULISMO¹

VARIETIES OF POPULISM

Mark Tushnet²

Resumo: As discussões contemporâneas sobre populismo elidem distinções importantes entre as maneiras pelas quais líderes e movimentos populistas respondem às falhas das elites em cumprir as promessas associadas com o constitucionalismo internacional do bem-estar social. Após definir a economia política das origens dos populismos, este artigo descreve a relação entre os populismos e as variedades de liberalismo e, especificamente, a relação entre populismos e independência judicial, aqui entendida como um “ponto de veto” ocupado pelas elites que os populistas desafiam. Em seguida, o artigo distingue a aceitação, pelos populismos de esquerda, dos compromissos de bem-estar social do liberalismo do final do século XX e sua rejeição a alguns acordos constitucionais estabelecidos que, na opinião dos populistas, obstrui o cumprimento desses compromissos. O texto conclui com uma descrição do etnonacionalismo central do populismo de direita, que às vezes aparece de forma episódica nos populismos de esquerda, mas que não é um dos componentes centrais destes.

Palavras-chave: populismo de direita; populismo de esquerda; constitucionalismo internacional de bem-estar social

1 Artigo traduzido, com aprovação do autor, por Matheus de Souza Depieri e Pedro Gonet Branco, editores-chefe da RED|UnB. O texto original foi publicado em “German Law Journal (2019), 20, pp. 382–389, Cambridge University Press (DOI 10.1017/glj.2019.27)”.

2 William Nelson Cromwell Professor of Law da Harvard Law School. Este ensaio está relacionado e parte dele foi extraído de “Comparing Right-Wing and Left-Wing Populism”, em “Constitutional Democracy In Crisis?” (Mark A. Graber, Sanford Levinson & Mark Tushnet eds., 2018). Email: mtushnet@law.harvard.edu

Abstract: Contemporary discussions of populism elide important distinctions between the ways in which populist leaders and movements respond to the failures of elites to follow through on the promises associated with international social welfare constitutionalism. After laying out the political economy of populisms' origins, this Article describes the relation between populisms and varieties of liberalism, and specifically the relation between populisms and judicial independence understood as a "veto point" occupied by the elites that populists challenge. It then distinguishes left-wing populisms' acceptance of the social welfare commitments of late twentieth century liberalism and its rejection of some settled constitutional arrangements that, in populists' views, obstruct the accomplishment of those commitments. It concludes with a description of the core ethnonationalism of right-wing populism, which sometimes contingently appears in leftwing populisms but is not one the latter's core components.

Keywords: right wing populism; left wing populism; international social welfare constitutionalism

A. INTRODUÇÃO: IDENTIFICANDO POPULISMOS

Começo descrevendo duas abordagens gerais que identificam o populismo contemporâneo³. A abordagem *estipulativa* – mais comum na imprensa – atribui essa característica aos regimes com líderes carismáticos, que afirmam falar pelo “povo” e oferecem uma retórica de oposição às diferentes “elites”. A abordagem *definicional* – mais comum entre os acadêmicos – oferece critérios gerais pelos quais é possível identificar um regime populista. As definições mais comuns incluem critérios como: a política compreendida como um cenário de “um povo moralmente puro e unificado (...) contra elites consideradas corruptas ou, de alguma forma, moralmente inferiores” ou como se “apenas algumas pessoas [fossem] realmente o povo”; populistas “dividem a sociedade em ‘dois grupos homogêneos e antagônicos: o povo puro de um lado e a elite corrupta do outro’, e dizem que são guiados pela ‘vontade do povo’”; populistas “não são pluralistas. Eles consideram apenas um grupo, (...) ‘o povo’ (...), como legítimo”⁴.

Essas abordagens tratam o populismo como um modo de atividade política sem conteúdo substantivo específico. Esse conteúdo é fornecido por outro elemento: geralmente alguma versão de um nacionalismo neoliberal ou de um socialismo também nacionalista. Estes são os populismos de direita e de esquerda, respectivamente. A recente atenção acadêmica aos populismos como tais – junto da dimensão do “modo de atividade política” – obscurece diferenças na dimensão da substância. Este artigo foca nesta última dimensão.

3 O termo *contemporâneo* é importante aqui. O populismo tem uma longa história e é quase certamente um erro pensar que podemos desenvolver uma categoria útil na qual os Narodniki russos do século XIX, o People’s Party norte-americano do final do século XIX, Juan Peron, em meados do século XX na Argentina, e Donald Trump se encaixariam confortavelmente.

4 JAN-WERNER MÜLLER, WHAT IS POPULISM? (2016); Uri Friedman, What is a Populist?, The Atlantic (Feb. 27, 2017), <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/02/what-is-populist-trump/516525/> (citando e discutindo Cas Mudde & Cristobal Rovira Kaltwasser, Populism: A very Short Introduction (2017)).

B. "POPULISMO" TRANSFORMADOR

Antes de abordar o populismo de direita e de esquerda, penso que é importante identificar algo como um populismo que está presente nas próprias bases do constitucionalismo democrático. Esse tipo de populismo é característico e talvez limitado a formas contemporâneas de populismo na América Latina andina. Os movimentos políticos tidos como populistas no Equador e na Bolívia buscaram e alcançaram o que os teóricos clássicos do liberalismo – como Hannah Arendt – chamaram de transformação de súditos em cidadãos⁵. As elites tradicionais dos respectivos países haviam excluído os indígenas de uma participação significativa na política, tanto em nível local quanto nacional. Os movimentos populistas tinham o objetivo simples e, ao mesmo tempo profundo, de passar da exclusão a algum grau de inclusão; “algum grau”, porque o objetivo era colocar os povos indígenas do Equador e da Bolívia em posição não inferior à dos cidadãos comuns da Europa Ocidental, por exemplo. Tendo transformado súditos em cidadãos, o populismo poderia cair para um lado e ser substituído pela política comum – o que poderia, evidentemente, incluir populismos com conteúdo substantivo, mas também poderia incluir barganhas pluralistas de grupos de interesse comuns⁶.

Um aspecto importante do populismo “transformador” é o seguinte: a transformação de súditos em cidadãos comuns é, da perspectiva do liberalismo tradicional, um benefício inequívoco. É quase sempre acompanhado por uma redução no poder político efetivo das elites existentes; afinal, em alguma medida, o objetivo da transformação é precisamente reduzir o seu poder. Essa redução não é um problema do ponto de vista do liberalismo; pelo contrário, é uma das mudanças normais pelas quais passa o poder político efetivo, característica das políticas liberais que funcionam bem.

Há vezes em que a transformação pode ser acompanhada por uma redução no poder *formal* – e na liberdade – das elites existentes. Um

5 Hannah Arendt, *On Revolution* (Penguin Classics 2006) (1963).

6 Pessoalmente, acho que não está claro qual o caminho adotado pelas nações andinas; minha percepção é que o Equador avançou substancialmente em direção à política pluralista, com o repúdio de Lenin Moreno às transformações constitucionais de Raul Correa, e que não conheceremos o caminho da Bolívia até vermos o resultado das próximas eleições.

exemplo pode ser visto na imposição de restrições à liberdade de imprensa impostas para garantir que a transformação não seja desfeita pelo incentivo à mobilização da força contra os novos cidadãos. Saber se a transformação será um ganho para o liberalismo, portanto, dependerá do grau de deterioração ou de redução das liberdades formais em comparação com o grau de aprimoramento do poder político efetivo nos novos cidadãos. O ponto central aqui é que a redução da liberdade formal não é, por si só, suficiente para condenar a transformação populista como iliberal.

C. A ECONOMIA POLÍTICA DAS ORIGENS DOS POPULISMOS

Os programas substantivos buscados pelos populistas geralmente partem de um diagnóstico negativo sobre a situação de uma nação. Os populistas de direita e de esquerda costumam oferecer diagnósticos semelhantes. Eles começam com os programas oferecidos pelas elites governantes – para a Europa Ocidental depois de 1945, para a Europa Central e Oriental depois de 1989 e para a América Latina nos anos 1990. Esses programas foram o que chamo de constitucionalismo internacional de bem-estar social. Os sistemas partidários nacionais foram organizados em torno de agendas políticas concorrentes, cada uma delas visando atingir tal objetivo.

O componente do bem-estar social prometeu aumentar regularmente a satisfação material espalhada por todos os níveis econômicos, permitindo-se apenas contratempos ocasionais e temporários em recessões leves, que as elites poderiam endereçar por meio de técnicas macroeconômicas conhecidas, juntamente com uma rede de segurança social razoavelmente densa que ajudasse as pessoas a resistir a esses – e outros previsíveis – contratempos. Haveria, em grande medida, igualdade de sacrifício por meio de impostos e compartilhamento de encargos, tanto no cotidiano quanto diante de eventos extraordinários que perturbassem o funcionamento social. Também haveria algum compromisso com uma igualdade de benefícios mais intensa, restringindo a alocação visivelmente desproporcional dos ganhos do crescimento econômico.

O componente internacional foi a crescente integração das economias nacionais em uma economia global que forneceria os recursos para apoiar o componente do bem-estar social. A teoria tradicional do comércio internacional reconhece que os benefícios gerais substanciais decorrentes desse comércio – evidenciados, por exemplo, pela expressiva redução da pobreza extrema na China e na Índia – podem causar perturbações econômicas e dores significativas em outros lugares. O movimento do capital do centro para a periferia aumenta a renda na periferia e diminui os preços no centro, mas faz com que alguns trabalhadores do centro fiquem sem empregos. A migração internacional aumenta a renda daqueles que migram e, pelas remessas que estes fazem, também daqueles que não migram, mas reduz de maneira semelhante as oportunidades de emprego anteriormente disponíveis para os trabalhadores dos países que recebem os imigrantes. Em princípio, os sistemas políticos domésticos poderiam tratar dessas questões. Programas de reciclagem de empregos e políticas semelhantes de ajuste comercial podem permitir que os trabalhadores afetados pelo comércio internacional obtenham sua parcela dos benefícios do comércio.

Finalmente, o componente constitucional era um sistema de organização política que tinha a capacidade de fornecer todos esses elementos de bem-estar social.

O populismo contemporâneo surgiu quando, e porque, as elites políticas falharam em seguir o constitucionalismo internacional do bem-estar social. No nível constitucional, as políticas domésticas paralisaram-se em padrões que impossibilitavam responder com a flexibilidade necessária para cumprir com as promessas de bem-estar social em condições econômicas dinâmicas. Nos Estados Unidos, esse fenômeno é chamado de “*gridlock*”^{7,8}. As políticas de ajuste comercial e de reciclagem de empregos, por exemplo, nunca foram adequadas.

As elites políticas tornaram-se corruptas tanto no sentido venal, por usarem seu poder para aumentar sua riqueza pessoal, quanto no sentido político, por se valerem do poder político para se fortalecer.

7 (N.T.) Em tradução literal, impasse.

8 Em alguns relatos da ordem econômica internacional, o internacionalismo que fazia parte do programa de elite produziu *gridlocks* e fenômenos relacionados, pois os partidos diferiam quanto ao grau em que seus programas econômicos nacionais deveriam acomodar mudanças acontecidas no cenário econômico internacional.

Outra forma de corrupção que se percebe decorre do fato de que as elites políticas obtiveram os benefícios do comércio globalizado e fizeram com que os trabalhadores deslocados na economia doméstica carregassem o fardo – contrariamente à promessa de igualdade no compartilhamento de encargos e benefícios anunciada pelo cosmopolitismo internacional de bem-estar social⁹.

À medida que as elites políticas se tornaram mais cosmopolitas, auto-reproduzíveis, isoladas do estresse econômico e auto-satisfeitas, elas passaram a ficar cada vez mais indiferentes ao cumprimento das promessas de bem-estar social que haviam feito. A desigualdade econômica aumentou, embora isso por si só não fosse inconsistente com o constitucionalismo internacional do bem-estar social. Mais importante, o prometido aumento do bem-estar material para os cidadãos não ocorreu, ou pelo menos não ocorreu de forma facilmente discernível. As elites lidaram com as perturbações ocasionadas pela globalização tanto pela inação, por causa do *gridlock*, quanto pela adoção de programas de austeridade que deixaram lacunas cada vez maiores na rede de proteção social. No nível constitucional, o *gridlock* Legislativo transferiu o poder de formulação de políticas públicas para o Executivo, que poderia governar por meio de normas administrativas e de decretos.

Em resumo, o diagnóstico populista era que as elites haviam quebrado as promessas que fizeram. Esse diagnóstico era verdadeiro. Ele deu uma base sólida ao antielitismo que caracteriza o populismo contemporâneo. A definição precisa de quem essas elites eram diferia de nação para nação. No hemisfério norte, as elites que quebraram suas promessas eram em grande parte neoliberais cosmopolitas, ao passo que no hemisfério sul eram elites mais tradicionais, acostumadas a enfrentar a oposição das classes baixas domésticas – e também cosmopolitas, embora em menor grau do que aquelas do Norte.

Os empreendedores políticos da direita e da esquerda – que não compunham as elites políticas – perceberam uma oportunidade, e podem ter sido particularmente atraídos para cargos no Executivos por causa de sua crescente independência do Legislativo, restringido pelo *gridlock*. Houve os que formaram novos partidos políticos e houve o

9 Não podemos ignorar, porém, que trabalhadores de outras nações ganharam substancialmente com a economia globalizada

que se firmaram nos partidos já existentes, oferecendo programas consideravelmente distantes do que era consenso na elite. O que é comum nos populismos contemporâneos é um ataque às elites políticas fracassadas e corruptas. E não podemos entender esses populismos, acredito, sem reconhecer que o ataque é, em boa medida, justificado.

Para que os ataques tenham êxito – para que o remédio realmente responda ao diagnóstico – as elites políticas fracassadas deveriam ser arrancadas de suas posições. Isso geralmente requer mudança constitucional, porque as conquistas iniciais dos populistas podem colidir com “pontos de veto”¹⁰ ainda ocupados pelas elites políticas que foram repudiadas pelos cidadãos da nação. Um presidente pode obter uma vitória substancial e acabar enfrentando um Legislativo ainda controlado por essas elites. Ou um presidente pode ganhar as eleições e carregar consigo o Legislativo, e encontrar seus programas frustrados por um tribunal constitucional ainda controlado pelas elites. A revisão constitucional pode ser considerada necessária para eliminar esses “pontos de veto” – criando uma legislatura unicameral, por exemplo, ou restringindo consideravelmente a jurisdição do tribunal constitucional.

As implicações de se pensar sobre o constitucionalismo são facilmente percebidas. Tratar os esforços para transformar os tribunais como um ponto forte contra o populismo – ao criticar os populistas por agredir a independência judicial – e críticas semelhantes a outras mudanças constitucionais defendidas pelos populistas pode ser uma defesa de um *status quo* fracassado, em vez de uma defesa politicamente neutra de um componente central do constitucionalismo como tal. A independência judicial *deve* ser enfraquecida quando se reproduzem as falhas cometidas pelas elites políticas na busca pelo constitucionalismo internacionalista neoliberal¹¹.

10 (N.T.) No original, “veto points”. Sobre esse conceito, conferir Hammond, Thomas. Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems. Politics, policy, and organizations: Frontiers in the scientific study of bureaucracy. 2003.

11 Pode ser que os custos de transformação dos tribunais – e de outras instituições – sejam tão grandes que o *status quo* falido é preferível ao que pode eventualmente ser alcançado por uma transformação dispendiosa. Os populistas podem discordar à luz de seu entendimento – novamente, muitas vezes correto – sobre os custos de se persistir no *status quo*.

D. POPULISMOS E LIBERALISMOS

Uso o exemplo da reforma e da independência judiciais como uma transição para discutir a relação entre liberalismo e populismo – se é que há – ou, mais precisamente, a relação entre liberalismos e populismos. Isso porque da mesma forma que existem variedades de populismo, existem também variedades de liberalismo¹². Para ser considerado liberal, um sistema constitucional deve atender a alguns requisitos mínimos, mas pode atendê-los de diferentes maneiras. As leis devem se apoiar no consentimento popular obtido, por exemplo, por meio de métodos razoavelmente confiáveis. Isso inclui eleições livres e justas, é claro, mas também referendos e até mesmo processos consultivos formais que não as eleições. Os juízes devem ter garantias razoáveis de independência do controle político direto e de influências que os inclinam a julgar de forma a favorecer as elites governantes. Os juízes podem ser escolhidos por comissões judiciais de nomeação ou por representantes eleitos e, uma vez escolhidos, seus mandatos devem ser fixados com antecedência. Além disso, devem ser removidos do cargo apenas por conduta não profissional, por meio de processos com modesto envolvimento político direto.

Da mesma forma, deve-se satisfazer cada componente essencial ao constitucionalismo liberal, mas consciente de que há muitas maneiras de fazê-lo. É importante ressaltar que a mudança de um desenho institucional para outro desenho que satisfaça esses componentes – mudar da seleção judicial feita por comissões judiciais de nomeação para a seleção judicial conduzida por representantes eleitos – não indica necessariamente o abandono do constitucionalismo liberal. Em outras palavras, os requisitos institucionais do constitucionalismo liberal não são extremamente rigorosos. Tudo o que se exige é que as instituições estejam dentro de uma gama de alternativas razoáveis.

A maioria, se não a totalidade, das mudanças institucionais implementadas pelos regimes populistas contemporâneos são, uma a uma, compatíveis com o liberalismo constitucional. Percebe-se isso no fato de que para praticamente toda inovação institucional ou mudan-

12 Para aprofundar o assunto, conferir Mark Tushnet, *Varieties of Liberalism*, in *Handbook Of Comparative Constitutional Change* (Alkmene Fotiadou & Xenophon Contiades eds., 2020).

ça constitucional implementada por um regime populista, encontra-se exatamente o mesmo desenho institucional em alguma nação indubitavelmente liberal. A título de exemplo, as regras contra o apoio estrangeiro a organizações nacionais da sociedade civil, se não comuns, não são desconhecidas em democracias liberais centrais – nada obstante, a interferência russa nas eleições estimulou o fortalecimento dessas regras. Ou, pegando talvez o exemplo mais extremo: a Constituição da Bolívia de 2009 criou um Tribunal Constitucional Plurinacional, composto por juízes escolhidos nas eleições nacionais. Nenhum outro tribunal constitucional do mundo é eleito, mas os juízes dos tribunais superiores na maioria das unidades subnacionais – os estados – dos Estados Unidos *são* eleitos.

A qualificação “uma a uma” na análise anterior, entretanto, é bem importante. Geralmente, as disposições constitucionais interagem da seguinte maneira: uma instituição cujo desenho institucional a coloque às margens do constitucionalismo liberal, talvez ela mesma iliberal, é compensada por alguma outra instituição ou por normas extraconstitucionais fortes. Um sistema pode ficar fora dos limites do constitucionalismo liberal se a instituição problemática for mantida e algumas das instituições ou normas que a contrabalanceavam forem removidas.

As controvérsias na América Latina sobre os limites dos mandatos presidenciais são um exemplo. Antes das emendas populistas, a maioria das constituições latino-americanas limitava os presidentes a um único mandato. Elas também concentraram o poder de editar atos normativos na presidência, dando ao presidente, por exemplo, amplos poderes para criar normas vinculantes por meio de decretos não efetivamente sujeitos à aprovação legislativa. A limitação a um mandato compensava essa concentração de poder no Executivo. Remover as limitações de mandato, como ocorreu em várias nações latino-americanas – às vezes sob pressão populista, às vezes pelas próprias elites governantes – abre margem para que se ultrapasse a linha que separa o constitucionalismo liberal do autoritarismo, especialmente sob as condições descritas anteriormente, que induz à concentração de poderes no Executivo.

Determinar se as mudanças constitucionais de inspiração populista são incompatíveis com o constitucionalismo liberal, portanto, exigirá uma análise cuidadosa de como as instituições do novo sistema realmen-

te interagem. E, infelizmente, ninguém parece ter criado métodos politicamente neutros para avaliar tais interações. Muitas vezes, o desacordo com as políticas de direita ou de esquerda adotadas por regimes populistas leva os críticos a classificar como liberais as mudanças institucionais adotadas para que os regimes possam efetivamente implementar essas políticas. A mesma discordância política pode levar os críticos a uma visão antipática dos obstáculos institucionais que os líderes do regime enfrentam na implementação de seus programas. Em vez disso, os críticos atribuem impulsos autoritários aos líderes do regime. Por óbvio, há vezes em que as mudanças são liberais e há vezes em que os líderes agem com um princípio de autoritarismo, mas não é sempre.

Evidentemente, há movimentos antiliberais em alguns populismos de direita e de esquerda – como quando se desvaloriza em alguma medida a política pluralista e quando se nega a igualdade entre todos os cidadãos. Alguns desses movimentos são meramente retóricos. Há vezes em que o líder político populista caracterizará *toda* oposição como fruto dos interesses das elites destituídas em retornar ao poder, ao mesmo tempo em que suas ações demonstrarão o reconhecimento de que parte da oposição é fruto de desacordos reais quanto ao melhor caminho a seguir. Esse reconhecimento se dá ao tratar esse tipo de oposição como dentro dos limites das discordâncias políticas. Há vezes, no entanto, em que esses movimentos são verdadeiramente liberais, como os que dirigem manifestações de antissemitismo e racismo a cidadãos descritos como não pertencentes à nação “real”¹³.

Ainda assim, extrair teorias políticas das declarações de políticos ambiciosos e empresários é bastante difícil. Nem Viktor Orbán nem Donald Trump oferecem uma teoria política sistemática. Nada obstante, apesar de não precisarmos tratar Viktor Orbán como exemplo dessa

13 Aqui, não trato de questões sobre o status constitucional doméstico de imigrantes e refugiados, que são um componente importante do populismo de extrema direita no hemisfério norte. Acho que precisamos distinguir entre o liberalismo como um modo de organizar a política doméstica e as reivindicações da ordem internacional moderna. O primeiro está preocupado apenas com o status dos cidadãos. O liberalismo como um modo de organizar a política doméstica tolera uma ampla gama de políticas em relação aos não cidadãos, desde a exclusão quase completa da política nacional e do território nacional, até políticas muito mais inclusivas, que chegam a permitir que votem em condição de igualdade com os cidadãos em algumas eleições. O regime internacional de direitos humanos acrescenta algo ao liberalismo como um modo de organizar a política interna e, na minha opinião, aqueles que resistem a esse regime não podem ser considerados antiliberais apenas por essa razão.

teoria, mesmo depois de descrever seu regime preferido como o iliberal, podemos dizer que sua ênfase na herança cristã da Hungria beira o iliberalismo. As políticas que o governo de Orbán de fato segue – e da mesma forma os programas adotados por todos os líderes populistas – são, entretanto, mais importantes que sua retórica. Assim, por exemplo, mesmo que a retórica de Orbán sobre o Cristianismo seja problemática do ponto de vista liberal, não há manifestações evidentes de que seu governo adote qualquer política que exclua significativamente os não-cristãos da política húngara.

E. POPULISMO DE DIREITA E DE ESQUERDA

Com essas ressalvas sobre a relação entre retórica e política em mente, volto-me para as diferenças entre populismos de direita e de esquerda, juntamente com dimensões do liberalismo. Muitos escritores caracterizaram o populismo de direita como um movimento de democracia – “o povo” – contra as formas de liberalismo tidas como uma teoria política baseada em ideias sobre a inerente igualdade entre os cidadãos. Além disso, muitos programas populistas de direita acumulam mudanças institucionais que, tidas em conjunto, acabam por deslocar o regime para além dos limites do liberalismo. Os programas econômicos dos populistas de direita costumam ser inteiramente compatíveis com os princípios do livre mercado, associados aos liberais econômicos clássicos. Parte do diagnóstico para os males da economia doméstica, porém, é que o governo ampliou excessivamente as garantias de bem-estar social para os indivíduos que não constituíam verdadeiramente o povo que originalmente formou a nação. Tanto na teoria quanto na prática, e com fortes ressalvas necessárias, os populismos de direita tendem ao iliberalismo.

Novamente, com a ressalva de que os líderes populistas de esquerda não são teóricos políticos sistemáticos, o populismo de esquerda parece bem diferente. Seu programa econômico é realizar o constitucionalismo do bem-estar social que as elites políticas – neoliberais – prometeram. Os populistas de esquerda rejeitam o liberalismo econômico clássico e o neoliberalismo como meios para realizar o consti-

tucionalismo do bem-estar social, e até trazem consigo algum resíduo do que costumava ser chamado de solidariedade proletária internacional, o que os leva a incorporar ao seu programa alguns compromissos internacionalistas. Eles geralmente aceitam o compromisso do liberalismo político com a igualdade entre os cidadãos, como se percebe no fato de a postura anti-imigrante desempenhar um papel aparentemente menor no populismo de esquerda que no de direita.

Os populistas de esquerda propõem algumas alterações significativas nos arranjos institucionais existentes, por enxergarem nesses arranjos garantia de pontos de veto aos seus oponentes, que podem usar – e o fazem – para impedir a adoção de programas econômicos populistas de esquerda. Aqui, de maneira estranha, eles ecoam algumas observações feitas na primeira metade do século XX por reacionários inteiramente opostos ao Estado de bem-estar social. Carl Schmitt e Friedrich Hayek argumentaram, em grande parte corretamente, que cumprir as promessas das constituições de bem-estar social – incluindo agora as constituições de bem-estar social internacionalistas – necessariamente interferiria nos direitos liberais clássicos, por duas razões. Em primeiro lugar, na perspectiva econômica, as mudanças nos mercados e nas preferências individuais alterariam as distribuições de riqueza. Na medida em que o liberalismo do bem-estar social se preocupa com as grandes disparidades de riqueza, o Estado teria que intervir para ajustar a nova distribuição¹⁴.

Em segundo lugar, a política fornece a razão para colocar o liberalismo do bem-estar social em tensão com o liberalismo clássico. As elites econômicas geralmente se sobrepõem às elites políticas e, quando isso não ocorre, as elites econômicas são capazes de subornar a oposição de forma corrupta. Os populistas de esquerda – como os populistas de direita, é claro – acreditam que destituir as atuais elites políticas é essencial para alcançar seus objetivos políticos, os quais, para os populistas de esquerda, incluem cumprir as promessas do liberalismo do bem-estar social. As elites políticas e econômicas existentes ocupam posições estratégicas – mais uma vez, os pontos de veto – que precisam ser superadas, a fim de limitar seu poder político efetivo.

14 Robert Nozick ofereceu uma ilustração famosa em seu exemplo “Wilt Chamberlain”: Suponha que a distribuição da riqueza no tempo 1 esteja de acordo com os requisitos do Estado de bem-estar social. Algumas pessoas utilizarão parte de sua riqueza para comprar ingressos para ver um atleta famoso, tornando-o incrivelmente rico.

Fazer isso, porém, pode exigir não apenas eliminar ou enfraquecer esses pontos de veto – por exemplo, ao se eliminar câmaras legislativas superiores ou ao se restringir as práticas de revisão constitucional e administrativa. Regulamentações sobre financiamento de campanha podem ser necessárias, assim como limites mais rígidos para contribuições oriundas de fontes não domésticas para partidos políticos e organizações da sociedade civil nacionais.

Esses ajustes constitucionais podem ser vistos como alterações ao entendimento existente quanto ao conteúdo dos direitos políticos tradicionais de primeira geração. Questiona-se, então, se essas mudanças estão dentro dos limites permitidos pelo liberalismo. Como sugerido anteriormente, analisadas uma a uma, muitas das mudanças estão dentro desses limites. E as mudanças consideradas em conjunto? Os defensores do populismo de esquerda afirmam que, mesmo no todo, as mudanças não escapam aos parâmetros do liberalismo – embora, como acontece com algumas versões do populismo de direita, eles possam se aproximar do limite.

Nesse ponto, deparamo-nos com o que pode ser descrito como uma questão empírica. Um teste clássico que permite identificar se uma nação avançou do autoritarismo para a democracia é saber se ela passou por duas eleições nas quais os titulares de cargos eletivos foram renovados. O que mais se observa é a reeleição sem renovação. Nada obstante, apenas a reeleição não é suficiente para demonstrar que um regime está paralisado contra a renovação, porque os eleitores podem estar expressando, livres de coerção, que aprovam o governo existente¹⁵.

Avaliar o poder de permanência do populismo é, portanto, difícil. Não há dúvida de que houve uma onda de políticas populistas nas primeiras décadas do século XXI. O que é menos claro é se essa onda é apenas uma parte do ciclo da política comum ou se é um fenômeno mais duradouro. Alguns populistas – como Viktor Orbán – parecem estar no processo de transformar seus regimes populistas em regimes autoritários, mas o resultado final do processo ainda não está claro¹⁶.

15 O melhor exemplo contemporâneo aqui não é um regime populista, mas o regime semiautoritário de Singapura, que regularmente ganha eleições razoavelmente livres e justas por margens substanciais que não podem ser explicadas como distorções da vontade popular pela manipulação do processo eleitoral pelo partido governista.

16 Minha visão da relação entre o populismo de Hugo Chávez e a mudança na Venezuela rumo ao autoritarismo, principalmente sob seu sucessor Nicolás Maduro, é voltada às diferenças de

Vale notar que a oposição a Orbán ainda é capaz de mobilizar grandes manifestações públicas contra seu regime, algo quase impossível em regimes autoritários ou quase-autoritários, como o de Singapura.

Esse, porém, não precisa ser o curso inevitável do populismo. Rafael Correa liderou uma transformação populista no Equador. Ele reestruturou o judiciário, o que lhe deu a capacidade de nomear muitos novos juízes. Ele apoiou ações formais e informais contra os meios de comunicação que se opuseram a ele. Ele propôs mudar a constituição para eliminar os limites do mandato presidencial, o que teria permitido que ele permanecesse no cargo indefinidamente. Apesar de sua aparente popularidade, a proposta inicialmente falhou e, quando reapareceu, Correa teve que prometer não tirar proveito do novo sistema. E então a transformação populista foi revertida. O sucessor designado de Correa, Lenin Moreno, voltou-se contra ele e desfez as mudanças constitucionais que Correa implementou. Se outros líderes populistas serão capazes de institucionalizar seu carisma – como diria Max Weber – ainda não está claro.

Finalmente, chego ao componente nacionalista do populismo de direita e de esquerda. O nacionalismo do populismo de direita é etnocêntrico; o do populismo de esquerda pode ser etnocêntrico na prática, mas não necessariamente o é em princípio.

Todas as formas de populismo colocam “o povo” contra “os outros”, mas quem são os outros pode variar. O diagnóstico do populismo contemporâneo encontra a origem dos problemas nacionais em uma ordem político-econômica *internacional*, e, portanto, “os outros” também se encontram no plano internacional. Para os propósitos atuais, existem dois candidatos. O primeiro corresponde às elites neoliberais que permanecem comprometidas com as políticas fracassadas – muitas que até foram implementadas – do constitucionalismo de bem-estar social internacional¹⁷. Essas elites circulam facilmente pelas fronteiras nacionais, seja como investidores, expatriados ou turistas. O segundo corresponde aos migrantes, sejam eles econômicos ou não.

Do ponto de vista doméstico, as elites neoliberais são tanto nacionais quanto estrangeiras. Os populistas que contrapõem “o povo”

personalidade e de habilidade política entre Chávez e Maduro. Se Chávez não tivesse morrido prematuramente, a Venezuela poderia – ou não – ter seguido um caminho diferente.

17 Podemos adotar a *hashtag* “#Davos” como símbolo desse grupo.

a essas elites podem ser etnocêntricos. As elites nacionais podem ser descritas como não sendo verdadeiramente do povo – talvez, como nos populismos latino-americanos, por serem descendentes de invasores estrangeiros, ou talvez, como nos populismos antisemitas, por serem judeus ou fortemente influenciados por judeus. Tendo colocado as elites neoliberais como não sendo parte “do povo”, por terem laços transnacionais, esses populistas consideram, talvez com algumas exceções, que os imigrantes também não pertencem ao povo. Pode-se compreender isso como uma afinidade eletiva. Certamente, muitos líderes políticos populistas consideram útil para o sucesso político agrupar os imigrantes com “as elites” que controlam a economia. Este parece ser o caminho geral seguido pelos populistas de direita.

Os populistas de esquerda também contrapõem as elites neoliberais ao “povo”. Para eles, no entanto, as filiações nacionais ou transnacionais dessas elites não são intrínsecas ao seu papel de causar problemas domésticos. De fato, em alguma medida, há líderes populistas de esquerda que tratam expressamente essas elites como predominantemente *não* domésticas, focando, por exemplo, no papel das instituições financeiras internacionais – “a Troika” em alguns cenários europeus – em causar problemas internos¹⁸. No relato da esquerda, a comunidade de imigrantes pode ser descrita como ortogonal às principais preocupações do populismo. Às vezes os populistas de esquerda simplesmente ignoram os imigrantes, às vezes os tratam como vítimas do projeto neoliberal fracassado e às vezes tratam esses imigrantes como parte do “outro”. O ponto central, porém, é que tratar os imigrantes como “o outro” é algo episódico para o populismo de esquerda, tanto que nem se pode dizer que é uma questão de afinidade eletiva. Na medida em que dividem o mundo em o “povo” favorecido e o “outro” desfavorecido, os populismos de esquerda tendem a definir tais categorias com base em classe econômica, não com base na nacionalidade.

As diferenças entre populismos de direita e de esquerda são perceptíveis em políticas públicas com implicações constitucionais. Os populistas de esquerda costumam apoiar restrições à transferência de capital para fora de suas nações, e o fazem, por exemplo, rejeitando

18 Ao focar nessas instituições, porém, esses líderes podem deliberada ou inadvertidamente tirar vantagem das imagens antisemitas tradicionais de que judeus são banqueiros malvados.

programas de austeridade e adotando orçamentos com déficits que só podem ser financiados por capital nacional. Essas restrições podem ir de encontro às proteções que as constituições clássicas dão à propriedade privada. E, como observado, alcançar uma redistribuição significativa da riqueza no mercado interno pode exigir restrições à atividade política da elite – como restrições ao financiamento de partidos políticos e de organizações da sociedade civil por parte das elites. Por fim, o etnonacionalismo dos populismos de direita esbarra nas garantias de igualdade entre os cidadãos, mesmo que o constitucionalismo liberal permita um tratamento substancialmente pior aos imigrantes, se comparado com o dado aos cidadãos.

F. CONCLUSÃO

A atenção à dimensão substantiva da política populista pode gerar algumas reflexões sobre se a política populista irá perdurar. A título de exemplo, pode ser que o etnonacionalismo associado a políticas populistas de direita seja mais – ou menos – suscetível a ser institucionalizado se comparado com o socialismo internacionalista ideal, associado a políticas populistas de esquerda. Seja qual for a resposta, o melhor parece ser manter em mente ambas as dimensões do populismo – como um modo de ação e como um veículo para políticas substantivas – quando falamos sobre o populismo contemporâneo.