



**POLARIZAÇÃO POLÍTICA, POPULISMO E DEMOCRACIA:
UM ENSAIO SOBRE O PAPEL DO DIREITO PARA A MANUTENÇÃO DAS
REGRAS DO JOGO DEMOCRÁTICO**

**POLITICAL POLARIZATION, POPULISM AND DEMOCRACY:
AN ESSAY ON THE ROLE OF THE LAW IN MAINTAINING THE RULES OF THE
DEMOCRACY**

Fábio Henrique Falcone Garcia¹

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1262-6193>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7091-7258>

Submissão: 16/01/2024

Aprovação: 25/04/2024

RESUMO:

O presente ensaio trata do fenômeno da polarização política, sua instrumentalização por movimentos populistas e o seu risco para a manutenção da democracia. Após o exame dos sentidos e as causas da polarização, situamos como a ineficiência do Estado vem servindo de argumento na escalada autoritária. Em seguida, apresentamos um particular desenho institucional liberal de colmatação da sociedade, para, depois, discorrermos como o direito e as instituições devem se conduzir de modo a contribuir tanto para a organização de tal modelo de organização social como para o estabelecimento de um padrão de confiança da população nos órgãos estatais e, assim, arrefecer o impulso que movimentos extremistas vêm recebendo

¹ Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo pelo departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito; mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo pelo departamento de Direito Constitucional. Professor da Escola Paulista da Magistratura. Juiz de Direito em São Paulo. E-mail: fabiofalcone@hotmail.com - **Ark:/80372/2596/v13/019**

² Doutor e mestre em Direito do Estado. Pesquisador vinculado ao CEDAU. Professor da Escola Paulista da Magistratura. Juiz de Direito em São Paulo. E-mail: alexandre@alexandrecunhafilho.com.br - **Ark:/80372/2596/v13/019**

nos últimos anos. Para o nosso propósito nos valem de pesquisa bibliográfica, a partir da qual desenhamos algumas hipóteses conforme o método indutivo.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Polarização. Populismo. Eficiência. Confiança.

ABSTRACT:

This essay deals with the phenomenon of political polarization, its instrumentalization by populist movements and its risk to the maintenance of democracy. After examining the meanings and causes of polarization, we consider how the inefficiency of the State has served as an argument in the authoritarian escalation. Next, we present a particular liberal institutional design for bridging society, and then discuss how the Law and institutions should conduct themselves in order to contribute both to the organization of such a model of social organization and to the establishment of a standard of population's trust in state bodies and, thus, avoid exacerbation of the extremist movements. For our purposes, we used bibliographical research, from which we drew some hypotheses according to the inductive method.

KEYWORDS: Democracy. Polarization. Populism. Efficiency. Trust.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Polarização e populismo: causas e consequências para a democracia; 2.1. Do indivíduo e dos afetos: alterações da subjetividade e da relação com o mundo, na sociedade informacional reticular; 2.2. O povo contra a Democracia: ineficiência do Estado como argumento no discurso antissistema e antielite; 3. Um caminho liberal para uma sociedade capitalista plural menos desigual: a busca de Rawls por uma razão política intermediária e sua aplicabilidade às sociedades contemporâneas; 4. O papel do Direito e das instituições para a manutenção das regras do jogo: a questão da confiança; 5. Conclusão; 6. Bibliografia

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o recrudescimento dos discursos extremos, em quaisquer dos espectros políticos – esquerda e direita – acirrou-se nos últimos anos, alimentado pela emergência de novos tipos de manifestações públicas e conflitos intranacionais, pela inaudita

dimensão dos debates travados em redes sociais, pelo reposicionamento do uso de notícias falsas como meio de manipulação de massas (as chamadas *fake news*) e pela ocorrência de eventos inesperados em democracias consolidadas, tais como a invasão do Capitólio, nos Estados Unidos da América, e dos prédios dos Poderes em Brasília, no dia 08 de janeiro passado. Sujeitos supostamente avessos à política, com ares de líderes carismáticos, passaram a ganhar eleições em todo o planeta, inaugurando uma era de questionamento às instituições internacionais e às restrições impostas por agendas ligadas ao meio-ambiente e às formas de assistencialismo social.

Esse fenômeno passou a pautar a discussão jornalística e jurídica nacionais, a ponto de se personalizar a figura do Ministro Alexandre de Moraes, relator do chamado inquérito das *fake news*, como defensor da democracia, ao mesmo tempo em que críticas são formuladas a partir da contradição entre o modo de instauração e condução desse inquérito (inaugurado por Portaria, com Ministro relator escolhido pela Presidência da Corte e com outorga de poderes investigatórios amplos), num momento histórico em que a jurisprudência das cortes superiores sustenta a necessidade de observância de um modelo acusatório no Processo Penal.

Na política e no direito, portanto, polarização, populismo e democracia se encontram. Não faltam análises sobre as causas dessa polarização. Nos Estados Unidos da América, em 2018, tornou-se célebre a obra *Como as democracias morrem*, dos pesquisadores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt³. Aqui, recentemente, houve a publicação do livro de Francisco Bosco, *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*⁴. Ambos se tornaram *best sellers*, a denotar a dimensão bastante difundida do problema.

Nosso artigo procurará contextualizar as causas do fenômeno da polarização, sua vinculação com a emergência de populismos de direita e de esquerda e seus impactos para um modelo de democracia de massas. Advogamos a necessidade de perseguir modelos societários que possam atenuar as fragmentárias divergências naturais em sociedades plurais, mas que, a partir de uma plêiade de fatores, passaram a construir abismos no debate público capazes de favorecer a emergência de figuras extremadas, com reflexos deletérios para a democracia e as instituições. Razoável supor que o direito e as instituições possuam um papel

³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

⁴ BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022.

importante na produção das condições de *autocontenção* (*forbearance*), quiçá maior do que a própria história particular de cada um dos povos nacionais.

Daí que examinaremos, num primeiro momento, os sentidos e as causas da polarização. Nesse particular situaremos como a ineficiência do Estado vem sendo um argumento instrumentalizado na escalada autoritária. Em seguida, apresentaremos um particular desenho institucional liberal de colmatação da sociedade⁵, para, depois, discorrermos como o direito e as instituições devem se conduzir de modo a contribuir tanto para a organização de tal modelo de organização social como para o estabelecimento de um padrão de confiança da população nos órgãos estatais e, assim, arrefecer o impulso que movimentos extremistas vêm recebendo nos últimos anos.

Para o nosso propósito nos valem de pesquisa bibliográfica, a partir da qual desenhamos algumas hipóteses conforme o método indutivo.

2. POLARIZAÇÃO E POPULISMO: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS PARA A DEMOCRACIA

A clássica noção de democracia como poder que emana do povo, tal como inscrito no parágrafo único do primeiro artigo de nossa Constituição Federal, torna contraintuitiva a possibilidade de o povo, ou seja, a maioria da população, colocar-se contra a própria democracia. Esse, contudo, parece ser o risco presente nas formas desviantes de populismo, que emerge, nas suas formas atuais, de processos de polarização política. Buscaremos, nesse ensaio, trazer contribuições sobre suas possíveis causas.

De tempos em tempos, a democracia representativa sofre um processo de abalo em suas bases legitimatórias. Para Todoróv, por exemplo, o principal acontecimento do século XX foi “o choque entre o espírito democrático e o espírito totalitário, apresentando-se o segundo como um corretivo dos defeitos do primeiro”.⁶ Talvez a melhor ilustração dessa assertiva possa ser encontrada no livro *O Estado nacional*, de Francisco Campos⁷. Ali, encontramos críticas à ineficiência do regime democrático representativo, que se apresentava,

⁵ Não é a única proposta plausível para uma organização política do tipo, mas um modelo de sociedade justa liberal e capitalista, factível de ser observada em sociedades ocidentais como a nossa.

⁶ TODORÓV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Trad. Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 12.

⁷ CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

aos olhos de Campos, corrompido por fisiologismos e oportunismos, a demandar a existência de um Estado forte. O resultado histórico passamos a conhecer como o período ditatorial do Estado Novo varguista⁸.

No início do século XXI, quando a ameaça de regimes totalitários parecia ter sido relegada ao passado, estudos revelam que instituições próprias da modernidade liberal, de que é signo o Estado Nacional, sofreram transformações significativas, a afetar sua legitimação e suas estruturas de funcionamento⁹. Essas transformações vêm acompanhadas de crises fiscais que apontam para a ineficiência do projeto de bem-estar social. A erosão de políticas sociais e a adoção, em muitos países, de reformas destinadas à liberalização da economia favoreceram o aumento da desigualdade em níveis bastante periclitantes¹⁰.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que se incrementou fluxo migratório, seja de regiões em guerra, seja em busca de melhores condições de vida, observou-se a fragmentação identitária da sociedade: xenofobia, racismo, discriminação contra minorias voltaram a se fortalecer. Observou-se, em todo canto, incremento de discurso de ódio e a recuperação de pautas nacionalistas, defendidas por integrantes da chamada extrema direita, que passaram a figurar, em inúmeras localidades, como expoentes eleitorais. As críticas ao Estado de bem-estar social passaram a afetar as instituições democráticas, recuperando, em alguma medida, a ideia, difundida no século XX, de ineficiência e corrupção do sistema eleitoral representativo, cuja solução se apresenta em líderes carismáticos (ou produzidos como tal) capazes de engendrar uma política demagógica populista.

Em diversos países, foi possível observar o crescimento de uma polarização política sem precedentes, com superação daquilo que Levitsky e Ziblatt chamam de *normas*

⁸ Em sentido próximo, aliás, são as ácidas críticas que Carl Schmitt, no início do século XX, dirigiu às disfunções observadas no dia a dia do Parlamento organizado na democracia de Weimar, a qual acabou se desintegrando anos depois, sob aplausos das massas encantadas por palavras de ordem de um líder carismático e autoritário (*A crise da democracia parlamentar*, trad. Inês Lohbauer, São Paulo: Scritta, 1996 - primeira publicação em 1923, p. 19 e ss.).

⁹ Ver: TODORÓV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Trad. Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012; CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradução Joana Angélica D'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018; MERKEL, Wolfgang. Is there a crisis of Democracy? *In Democratic Theory*, v. 1, I. 2, inverno 2014 [online], disponível em <http://projects.iq.harvard.edu/files/mobilized_contention/files/democratic_theory_merkel_2014.pdf>, acesso em 05/05/2020.

¹⁰ Para visões críticas acerca da suposta capacidade de um mercado autorregulado, composto por atores racionais perseguindo exclusivamente seus interesses egoísticos, gerar espontaneamente o bem-estar social ao qual legitimamente aspiram largas parcelas da população, ver GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*, 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 132; SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente in SALOMÃO FILHO, Calixto (org.). *Regulação e desenvolvimento – novos temas*, p. 15-59, São Paulo: Malheiros, 2012, p. 39 e ss.; PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*, trad. Dorothee de Bruchard e Maria de Fátima O. do Coutto, revisão técnica de Laura Carvalho, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 474 e ss..

*democráticas não escritas, dentre as quais estariam o entendimento de que partes concorrentes se aceitam umas às outras como rivais legítimas, e a contenção, ou a ideia de que os políticos devem ser comedidos ao fazerem o uso de suas prerrogativas institucionais*¹¹.

Com vistas a explicar a intensificação da polarização política no Brasil e, em consequência, o êxito da disputa do campo político em torno de figuras populistas, Francisco Bosco formulou uma análise culturalmente orientada, a partir de alguns fatores históricos nacionais, que teriam sido responsáveis pela exacerbação desse tipo de antagonismo, a ser combatido, em favor de um discurso racionalmente orientado, para uma sociedade plural. Como causas para o fenômeno, Bosco sustenta, para além da contribuição do Judiciário e de atores do campo intelectual, a responsabilidade compartilhada de dois grandes partidos políticos que travaram, nas últimas décadas, disputa pela hegemonia do campo político-eleitoral: PSDB e PT.

Em suas palavras, “todos deram seu quinhão, maior ou menor, à inobservância da autocontenção”¹². Para ele, PSDB e PT, cada qual à sua maneira, violaram sistematicamente as regras não escritas do jogo democrático, favorecendo um processo de erosão das condições de legitimação da arena pública de debate, que se desloca para um contexto afetivo-irracional e que teria na figura do *antipetismo* seu símbolo maior.

Daí que Bosco se propõe a promover a “arqueologia” do antipetismo, descrito como um “afeto complexo”, mas que tem no signo da corrupção o sinalagma perfeito para o desenvolvimento de um sentimento de repulsa que favorece o crescimento do discurso populista de direita que, a seu ver, teria vencido as eleições presidenciais e parlamentares de 2018.

A nosso sentir, é plausível a hipótese do autor em atribuir responsabilidade aos partidos políticos. O PT, de fato, construiu uma oposição sistemática aos governos de Fernando Henrique Cardoso, com subsequentes pedidos de *impeachment* e com a busca de desqualificação das políticas colocadas em prática, acoimadas sob o signo deletério da expressão *neoliberal*, ao passo que PSDB, premido por uma prática que, ao menos no âmbito econômico, foi menos antagonista do que complementar, deslocou-se à extrema direita, deixando um vácuo no espaço ocupado habitualmente pelo espectro político de centro-direita.

¹¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 231-238.

¹² BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022, p. 49.

Esse contexto de erosão do campo intermediário da política teria, na visão do autor, favorecido a emergência da liderança carismática de extrema-direita, quando, por causa das ações realizadas no âmbito da chamada “operação Lava-Jato”, descobriu-se que o PT, baluarte do discurso sobre ética na política nos anos 1990, assumiu o poder e passou a jogar o mesmo jogo sujo que antes criticara.

No entanto, ainda que o autor se esforce por compartilhar responsabilidades dos partidos, sua análise deixa de concentrar atenção em elementos exógenos que favoreceram a emergência de contextos de polarização igualmente graves em países bastante diversos do Brasil, em termos históricos e culturais. O livro trata, à semelhança do congênere *Como as democracias morrem*, de causas endógenas que favoreceram – a nosso ver com parcela de razão – uma determinada vertente populista que ganhou corpo a partir de 2016¹³.

No Reino Unido, contudo, Boris Johnson conduziu o país à inusitada saída da União Europeia, em uma aventura plebiscitária na qual a contrainformação de redes sociais e o fortalecimento de sentimentos nacionalistas tiveram relevância capital; nos EUA, o mesmo processo de inflamação de sentimentos nacionalistas fez emergir uma força populista que levou Donald Trump ao poder, antes ridicularizado nos círculos da política daquele país. Aconteceu, também, na França, com Le Pen; na Itália, com Berlusconi e Giorgia Molina; na Hungria, com Viktor Orban; na Ucrânia, com Zelensky; na Venezuela, com Chávez e Maduro; da mesma forma, enquanto escrevemos essas linhas, o fenômeno parece ocorrer na Argentina, cujas eleições levaram ao poder figura idiossincrática, com promessas pouco factíveis, mas que potencialmente teriam o condão de livrar o país de uma crise econômica sem precedentes.

Inglehart e Norris observam que o sucesso eleitoral de candidatos populistas pode ser explicado a partir de múltiplos fatores, que podem ser agrupados em três grandes eixos: a demanda da opinião pública; as estratégias adotadas pelos partidos políticos; e as peculiaridades dos arranjos constitucionais que orientam o processo eleitoral. Os autores esclarecem que há duas grandes linhas teóricas que explicam o êxito populista sobre o eleitorado: de um lado, uma tese busca explicação na insegurança econômica decorrente do fracasso de políticas de bem-estar social, a alimentar sentimentos xenofóbicos, explorados por

¹³ Embora alguém que, segundo a literatura, pode ser tido como representante singular da extrema-direita populista tenha se eleito presidente em 2018, desde o *impeachment* de Dilma Rousseff é possível observar a escalada de discursos autoritários e de um processo de polarização que se consolida nas eleições presidenciais de 2018, mas que se apresenta, de forma embrionária, nas eleições municipais de 2016. Nesse sentido: FERRACIOLI, Paulo. João Doria é populista? Elementos de populismo na campanha à prefeitura de São Paulo de 2016. Em *Temática*. Ano XIV, n. 10. Outubro/2018. NAMID/UFPB. [online] Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tematica>>, acesso em 04/11/2023.

grupos populistas que passaram a atribuir a minorias a causa do desemprego e da falência das políticas de suporte social; de outro, a tese da *retaliação (backlash) cultural* argumenta que a emergência de valores progressistas, em voga no pós-Guerra, em favor de causas cosmopolitas e multiculturais, a formar um contexto hegemônico de esquerda, produziria uma reação, sobretudo nas gerações mais antigas, em estratos específicos (brancos, com patamar de educação formal menos elevada), que se ressentem da quebra de valores da família tradicional e que se tornam, dessa forma, vulneráveis às investidas populistas¹⁴.

Parece-nos que as duas explicações conjugam causas bastante relevantes para o fenômeno. Ainda assim, a emergência de figuras populistas em contextos culturais bastante distintos aponta para uma causa exógena a esses países, que deve ser observada a partir do novo contexto da sociedade informacional, marcada pela mediação das interações por computadores que orientam o fluxo de dados e comunicações interpessoais, favorecendo, conforme modelo de negócios adotado pelas respectivas plataformas, compreensões de mundo customizadas, economicamente e politicamente orientadas, mas bastante individualizadas. Para isso, precisaremos nos socorrer dos conceitos de *algocracia*, *epistocracia* e de *legitimidade*, no sentido weberiano do termo.¹⁵

Bosco tangencia nosso argumento, ao indicar que o “sentimento de pertencimento, em tempos de individualismo e de esvaziamento da vivência comunitária, é uma experiência estruturante e gozosa, de que não se abre mão com facilidade”¹⁶, mas não o explora.

A partir da observação dos movimentos análogos ao redor do globo supramencionados, podemos trabalhar com a hipótese de que os equívocos brasileiros não são uma singularidade nacional, mas fruto de estímulos individualmente orientados, por atores não propriamente identificáveis, mas que reforçam padrões de comportamento, olhares de si, a ponto de repercutir na formação de condições identitárias quase artificiais, mediadas por

¹⁴ INGLEHART, Ronald; MORRIS, Pippa. Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash, in *Harvard Kennedy School*. Working paper series, 2016, disponível em <<https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>>, acesso em 04/11/2023.

¹⁵ GARCIA, Fábio Henrique Falcone. *As múltiplas faces do direito em Max Weber: fundamentos para uma leitura contemporânea*. Curitiba: Juruá, 2020; ANEESH, A. *Technologically coded authority: the post-industrial decline in bureaucratic hierarchies*. Stanford: Stanford University, 2002. Disponível em <<https://web.stanford.edu/class/sts175/NewFiles/Algocratic%20Governance.pdf>>, acesso em 01/12/2023; ESTLUND, David. Why not Epistocracy? In RESHOKTO, Naomi (ed.) *Desire, identity and existence: essays in honor of T. M. Penner*. Kelowna, B. C., Canada: Academic Print & Publishing, 2003.

¹⁶ BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022, p. 51.

avatares que recebem reforços cognitivos em favor de valores próprios e/ou de terceiros indeterminados.

Num contexto em que a ordem constitucional promete tudo (saúde, educação, inclusive felicidade), enquanto crises fiscais empurram o Estado para um regime de competição global, com adoção de políticas de austeridade fiscal, Estado, Justiça, política são desacreditados, porquanto ineficazes para entregar aquilo que prometeram. Esse desvalor corrompe a compreensão civilizatória da razão de ser do que conhecemos como “Estado de Direito”. Essa falta de sentido nas instituições gera uma carência que encontra amparo em soluções populistas.

A narrativa populista, portanto, tem raízes não só-em equívocos históricos de uma luta partidária pela hegemonia do campo político, ou no ressentimento de um segmento conservador em decorrência de uma suposta hegemonia da “esquerda”¹⁷, mas sobretudo em uma crise identitária, que, por sua vez, emerge de outros múltiplos (e parcialmente incertos) fatores.

Um dos fatores reside na nova forma do indivíduo se colocar perante o mundo, em uma relação economicamente orientada por prestações utilitárias e entremeada por valores de consumo. Esse indivíduo deixa de reconhecer legitimidade nas instituições tradicionalmente forjadas para representá-lo nas instâncias deliberativas públicas, notadamente em contextos nos quais as desigualdades, cada vez mais agudas, não se apresentam mais como justificáveis em qualquer razão de classe, cor, gênero ou origem.

Dito de outro modo, num mundo globalizado em que supostamente não podemos tolerar preconceitos, as distinções materiais, de oportunidades, apresentam-se como agressões a grupos que perseguem identidades comunais, como lembra Castells, e que se veem incapazes de observar o outro como um igual. Das clivagens, constrói-se uma sociedade

¹⁷ A chamada tese do *revide ou backlash*. Temos alguma reserva em aceitar essa tese, já que a influência de processos transnacionais de reforma do Estado de orientação liberal infirma a validade do argumento de que houve uma hegemonia propriamente dita do campo progressista, a justificar o tal *revide*. No caso brasileiro, durante o regime militar, os governos aplicaram cartilhas internacionais que podem ser enquadradas sob o nome de políticas de Lei e Desenvolvimento; a partir da modificação dessas políticas nas instituições interamericanas de fomento ao desenvolvimento, observou-se, como noutras partes do mundo, reformas estatais voltadas para redução do Estado. Essas reformas, de orientação econômica conservadora, foram aplicadas indistintamente por governos alinhados ao campo conservador ou ao campo progressista. Não houve, nesse sentido, hegemonia do campo progressista, ao menos no âmbito econômico. Nesse sentido, basta ver o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, conduzido pelo governo FHC, e o artigo de TRISTÃO, Ellen: A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. Em *Ser social*. Brasília, v. 13, n. 28, pp. 104-128, jan./jun./2011.

fragmentada de indivíduos, que se relacionam a partir de identidades comunais pouco afetadas à noção civilizatória de arena pública nacional¹⁸.

Por outro lado, em grande medida essa crise de legitimação parece ser alimentada pela incapacidade de o Estado resolver problemas em um mundo complexo, globalizado e em que as decisões políticas são influenciadas por grandes atores transnacionais¹⁹. E, a esse respeito, a ineficiência funcional das instituições em prestar serviços públicos de qualidade, atuando muito aquém das promessas constitucionais presentes nas Cartas Políticas dirigentes do século XX, certamente exerce papel relevantíssimo para o esgarçamento do tecido social de inúmeras nações.

À falta de reconhecimento da legitimidade das instituições consolidadas e às sucessivas crises econômicas vivenciadas e atribuídas por *consensos culturais* ao Estado nacional, surge o líder carismático como solução. Por isso, argumentamos que esses dois vetores (as modificações das interações sociais, com repercussão nas condições de legitimação das instituições políticas tradicionais, de um lado, e a ineficiência institucional no oferecimento do bem-estar legitimamente almejado pela população, de outro) constituem fatores fundamentais para o sucesso de empreitadas populistas, isso ao menos no que diz respeito a movimentos políticos do século XXI que assim vem sendo denominados pela doutrina.

A noção moderna da democracia está estritamente vinculada à ideia de Estado de Direito, de governo de leis, e não de homens²⁰. Trata-se da crença em um modelo organizacional no qual o indivíduo renuncia ao estado de natureza, em que supostamente teria liberdade ilimitada, para se sujeitar a uma vida social regrada²¹, subordinada a um regime de leis impessoal, estabelecidas por representantes livremente eleitos e que garanta sua liberdade, tanto quanto possível. Essa é a base da justificação racional que legitima o Estado moderno²².

¹⁸ Também identificando na perda de um sentimento de pertencimento comunitário um dos principais desafios para a democracia na contemporaneidade, é a reflexão de SANDEL, Michael J.. *O descontentamento da democracia - uma nova abordagem para tempos perigosos*, trad. Livia Almeida, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023, p. 17 e ss.; p. 350 e ss..

¹⁹ CASSESE, Sabino. *Chi governa il mondo*, trad. Lorenzo Casini, Bologna: Il Mulino, 2013, p. 15 e ss..

²⁰ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos - um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt* São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 67 e ss..

²¹ Apontando para a ficção desse estado de natureza aparentemente livre (e associal?) prévio ao viver em sociedade, mas ressaltando a importância da elaboração teórica para o movimento intelectual/político que progressivamente culminou em contratos sociais garantidores de direitos individuais face o poder estatal, é a lição de VECCHIO, Jorge del. *Persona, Estado y derecho*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1957, p. 334 e ss.

²² WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. V. 1 Rev. Técnica: Gabriel Cohn. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, p. 145-147.

Essa base de justificação racional do Estado evolui, historicamente, para um conceito de democracia que contempla: I – um regime eleitoral livre e competitivo; II – um núcleo intangível de direitos políticos, envolvendo liberdade de expressão, de associação e de petição; III – um núcleo intangível de direitos fundamentais (*civil rights*); IV - responsividade do gestor, por meio de mecanismos de *accountability* e de responsabilização formal; V – direito à informação²³; VI – Judiciário independente; VI – participação popular; e VII – governança efetiva, o que pressupõe legitimação eleitoral prévia para que indivíduos, organizações e instituições exerçam poder político de forma eficaz²⁴.

Observa-se, pois, que as democracias modernas se orientam pela busca de harmonia entre valores relacionados à soberania popular, de um lado, e à preservação da liberdade individual, de outro. Substancialmente, para que essa harmonia seja factível, é preciso assegurar que a sociedade seja minimamente pluralista²⁵.

O século XX terminou com o fim da polaridade ocidente/capitalista-oriental/socialista, abrindo caminho para uma hegemonia de valores do bloco ocidental que, por sua vez, passou a ser dominado por uma racionalidade econômica de orientação neoliberal²⁶. Crises fiscais sem precedentes e a globalização econômica levaram ao desprestígio do modelo de Estado de bem-estar social, cujos custos foram eleitos como causa do problema²⁷. A interconexão das economias, a evolução do capitalismo financeiro e a modificação das estruturas produtivas impulsionaram os países a um processo de *desestatização, desregulamentação e desnacionalização*²⁸.

Esse enfraquecimento da ideia da força política do Estado tem seu paralelo naquilo que Ladeur descreveu como um processo de evolução societal, em que passamos de

²³ Que envolve necessariamente, pelo menos, quatro aspectos: 1) liberdade de expressão; 2) imprensa livre; 3) combate a informações falsas; e 4) transparência do Estado.

²⁴ Chegamos a esses critérios inspirados pelas lições de Ranieri e Merkel (cf. RANIERI, Nina. A qualidade da democracia. Considerações teóricas. In: TORRES, Vivian. De A. G.; CAGGIANO, Alvaro T. H. S. *Estudos de direito constitucional – homenagem à Profa. Monica Herman Salem Caggiano*, p. 297-312, São Paulo: Ield, 2014; MERKEL, Wolfgang. Is there a crisis of Democracy? *In Democratic Theory*, v. 1, I. 2, inverno 2014 [online], p.14-17.

²⁵ TODORÓV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Trad. Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 17.

²⁶ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 175-184.

²⁷ SANTOS, Ivanaldo. *Da gênese à crise do Estado de bem-estar*. Natal, v. 5/6, n. 1/2, jan.-dez. 2004/2005, p. 289/308

²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2010, p. 288-290.

uma sociedade de indivíduos para uma sociedade reticular, fragmentada, em que as relações indivíduo-sociedade são permeadas por ambientes virtuais²⁹.

Nessa fragmentada sociedade em rede, ainda que subsista uma crença relativamente ampla na intangibilidade do regime democrático, notadamente em contextos nos quais a democracia se encontra consolidada, observa-se uma descrença acentuada nas instituições representativas tradicionais³⁰, o que tem dado azo a uma escalada populista.

Populismo remete a uma expressão polissêmica³¹. Partindo de aspectos comuns a várias das definições adotadas por autores contemporâneos, pode-se compreendê-lo como um movimento político que persegue legitimação por meio da contestação do modo tradicional de representação democrática, partindo-se da premissa de um antagonismo social (divisão da sociedade entre uma elite e uma base popular), com vistas à adesão da massa por meio de uma agenda demagógica, potencialmente autoritária, que dentre suas estratégias alardeia defender pautas caras a uma maioria da população, ainda que ao custo de severa restrição aos direitos das minorias.

Para o êxito desse tipo de campanha vem se revelando importante a existência de um líder carismático que, cioso em cultivar uma relação de identidade direta entre si e o povo, apresenta-se como uma figura que, de fora do sistema, seria a única com capacidade para trazer soluções para os graves problemas do país, as quais estariam sendo sonegadas ao cidadão comum por simples falta de vontade por parte dos políticos de carreira, estes vistos como corruptos e apenas interessados em si mesmos.

Um dos perigos do populismo, nessa acepção, é a sobreposição da vontade de uma maioria ocasional em detrimento de valores civilizatórios consolidados institucionalmente ou, ainda, em desacordo com o pluralismo que, como visto, caracteriza um

²⁹ LADEUR, Karl-Heinz. *The emergente of global administrative Law and the evolution of general administrative Law*. Hamburgo: University of Hamburg, disponível em <http://works.bepress.com/karlheinz_ladeur/1/>, acesso em 05/05/2020.

³⁰ MERKEL, Wolfgang. Is there a crisis of Democracy? *In Democratic Theory*, v. 1, I. 2, inverno 2014, p. 22-24; CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradução Joana Angélica D'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018.

³¹ Ver: FUKUYAMA, Francis. *What is populism*. Volume 08: An Analysis by Professor Dr. Francis Fukuyama [online] Berlin:Atlantic-Brücke, 2017, disponível em: <<https://www.atlantik-bruecke.org/en/19230-2/>> acesso em 05/05/2020; VITTORI, Davide. Reconceituando o populismo: construindo um conceito multifacetado mais restrito. Tradução Adisson Leal. *Estudos Eleitorais*. v. 12, n. 3, set./dez. 2017. Brasília: Escola Judiciária Eleitoral, Tribunal Superior Eleitoral, 2018, p. 217-251; GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro H. V. B. Castelo. *Populismos*, Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 27 e ss.; PIRES, Luis Manuel F.. *Estados de exceção – a usurpação da soberania popular*, São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 69 e ss.; e CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Democracia constitucional e populismos na América Latina – entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais*, São Paulo: Contracorrente, 2023, p. 226 e ss..

regime efetivamente democrático. Essa desagregação pode afetar, a depender das circunstâncias, a própria existência do regime democrático, em seus aspectos nucleares.

2.1. DO INDIVÍDUO E DOS AFETOS: ALTERAÇÕES DA SUBJETIVIDADE E DA RELAÇÃO COM O MUNDO, NA SOCIEDADE INFORMACIONAL RETICULAR

Como visto, o populismo persegue legitimação valendo-se da construção de uma relação de comunicação direta com o público, por meio do compartilhamento de afetos que favorecem o reconhecimento, na liderança carismática, de qualidades extraordinárias.

Weber define o carisma como “uma qualidade pessoal considerada extracotidiana (...) e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos”³² O que interessa, nessa concepção, é “como de fato ela é avaliada pelos carismaticamente dominados – os adeptos”³³. Esta é, portanto, a razão de nos debruçarmos sobre a transformação da subjetividade no mundo contemporâneo.

Para compreendermos a escalada populista que remete à formação de um tipo de líder, cujas características iminentes lhe conferem capacidade para, inclusive, subverter a ordem democrática, é preciso olhar para o público que o segue, notadamente para a formação daquilo que filosoficamente se convencionou chamar de subjetividade e de sua relação com as condições de identidade.

A subjetividade, ou melhor, as condições relacionadas à identificação daquilo que é peculiar ao ser humano, que conforma sua psique e que interfere com seus desejos, não é novidade na literatura político-filosófica. Desde o início da modernidade, pensadores buscam descrever ou explicar a condição humana a partir de sua dimensão subjetiva, segundo a sua capacidade de assimilar experiências e valores, colocando-se no mundo com a consciência de si. Isso está presente em peças literárias, das quais é exemplo a literatura de

³² WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Rev. Tec. Gabriel Cohn. V. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 4ª edição, 2015, p. 158-159;

³³ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Rev. Tec. Gabriel Cohn. V. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 4ª edição, 2015, p. 159.

William Shakespeare; em ensaios filosóficos, como os produzidos por Montaigne³⁴; ou, ainda, nas pesquisas sociais mais contemporâneas, como nas obras de Foucault³⁵ e Searle³⁶.

Subjetividade pode ser definida como uma noção de si; também denominado de *self*, ou persona, esse conceito representa a assunção, pelo indivíduo, da consciência de si perante o mundo, convertendo-se em ator no mundo³⁷.

Identidade, por outro lado, a despeito da carga semântica polivalente, pode ser descrita como um conceito que representa uma “emergência relacionada à interação com o outro, num jogo especular movimentado por identificações, processos de subjetivação sempre abertos”, de modo que não há uma identidade fixa, mas uma autorreferência ou uma percepção do “centro de monitoramento reflexivo denominado “consciência””³⁸. Identidade

remete ao que é *idêntico*. A expressão, portanto, enfatiza o caráter relacional, intersubjetivo das relações sociais e sua expressão, quer na formação da subjetividade, quer na expressão coletiva de formações sociais. Assim, podemos formar identidade com um grupo, um time de futebol, um bairro, uma cidade, um país, uma opção ideológica, uma etnia, uma condição de gênero ou raça, mas sempre preservando um espaço de singularidade.³⁹

A construção da identidade pode ser entendida como um processo em que o sujeito ressignifica sua condição de estar no mundo; nesse processo, as identidades se tornam fonte de significado, ou seja, conferem sentido ao mundo e às ações dos atores nele inseridos. É sob essa perspectiva que devemos analisar as transformações da subjetividade e seus reflexos para a expansão de projetos populistas.

A sociedade em rede trouxe inúmeras modificações nas condições em que os sujeitos se relacionam com o mundo, notadamente no que diz respeito à satisfação das necessidades materiais, ou seja, em relação à interface econômica da relação sujeito-mundo.

A expansão imensurada de possibilidades trazidas pela globalização fez com que a individualidade humana, na sociedade pós-fordista, viesse a ser definida a partir do consumo. Esse consumo, orientado não mais pela necessidade do tempo de Weber, mas pelo

³⁴ LUDWIG, Carlos Roberto. *Subjetividade e autoinvestigação nos ensaios de Montaigne*. Disponível em <<https://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/XISemanaDeLetras/pdf/carlosludwig.pdf>>, acesso em 01/12/2023.

³⁵ FOUCAULT, Michel. *A hermenêutica do sujeito*: curso dado no Collège de France (1981-1982). Edição estabelecida por Frédéric Gros, sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana. Tradução Márcio Alves Fonseca e Salma Tannus Muchail. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

³⁶ SEARLE, John. *Consciência e linguagem*. Tradução Plínio Junqueira Smith. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

³⁷ LIMA, J. A. de; FAZZI R. de C..A subjetividade como reflexividade e pluralidade: notas sobre a centralidade do sujeito nos processos sociais. *Sociologias*, 20(48), 246–270, 2018.

³⁸ LIMA, J. A. de; FAZZI R. de C..A subjetividade como reflexividade e pluralidade: notas sobre a centralidade do sujeito nos processos sociais. *Sociologias*, 20(48), 246–270, 2018, p. 249.

³⁹ EWALD, Ariane Patrícia; SOARES, Jorge Coelho. Identidade e subjetividade numa era de incerteza. *Estudos de psicologia*. V. 12 (1), 23-30, 2007. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/epsic/a/gXGdqXgSsw4pnr75XFSb4rP/?lang=pt&format=pdf>>, acesso em 01/12/2023.

querer volátil e liquefeito da modernidade contemporânea⁴⁰, esmaece a noção de utilidade, substituída pelo ideal de aproveitamento máximo das oportunidades disponíveis.

Essa condição subjetiva é formada num contexto de esmaecimento das bases legitimatórias do Estado nacional, provocada, em alguma medida, pela disjunção entre o local e o global na sociedade reticular. O cidadão muitas vezes não mais se vê membro da *civitas*, porque sequer depende dos comerciantes ou produtores locais, para satisfação de seus desejos. Seja na periferia ou nos estratos mais elevados, adquire-se um bem diretamente do fabricante, independentemente das condições trabalhistas, fiscais, ecológicas ou mesmo políticas envolvidas, por meio de aplicativos que favorecem um consumo imediato e desenfreado.

Nesse contexto, observa Castells, as sociedades civis tradicionais são desarticuladas; não há mais continuidade entre a lógica da criação de poder na rede global e a lógica de associação e representação tradicionais, em sociedades e culturas específicas⁴¹. A avalanche informacional, aliada à deterioração das promessas do Estado nacional, enfraquece aquilo que Castells chama de identidade de legitimação, promovida pelas instituições formais, favorecendo a construção de outras formas de identidade, notadamente de *resistência*. Castells, então, sugere a hipótese de que os sujeitos passam a ser formados não com base em sociedades civis em processo de desintegração, mas como um “prolongamento da resistência comunal”⁴².

Isso permite ao autor esclarecer por que a era da globalização é também a era dos fundamentalismos. É como se o sujeito, carente de identidade, buscasse a construção de vínculos não associados ao Estado ou à cidade, mas a grupos comunais (bairro, religião, gênero, raça).

Paradoxalmente, o Estado deixa de construir suas bases legitimatórias sobre a noção racional do governo de leis; obriga-se, contrariamente, a reconstruir suas instituições em torno de novos projetos que sustentem as razões da dominação. Ampliam-se as condições de interferência na esfera privada do sujeito, tudo legitimado em torno de uma narrativa do medo: aumentam-se penas, mecanismos de vigilância e controle, quebras de sigilos constitucionais para combater os riscos do terrorismo e do crime organizado; constroem-se bases legitimatórias para políticas de austeridade que, em desacordo com opções políticas

⁴⁰ BAUMANN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 68-69.

⁴¹ CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 27-28.

⁴² CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 28.

fundamentais, voltam-se à redução do Estado e dos serviços públicos, a fim de se evitar crises fiscais de magnitude catastróficas.

Aqui, importa observar condições ideológicas da expansão de uma determinada forma de racionalidade econômica sobre as demais esferas da vida.

O sujeito-consumidor não é produto isolado das transformações tecnológicas que lhes confere um universo de possibilidades; é, também, produto de uma visão de mundo, em que a economia se orienta a partir de uma racionalidade específica, que, com Dardot e Laval, chamaremos de neoliberal.

Segundo esses autores, o neoliberalismo, em sua fase inicial, afasta-se da ênfase liberal em uma concepção metafísica da propriedade e da liberdade, para perseguir um liberalismo “ativo”⁴³, que admitia um intervencionismo jurídico para assegurar a liberdade de ação das empresas. Essa teoria não mais compreendia o capitalismo concorrencial como algo natural, mas como um sistema que deveria ser perseguido e regulado para tanto. Isso significa conjugar na doutrina liberal uma perspectiva não apenas descritiva, mas prescritiva, moral, fruto da vontade e não obra da natureza. A partir daí, segundo esses autores, pensadores liberais passam a defender a aproximação entre economia liberal e democracia, como se a primeira fosse condição inexorável para a segunda. Cuida-se, portanto, de “pensar a economia como centro produtor da legitimidade estatal”⁴⁴.

Essa perspectiva ganha nova dimensão a partir da disseminação do pensamento de Friedrich Hayek, Milton Friedmann e Von Mises. Esses autores advogam que a organização do mercado seria uma espécie de ordem espontânea, quase que uma condição *natural* (explicada por meio do recurso a uma tese evolucionista darwiniana) que deveria ser perseguida por meio de um Estado de direito que assegure a isonomia substancial entre sujeitos, em um cenário no qual o Estado aparece como sujeito de direito subordinado às mesmas regras dos sujeitos privados. Para eles, a preservação do Estado liberal se torna mais importante do que o ideal democrático.⁴⁵

Eis, pois, o substrato ideológico do discurso que enfrentou o projeto legitimatório do Estado de bem-estar social e que se sagrou vencedor: um discurso de valorização de uma determinada espécie de liberalismo, que se expressa, em âmbito coletivo,

⁴³ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. (Coleção Estado de Sítio), p. 80.

⁴⁴ GARCIA, Fábio Henrique Falcone. *As múltiplas faces do direito em Max Weber: fundamentos para uma leitura contemporânea*, Curitiba: Juruá, 2020, p. 270.

⁴⁵ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 181-184.

a partir das invocações da ineficiência do Estado-providência, para se perseguir um modelo *schumpeteriano de competição*⁴⁶, ao mesmo tempo em que a dimensão de risco pavimenta a construção de um novo sistema de disciplinas⁴⁷, marcado pela expansão do mercado nos demais segmentos da vida⁴⁸; no âmbito individual, manifesta-se pela premissa de que o indivíduo é o único responsável pelo seu sucesso ou fracasso, de modo que a sociedade nada lhe deve.

Essa perspectiva neoliberal, assentada sobre as noções de que o mercado é uma realidade concorrencial que deve ser assegurada pelo Estado e à qual o Estado deve se sujeitar, conforma o sujeito contemporâneo, por meio de uma *governamentalidade empresarial, que faz da empresa um modelo de subjetivação*⁴⁹, ao mesmo passo em que se expande culturalmente como um *ethos* tecnocapitalista relativamente homogêneo, a formar aquilo que Lipovetsky e Serroy denominaram de cultura-mundo: um “modelo único de normas, valores e objetivos [...] e em que a cultura se impõe como um mundo econômico de pleno direito”⁵⁰.

Esses valores conferem ênfase nas consequências dos processos de escolha políticos, tornando-os valiosos enquanto preservam a ordem liberal. Por essa razão, deixam de ter no ideal democrático um vetor de necessária aproximação. Ao contrário, como não se fundam – tal como o liberalismo político – na defesa da liberdade política do ser humano ou em sua capacidade de participar do processo político, a democracia passa a ser encarada como um meio de escolha de dirigentes políticos.⁵¹

⁴⁶ JESSOP, Bob. *Narrating the future of the national economy and the national state?: remarks on remapping regulation and reinventing governance*. Lancaster, UK: Department of Sociology, Lancaster University, 2003. Disponível em: <<http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-narrating-the-future.pdf>>. Acesso em: 01/12/2023.

⁴⁷ [p]ode-se dizer que as disciplinas são técnicas para assegurar a ordenação das multiplicidades humanas. É verdade que não há nisso nada de excepcional, nem mesmo de característico: a qualquer sistema de poder se coloca o mesmo problema. Mas o que é próprio das disciplinas, é que elas tentam definir em relação às multiplicidades uma tática de poder que responde a três critérios: tornar o exercício do poder o menos custoso possível [...]; fazer com que os efeitos desse poder social sejam levados a seu máximo de intensidade e estendidos tão longe quanto possível, sem fracasso, nem lacuna; ligar enfim esse crescimento ‘econômico’ do poder e o rendimento dos aparelhos no interior dos quais se exerce (sejam aparelhos pedagógicos, militares, industriais, médicos), em suma, fazer crescer ao mesmo tempo a docilidade e a utilidade de todos os elementos do sistema” (FOUCAULT, Michel. Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 9. ed. Tradução de Lígia M. Pondé Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 191).

⁴⁸ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 213; p. 217-219.

⁴⁹ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 377-379.

⁵⁰ LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada*. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 9.

⁵¹ GARCIA, Fábio Henrique Falcone. *As múltiplas faces do direito em Max Weber: fundamentos para uma leitura contemporânea*, Curitiba: Juruá, 2020, p. 275-276.

Nessa sociedade fragmentária, em que o sujeito se relaciona com o mundo por meio de relações econômicas, mediadas por computadores, exsurge, finalmente, o problema das interferências tecnológicas na construção das identidades. E aqui se insere o problema daquilo que Aneesh definiu por *algocracia*.

As formas de relacionamento mediadas por computadores permitiram a construção de um ambiente societal ao mesmo tempo virtual e real, em que comunicações efetivas, transações e sentido são produzidos e reproduzidos em um fluxo comunicacional imediato. A perspectiva falsa de anonimato favorece o esmaecimento do comprometimento social nas relações e aponta para uma ilusória neutralidade, com diferenciação cultural e social⁵².

Ao mesmo tempo, algoritmos estruturados por meio de inteligência artificial captam, selecionam informações e as processam com vistas a antecipar decisões e a provocar comportamentos individuais⁵³, quer favorecendo o consumo, quer atuando sobre comportamento de massas, como demonstrado no caso emblemático da *Cambride Analytica*, que estimulou polarização e discurso de ódio racial por meio do direcionamento de mensagens destinadas a usuários de redes sociais.⁵⁴

Em resumo, a sociedade em rede trouxe profundas modificações na relação entre a formação do sujeito e sua relação com o mundo. A mais notável dessas modificações guarda relação com a interação do indivíduo e os processos econômicos. As *necessidades* que moviam os seres humanos, muitas no contexto da luta em razão da escassez, ganharam complexidade. Se Baumann mostrou que o capitalismo pós-fordista e sua modernidade líquida trouxeram consigo uma individualidade marcada pelo consumismo,⁵⁵ a expansão dessa racionalidade neoliberal que se transforma em valor preponderante de uma cultura-mundo cosmopolita e mediada por relações desenvolvidas em ambientes virtuais traz problemas significativos, tanto para formação da subjetividade como para a construção das bases legitimatórias de grupos políticos.

⁵² CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 17ª edição. Tradução de Roneide Venancio Mager. São Paulo: Paz e Terra, 2016, p. 443 e 453-458.

⁵³ DANAHER, John. *et al.* Algorithmic governance: developing a research agenda through the power of collective intelligence. *Big Data & Society*, p. 1-21, jul./dec. 2017. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951717726554>>, acesso em 01/12/2023.

⁵⁴ FORNASIER, M. de O.; BECK, C. (2020). CAMBRIDGE ANALYTICA: ESCÂNDALO, LEGADO E POSSÍVEIS FUTUROS PARA A DEMOCRACIA. *Revista Direito Em Debate*, 29(53), 182–195. <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.53.182-195>.

⁵⁵ BAUMANN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 68-85.

As redes, que não são isentas nem desprovidas de interesses, alimentam bolhas cognitivas, que reforçam valores sentimentais⁵⁶ e, a partir desses afetos, aparentemente contribuem decisivamente para o fomento de uma sociedade de sujeitos autocentrados e carentes de uma identidade comunal que lhes faça sentido. O hiperindividualismo, de que nos fala Lipovetsky, refere-se a um mundo no qual todos se relacionam economicamente com qualquer ponto impessoal do planeta, mas sem vínculos civilizatórios comuns⁵⁷; essa condição é estimulada culturalmente pela valorização da opinião pública nas mais diversas esferas da vida. A opinião pública passa a balizar e avaliar o desempenho de instituições tradicionalmente orientadas por lógicas autorreferentes⁵⁸. Em consequência, valores antes próprios de cada esfera da vida (direito, política, religião) passam a ser avaliados, positiva ou negativamente, por um denominador comum, notadamente por uma peculiar noção de *eficácia*⁵⁹.

Ao fim e ao cabo, o que se observa é uma modificação do padrão legitimatório estatal, decorrente de uma crise do conceito de Estado nacional, em alguma medida relacionada à alteração da condição do sujeito, que não se vê mais como integrante da comunidade estatal, em que se insere quase que por obrigação. Esse sujeito não se vê representado pelas instâncias políticas tradicionais; antes, age como cidadão do mundo ou da tribo⁶⁰, com os quais se relaciona por meio de interfaces digitais, capazes de informá-lo, formá-lo e supri-lo de necessidades materiais e imateriais, de consumo e de desejo. Essa profunda modificação estrutural repercute na significação hodierna do termo *democracia* e nos reflexos sobre as suas formas desviantes, das quais os diversos populismos são exemplos.

⁵⁶ SUNSTEIN, Cass R.. # *Republic*, Princeton: Princeton University Press, 2017, p. 9 e ss..

⁵⁷ “O hiperindividualismo coincide não apenas com a internalização do modelo do *homo economicus* que persegue a maximização de seus ganhos na maioria das esferas da vida (escola, sexualidade, procriação, religião, política, sindicalismo), mas também com a desestruturação de antigas formas de regulação social dos comportamentos, junto a uma maré de patologias, distúrbios e excessos comportamentais (LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. Tradução Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004, p. 56).

⁵⁸ Tome-se por exemplo o caso do prêmio Nobel de literatura, cuja fundação trabalha para consolidação da elite do campo cultural há décadas, e que recentemente optou por entregar um prêmio literário a Bob Dylan, aproximando-se, a partir da subversão de critérios de outrora, ao público. Assim, também, no direito, o movimento consequencialista, em que o direito deixa de ser visto como um cosmos de leis abstratas em um sistema fechado e autorreferente.

⁵⁹ Para a “opinião pública”, interessam instituições “funcionais”, no sentido de que entregam satisfatórias prestações. É esse, também, um reflexo da expansão da racionalidade econômica para outras esferas da vida. A respeito dessa expansão, ver DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016; LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada*. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

⁶⁰ POPPER, Karl. *The open society & its enemies*, Princeton: Princeton University Press, 2013, p. 242 e ss..

2.2. DA INEFICIÊNCIA INSTITUCIONAL E SEUS DELETÉRIOS EFEITOS PARA A DEMOCRACIA

No caso brasileiro, os exemplos de ineficiência da Administração Pública são correntes: uso de cargos em comissão ou de natureza política para acomodar familiares, dificultar investigações ou favorecer correligionários, em detrimento da eficiência idealmente perseguida para esse tipo de investidura; loteamento de cargos públicos com vistas à manutenção da governabilidade, em um contexto (multi)pluripartidário marcado pelo fisiologismo⁶¹; atuação acomodada de alguns setores do funcionalismo público, que usam de garantias de autonomia e se aproveitam da carência de gestão comprometida com resultados para assegurar uma estrutura funcional de contenção de serviço; escândalos de corrupção, alardeados em processos criminais de impactos exponenciais etc.

Em parte, esse processo erosivo não é peculiaridade nacional. A burocracia, conquanto idealizada em função do melhor rendimento das tarefas públicas, sente-se estimulada a reorganizar sua atividade para preservação de sua própria importância, gerando resultados marcadamente disfuncionais⁶². Mas é inegável que esse quadro, de uma Administração pouco responsável⁶³ (cuja ineficiência costuma ser imputada a forças que estão para além dos seres humanos que a personificam⁶⁴), incapaz de identificar e corrigir a contento os desvios observados no trato da coisa pública e pouco responsiva (cujos agentes normalmente estão preocupados apenas com o cumprimento formal da lei, mas não com o resultado útil que produzem na realidade por ocasião de efetivação de suas tarefas⁶⁵), reforça a crise de legitimação que favorece a emergência de narrativas populistas.

Como as dificuldades que assombram o presente da existência digna do cidadão comum, bem como a sua perspectiva de dias melhores no porvir, em muitas partes só fizeram se avolumar nas últimas décadas, isso em decorrência de fatores diversos, como baixos salários, inflação, deterioração de condições de trabalho, aumento de desemprego

⁶¹ Sobre a urgência de se aprimorar o funcionamento dos nossos partidos políticos, ver SILVA, Roberto Romano. *Accountability e partidos políticos* in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAÚJO, Glaucio R. B. de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATTI JUNIOR, Ulisses a. (coord.). *48 visões sobre a corrupção*, p. 539/562, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

⁶² WEBER, Max. *Economia e sociedade*. v. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Rev. Técnica: Gabriel Cohn. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 216-233.

⁶³ ARENDT, Hannah. *The promise of politics*, New York: Schocken Books, 2005, p. 78.

⁶⁴ Como à lei ou ao “sistema”.

⁶⁵ MARQUES NETO, Floriano A. A superação do ato administrativo autista in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord). *Os caminhos do ato administrativo*, p. 89-113, São Paulo: RT, 2011.

estrutural em muitos setores tradicionais em decorrência do avanço da técnica e etc...⁶⁶, o mau funcionamento do Estado, que em especial no pós II Guerra Mundial foi assumindo o papel de uma espécie de tábua de salvação para as mais diversas aflições individuais e coletivas em diversas democracias ocidentais, está servindo de combustível a inflamar a fogueira na qual muitas delas passaram a arder.

O fenômeno, convenhamos, não deixa de ser um pouco previsível.

O aumento do número de atividades que passaram a ser incumbência do Estado exigiu que este aumentasse de tamanho, o que implicou contratação de pessoal. Para fazer face a esse incremento de despesa, natural se exigir da população um esforço maior em termos de pagamento de tributos, o que inclusive está dentro do próprio papel redistributivo que se espera de um Estado de tipo social, ou seja, de uma organização política que tenha dentre seus objetivos a eliminação da miséria e a redução das desigualdades sociais.

Ocorre que essa carga tributária majorada gera um peso na economia e no orçamento doméstico das famílias, em especial as de classe média, sobre as quais costuma recair proporcionalmente de forma mais onerosa as medidas que exigem maior esforço fiscal da população. Se não se consegue impor uma carga tributária mais elevada para os efetivamente ricos⁶⁷, note-se que o próprio ideal redistributivo imaginado para uma série de políticas públicas fica comprometido, exasperando-se potenciais antagonismos entre diferentes segmentos da sociedade, já que nessa hipótese se exige mais recursos daqueles cujas condições de vida também estão sob pressão, isso para prestar serviços em prol de todos, mas sobretudo dos mais necessitados.

Se, contudo, tais serviços não são prestados num padrão mínimo de qualidade, ou então acabam, por estarem mal desenhados juridicamente, gerando efeito de concentração (em vez de distribuição) de renda, montado está o cenário para algumas das severas críticas (legítimas, diga-se), que são dirigidas ao Estado contemporâneo.

A particularidade que se pode atribuir ao que está sendo chamado de populismo é que os juízos de censura que devem ser veiculados para o aprimoramento das

⁶⁶ SANDEL, Michael J.. *O descontentamento da democracia* - uma nova abordagem para tempos perigosos, trad. Livia Almeida, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023, p. 17 e ss.; p. 358 e ss..

⁶⁷ Isso por ser notória a dificuldade de se tributar com mais intensidade os mais ricos, que têm à sua disposição inúmeros recursos para mover e mesmo escamotear seus ativos, do que são exemplos as rotineiras notícias de jornal em que se indaga quem são os donos reais de propriedades de luxo, como imóveis, navios e aeronaves. A título ilustrativo, confira-se uma das mais recentes: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2023/03/15/quem-e-bilionario-russo-iate-luxo-abandonado-caribe.htm>, notícia de 15/03/23, acesso em 23/11/23.

ações estatais são apenas um ponto de partida para um discurso político que muitas vezes não pretende esse tipo de melhoria.

O que se vê em muitas campanhas políticas tidas por populistas é a sagaz condução de sentimentos humanos como ódio, frustração, medo e rancor experimentados por milhares de milhões em sua interação com a burocracia governamental em torno da construção de um discurso canalizado para o combate das instituições estatais vigentes, que, se não são capazes de oferecer ao cidadão o bem-estar prometido, correspondem ao inimigo a ser vencido.

Ora, se os políticos tradicionais que há anos disputam a preferência do eleitor, revezando-se no poder conforme o sabor do sufrágio da ocasião, não estão aptos a oferecer a resposta esperada pelos integrantes de uma comunidade, o remédio só pode estar em alguém “de fora do sistema”, com coragem de enfrentar aqueles que, no exercício de funções públicas desde sempre, nada mais fazem do que pensar nos seus próprios interesses, indiferentes aos anseios do povo que deveriam representar.

Ilustrativa foi a campanha de Javier Milei, ao identificar na inflação galopante uma das principais fontes de preocupação do seu eleitor, afirmar que a saída para o problema estaria na extinção do Banco Central e na dolarização da economia⁶⁸. O atual presidente eleito da Argentina não poupou críticas ácidas à classe política em sua estratégia para conquista de votos, no que seguiu o exemplo de Donald Trump⁶⁹, cuja eleição em 2016, junto com o Brexit, costuma ser lembrados pelos estudiosos como marcos do populismo no século XXI⁷⁰. Milei, para completar, adotou uma motosserra como símbolo de seu programa de governo⁷¹, isso a defender drásticos cortes nos gastos públicos.

Ou seja, ainda que o rótulo de “populismo” esteja sendo usado para designar várias realidades em um universo multifacetado, vem sendo comum em muitos dos empregos de tal vocábulo identificar-se movimentos políticos que buscam o poder pautando sua comunicação com o eleitor na exploração de insuficiências reais da atuação estatal, a recomendar, portanto, que sob a perspectiva do Direito haja uma melhor reflexão sobre seu

⁶⁸ <https://www.poder360.com.br/internacional/milei-quer-dolarizar-a-economia-e-fechar-o-banco-central-argentino/>, notícia de 19/11/2023, acesso em 23/11/2023; <https://veja.abril.com.br/mundo/milei-confirma-plano-de-fechar-bc-e-promete-controlar-inflacao-em-24-meses>, notícia de 20/11/2023, acesso em 23/11/2023.

⁶⁹ <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/07/1659810-candidatura-de-magnata-mostra-poder-universal-da-antipolitica.shtml>, notícia de 24/07/2015, acesso em 23/11/23.

⁷⁰ MIGUEL, Luis Felipe. Despolitização e antipolítica: a extrema-direita na crise da democracia in *Revista Argumentum*, v. 13, n. 2, p. 8-20, Vitória: UFES, maio/ago.2021, p.10.

⁷¹ <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/javier-milei-o-candidato-motosserra-desafia-a-esquerda-e-a-direita-da-argentina/>, notícia de 01/10/2023, acesso em 23/11/2023.

papel na construção dos alicerces de um Estado que se legitime perante a população por força da sua utilidade para o bem-estar coletivo.

3. UM CAMINHO LIBERAL PARA UMA SOCIEDADE CAPITALISTA PLURAL MENOS DESIGUAL: A BUSCA POR UMA RAZÃO PÚBLICA

Ao retomarmos a genealogia de Bosco sobre a polarização brasileira, pode-se observar a ênfase que o autor confere na construção de uma narrativa de extrema direita ideológica, notadamente antipetista, a partir do protagonismo de Olavo de Carvalho e das explicações de seu correligionário Flávio Gordon. Bosco reconstrói uma representação, razoavelmente bem difundida, do que teria sido uma hegemonia cultural do campo da esquerda⁷². Em bem conduzida crítica ao pensamento de Gordon, Bosco esclarece que a expansão do campo progressista foi, ao contrário do que afirmaram autores da extrema direita, fruto do colapso de uma ditadura militar cujo espectro ideológico era conservador, ao mesmo tempo em que o campo da esquerda se deslocou, de um posicionamento revolucionário radical, para uma postura democrática de respeito às regras do jogo⁷³.

Embora, como já afirmado, não nos alinhemos à tese da hegemonia do pensamento progressista, temos que a genealogia de Bosco retrata um aspecto fundamental sobre a construção da polarização: a dimensão cultural do debate. Independentemente da verdade presente nas narrativas, os campos disputam proeminência política a partir da busca por uma representação mental dominante, em determinados seguimentos, sobre a condição do outro, visto como adversário. Como solução, Bosco advoga a busca por uma linha de centro que, longe de se opor aos contrários, busca compatibilizar seus princípios, convergindo para um “terceiro inclusivo”, de que trata Norberto Bobbio.⁷⁴

A filosofia ocidental tem grande tradição em pensar normativamente as condições sociais. Desde Platão, recorre-se a formas ideais imaginárias de sociedade para construir parâmetros discursivos sobre modelos a serem adotados. Longe de ser uma

⁷² BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022.

⁷³ “Portanto, foi a vergonha da direita, junto com o processo de transformação da esquerda marxista-leninista em esquerda democrática, conquistando gradativamente a hegemonia cultural e intelectual, ..., que empurrou para as franjas do debate público a direita civil” (BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022, p. 85).

⁷⁴ BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022, p. 117-132.

preocupação meramente teórica, essas ideias provocam transformações culturais. Do liberalismo iluminista, por exemplo, tem-se a formação ainda vigente daquilo que denominamos Estado de Direito e que se pretende legitimar como condição única legítima para concentrar o monopólio da violência institucionalizada.

Bosco argumenta que Bobbio e Rawls são expoentes do socialismo liberal, modelo que teria tido maior êxito em conciliar os princípios de liberdade e igualdade⁷⁵. Embora o rótulo não nos pareça exatamente adequado, temos que Rawls merece ser citado porque efetivamente procura, a partir da análise de um mundo dividido, compreender falhas e condições estruturais de funcionamento da sociedade para propor uma específica teoria da justiça que compatibilizasse liberdade com condições estruturais mínimas de desenvolvimento das potencialidades de cada um.

E acreditamos que possa ser um ponto de partida interessante para, em uma sociedade fragmentária, renovar a discussão sobre um modelo de Estado capaz de despertar consciência de pertencimento comunal, a ponto de ensejar, ainda que numa sociedade de dissenso, uma arena pública de debate cujos valores reduzam a possibilidade da emergência de líderes populistas autoritários.

Procuramos tratar do tema invocando argumentos de princípio, presentes em *Uma teoria da Justiça*⁷⁶, cientes das profundas discussões acerca da validade dessa tese, reconstruída posteriormente por Rawls em *O Liberalismo político*⁷⁷, mas que, como argumento, cremos deva ser retomada.

Rawls busca elaborar uma teoria capaz de identificar os elementos centrais para que uma sociedade possa ser bem ordenada, ou seja, na qual os membros se reconheçam como tal e aceitem os mesmos princípios de justiça, ao mesmo tempo em que as instituições atendam a esses princípios.⁷⁸ Esses princípios de justiça são responsáveis por definir a estrutura básica da sociedade, ou seja, o modo como as instituições distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social.

⁷⁵ BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022, p. 120.

⁷⁶ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

⁷⁷ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

⁷⁸ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 5.

Partindo de uma premissa moral substantiva kantiana – a igualdade humana fundamental – Rawls pretende tornar nítidas as restrições que devem se impor a alguns argumentos em favor de princípios de justiça⁷⁹.

Para tanto, ele recorre a um modelo imagético contratualista, pressupondo que pessoas racionais decidem conforme seus interesses e valores a partir de uma compreensão contextual do cenário decisório. Então, argumenta o autor, é preciso situar filosoficamente o sujeito em uma posição original, como se não estivesse em vida social e pudesse escolher que tipo de sociedade ingressaria, mas sem saber, de antemão, quais condições sociais encontraria na vida terrena. Nesse hipotético véu de ignorância, supõe Rawls, é razoável que se imagine que ninguém queira vir a ser prejudicado ou favorecido exclusivamente pelo acaso.

A pessoa, nessa condição, não teria condições de elaborar princípios conforme suas convicções concretas; torna-se aceitável, pois, uma concepção de justiça procedimental pura⁸⁰, capaz de garantir equilíbrio e imparcialidade entre concepções de bem distintas. Assim, essa suposta pessoa hipotética aceitaria que o arranjo estrutural da sociedade fosse feito de forma a garantir direitos e liberdades fundamentais (já que Rawls supõe a consciência, mesmo na posição original, do pluralismo em relação aos projetos de vida) e suportaria desigualdades apenas caso fossem favorecer a todos.

Com isso, chega-se à seguinte fórmula geral de justiça: “Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais do autorrespeito – devem ser distribuídos de forma igual, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa a todos”.⁸¹

Desde logo, é possível assinalar a preponderância do valor igualitário, que se traduz como regra de distribuição dos *demais valores sociais* (bens primários), *liberdade, oportunidade, renda, riqueza e as bases sociais do autorrespeito*. A desigualdade, em

⁷⁹ VITA, Álvaro. *A justiça igualitária e seus críticos*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 179-184; RAWLS, John. John. *Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 22.

⁸⁰ A justiça procedimental pura envolve um argumento de princípio, de modo que a correção deriva dos pontos de partida e não das consequências das ações. O justo é racionalmente discutido, deliberado e determinado pelos princípios que estruturam as escolhas e consequências ulteriores, cujo resultado está sujeito a contingências. As distribuições de vantagens não são julgadas a partir do benefício auferido por cada um: o que se julga é o sistema de normas públicas que orienta a distribuição dessas vantagens (RAWLS, ob. cit., 2016, p. 103-106; NAGEL, Thomas. Rawls and Liberalism. Em FREEMAN, Samuel (org.) *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 71). Em o *Liberalismo Político*, Rawls afirma que a “justiça procedimental pura significa que, em sua deliberação racional, as partes não se veem obrigadas a aplicar ou subscrever nenhum princípio do direito e da justiça que seja dado de antemão” (2011, ob. cit., p. 87). O que a caracteriza é a impossibilidade de se recorrer a princípios substantivos externos à racionalidade formal que orienta a estrutura deliberativa.

⁸¹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 75.

princípio, é sinal de injustiça, salvo se justificada a partir de uma condição vantajosa a todos⁸². O pressuposto é o de que ninguém merece sua maior capacidade natural nem um ponto de partida mais favorável na sociedade⁸³. Com isso, é possível conferir melhor definição à fórmula geral, desdobrando-a em dois princípios, que adquirem sua formulação definitiva em *O Liberalismo Político*:

a) *Cada pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de direitos e liberdades iguais, sistema esse que deve ser compatível com um sistema similar para todos. E, neste sistema, as liberdades políticas, e somente estas liberdades, devem ter seu valor equitativo garantido*⁸⁴;

b) *As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas exigências: em primeiro lugar, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; em segundo lugar, devem se estabelecer para o maior benefício possível dos membros menos privilegiados da*

⁸² Rawls funda, pois, seu contratualismo sobre o critério da “arbitrariedade moral”: “Uma vez que tenhamos especificado que desigualdades são moralmente arbitrárias, estamos em condições de descrever com o que uma sociedade justa deveria se parecer. Só então a ferramenta intelectual da posição original entra em cena para nos fazer visualizar a situação inicial que é apropriada à escolha de princípios para uma sociedade como essa; concebê-la assim, por sua vez, é uma forma de exprimir a ideia de que uma sociedade bem-ordenada é aquela na qual a igualdade humana fundamental é apropriadamente reconhecida” (VITA, Álvaro. *A justiça igualitária e seus críticos*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 183-184).

⁸³ Por isso, a noção de meritocracia é equívoca: os mais afortunados, aquinhoados com melhores aptidões naturais, físicas ou mentais, ou situados em melhores condições sociais, têm para si melhores condições de sucesso. O mérito é medido pelo sucesso dos indivíduos, de modo que uma concepção meritocrática de justiça importaria favorecer as desigualdades oriundas de uma circunstância aleatória. Os mais talentosos têm direito aos benefícios aferidos por seu mérito por força do primeiro princípio, que preserva a integridade da pessoa, mas não têm direito a um arranjo social que estimule o incremento das desigualdades oriundas de sua condição natural. A respeito, ver RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 121; 124; 387).

⁸⁴ Rawls diferencia *liberdades iguais do valor dessas liberdades* (*Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 251). *Liberdade* é definida como uma “determinada estrutura de instituições, em um certo sistema de normas públicas que define direitos e deveres” (RAWLS, ob. cit., 2016, p. 248). Os princípios de justiça procuram estabelecer *liberdades iguais a todos*, o que de certa forma é garantido pelas noções de constitucionalismo e legalidade. Trata-se de não conferir maior extensão de liberdade a determinadas classes ou grupos sociais. Ainda assim, o *valor da liberdade* varia conforme as condições de promoção dos objetivos dentro da estrutura social. Quem tem mais autoridade e riqueza tem recursos para fazer valer sua liberdade. Para Rawls, a defesa de uma garantia igualitária do valor de *todas* as liberdades seria irracional, supérflua ou fonte de conflitos sociais.

*sociedade*⁸⁵.

Esses princípios são articulados entre si de forma léxico-seriais: confere-se prioridade ao primeiro princípio – que trata da atribuição equitativa de direitos e liberdades fundamentais – sobre o segundo, que admite condições de desigualdade, desde que voltadas para a satisfação de interesses dos membros menos privilegiados. Como o segundo princípio é subdividido em duas condições, tem-se três elementos fundamentais: 1) um rol de direitos e garantias fundamentais, dentre os quais se destaca a garantia do valor equitativo das liberdades políticas; 2) a imposição de uma igualdade equitativa de oportunidades; e 3) o princípio da diferença, que confere legitimidade às desigualdades sociais e econômicas estipuladas em favor dos menos favorecidos.

O princípio da diferença visa a equilibrar condições aleatórias arbitrárias (condições de nascimento em classes sociais ou grupos familiares menos favorecidos ou, ainda, com restrições naturais ao desenvolvimento) e tem sua fundamentação vinculada ao argumento contratualista. A hipótese da posição original permite supor uma condição de alteridade que está na raiz do conceito de reciprocidade.

Esse aspecto é fundamental, porque está relacionado com as motivações morais e com as condições de desenvolvimento do *senso de justiça* e com o desenvolvimento ulterior do conceito de razoabilidade, em *O Liberalismo Político*.

Constatar o que assegura, num primeiro momento, a manutenção do senso de justiça contra a tendência egoística do descumprimento dos compromissos assumidos constitui um dos problemas centrais das teorias contratualistas. Uma das condições geralmente reconhecida é a certeza de que outros agirão da mesma forma, o que remete ao problema da garantia. Em Hobbes, esse problema é resolvido pelo soberano. Em Rawls, esse argumento é pensado a partir de uma disposição à alteridade (reciprocidade), a colocar-se na condição do outro sob uma perspectiva que pode ganhar dimensão pública e benéfica para todos. Essa condição fomenta um determinado senso de justiça, que demanda, por seu turno, um reconhecimento público de sua concretização por meio do sistema social⁸⁶.

⁸⁵ RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 6.

⁸⁶ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 217.

Esse *senso de justiça* está, por outro lado, vinculado à noção de autorrespeito, que depende da compreensão de ser respeitado pelo outro e pelas instituições⁸⁷. Presume-se que “quando as instituições são justas, os que participam desses arranjos institucionais adquirem o correspondente *senso de justiça* e desejam fazer sua parte para preservá-las⁸⁸”

A sociedade bem-ordenada, nesse sentido, torna-se capaz de alimentar um *senso de justiça* e a formulação de objetivos que superam as tendências à injustiça. Busca-se um equilíbrio motivacional tendente à justiça. Lastreado em uma perspectiva da teoria do aprendizado moral, Rawls encontra na sua concepção de justiça como equidade um modelo em que acredita na internalização de valores morais oriundos de uma noção de justiça que enfatiza a reflexividade e a cooperação mútua⁸⁹.

A perspectiva idealista de *senso de justiça* é abandonada por Rawls em seu *O Liberalismo Político*, obra em que procura tecer considerações que abarquem de maneira mais realista uma perspectiva teórica de sociedade liberal num contexto absolutamente plural. Essa opção, voltada para responder às críticas à sua teoria da justiça, também tem seus percalços, como mostrou Barry⁹⁰. Para os fins desse artigo, contudo, assumimos a validade da tese rawlsiana, que apresenta uma estrutura racional absolutamente coesa para *justificar* um modelo de sociedade em que as estruturas sociais são voltadas para o fornecimento de condições de oportunidade e subsistência a todos os seres humanos, indistintamente.

Embora, contraintuitivamente, a emergência do Estado de competição schumpeteriano aponte para desafios hercúleos na defesa de uma sociedade estruturada nessas bases, a escolha por rígidos princípios de justiça e a discussão sobre as *razões certas para estabelecê-los* parece-nos um excelente ponto de partida para se questionar outras posições filosóficas que, todavia, não dão conta de contextos plurais como o presente.

4. O PAPEL DO DIREITO E DAS INSTITUIÇÕES PARA MANUTENÇÃO DAS REGRAS DO JOGO: A QUESTÃO DA CONFIANÇA

Qual seria, então, o papel do Direito e das instituições responsáveis pela sua aplicação para preservação das regras que disciplinam a conquista e o exercício do Poder em uma democracia?

⁸⁷ Idem, p. 219.

⁸⁸ Idem, p. 561.

⁸⁹ Idem, p. 568-610.

⁹⁰ BARRY, Brian. John Rawls and the Search for Stability. Em *Ethics* 105, 1995, p. 874-915.

Preocupamo-nos, aqui, em identificar meios para que a burocracia estatal atue no sentido de conter o avanço de movimentos autoritários que atuam no limiar da ordem constitucional vigente, incitando a polarização da população, o antagonismo entre classes/segmentos do povo e entre cidadão e Estado⁹¹, em um contexto de fomento da desconfiança generalizada quanto ao funcionamento republicano dos serviços públicos.

Parece-nos imprescindível, além de evidentemente ir ao encontro das justas expectativas das pessoas no que concerne ao dever de boa administração a cargo do Poder Executivo, responder à demanda de eficácia, mencionada *supra*, a partir de uma preocupação maior com a atuação dos respectivos órgãos, fator que intuitivamente tende a contribuir para o arrefecimento das críticas ácidas que reiteradamente lhes são dirigidas, em campanhas por vezes abertas em prol do simples enxugamento do aparato administrativo a qualquer custo, de modo indiferente à sua importância para a tutela do interesse público nas mais diversas esferas da vida social, inclusive no que atine à sua função redistributiva de renda e de contenção do abuso do poder econômico⁹²⁻⁹³.

Aqui, a questão reside em transformar uma demanda de eficácia orientada em favor de uma racionalidade preponderantemente econômica (a qual, diga-se, deve ser considerada), para uma eficácia organizacional que permita à instituição obter reconhecimento de seu valor político e societal, alcançando as finalidades de interesse geral a que o serviço público se propõe. Um órgão eficiente consegue grau de legitimação para colocar os valores que devem pautar sua atuação para além da mera opinião pública do momento, que pode ser facilmente manipulada.

⁹¹ Atores que ocupam cargos políticos de destaque em nossa República buscam incessantemente responsabilizar o funcionalismo público pelas inúmeras desventuras vivenciadas pelo país, do que é ilustrativo: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-servidores-publicos-com-parasitas.ghtml>, acesso em 28/05/20; <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/suspensao-de-reajuste-de-servidores-e-granada-no-bolso-do-inimigo-diz-guedes-em-reuniao.ghtml>, acesso em 28.05.20.

⁹² Para um ensaio acerca da imprescindibilidade da regulação econômica para a satisfação de pautas de interesse geral, ver COUTINHO, Diogo R. A mão invisível e a faca no pescoço: considerações críticas sobre o “abuso de poder regulatório” na Lei n 13.874/2019 in SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo V. B.; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica – e seus impactos no Direito Brasileiro*, p. 169-180, São Paulo: RT, 2020.

⁹³ A despeito da pronta intervenção estatal em 2008 como resposta à grave crise financeira de então, a indicar, inicialmente, uma crise do modelo neoliberal, a política de suporte reforçava o ideal de austeridade fiscal, imposto como condicionante para concessão de auxílios de qualquer natureza. Observou-se, ainda, forte apelo à redução de custos e à precarização de direitos sociais, inclusive com imposição de reformas em sistemas de seguridade social, como condição para atração de investimentos ou percepção de auxílios na crise. A crise grega, desse período, é sintomática: após eleição do *Syriza*, houve convocação de plebiscito e ampla maioria decidiu pela moratória. O sistema financeiro grego entrou em colapso e o primeiro-ministro voltou atrás, ao aceitar um plano de ajuda com medidas ainda mais austeras. A respeito, ver: FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise*. 3ª ed., ampliada e revista, lida em manuscrito. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 106-111; sobre a crise de 2008, com a visão de que o liberalismo irrefletido estaria em xeque, ver: MAZZUCHELLI, Frederico. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 82, p. 57-66, Nov. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000300003&lng=en&nrm=iso>. (Acesso em 29/05/2020).

Para tanto, ao lado de pautas que poderíamos chamar de clássicas acerca dos desafios a serem enfrentados para a organização do Estado de Direito (como sua estruturação em torno de princípios de justiça, a profissionalização da burocracia e o combate ao patrimonialismo⁹⁴), é necessária uma compreensão do princípio da legalidade a reger a função pública que não ignore os efeitos que o manejo das competências estatais produz na realidade⁹⁵, preocupação que inclusive vem sendo objeto de reformas na legislação, do que são exemplos os arts. 20 e 21 da LINDB e o art. 147 da Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021⁹⁶).

Além disso, e essa é uma lição de casa a ser feita pelas Faculdades de Direito, quiçá em parceria com instituições de ensino dedicadas a outras áreas do saber (como economia, psicologia, ciências políticas e administração), urge uma maior reflexão sobre em que medida a ineficiência do Estado é algo que podemos atribuir à lei, e em que medida o fenômeno decorre de questões políticas oriundas às próprias instituições, e que reclamam transformações culturais dentro do próprio campo institucional (dentro dos tribunais, conselhos de justiça, faculdades de direito etc), a depender de fatores que escapam à vontade do legislador; e que, portanto, devem ser endereçados de forma diversa da jurídica para sua superação.

A efetividade da gestão pública encontra obstáculos de diversas ordens: de natureza política (já que em muitos setores é justamente a política de sucateamento que lhes fora imposta no decorrer dos anos a causa de dificuldades experimentadas hoje); de ordem orçamentária (que mina as possibilidades de provimento de cargos e de aquisição de bens, sem o que não se presta serviço); e de ordem cultural (nosso agir administrativo, apesar de inegáveis centros de excelência⁹⁷, foi se desenvolvendo em muitas áreas à margem da preocupação com o cumprimento de metas⁹⁸, em um ambiente para o qual a lei, em vez de

⁹⁴ BAQUEIRO, Marcello; CASTRO, Henrique C. de; RANINCHESKI, Sônia M. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. In *Política & Sociedade* - Florianópolis - Vol. 15 - Nº 32 - Jan./Abr. de 2016.

⁹⁵ MARQUES NETO, Floriano A. A superação do ato administrativo autista in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord). *Os caminhos do ato administrativo*, p. 89-113, São Paulo: RT, 2011.

⁹⁶ Para uma visão crítica acerca da concepção de legalidade estrita a reger a função administrativa tal como ainda descrita em muitos dos nossos manuais, ver SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*, São Paulo: Malheiros, 2012, p. 137 e ss.; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo em evolução*, 3ª ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 167 e ss.; CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro in *Revista de Direito Administrativo - RDA*, v. 274, p. 175-208, Rio de Janeiro: FGV, jan./abr. 2017.

⁹⁷ Como algumas universidades públicas e estatais.

⁹⁸ Sobre a dificuldade em se aceitar até que os Legislativos Municipais exijam dos gestores a apresentação das metas a serem perseguidas nos respectivos mandatos, ver ROSILHO, André J.; PINTO, Henrique M.; SUNDFELD, Carlos Ari. Programa de metas: uma solução municipal de transparência administrativa in *Interesse Público - IP*, ano 12, n. 63, p. Belo Horizonte: Fórum, set-out. 2010 (versão digital).

limite contra potencial abuso em face do administrado, funciona como álibi para inércia ou para a ação despropositada⁹⁹⁻¹⁰⁰).

Um último aspecto sobre o aprimoramento do funcionamento da Administração Pública a ser lembrado nessas breves linhas diz respeito à relevância de uma maior processualização das suas atividades¹⁰¹, com realização de estudos de impacto sempre que pertinentes no desenho de políticas públicas, de modo a favorecer uma gestão dos assuntos de interesse geral pautada na melhor técnica e, assim, mais propensa a alcançar os resultados almejados com sua execução.

No que concerne à atuação do Parlamento, a qual também é objeto de discursos autoritários vocacionados a minar sua legitimidade perante a população, há necessidade de uma maior valorização do processo legislativo como instrumento vocacionado à produção de leis de maior qualidade¹⁰², sem desprezar, quando pertinente, evidências empíricas ou risco de consequências indesejáveis, que devem fazer parte do processo de tomada de decisão do legislador.

Outra questão a ser lembrada corresponde aos efeitos perniciosos da aluvião legislativa que se intensificou nos últimos anos para a segurança jurídica, sem a qual é muito difícil entusiasmar investimentos privados no país, indispensáveis para que o país gere empregos e renda, inclusive através da concretização de projetos de infraestrutura em diversos setores, como saneamento básico.

⁹⁹ Para aprofundamento do ponto, conferir: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. Burocracia, legalidade e eficiência – notas sobre supostas (in)compatibilidades in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, ano 20, n. 47, p. 9-21, São Paulo: EPM, jan.-fev. de 2019.

¹⁰⁰ No despropósito se enquadra, por exemplo, a despesa pública despreocupada com objetivos de interesse geral a serem perseguidos pelos gestores. Problematizando a questão da eficiência do gasto orçamentário, e não só seu aspecto quantitativo para fazer frente ao serviço mantido pela Administração, ver BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

¹⁰¹ Sobre o ponto, ver MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2. ed., São Paulo: RT, 2008; SCHIRATO, Vitor R. O processo administrativo como instrumento do Estado Democrático de Direito e da Democracia in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (org.). *Atuais rumos do processo administrativo*, p. 9-51, São Paulo: RT, 2010; PEREZ, Marcos Augusto. *Testes de legalidade – métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*, Belo Horizonte: Fórum, 2020.

¹⁰² A respeito, ver CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. Do devido processo legislativo in CUNHA FILHO, A. J. C. da; OLIVEIRA, André T. da M.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W.. *Direito, Instituições e Políticas Públicas – o papel do Jusidealista na formação do Estado*, p. 155-177; São Paulo: Quartier Latin, 2019; VILLELA, Renata Rocha. Produção legislativa em tempos de crise: impactos da hipernomia no devido processo legislativo in CUNHA FILHO, A. J. C. da; ARRUDA, Carmen Sílvia L. de; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Direito em tempos de crise – Covid 19*, v I, p. 319-328, São Paulo: Quartier Latin, 2020; BARCELLOS, Ana Paula. Avaliação de Impacto Legislativo, constituição e direitos fundamentais in *Revista do Instituto do Legislativo Paulista - ILP*, v. 4, n. 5, p. 19-39, São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2023; PINHEIRO, Victor Marcel. A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia in *Revista do Instituto do Legislativo Paulista - ILP*, v. 4, n. 5, p. 185-203, São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2023.

A produção excessiva de leis, sem o cuidado de se revogar outras disposições existentes sobre a mesma matéria bem como de se aguardar o tempo necessário para que tais diplomas possam gerar os efeitos perseguidos com a sua aprovação, contribui para a “selva da lei”, que, como é intuitivo, não necessariamente é melhor do que a lei da selva¹⁰³.

Algo, contudo, que existe em âmbito federal, mas inexplicavelmente não foi incorporado como regra nos Estados e Municípios, é a existência de legislação consolidada com as respectivas alterações em destaque nos sites oficiais de cada ente. Se um dos principais objetivos das leis, imagina-se, seria o seu cumprimento pelos cidadãos, causa estranhamento o porquê de não se priorizar a facilidade do seu acesso para o público em geral, condição sem a qual difícil as autoridades esperarem que a legislação possa atender aos motivos que justificaram a sua aprovação.

À semelhança do que demandam o Poder Executivo e o Poder Legislativo, igualmente deve-se pensar como o Poder Judiciário pode aprimorar sua atuação, criando contramedidas face o avanço de movimentos autoritários contemporâneos, muitos dos quais se voltam também contra essa instituição, que, na evolução experimentada nas últimas décadas por democracias ocidentais consolidadas, pretende funcionar como última trincheira da cidadania frente ao arbítrio, mesmo quando este assume forma legal (e nesse caso estamos a falar da nada ordinária missão de controle de constitucionalidade das leis).

Para além da necessidade de contínua atenção para com situações de potencial conflito de interesses que possam conspurcar a imagem de imparcialidade que as Cortes devem zelar perante a sociedade¹⁰⁴, acreditamos que deva haver o fortalecimento de uma pauta de efetividade da jurisdição, segundo a qual juízes passem a ser estimulados não só ao cumprimento de metas numéricas estabelecidas pelos seus órgãos correccionais, como também a buscar pacificar a causa de litígios multitudinários, que não raramente permanecessem como feridas abertas anos a fio, como fontes inesgotáveis de lesão de direitos individuais e coletivos.

¹⁰³ O que dizemos inspirados nos ensinamentos de Agustín GORDILLO (*Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, 5ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. VII-2). Outra reflexão pertinente a respeito é a feita por Celso Lafer, ao comentar sobre a instabilidade normativa vigente no período do nazismo: “(...) num regime totalitário, as leis positivas não têm, como no Estado de Direito, a função de estabelecer canais de comunicação entre os homens, estipulando diferenças entre o lícito e o ilícito. (...) O subjetivismo do “princípio do chefe” ou da “vontade da revolução” expressos pelo líder faz, na dinâmica totalitária, com que as leis não tenham uma função estabilizadora de vidas, mas tornem-se exclusivamente leis de movimento” (LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos* – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 97).

¹⁰⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes* - da transição democrática ao mal-estar constitucional, São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 209 e ss..

Para tanto a magistratura deve perseguir, à medida do possível, práticas que procurem minimizar a fragmentação do sistema judiciário, reduzindo potencial de decisões conflitantes, por meio do tratamento estratégico de demandas replicantes, com foco na solução de suas causas, e não meramente em seguir por uma corrida desenfreada por julgar o maior número de processos possível por espaço de tempo¹⁰⁵.

Instrumentos para tanto já existem: ação coletiva, conexão entre demandas e cooperação entre órgãos jurisdicionais são apenas alguns deles.

Atualmente, esses instrumentos, potencialmente capazes de promover de modo mais eficiente a pacificação social, e quiçá contribuir para a alteração da conduta de grandes litigantes, evitando, assim, novas lesões aos direitos dos cidadãos, são pouco utilizados como meio de racionalizar a atuação judicial face o fenômeno da litigância serial.

Se procedimentalmente é preciso perseguir eficiência, coesão, transparência e racionalização das decisões, por meio de instrumentos que consigam dar conta à explosão de demanda, a fim de se viabilizar um grau de eficiência em termos de tempo-solução-segurança-custo minimamente adequado, do ponto de vista substantivo, cremos ser necessário que as instituições atuem dentro das respectivas atribuições, deixando de produzir esgarçamentos capazes de romper os limites institucionais dos mecanismos seculares de autocontenção do sistema político democrático.

Nesse sentido, postulados como a separação de poderes devem ser rigorosamente observados, tanto por parte do Judiciário, evitando-se decisões ativistas e inconsequentes, do ponto de vista político, como por parte do Parlamento ou do Executivo, que devem observar o cumprimento de deliberações promovidas em última instância pelo Judiciário. Não é incomum observar-se a desqualificação de deliberações da Suprema Corte porque afetas a temas parlamentares, mas que não deixam de ser, simplesmente, o exercício da jurisdição constitucional. É o caso, por exemplo, de questionamentos quanto à atuação da Corte nos temas de descriminalização de uso de entorpecentes ou do aborto, questões que habitam cortes constitucionais de inúmeros países.

Impedir a Corte Suprema de dar a última palavra acerca da interpretação constitucional é impedi-la de exercer seu papel contramajoritário, assim como reescrever

¹⁰⁵ Quanto à inadequação da métrica sentenças-por-minuto para medir a eficiência do Judiciário no sentido de produzir resultados úteis para a coletividade, ver CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAÚJO, Alexandra F. de. Multiplicando litígios: a eleição da métrica sentenças-por-minuto como um meio sem fim – que lições conseguimos extrair da insolvência da Unimed Paulistana? In COSTA, Daniel C. G. da; FONSECA, Reynaldo S. da; BANHOS, Sérgio S.; CARVALHO NETO, Tarcísio V. de. *Democracia, Justiça e Cidadania – Desafios e perspectivas – homenagem ao Min. Luís Roberto Barroso*, Tomo II, p. 311-327, Belo Horizonte: Fórum, 2020.

textos de lei infraconstitucional a partir de julgamentos em ações concentradas parece subtrair competência constitucionalmente atribuída ao Parlamento.

Autocontenção institucional e busca à racionalidade das comunicações próprias de cada subsistema social, sem provocações midiáticas, podem ser caminhos igualmente saudáveis para a reorganização societária.

Mas é preciso ir além: impõe-se compreender que a sociedade fragmentária, com um piso expandido de excluídos e uma camada de incluídos cada vez mais competitiva, não conduz a uma sociedade fraterna, como prega a Constituição Federal: leva-nos, antes, a uma sociedade de indivíduos autocentrados, manipuláveis e incapazes de se reconhecer como iguais, perante outros membros da mesma *civitas*. Por isso, advogamos ser necessária a manutenção de determinados valores constitucionais que, a par de suas inúmeras contradições, próprias de uma sociedade plural, conjugue uma perspectiva liberal compatível com o estado atual do capitalismo financeiro, mas ao mesmo tempo igualitarista, destinada a propor, no desenho das premissas constitucionais fundamentais, uma sociedade em que a desigualdade deixe de ser fonte de tantas injustiças que, ao final, podem promover o esgarçamento do tecido social ou o retorno a um estado hobbesiano de natureza¹⁰⁶. É preciso que os cidadãos voltem a se reconhecer como membros de uma mesma comunidade e o direito, assim como as instituições estatais, têm papel fundamental nesse mister.

5. CONCLUSÃO

Neste ensaio, buscamos discorrer sobre causas do extremismo político que tem se disseminado hodiernamente. Procuramos tratar da questão a partir de uma perspectiva que enfatizasse modificações estruturais da subjetividade e da relação do indivíduo com o mundo, a viabilizar uma explanação sobre a facilidade com que o fenômeno da polarização passou a emergir em diferentes contextos culturais; em seguida, tratamos de problemas institucionais que são explorados por movimentos autoritários e que se conjugam na construção de um caldo cultural propício para desqualificação da democracia representativa, para, na sequência, advogar caminhos teóricos saudáveis a fim de perseguir a reconstrução de uma arena pública capaz de absorver o debate institucional em uma sociedade plural.

¹⁰⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. 3. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994, p. 104-115.

Cremos que, ao discurso inflamado de ódio, é preciso opor uma perspectiva teórica racional. E daí o recurso a perspectivas teóricas iluministas que, a despeito das inúmeras deficiências, podem trazer algum denominador comum para construção de um pensamento sobre como deveria se organizar a sociedade política. Sem trabalharmos com uma perspectiva de consenso, acreditamos que a retomada da discussão séria sobre os valores insertos em *Uma teoria da Justiça*, de Rawls, pode contribuir para pensarmos arranjos institucionais que nos aproximem de um dissenso razoável, em que a condição humana seja reconhecida como denominador comum para recuperação da importância da arena pública e das instituições estatais, num cenário cuja subjetividade fragmentada parece depositar suas esperanças em identidades comunais e líderes carismáticos de ocasião.

A noção de justiça como procedimento e os princípios substantivos fundamentais da justiça como equidade dependem de uma razoabilidade central. Abandoná-la é possível, assim como é possível defender que a terra é plana. Todavia, no plano filosófico, uma teoria desenvolvida e coesa impõe a seus adversários um ônus argumentativo que, pensamos, tem uma função iluminista, no sentido propugnado pelo Min. Luís Roberto Barroso: servem para “promover, em nome de valores racionais, certos avanços civilizatórios e empurrar a história”¹⁰⁷. É a partir desse sentido que pensamos devam, as instituições jurídicas, ser orientadas a funcionar.

Procuramos, ainda, trazer elementos para contribuir com esse debate, em especial situando a ineficiência do nosso Estado como fator que vem sendo instrumentalizado em discursos autoritários e um possível papel do Direito e das nossas instituições na construção de uma estratégia para manutenção do regime democrático, arrefecendo a força de movimentos extremistas que esforçam-se em minar as respectivas bases, em meio a uma retórica ácida dirigida a semear desconfiança generalizada do público quanto à atuação do Estado em prol da tutela e promoção dos direitos fundamentais do cidadão.

Normalmente costuma-se atribuir as deficiências de atuação estatal a uma plêiade de fatores pouco ou nada relacionados ao papel do ser humano como ingrediente relevante para o respectivo aprimoramento. Fala-se na necessidade de aprovação de mais e mais leis, de reformas ao texto constitucional, das dificuldades advindas de crises econômicas sem fim; acreditamos, porém, que é preciso compreensão da importância do papel cultural das instituições e da necessidade de transformação, visando a uma eficácia societal condizente

¹⁰⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas*. [online] disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/no/notas-palestra-luis-robortobarroso.pdf>>, acesso em 04/12/2023;

com a construção de um ambiente público de debate civilizacional: a chamada esfera pública, compreendida como arena do dissenso, capaz de atuar como “um espaço não organizado sistemicamente que provê *heterolegitimação* para os sistemas político e jurídico em uma arena conflitiva na qual se dá a relação (permanentemente) paradoxal entre consistência jurídica e adequação social”¹⁰⁸.

Esperamos que a academia se dedique cada vez mais a propor avanços nesta seara, que tende a continuar preocupando a sociedade no porvir.

BIBLIOGRAFIA

ANEESH, A. *Technologically coded authority: the post-industrial decline in bureaucratic hierarchies*. Stanford: Stanford University, 2002. Disponível em <<https://web.stanford.edu/class/sts175/NewFiles/Algocratic%20Governance.pdf>>, acesso em 01/12/2023.

ARENDDT, Hannah. *The promise of politics*, New York: Schocken Books, 2005.

BAQUEIRO, Marcello; CASTRO, Henrique C. de; RANINCHESKI, Sônia M. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. In *Política & Sociedade* - Florianópolis - Vol. 15 - Nº 32 - Jan./Abr. de 2016.

BARRY, Brian. John Rawls and the Search for Stability. Em *Ethics* 105, 1995, p. 874-915.

BARCELLOS, Ana Paula. Avaliação de Impacto Legislativo, constituição e direitos fundamentais in *Revista do Instituto do Legislativo Paulista - ILP*, v. 4, n. 5, p. 19-39, São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas*. [online] disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/no/notas-palestra-luis-robertobarroso.pdf>>, acesso em 04/12/2023;

BAUMANN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

¹⁰⁸ RIBEIRO, Pedro Henrique Gonçalves de Oliveira. *Entre eclusas e espelhos: a esfera pública vista a partir de uma leitura crítica de Niklas Luhmann e de debates contemporâneos*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Departamento de Direito do Estado, 2012, p. 210.

BOSCO, Francisco. *O diálogo possível: por uma reconstrução do debate público brasileiro*. São Paulo: Todavia, 2022.

CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

CASSESE, Sabino. *Chi governa il mondo*, trad. Lorenzo Casini, Bologna: Il Mulino, 2013.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *A sociedade em rede*. 17ª edição. Tradução de Roneide Venancio Mager. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

_____. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradução Joana Angélica D'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Democracia constitucional e populismos na América Latina – entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais*, São Paulo: Contracorrente, 2023.

COUTINHO, Diogo R. A mão invisível e a faca no pescoço: considerações críticas sobre o “abuso de poder regulatório” na Lei n 13.874/2019 in SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo V. B.; FRAZÃO, Ana. *Lei de Liberdade Econômica – e seus impactos no Direito Brasileiro*, p. 169-180, São Paulo: RT, 2020.

CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. Burocracia, legalidade e eficiência – notas sobre supostas (in)compatibilidades in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, ano 20, n. 47, p. 9-21, São Paulo: EPM, jan.-fev. de 2019.

_____. Do devido processo legislativo in CUNHA FILHO, A. J. C. da; OLIVEIRA, André T. da M.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W.. *Direito, Instituições e Políticas Públicas – o papel do Jusidealista na formação do Estado*, p. 155-177; São Paulo: Quartier Latin, 2019.

_____; ARAÚJO, Alexandra F. de. Multiplicando litígios: a eleição da métrica sentenças-por-minuto como um meio sem fim – que lições conseguimos extrair da insolvência da Unimed Paulistana? In COSTA, Daniel C. G. da; FONSECA, Reynaldo S. da; BANHOS, Sérgio S.; CARVALHO NETO, Tarcísio V. de. *Democracia, Justiça e Cidadania – Desafios e perspectivas – homenagem ao Min. Luís Roberto Barroso*, Tomo II, p. 311-327, Belo Horizonte: Fórum, 2020).

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro *in Revista de Direito Administrativo - RDA*, v. 274, p. 175-208, Rio de Janeiro: FGV, jan./abr. 2017.

DANAHER, John. *et al.* Algorithmic governance: developing a research agenda through the power of collective intelligence. *Big Data & Society*, p. 1-21, jul./dec. 2017. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951717726554>>, acesso em 01/12/2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

ESTLUND, David. Why not Epistocracy? In RESHOKTO, Naomi (ed.) *Desire, identity and existence: essays in honor of T. M. Penner*. Kelowna, B. C., Canada: Academic Print & Publishing, 2003.

EWALD, Ariane Patrícia; SOARES, Jorge Coelho. Identidade e subjetividade numa era de incerteza. *Estudos de psicologia*. V. 12 (1), 23-30, 2007. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/epsic/a/gXGdqXgSsw4pnr75XFSb4rP/?lang=pt&format=pdf>>, acesso em 01/12/2023.

FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise*. 3ª ed., ampliada e revista, São Paulo: Saraiva, 2017 (lida em manuscrito).

FERRACIOLI, Paulo. João Doria é populista? Elementos de populismo na campanha à prefeitura de São Paulo de 2016. Em *Temática*. Ano XIV, n. 10. Outubro/2018.

NAMID/UFPB. [online] Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tematica>>, acesso em 04/11/2023.

FORNASIER, M. de O.; BECK, C. (2020). CAMBRIDGE ANALYTICA: ESCÂNDALO, LEGADO E POSSÍVEIS FUTUROS PARA A DEMOCRACIA. *Revista Direito Em Debate*, 29(53), 182–195. <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.53.182-195>.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 9. ed. Tradução de Lígia M. Pondé Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1991.

_____; *A hermenêutica do sujeito: curso dado no Collège de France (1981-1982)*. Edição estabelecida por Frédéric Gros, sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana. Tradução Márcio Alves Fonseca e Salma Tannus Muchail. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FUKUYAMA, Francis. *What is populism*. Volume 08: An Analysis by Professor Dr. Francis Fukuyama [online] Berlin:Atlantic-Brücke, 2017, disponível em: <<https://www.atlantik-bruecke.org/en/19230-2/>> acesso em 05/05/2020.

GARCIA, Fábio Henrique Falcone. *As múltiplas faces do direito em Max Weber: fundamentos para uma leitura contemporânea*, Curitiba: Juruá, 2020.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 5ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro H. V. B. Castelo. *Populismos*, Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*, 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

INGLEHART, Ronald; MORRIS, Pippa. Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash, in *Harvard Kennedy School*. Working paper series, 2016, disponível em < <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>>, acesso em 04/11/2023.

JESSOP, Bob. *Narrating the future of the national economy and the national state?: remarks on remapping regulation and reinventing governance*. Lancaster, UK: Department of Sociology, Lancaster University, 2003. Disponível em: <<http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-narrating-the-future.pdf>>. Acesso em: 01/12/2023.

LADEUR, Karl-Heinz. *The emergente of global administrative Law and the evolution of general administrative Law*. Hamburgo: University of Hamburg, disponível em <http://works.bepress.com/karlheinz_ladeur/1/>, acesso em 05/05/2020.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt* São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, J. A. de; FAZZI R. de C.. A subjetividade como reflexividade e pluralidade: notas sobre a centralidade do sujeito nos processos sociais. *Sociologias*, 20(48), 246–270, 2018.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. Tradução Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

_____; SERROY, Jean. *A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada*. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

LUDWIG, Carlos Roberto. *Subjetividade e autoinvestigação nos ensaios de Montaigne*. Disponível em <



<https://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/XISemanaDeLetras/pdf/carlosludwig.pdf>>, acesso em 01/12/2023.

MARQUES NETO, Floriano A. A superação do ato administrativo autista *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord). *Os caminhos do ato administrativo*, p. 89-113, São Paulo: RT, 2011.

MAZZUCHELLI, Frederico. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo, n. 82, p.57-66, Nov. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000300003&lng=en&nrm=iso(Acesso em 29/05/2020).

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, 2. ed., São Paulo: RT, 2008.

_____. *Direito administrativo em evolução*, 3ª ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MERKEL, Wolfgang. Is there a crisis of Democracy? *In Democratic Theory*, v. 1, I. 2, inverno 2014 [online], disponível em <http://projects.iq.harvard.edu/files/mobilized_contention/files/democratic_theory_merkel_2014.pdf>, acesso em 05/05/2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Despolitização e antipolítica: a extrema-direita na crise da democracia *in* *Revista Argumentum*, v. 13, n. 2, p. 8-20, Vitória: UFES, maio/ago.2021, disponível em <https://periodicos.ufes.br/argumentum/issue/view/1336>, acesso em 23/11/2023.

NAGEL, Thomas. Rawls and Liberalism. Em FREEMAN, Samuel (org.) *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PEREZ, Marcos Augusto. *Testes de legalidade – métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*, Belo Horizonte: Fórum, 2020.

PIRES, Luis Manuel F.. *Estados de exceção – a usurpação da soberania popular*, São Paulo: Contracorrente, 2021.

PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*, trad. Dorothee de Bruchard e Maria de Fátima O. do Coutto, revisão técnica de Laura Carvalho, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PINHEIRO, Victor Marcel. A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia *in* *Revista do Instituto do Legislativo Paulista - ILP*, v. 4, n. 5, p. 185-203, São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2023.

POPPER, Karl. *The open society & its enemies*, Princeton: Princeton University Press, 2013.

RANIERI, Nina. A qualidade da democracia. Considerações teóricas. In: TORRES, Vivian. De A. G.; CAGGIANO, Alvaro T. H. S. *Estudos de direito constitucional* – homenagem à Profa. Monica Herman Salem Caggiano, p. 297/312, São Paulo: Ield, 2014.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4ª edição. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016;

_____. *O liberalismo político*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

RIBEIRO, Pedro Henrique Gonçalves de Oliveira. *Entre eclusas e espelhos: a esfera pública vista a partir de uma leitura crítica de Niklas Luhmann e de debates contemporâneos*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Departamento de Direito do Estado, 2012.

ROSILHO, André J.; PINTO, Henrique M.; SUNDFELD, Carlos Ari. Programa de metas: uma solução municipal de transparência administrativa in *Interesse Público – IP*, ano 12, n. 63, p. Belo Horizonte: Fórum, set-out. 2010 (versão digital).

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente in SALOMÃO FILHO, Calixto (org.). *Regulação e desenvolvimento* – novos temas, p. 15-59, São Paulo: Malheiros, 2012.

SANDEL, Michael J.. *O descontentamento da democracia - uma nova abordagem para tempos perigosos*, trad. Livia Almeida, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*, 3ª edição, São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SANTOS, Ivanaldo. *Da gênese à crise do Estado de bem-estar*. Natal, v. 5/6, n. 1/2, jan.-dez. 2004/2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. 3. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*, trad. Inês Lohbauer, São Paulo: Scritta, 1996 (primeira publicação em 1923).

SCHIRATO, Vitor R. O processo administrativo como instrumento do Estado Democrático de Direito e da Democracia in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor. R. (org.). *Atuais rumos do processo administrativo*, p. 9-51, São Paulo: RT, 2010.

SEARLE, John. *Consciência e linguagem*. Tradução Plínio Junqueira Smith. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

- SILVA, Roberto Romano. *Accountability e partidos políticos in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAÚJO, Glauco R. B. de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATTI JUNIOR, Ulisses a. (coord.). *48 visões sobre a corrupção*, p. 539/562, São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*, São Paulo: Malheiros, 2012.
- SUNSTEIN, Cass R.. *# Republic*, Princeton: Princeton University Press, 2017.
- TODORÓV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Trad. Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TRISTÃO, Ellen: A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. Em *Ser social*. Brasília, v. 13, n. 28, pp. 104-128, jan./jun./2011.
- VECCHIO, Jorge del. *Persona, Estado y derecho*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1957.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes - da transição democrática ao mal-estar constitucional*, São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- VILLELA, Renata Rocha. Produção legislativa em tempos de crise: impactos da hipernomia no devido processo legislativo in CUNHA FILHO, A. J. C. da; ARRUDA, Carmen Silvia L. de; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Direito em tempos de crise – Covid 19*, v I, p. 319-328, São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- VITA, Álvaro. *A justiça igualitária e seus críticos*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- VITTORI, Davide. Reconceituando o populismo: construindo um conceito multifacetado mais restrito. Tradução Adisson Leal. *Estudos Eleitorais*. v. 12, n. 3, set./dez. 2017. Brasília: Escola Judiciária Eleitoral, Tribunal Superior Eleitoral, 2018.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. V. 1 Rev. Técnica: Gabriel Cohn. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- _____. *Economia e sociedade*. v. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Rev. Técnica: Gabriel Cohn. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.