

---

# A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira <sup>o</sup>

Amaury de Souza / Bolívar Lamounier

DO IDESP/SÃO PAULO

*O trabalho busca explorar a noção de cultura política através da análise da feitura da nova Constituição no Brasil. A interpretação deste processo foi concentrada em três aspectos: no primeiro discute-se a visão convencional da cultura política brasileira como um jogo mediante o qual grupos autônomos e coesos procuram evitar os enfrentamentos; no segundo sustenta-se a tese de que a cultura política do país compreende três diferentes "estratos" de experiência histórica, os quais serviram aos políticos e formadores de opinião como um quadro de referência operativo na articulação de conceitos e propostas constitucionais; e, finalmente, no terceiro especula-se sobre a tessitura constitucional e sobre a emergente forma de governo que será moldada por ela.*

---

## INTRODUÇÃO

A cultura política é ao mesmo tempo causa e consequência do funcionamento do sistema político. Vista como consequência, é essencialmente um "condensado histórico", ou seja, a forma relativamente cristalizada pela qual a sociedade recorda suas experiências passadas. Na ótica de grupos específicos, pode-se dizer que a cultura política incorpora as sucessivas definições que esses grupos têm dado a seus interesses e aspirações, a forma pela qual eles vêm identificando amigos e inimigos e, finalmente, os esforços ou riscos que estão dispostos a despendar ou assumir para manter ou mudar o *status quo*. Neste sentido, parece admissível encarar a cultura política em dado momento como uma distribuição de custos consolidados, ou seja, como um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que as tornaram estáveis precisamente porque abrangem aqueles custos que certos grupos sociais significativos vieram a considerar como não-recuperáveis. A menos que grandes rupturas históricas forcem os grupos sociais a redefinir esses padrões, a cultura política continuará a reproduzir-se de acordo com as matrizes originais. Esta, propomos, é uma via capaz de explicar a continuidade institucional sem cair em nebulosas armadilhas historicistas. <sup>1</sup>

---

<sup>o</sup> Versão preliminar deste texto foi apresentada à conferência "Cultura Política e Democracia" (Stanford University, outubro de 1968).

<sup>1</sup> O conceito de custos irrecuperáveis (*sunk costs*) na análise de decisões políticas e sociais foi sugerido por Stinchcombe (1972).

A feitura da nova Constituição do Brasil oferece uma oportunidade única para explorar esta noção de cultura política como uma distribuição de custos irrecuperáveis. As constituições têm sido frequentemente analisadas como pactos políticos modelados por forças históricas poderosas. Estamos sugerindo, nesta mesma linha mas de modo mais específico, que a feitura da Constituição reflete as sucessivas taxas de câmbio, por assim dizer, segundo as quais os diferentes grupos sociais concordam em reexaminar e renegociar seus custos consolidados.<sup>2</sup>

O objetivo deste ensaio não é discutir em detalhe o processo pelo qual se fez a nova Constituição brasileira, mas sim analisar algumas de suas decisões mais significativas em termos dessa conceituação de cultura política. Incluindo os debates prévios e as negociações politicamente relevantes, este processo durou bem mais de três anos, com repercussão significativa junto à opinião pública. Convocar uma assembleia constituinte foi, na verdade, um componente essencial do acordo que possibilitou a volta a um regime civil democrático, após 20 anos de governos militares. A eleição de Tancredo Neves por um colégio eleitoral, em janeiro de 1985, foi o primeiro passo na implementação das agendas da transição política. Sua morte, em abril do mesmo ano, transferiu para o sucessor, José Sarney, a iniciativa das reformas políticas programadas. Em setembro de 1985, o presidente criou uma comissão de cidadãos eminentes (Comissão Especial de Estudos Constitucionais), presidida pelo jurista Afonso Arinos, com o encargo de elaborar um anteprojeto de constituição a ser oferecido como subsídio ao futuro Congresso Constitucional. Embora o controvertido texto da Comissão tenha sido posto de lado pelo presidente ao invés de ser formalmente submetido ao Congresso, sua divulgação pela imprensa ainda assim tornou o público mais consciente das propostas de reforma institucional. A formalização do processo convocatório deu-se em fevereiro de 1986. De acordo com as diretrizes legais estabelecidas pela chamada "Emenda Sarney", os deputados e senadores a serem eleitos em novembro de 1986 reunir-se-iam unicameralmente, decidindo por maioria simples, como uma verdadeira assembleia constituinte. Quando este novo Congresso iniciou os seus trabalhos, no princípio de 1987, houve tensos debates entre os constituintes a respeito dos poderes de que se achavam investidos e sobre a organização a ser adotada nos trabalhos. Predominou, no final, uma organização fortemente descentralizada: subcomissões e comissões temáticas fariam os estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando relatórios preliminares; encerrada esta fase, uma Comissão de Sistematização de 97 membros (cuja presidência coube também ao senador Afonso Arinos) encarregar-se-ia de preparar o projeto final a ser votado pelo plenário. O projeto constitucional foi finalmente levado a uma primeira votação em plenário no princípio de 1988. Uma vez que não se formou qualquer bloco monolítico no Congresso, o voto majoritário, na maior parte dos artigos, teve que ser negociado e renegociado vezes sem conta. A segunda e última rodada ocorreu em setembro de 1988, sendo a nova Constituição promulgada no

<sup>2</sup> Uma noção semelhante, tratando da reorganização das relações entre as elites através da negociação de concessões sobre suas disputas mais básicas, foi desenvolvida por Burton e Higley (1987).

dia 5 de outubro. Em retrospecto, pode-se dizer que o processo constitucional e as discussões públicas que ele inspirou alargaram notavelmente o âmbito do debate político no país e acentuaram a relevância dos temas levados à atenção dos cidadãos.

Este ensaio tenta interpretar este processo, concentrando-se nos seguintes aspectos: primeiro, discutimos a visão convencional da cultura política brasileira como um *conflict-avoidance game*, isto é, um jogo mediante o qual grupos autônomos e coesos procuram evitar enfrentamentos frontais; em segundo lugar, sustentamos que a cultura política do país compreende três diferentes “estratos” de experiência histórica (três “idades geológicas”, por assim dizer) que serviram aos políticos e formadores de opinião, de modo geral, como quadros de referência operativos na articulação de conceitos e propostas constitucionais; alguns artigos constitucionais oriundos de cada estrato histórico (e, conseqüentemente, de diferentes “idades” da cultura política) são discutidos para exemplificar os difíceis dilemas que estavam a exigir acomodação; e, na conclusão, especulamos mais amplamente sobre a tessitura constitucional e sobre a emergente forma de governo que será moldada por ela, em contraposição à realidade de uma sociedade secularmente caracterizada pela desigualdade e pela despolitização.

## I DESIGUALDADE E CONFLITO NUMA SOCIEDADE PATRIMONIALISTA

A cultura política brasileira tem sido descrita de várias formas, mas sua imagem essencial parece ser a de uma ordem “patrimonial”. Esta imagem talvez possa ser subdividida em cinco elementos:<sup>3</sup> primeiro, o Estado, enquanto organização política e burocrática, desfruta de elevado grau de autonomia frente à sociedade; segundo, é um Estado capaz de intervir preventivamente em conflitos sociais para evitar o surgimento de novas forças organizadas que possam desafiar seu poder ou ameaçar sua organização; terceiro, a intervenção preventiva tem dado lugar na prática não só à repressão, mas principalmente à *internalização* do conflito, deixando este de ocorrer “lá fora”, numa assim dita arena privada, para de fato tornar-se parte das lutas dentro do setor público (este processo de internalização torna menos nítida a linha divisória entre o que é público e o que é privado, reforçando, desta forma, o caráter patrimonial do Estado); quarto, este arranjo também implica que certos segmentos tradicionais sobrevivem na condição de *rent-seeking groups*, ou seja, grupos que de outra maneira seriam elimi-

<sup>3</sup> Não procuraremos destrinchar aqui os elementos atitudinais, comportamentais e institucionais que compõem a cultura política. A principal questão focalizada é a de como o padrão vigente de atitudes relaciona-se com eventos históricos marcantes, bem como com os acordos políticos e sociais gerados por eles. O vínculo entre a cultura política e a seqüência histórica do desenvolvimento institucional no Brasil é discutido em Lamouhier (1989).

nados pela industrialização e pela modernização adquirem direito a uma sobrevida, na medida em que o Estado transfere os custos da sua sobrevivência à sociedade como um todo;<sup>4</sup> e, finalmente, a relativa estabilidade dessa estrutura política frente às agudas desigualdades sociais do país deriva em grande parte da inércia da própria desigualdade, isto é, do fato de que os pobres não têm acesso aos recursos políticos organizados e procuram escapar da sua condição de pobreza na maioria das vezes através da mobilidade individual.

Duas linhas básicas de raciocínio têm sido aventadas para explicar a continuidade de uma cultura política voltada para a prevenção do conflito no Brasil. Uma explicação, mais política ou mais centralizada no Estado, vê esta tendência preventiva como resultado de um estorço deliberado da parte das elites estatais que, obcecadas com a manutenção da unidade territorial e confiantes nas perspectivas a longo prazo do país, ter-se-iam empenhado constantemente, segundo esta visão, em prevenir o aparecimento de forças políticas independentes que pudessem desafiar seu poder. A estratégia da prevenção foi mantida durante o século XIX pela coesão ideológica e social da elite política e, desde os anos 30, pela burocracia e pelo papel tutelar desempenhado pelos militares [ver Faoro (1958), Carvalho (1987) e Schwarzman (1982)].

A segunda explicação tem sabor mais sociológico. País de dimensões continentais que só recentemente alcançou um estágio avançado de industrialização, o Brasil não teria ainda, segundo esta visão, revolucionado sua estrutura social pré-capitalista. Importantes segmentos da sociedade têm sobrevivido, e até preservado sua parcela do produto social total, através de um emaranhado de atividades de baixa produtividade mas com remuneração assegurada, as quais são patrocinadas e sustentadas por um Estado patrimonial abrangente. O conflito distributivo engendrado por esse estado de coisas é internalizado pelo aparelho estatal e administrado por meio de vários mecanismos — especialmente através da inflação.<sup>5</sup>

As interpretações política e sociológica convergem para concluir que tais esquemas e estratégias há muito tempo vêm sustentando e dando substância à mentalidade política dominante, que é conciliatória, pragmática, voltada, enfim, prioritariamente para a prevenção de conflitos. As duas interpretações citadas não ignoram que a estabilidade deste arranjo de poder deve-se em parte ao caráter excludente de todo o sistema, que efetivamente marginaliza a maioria da população, seja ela urbana ou rural. As espantosas injustiças sociais e econômicas do Brasil têm diminuído a participação política das massas ao longo da maior parte de sua história, reforçando nelas, em vez disso, um comportamento socialmente reverente e sentimentos generalizados de alienação e ineficácia subjetiva. Faltando-lhes meios para efetivamente desafiar a ordem política dominante, elas têm reagido de várias maneiras.

<sup>4</sup> Os efeitos negativos da ação de grupos rentistas, reduzindo o produto social e expandindo a regulação governamental, são discutidos por Olson (1982).

<sup>5</sup> A interpretação da inflação como um "cabo-de-guerra" entre interesses organizados, inclusive os do Estado, é desenvolvida por Hirschman (1985).

Em séculos passados, sua reação ao poder que as excluía era às vezes expressa através da participação em movimentos milenares radicais. A partir dos anos 30, o crescimento econômico continuado e a mobilidade social individual filtraram a maior parte da energia que de outro modo teria sido canalizada para o protesto político. Ao longo de toda a formação histórica do país, os indivíduos mais dinâmicos freqüentemente se deixaram cooptar por este sistema político que bem ou mal se expandia, enquanto o grosso da população resvalava para a apatia e a submissão.

O cenário descrito no parágrafo anterior obviamente não é o do Brasil dos anos 80. Agora existe uma sociedade semi-industrializada e predominantemente urbana, onde a mão-de-obra industrial, a classe média assalariada e mesmo importantes segmentos dos trabalhadores rurais já atingiram um nível razoável de organização. Além disso, a pobreza urbana e a prolongada estagnação econômica dos anos 80 aguçaram os conflitos distributivos e minaram a “deferência” social e política. É, portanto, num ambiente altamente conflitante e socialmente mobilizado, no sentido dado por Deutsch a esta expressão, que a nova Constituição do Brasil busca consolidar a democracia e dar forma a uma nova ordem política.<sup>6</sup>

## II

### REJEIÇÃO INDISCRIMINADA DO PASSADO: O DESPONTAR DE UMA CONCEPÇÃO COLETIVISTA DE DIREITOS E GARANTIAS?

**U**m consenso básico de que chegara a hora de mudanças profundas estava implícito na própria convocação de uma assembléia constituinte. A tese deste ensaio é que estas expectativas de mudança articularam-se com referência a três diferentes estratos históricos da cultura política. O primeiro é uma imagem referida às raízes mais distantes da formação histórica do país, remontando ao período colonial e à economia agrícola, monocultora e escravista, que perdurou quase até o fim do século XIX. Esta imagem retrata o Brasil como uma sociedade virtualmente estática, tão estratificada e autoritária hoje quanto o era durante a colônia. Fossem suas premissas mais decididamente culturalistas e teríamos aí a velha noção de uma propensão inerentemente ibérica ao imobilismo, cujo corolário é a crença de que os males presentes já se achavam de algum modo inscritos no “código genético” do período colonial. O segundo estrato remonta à Revolução de 1930 e à era de Vargas. O terceiro, ao regime militar pós-1964, que combinou crescimento econômico e repressão política numa escala até então desconhecida, de meados dos anos 60 até a “abertura” dos anos 70.

Antes de descrever em detalhe os últimos dois estratos, fixemo-nos no primeiro e mais antigo, para seguir o curso da sua influência no pacto cons-

<sup>6</sup> A referência é, naturalmente, ao trabalho seminal de Deutsch (1961).

titucional emergente. Como se poderia prever, esta perspectiva “anticolonial” é totalmente refratária a argumentos que tenham a ver com a evolução dos procedimentos e instituições propriamente políticos. O enfoque é sobre a sociedade ou, antes, sobre a desigualdade social e a pobreza generalizada. A partir daí, os que sustentam tal perspectiva extraem a noção de que o indivíduo é uma figura demasiado fraca ou inexistente no Brasil. Os padrões políticos liberais e a concepção dos direitos individuais são, consequentemente, tidos como inaplicáveis, no melhor dos casos, ou como carentes de sentido, senão mesmo hipócritas.

É claro que tal perspectiva simplifica convenientemente um passado institucional complexo, a começar pelas notáveis realizações da monarquia, no século XIX, no sentido de manter a unidade territorial e construir o Estado. É verdade que a República Velha (1889/1930), amplamente reconhecida como um período de poder oligárquico e decadência política, ajusta-se bastante bem ao arquétipo ora considerado, e é principalmente com relação a este período que se constitui a perspectiva por nós denominada rejeição indiscriminada do passado. Poder-se-ia imaginar que o período pós-1930, caracterizado pela modernização econômica e pela expansão da autoridade pública, atenuasse ou relativizasse esta visão. No entanto, como a modernização urbana e industrial dos últimos 60 anos não produziu uma redução substancial das desigualdades, gerando ao invés uma sociedade de massas empobrecidas, esta visão da sociedade brasileira acaba levando a uma aceitação relutante da democracia representativa e a graves dúvidas quanto ao presente experimento democrático. Certos segmentos, como os ativistas de raízes religiosas, parecem sustentar uma visão populista clássica (*narodnik*) — a noção de que o povo é invariavelmente bom e o Estado invariavelmente mau —, um ponto de vista compreensível face às desigualdades sociais existentes no Brasil, mas que implica uma rejeição perturbadoramente ingênua da trajetória histórica do país, centrada na construção do Estado nacional e na gestão deste por uma classe política profissional.

Em termos de nossa teoria da cultura política, e especialmente da noção de custos consolidados, a demanda implícita nessa rejeição global do passado era a revisão das premissas individualistas do Direito brasileiro. As Constituições de 1934 e 1946, que coincidiram, respectivamente, com a ascensão de Vargas como chefe do Governo Revolucionário Provisório e com sua queda após a II Guerra Mundial, acolheram o conceito de um Estado intervencionista, mas permaneceram liberais quanto ao conceito do indivíduo enquanto sujeito de direitos. Grupos sociais não foram considerados agentes legais legítimos.

A nova Constituição altera significativamente esta concepção. Não abole nem restringe os tradicionais direitos e garantias individuais, mas estende-os a entidades coletivas. As maiores mudanças são as seguintes: primeiro, o texto constitucional coloca os direitos e garantias individuais e coletivas bem no seu início, e não depois dos capítulos que tratam do governo, como acontecia nos textos anteriores; segundo, declara explicitamente (Artigo 5.º) que o princípio do tratamento igual perante a lei implica a *ausência* da discriminação de minorias, sejam elas mulheres, pretos ou quaisquer outras (a

discriminação racial passou a ser vista como crime inafiançável); terceiro, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às associações voluntárias em geral foi concedido o direito de se fazerem presentes na Justiça como pessoas coletivas, se os direitos dos seus representados estiverem sob ameaça iminente; às entidades coletivas também foi concedido o novo “mandado de injunção”, que lhes permite mover ações judiciais sobre a constitucionalidade de leis e de atos administrativos (Artigo 5.º, LXX, LXXI e XLII).

Outra manifestação da rejeição indiscriminada do passado no texto constitucional foi a relutância dos legisladores em impor aos pobres ou às minorias os padrões presumivelmente associados com a moralidade das classes privilegiadas. Por exemplo, a nova Constituição desatrela o conceito de família do tradicional pré-requisito de um casamento formal, estendendo o mesmo tratamento legal dos direitos de família a uniões consensuais estáveis. Analogamente, o texto substitui o conceito do *pater familiae*, isto é, a atribuição da autoridade maior ao homem como cabeça-de-casal, pelo conceito de autoridade igual e compartilhada pelo casal, eliminando os vestígios de uma sociedade patriarcal (Artigo 229, § 3 e 5).

Um caso semelhante é o tratamento das populações indígenas. O novo texto constitucional não mais se refere a estes grupos como “silvícolas” (literalmente, habitantes da floresta), e sim como índios. A tradicional visão dos índios como incapazes de conduta responsável, necessitando, portanto, de tutela, foi substituída pela noção de povos diferentes, com tradições e costumes que devem ser preservados. A Constituição não acolheu a visão mais radical, que implicaria conceder aos índios o *status* de uma nação dentro da Nação, mas ratificou seu direito às terras que vêm ocupando desde tempos imemoriais. As decisões atinentes à exploração de recursos minerais localizados nessas terras, por exemplo, foram retiradas da esfera do Executivo e colocadas nas mãos do Congresso, com a exigência adicional de aprovação por parte da comunidade indígena interessada (Artigo 234).

O aspecto, porém, onde aparece com maior nitidez a “rejeição do passado” é no desejo dos legisladores de abolir desigualdades econômicas e sociais através da lei. A nova Constituição abriga extenso rol de novos direitos destinados a aumentar o quinhão econômico dos trabalhadores, sejam eles rurais ou urbanos. Entre estes novos direitos estão: a semana de 44 horas de trabalho, em lugar da de 48; rigorosas penalidades por demissão sem motivo justo; licença-maternidade de quatro meses, sem prejuízo de vencimentos; aumento da retribuição salarial para horas extras e férias; provisão de creches diurnas e escolas maternas para filhos de trabalhadores; licença-paternidade de cinco dias, sem prejuízo de vencimentos; e seguro-desemprego e aviso prévio proporcional ao tempo de serviço (Artigo 7.º). Deve-se destacar que alguns desses direitos já haviam sido conquistados na prática por sindicatos de empregados, através de negociação coletiva [ver Souza (1985)], mas é desnecessário mencionar que muitos analistas temem que eles resultem demasiado onerosos para as pequenas e médias empresas, desestimulando desse modo a contratação formal de empregados segundo as leis trabalhistas.

Esta possibilidade tem significação especial numa economia em que cerca de metade da força de trabalho não tem carteira de trabalho assinada.

A vertente reformista da Assembléia Constituinte, todavia, não obteve êxito na questão da reforma agrária, que é sem dúvida central nessa concepção de um passado a ser rejeitado globalmente. Não sem razão, a pobreza, a estratificação social rígida, a apropriação privada da autoridade pública e a própria dificuldade de consolidar no país uma democracia representativa há muito são vistas como consequência do padrão altamente desigual de posse da terra que tem vigorado no Brasil. No entanto, as dificuldades de abordar o assunto de uma maneira unilateral tornaram-se evidentes nas últimas duas ou três décadas. A visão estereotipada dos proprietários de terras como uma classe tradicionalista e não empresarial tornou-se quase ridícula: considerada em conjunto, a agricultura brasileira é hoje altamente produtiva e competitiva em relação ao mercado internacional. Por outro lado, o alto grau de politização do empresariado rural e os riscos implícitos numa desorganização da produção mediante reformas açodadas forçaram os legisladores a buscar uma solução negociada e gradual. Subordinando os direitos da propriedade à "função social", o texto constitucional estabelece que a propriedade privada rural não utilizada ou subutilizada pode ser desapropriada mediante pagamento em títulos; mas os proprietários de terras produtivas podem apenas ser compelidos a cumprir suas obrigações perante a sociedade através da adequada exploração da terra, da proteção ao meio ambiente e da observância das leis trabalhistas (Artigos 189 a 196).

### III

#### O LEGADO DE VARGAS: PRESIDÊNCIA PLEBISCITÁRIA E NACIONALISMO

O segundo estrato da cultura política tem como referência, positiva ou negativa, a Revolução de 1930, ponto de partida da era Vargas e de uma concepção nacionalista do desenvolvimento e da industrialização.

Vale a pena lembrar que esta revolução tinha como principal objetivo restringir o poder conquistado pelas oligarquias regionais dentro da federação de tipo americano adotada pela Constituição Republicana de 1891. Embora o próprio Vargas fosse oriundo do sistema oligárquico, o processo de modernização, iniciado e implementado durante seu governo, tornou-se uma nítida linha divisória na história do Brasil.

O legado de Vargas projetou larga sombra sobre o processo constitucional dos últimos anos. Esta influência pode ser avaliada em pelo menos três dimensões. Uma é a transformação do cargo de Presidente, cujo ocupante era visto, na Primeira República, como o representante de uma coalizão oligárquica, mas tornou-se a partir de Vargas a personificação da vontade nacional, com inconfundível legitimação plebiscitária. Atuando dentro dessa nova concepção, Vargas primeiramente dirigiu como Presidente uma ditadura



modernizadora (no período 1937/45) e depois conseguiu ser eleito Presidente por voto popular direto em 1950, cinco anos após a deposição de 1945. Com o suicídio em 1954, entrou para a história como uma personalidade verdadeiramente carismática.<sup>7</sup>

Uma segunda transformação associada com a era Vargas foi a expansão dos direitos de cidadania, mormente na área dos direitos trabalhistas, uma iniciativa considerada por muitos como paternalista e controlada de perto pela classe dominante, porém mais geralmente reconhecida como tendo exercido um poderoso efeito democratizador sobre a sociedade brasileira.<sup>8</sup>

A terceira transformação diz respeito ao papel do Estado na economia. antes de Vargas, o *laissez-faire* e a vantagem comparativa da especialização em produtos primários eram os princípios ideológicos básicos sustentados pela burocracia governamental e por grandes segmentos da elite política. Embora o próprio Vargas fosse um liberal ortodoxo no que se refere a muitos aspectos da formulação da política econômica, pressões domésticas e um contexto internacional adverso levaram-no a preparar o caminho para um Estado intervencionista.<sup>9</sup> Com fulcro no papel crucial de um Poder Executivo nacional forte e centralizado, o aparelho estatal começou gradualmente a ser visto como o propulsor da modernização econômica, dentro de uma moldura nacionalista que equiparava a industrialização substitutiva de importações com a própria soberania nacional.

O legado de Vargas está claramente presente nos capítulos da Constituição que tratam das estruturas políticas e institucionais, da ordem econômica e dos direitos sindicais. Deve ser destacado, no entanto, que tais temas são de longe mais controvertidos do que aqueles anteriormente associados à atitude de rejeição indiscriminada do passado. A maneira pela qual alguns desses problemas cruciais foram finalmente resolvidos, como, por exemplo, a preservação do sistema presidencialista de governo, na verdade corre em paralelo às decisões constitucionais de 1946 e de 1967. Mas o que está em jogo, aqui, é o programa de Vargas *como um todo*, e não apenas a aceitação ou rejeição de aspectos determinados do mesmo por parte dos legisladores.

O modelo político da Presidência de Vargas é um exemplo adequado. Desde os primórdios da República, o presidencialismo brasileiro tem significado a prevalência do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário. Durante a primeira fase (1889/1930), o ocupante do cargo de Presidente agia como um delegado das oligarquias regionais dominantes (mormente São Paulo e Minas Gerais). A base de apoio da presidência era, portanto, um colegiado oligárquico, que se fazia representar em parte pelas lideranças parlamentares e em parte diretamente, nos contatos entre governadores e outros membros das elites. Dos anos 30 em diante, porém, a presidência

<sup>7</sup> A evolução do sistema de governo presidencial no Brasil é discutida por Lamounier (1988).

<sup>8</sup> A extensão dos direitos de cidadania no período Vargas é analisada por Santos (1979) e Gomes (1988).

<sup>9</sup> Sobre a discrepância entre a retórica nacionalista de Vargas e suas políticas econômicas, tanto na esfera doméstica como internacional, ver Vinna (1987).

tornou-se o fulcro das transformações que levariam ao fortalecimento do governo central. Uma nova concepção da presidência começou então a emergir, reivindicando maior legitimidade em virtude do seu caráter plebiscitário, isto é, de seu apelo direto ao "povo" em vez de às elites políticas regionais. O modelo da presidência "plebiscitória" veio à luz por volta de 1935, quando Vargas começou a firmar seu poder pessoal, desenvolveu-se durante a ditadura do Estado Novo (1937/45) e ficou daí por diante permanentemente associado ao sistema de governo presidencial brasileiro.

Nossa ênfase nos elementos plebiscitários ou carismáticos do presidencialismo brasileiro deve ser atenuada em três importantes aspectos. Em primeiro lugar, o declínio das oligarquias regionais foi mais político e institucional do que econômico. A propriedade rural, sua principal base de poder, permaneceu intocada. O declínio político, por sua vez, resultou da perda da sua prerrogativa, praticamente exclusiva até 1930, de escolher o presidente. Mas esta mudança não alterou a natureza do ajuste federativo. Ao contrário, a noção de que todos os estados da Federação deveriam ter igual representação no Senado, e de que os menos populosos deveriam ter peso desproporcionalmente maior na Câmara dos Deputados, foi estabelecida pela reforma do sistema eleitoral de 1932, e desde então ratificada por todas as Assembleias Constituintes, inclusive a de 1988.

Em segundo lugar, ocorre a modernização das Forças Armadas, acelerada por sua participação como força Aliada no teatro de guerra da Itália em 1944. Desse processo emergiu um forte *esprit de corps* militar, que por sua vez deu força à pretensão da corporação militar de exercer um papel tutelar sobre a sociedade, bem como reforçou sua aversão a lideranças civis personalistas, incluindo a de Vargas [ver, entre outros, Coelho (1967) e Stepan (1971)]. Disso tudo também surgiu uma postura militar ambígua em relação ao presidencialismo: por um lado, o sistema presidencialista foi considerado como o mais apto para prover uma liderança forte, bem como para defender os grandes programas de desenvolvimento contra o clientelismo, as reivindicações regionalistas e a política partidária; e, por outro, porém, o presidencialismo passou também a ser encarado como fonte de *caudilhismo*, isto é, de uma apropriação personalista do cargo público para apelos demagógicos às massas, potencialmente provocadores de rupturas.

O colapso democrático de 1964 ofereceu aos militares uma oportunidade para revisar integralmente o papel das instituições políticas. A intenção básica das reformas implementadas a partir daquele ano era neutralizar o populismo no Executivo e o clientelismo no Legislativo. Quanto àquele, os militares instituíram um sistema de eleições indiretas para presidente, governadores e prefeitos das capitais. Para refrear o clientelismo, reforçaram a iniciativa do Executivo na legislação, instituíram o decreto-lei com curso de prazo, de tal forma que os decretos submetidos ao Congresso e não votados dentro de 45 dias entrassem automaticamente em vigor, e virtualmente retiraram do Congresso o poder de modificar ou fiscalizar o orçamento nacional. Finalmente, com respeito ao sistema partidário, o governo Castelo Branco declarou extintos os 13 partidos então existentes e impôs um sistema bipartidário,

no qual ao partido oposição não cabia papel maior do que manter uma fachada de democracia.

Explicar mais extensamente por que esta experiência fracassou nos levaria muito além do objetivo deste ensaio. Será suficiente ressaltar que essas restrições impostas ao Congresso por quase 20 anos levaram a uma grave deterioração no processo de recrutamento político, fazendo baixar a qualidade da política parlamentar a níveis assustadores. De forma análoga, a decisão dos militares de entregar a escolha dos ocupantes dos principais cargos executivos a colégios eleitorais terminou por desservir seriamente aos seus interesses. Vistas como sem significação, as eleições indiretas foram desprezadas pelos eleitores, que rapidamente passaram a canalizar seu protesto para as eleições *senatoriais*. Em retrospecto, pode-se, pois, afirmar que a imposição de eleições indiretas para os altos cargos executivos fortaleceu, em vez de enfraquecer, o caráter plebiscitário do sistema, fornecendo a lideranças politicamente marginalizadas o meio para reunir uma heterogênea coalizão de forças e, pela primeira vez, derrotar os candidatos do esquema oficial nas eleições de 1974 para o Senado. Este foi, na verdade, o caminho que transformou o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) num partido de oposição politicamente viável que cresceu daí por diante na exata proporção em que o partido apoiado pelo governo, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), desapareceu eleitoralmente. Confrontados com um regime cada vez mais impopular, politicamente esaurido e estagnado, os militares decidiram devolver gradualmente o controle político a um governo civil.

Foram estes, sucintamente, os acontecimentos e os antecedentes políticos com os quais a Assembléia Constituinte de 1988 teve que lidar quando se propôs a planejar uma nova estrutura institucional para o Brasil. Antes, a Comissão Afonso Arinos tinha atravessado penosos e prolongados debates para finalmente propor um sistema parlamentar de governo, moldado de maneira mais ou menos heterodoxa. Suas características principais eram as seguintes: o Chefe de Estado continuaria a ser eleito por voto direto e conservaria poderes substanciais; o Congresso, naturalmente, recobriria as amplas prerrogativas de que desfrutava antes de 1964; um Conselho de Estado de nove membros aconselharia o Presidente sobre as medidas que pudessem afetar o equilíbrio institucional dos Poderes — um mecanismo claramente destinado a conter eventuais impulsos plebiscitários do Chefe de Estado; e finalmente, partidos e eleições seriam regulamentados de forma mais ou menos similar à da Alemanha Ocidental, para evitar a proliferação de partidos, ao menos entre os de alcance nacional. De modo geral, este anteprojeto procurava dar mais peso aos partidos nas eleições e no processo legislativo, notoriamente permissivos e individualistas no Brasil.

A proposta da Comissão Afonso Arinos despertou reações conflitantes. Muitos a acharam atraente no que tangia à introdução de um sistema parlamentar de governo. Mas a imagem de uma presidência plebiscitária ao estilo francês evocava Weimar e o medo de que o elemento populista, já inerente ao presidencialismo brasileiro, pudesse levar a um confronto paralisante entre um Chefe de Estado eleito pelo voto direto e um primeiro-ministro

escolhido pela Câmara dos Deputados. No fim, poucas vezes se levantaram em protesto quando o Presidente José Sarney pôs de lado a proposta da Comissão.

Para surpresa de todos, uma proposta similar outra vez conseguiu reunir apoio e ser aprovada dentro da Comissão de Sistematização da Assembléia Constituinte. Todavia, tal proposta ficou inexplicavelmente associada à decisão dessa mesma Comissão de reduzir o período de governo de José Sarney de seis para quatro anos, sendo ambas finalmente derrotadas no plenário.

Tendo estado durante longo tempo associado ao partido de apoio ao regime militar, Sarney nunca foi integralmente aceito como o legítimo sucessor do presidente eleito, Tancredo Neves. Em março de 1986, porém, seus índices de popularidade subitamente alçaram vôo, quando uma nova política de estabilização (o Plano Cruzado) trouxe a inflação de três dígitos para zero, da noite para o dia. Mas o aplauso universal logo se transformou em amarga rejeição, à medida que o congelamento de preços tornou-se ineficaz e a inflação disparou outra vez.<sup>10</sup> Confirmar um mandato de pelo menos cinco anos e quiçá reconquistar a popularidade perdida tornaram-se, ao que parece, uma obsessão pessoal do presidente, e o Executivo Federal, coerentemente, exerceu formidável pressão para carrear votos, derrubando no Congresso a proposta parlamentarista.

O triunfo do presidencialismo na Assembleia Constituinte foi assegurado por uma estranha coalizão que incluiu — embora por motivos diferentes — a extrema esquerda, as associações empresariais, os políticos clientelistas e os militares. Seguiram-se quatro decisões correlatas: primeiro, a Assembléia Constituinte preferiu manter o sistema eleitoral baseado na clássica representação proporcional; segundo, nenhum dispositivo contra a proliferação de partidos foi aprovado; terceiro, a representação desproporcional dos Estados menores na composição da Câmara dos Deputados foi mantida (Artigos 46 e 47); e, finalmente, os legisladores também concederam às Forças Armadas amplo mandato para a manutenção da ordem interna e, conseqüentemente, o direito de desempenhar um papel tutelar sobre o regime civil (Artigo 148).<sup>11</sup>

Em essência, então, a estrutura institucional herdada do período Vargas foi ratificada pela Assembléia Constituinte, a não ser por umas poucas inovações. Uma é o recém-criado Conselho da República, dotado de funções similares às que a Comissão Afonso Arinos propusera para o Conselho do Estado (Artigos 94 e 95). A nova Constituição também determina que as eleições presidenciais sejam submetidas a duplo escrutínio, se nenhum candidato obtiver maioria absoluta no primeiro (Artigo 79). Este último dispositivo pode ajudar a atenuar a concepção plebiscitária da presidência, uma

<sup>10</sup> O Plano Cruzado, na verdade, alterou a proporção tradicional de ganhadores e perdedores no conflito distributivo. Com uma taxa de inflação alta, os assalariados e os pequenos empresários vinham sendo os principais perdedores de renda líquida, mas o congelamento transferiu estas perdas principalmente para os oligopólios e exportadores, na medida em que os sindicatos conseguiram obter aumentos de salário que não podiam ser repassados para os consumidores [ver Camargo e Rains (1988)].

<sup>11</sup> O papel dos militares na transição para a democracia no Brasil é discutido em Gües (1988). Ver também Stepan (1986 e 1988).

vez que as eleições presidenciais agora passam a requerer o apoio de coalizões mais amplas e abrangentes, mas também pode vir a fortalecer aquela concepção se futuros presidentes, eleitos por maioria absoluta de votos, se sentirem investidos de uma legitimidade pessoal ainda maior. Outra importante mudança, que será examinada na próxima seção, é que a estrutura institucional está agora definida como uma democracia mista, participativa e representativa (Artigo 1.º).

O legado de Vargas evidencia-se também nos princípios constitucionais que tratam dos direitos sindicais. Como observado anteriormente, os anos 30 e o princípio dos anos 40 foram uma época de ampla experimentação no que se refere à organização de grupos de interesse e à extensão dos direitos de cidadania ao trabalhador urbano. Historicamente, a situação de dependência dos sindicatos diante do Estado tem sido a pedra de toque do sistema corporativista de relações de trabalho no Brasil. A um único sindicato é assegurado o direito de representar com exclusividade os trabalhadores de uma categoria em uma determinada jurisdição territorial, e o apoio financeiro é garantido por descontos compulsórios em folha, seja ou não o trabalhador sindicalizado. Em contrapartida, o governo reserva para si o poder de intervir nos assuntos internos dos sindicatos. Finalmente, as negociações coletivas coexistem com uma justiça trabalhista que dirime rapidamente, através de arbitramento compulsório, os impasses eventualmente ocorridos nas negociações.

Considerável mudança ocorreu no campo das relações trabalhistas, à medida que o processo de liberalização começou a tomar corpo, de 1974 em diante. A postura repressiva do regime militar em relação aos sindicatos fez nascer lideranças sindicais que começaram a encarar o tradicional papel intervencionista do Estado nas relações trabalhistas com profunda desconfiança e hostilidade. Pondo de lado a retórica ideológica, a maior parte dos líderes e dos ativistas sindicais passou a desenvolver uma visão "voluntarista" dos conflitos trabalhistas, exigindo autonomia dos sindicatos perante o Estado, negociações coletivas livres e amplo direito de greve. Nos últimos 10 anos, a militância sindical tem-se defrontado com um grau de tolerância surpreendentemente alto por parte das elites estatais, que parecem bastante inclinadas a deixar que o trabalho organizado teste sua força dentro dos limites da estrutura corporativista.<sup>12</sup>

Tais experiências ganharam contornos institucionais definidos na nova Constituição. De certa forma, os legisladores decidiram deixar amadurecer completamente o caráter corporativista do sindicalismo brasileiro: o Estado foi despojado do direito de autorizar ou de interferir com as atividades sindicais; os trabalhadores têm agora direito de greve virtualmente irrestrito; e o direito a sindicalizar-se foi estendido ao setor público. O peso político dos sindicatos provavelmente crescerá também através da sua participação nos esquemas de representação tripartite (Artigos 8.º, 9.º e 38).

<sup>12</sup> Sobre a evolução das relações entre sindicatos e governo, ver Souza e Lamounier (1981). As tendências sindicais nos anos mais recentes são discutidas por Almeida (1988).

Concessões de autoridade (*authority grants*), no entanto, ainda são elemento central da organização sindical. Como no tempo de Vargas, em cada jurisdição territorial haverá um único sindicato, princípio destinado a afastar competição ou intromissão de sindicatos rivais. Dessa forma, os sindicatos retiveram um virtual monopólio de representação, bem como o direito de arrecadar contribuições de todos os trabalhadores na sua jurisdição, sejam eles sindicalizados ou não (Artigo 8.º). Desnecessário dizer que o arranjo neocorporativista da nova Constituição tem como objetivo fortalecer a autonomia e o poder de barganha dos sindicatos pela eliminação da ingerência governamental. Mas os sindicatos ainda dependem das concessões de autoridade para representar os interesses e aspirações dos seus afiliados, condição que dificilmente conduzirá ao desenvolvimento de organizações sindicais “responsivas” e responsáveis.<sup>13</sup>

Um último aspecto do período Vargas a ser examinado tem a ver com o papel do Estado na economia. Como acima foi dito, a Revolução de 1930 deu ampla legitimidade à idéia de intervenção do Estado na economia, e até do Estado como empresário. A Constituição de 1934 deu forma legal a esta concepção, delineando uma doutrina nacionalista que fruiria nos anos subsequentes, exigindo que reservas minerais e fontes de energia, por exemplo, fossem submetidas a regulamentações especiais. Quando foram criados, em meados dos anos 50, o monopólio do petróleo e seu correspondente órgão estatal, a Petrobrás, nacionalismo e estatização deram-se as mãos. Os governos militares dos anos 60 e 70, a despeito de sua professada adesão aos princípios econômicos liberais, não apenas nada fizeram para deter a expansão dessas atividades estatais, como, em verdade, reforçaram esta tendência, através da criação de centenas de empresas estatais, numa fase em que o Congresso não dispunha de instrumentos para limitar o poder da burocracia nem para fiscalizar efetivamente as operações dessas novas empresas.

A julgar pela maioria das declarações públicas, esperava-se que a nova Constituição se opusesse vigorosamente a essas tendências, atribuindo maiores espaços à iniciativa privada, ou no máximo apenas estabelecendo diretrizes gerais para o funcionamento da economia. Na verdade, a nova Constituição não faz nem uma coisa nem outra. O texto constitucional *não* é estatizante, no estrito sentido do termo. Ratifica a existência de monopólios estatais em setores econômicos básicos (produção e refino de petróleo e gás natural e exploração de minerais nucleares), mas restringe uma expansão maior da intervenção do Estado na economia e torna virtualmente impossível ao Poder Executivo criar novas empresas estatais sem a anuência do Congresso (Artigos 179 e 183).

Por outro lado, a nova Constituição revela uma indistigável inclinação nacionalista. Por exemplo, foi negado ao investimento estrangeiro acesso aos direitos de exploração dos recursos minerais. Talvez mais significativamente, o texto constitucional adotou uma definição restritiva de empresa nacional ao fazer uma distinção entre empresas de capital brasileiro e empresas orga-

<sup>13</sup> As concessões de autoridade no sistema corporativista são vistas por alguns autores como uma maneira de preservar o pluralismo no sistema político através do fortalecimento e da expansão do número de grupos de pressão competitivos [ver Shonfield (1982, pp. 110 e ss.)].

nizadas de acordo com as leis do país mas que são brasileiras no que concerne ao capital ou à autonomia de decisão. Esta distinção *permite* que o Congresso legisle num sentido nacionalista, se assim o decidirem os congressistas futuramente — reservando, por exemplo, segmentos do mercado interno para empresas brasileiras até que elas amadureçam ao ponto de enfrentar a competição internacional.

A importância desses artigos transcende de muito a comprovação da permanência do legado de Vargas na cultura política. Na verdade, o Brasil vem atravessando um período de estagnação econômica e obsolescência industrial. Desatar esses nós dentro da tradicional moldura nacionalista parece cada vez mais difícil. Daí muitos temerem que a nova Constituição possa estar apontada para uma direção errada. Se este for o caso, o regime democrático confrontar-se-á com o desafio de reconciliar pressões econômicas emergentes com os princípios constitucionais recém-adotados.

#### IV

### O REGIME PÓS-1964: DESMOBILIZAÇÃO, REPRESSÃO E CAPITALISMO SELVAGEM

**A** resistência contra o regime militar estabelecido em 1964 não levou a uma apreciação inequivocamente positiva da democracia vigente até aquela data. O regime criado pela Constituição de 1946 foi, e ainda é, considerado por muitos como elitista, socialmente irresponsável e aberto à manipulação populista. Durante o período autoritário, de 1964 a 1985, floresceu de fato um novo conceito de democracia, notadamente entre ativistas de base e entre aqueles ligados a grupos religiosos. O princípio básico é que a nova democracia deve ser substantiva e participativa, em vez de — ou além de — representativa, no sentido convencional.<sup>14</sup>

A Comissão Afonso Arinos debateu longamente a noção de uma democracia mista, representativa e participativa, mas não a adotou enquanto princípio básico. Os itens mais importantes de sua proposta eram a adoção do parlamentarismo, o fortalecimento dos partidos políticos, maior inteligibilidade do sistema eleitoral e a criação de uma federação forte. Instrumentos para legislar diretamente, tais como a iniciativa popular, foram aceitos em princípio, com o entendimento de que uma extensa regulamentação por lei tornava-se necessária antes que fossem postos em prática. Decorre daí que, aos olhos da Comissão, o desenvolvimento da democracia participativa não devia ser concomitante e sim subsequente ao desenvolvimento da democracia representativa.

<sup>14</sup> Pesquisas amostrais têm evidenciado que mesmo os cidadãos melhor informados sustentam atitudes bastante polarizadas no que diz respeito aos procedimentos formais e à substância da democracia: de um lado, estão aqueles que defendem as instituições da democracia liberal, favorecendo um Congresso mais forte, partidos políticos competitivos e um governo de acordo com a lei; e, de outro, aqueles que estão preocupados fundamentalmente com a substância da democracia, dando prioridade à ampliação da participação e a um melhor atendimento do governo às demandas da população. Ver Rochon e Mitchell (1989).

A Assembléia Constituinte seguiu um caminho similar em alguns aspectos. Para fortalecer a federação e tolher a excessiva concentração de poder nas mãos do Executivo Federal, os legisladores projetaram uma ampla reforma fiscal, alterando dramaticamente a distribuição dos impostos entre a União, os estados e os municípios. A reforma eleva a participação dos governos estaduais e municipais na arrecadação dos principais impostos pelo governo federal de 33% para cerca de 50% nos próximos cinco anos. Esta decisão importa numa diminuição de 20% da receita do governo federal, que foi também despojado do direito de criar fontes de receita que não impostos, como os antigos "empréstimos compulsórios", para compensar déficits públicos crescentes. Essas limitações sobre a parte da União nos gastos gerais pode, assim, resultar em uma significativa devolução de autoridade e de recursos aos governos locais, em futuro próximo.<sup>15</sup>

No que diz respeito à democracia, no entanto, a Assembleia Constituinte foi muito além das recomendações da Comissão Afonso Arinos. Deu ao princípio participativo uma definição muito mais forte, colocando-o virtualmente em pé de igualdade com a democracia representativa. Os legisladores não apenas tornaram o princípio participativo operante nos níveis Legislativo e Judiciário, como também o adotaram como norma programática no Poder Executivo, em diversas situações administrativas específicas.

Senão, vejamos. O Artigo 1.º define o princípio da soberania popular como o exercício do poder através de representantes *ou diretamente, como estabelecido na Constituição*. Os elementos de soberania popular agora abrangem, além do voto, a iniciativa popular de legislação, o plebiscito e o referendo popular (Artigo 11). Por certo, a iniciativa diz respeito à legislação ordinária, e não constitucional, mas se aplica a todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal. Plebiscitos e referendos devem ser autorizados pelo corpo legislativo apropriado a cada nível de governo, sendo aqueles obrigatórios sempre que se tratar de redivisão territorial entre estados e municípios. O direito de voto, por sua vez, foi estendido aos maiores de 16 e menores de 18 anos, em bases facultativas (e mantido obrigatório para os maiores de 18).

Quanto ao Poder Judiciário, o princípio participativo fica também fortalecido pela já mencionada legitimação de agentes *coletivos*. Ao contrário do que dispunha a tradição legal brasileira, agentes coletivos agora podem iniciar injunções em juízo (Artigo 5.º). Analogamente, foi deferido aos sindicatos de trabalhadores o direito de defender em juízo não só os interesses corporativos dos seus membros, como também reclamações individuais, tão amplamente definidas que, certamente, terá que ser dado um tempo até que isto se assente na futura jurisprudência.

No que se refere ao Poder Executivo, as novas normas são, de modo geral, menos imperativas, mas cumpre notar que as autoridades governamentais agora são compelidas a aconselhar-se com os cidadãos e a encorajá-los a participar numa série de áreas importantes. Programas de saúde, por exem-

<sup>15</sup> Sobre a Federação e a transferência de receitas, ver Santos (1937). Sobre a política de gastos públicos, ver Ames (1937).



plo, devem ser formulados e implementados consultando a comunidade (Artigo 203).

O sentido anti-1964 da nova Constituição evidencia-se também numa profunda preocupação com o direito à informação. O recurso generalizado à censura, os “grampeamentos”, e as informações reunidas pelo Serviço Nacional de Informações (SNI), operado por militares, sobre as atividades de cidadãos privados, compreensivelmente trouxeram este tema para o centro dos debates constitucionais. Seguindo as recomendações da Comissão Afonso Arinos, os legisladores, quase que unanimemente, decidiram que todos os cidadãos têm o direito de conhecer qualquer informação que qualquer órgão do governo tenha arquivado a seu respeito — este novo direito é identificado como *habeas-data*, num paralelismo com o *habeas-corpus* (Artigo 5.º, LXXIII). A censura foi abolida, e as autoridades governamentais agora apenas podem classificar filmes, programas de televisão e afins para recomendar a que grupos de idade são adequados. Em nenhuma hipótese a comunicação política pode ser restringida pelo governo.

A ênfase dada aos direitos humanos é também indicativa do impacto da história recente na feitura da Constituição. Foi dada especial atenção ao crime de tortura. Embora a tortura venha sendo usada, há muito tempo, como prática policial contra transgressores das classes mais baixas, provocou indignação durante o regime militar quando foi aplicada a prisioneiros políticos. Em decorrência, os legisladores optaram por classificar tortura, tráfico de drogas e terrorismo como crimes extremamente graves, sem direito a fiança ou anistia (Artigo 5.º, XI e III).

Finalmente, o caráter selvagem e predatório do capitalismo brasileiro foi levado em conta pela Assembléia Constituinte não só no que se refere à força de trabalho, mas também ao meio ambiente. Um capítulo inteiro da Constituição é dedicado à proteção dos recursos naturais, responsabilizando as autoridades governamentais pela preservação do equilíbrio ecológico (Capítulo VI, Artigo 228). A eficácia das normas aprovadas pode ser discutível, mas sua inclusão no texto constitucional atende a uma necessidade histórica.

## V

### ARREMATANDO: CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

A feitura de uma Constituição representa uma oportunidade única de explicitar premissas e princípios até então obscuros. Daí nossa sugestão de que a nova Constituição do Brasil pode ser vista não simplesmente como uma resposta a demandas e pressões imediatas e de curto prazo, mas como um esforço coletivo para passar a limpo o país, desafiando atitudes profundamente arraigadas de hostilidade ou de ceticismo com relação ao regime democrático.

Grande parte da controvérsia que o texto constitucional suscitou proveio de ter ele criado, durante a sua redação, esperanças exageradas, que não

poderiam ser satisfeitas pelo *fiat* legislativo. Não obstante, o novo texto é agora não só um documento altamente simbólico, mas também a alavanca para a implementação de uma ampla redistribuição dos recursos de poder no Brasil. Obviamente, não estamos afirmando que a estrutura do poder fica alterada imediatamente por causa disto, mas sim que mudanças nos critérios de legitimidade subjacentes a uma série de ações políticas, administrativas, judiciais e outras abrem caminho para a futura transformação das relações de poder. Vista sob este ângulo, a nova Constituição pode de fato ser considerada democrática.

Não se pode negar, porém, que a Constituição chegou numa hora em que a economia brasileira atravessa uma conjuntura crítica, caracterizada por uma espiral inflacionária e pela estagnação industrial. Uma situação deste jacz exige, é evidente, uma legislação que na verdade ajude a resolver os problemas potencialmente explosivos criados pela crise, e não preceitos constitucionais distantes da realidade. Isto pressupõe que Congresso, governo e sociedade em geral se ponham de acordo sobre uma política de "regulação negociada" dos novos princípios constitucionais mediante leis ordinárias e complementares.

Conseqüentemente, é importante manter um clima de debate público sensato quando a nova Constituição começar a efetuar mudanças. Há pelo menos três áreas onde as novas regulações devem ser implementadas de forma hábil e prudente. Primeiro, é preciso evitar que o nacionalismo econômico seja manipulado para dar origem a disposições xenófobas, destinadas a proteger empreendimentos nacionais ineficientes contra a competição internacional. De maneira análoga, existe amplo espaço para o uso inadequado de concessões de autoridade, por parte dos sindicatos de trabalhadores e dos agentes coletivos recentemente legitimados, com seus novos poderes de barganha e ação direta. Finalmente, a noção de democracia mista, participativa e representativa, que permeia o texto constitucional, certamente aumentará o nível médio de incerteza na operação do sistema político, exigindo cautelosa maturação.

A ênfase participativa da nova Constituição coloca efetivamente um pesado fardo sobre os ombros do Poder Judiciário. Não obstante, é justo ressaltar que os legisladores não ignoraram a existência de um ordenamento jurídico que necessita de reformas radicais, no que tange ao seu desejo de tornar a Justiça mais "responsiva" à demanda popular. Várias medidas destinadas a acelerar o procedimento judicial foram aprovadas, destacadamente a criação de novas varas e importantes mudanças na divisão do trabalho judicial. Resta ver se as novas instituições judiciais serão capazes de, efetivamente, lidar com o volume crescente de demandas, ao qual, espera-se, possam atender.

Do ponto de vista mais geral, é também matéria de preocupação determinar até onde o texto constitucional é congruente com a cultura política do país considerada em seus diferentes níveis de profundidade. Será a população, ou mesmo importantes segmentos da elite, tão tolerante, democrática e pluralista quanto a Constituição pressupõe? Ou, tomando o assunto por outro lado, estará o cidadão suficientemente politizado para beneficiar-se

desse novo sistema democrático e participativo estabelecido pela Constituição e, ao mesmo tempo, oferecer-lhe apoio?

Para darmos uma resposta apropriada, deveríamos começar por estabelecer uma nítida distinção entre *política* e *mobilização*. Mobilização, no sentido definido por Deutsch, significa disponibilidade para a participação. Seu indicador mais contundente é a migração em massa para os grandes centros e a exposição aos modernos meios de comunicação. Em boa parte, a mobilização resulta do simples fato de se viver num contexto urbano e industrializado, onde surgem constantes ocasiões de conflito. Política é bem mais que isto: implica também a capacidade de agir em tais contextos promovendo os próprios interesses e contribuindo, de algum modo, para a governabilidade do conjunto. É, pois, ao mesmo tempo, ação interessada e reconhecimento da existência e complexidade das demais ações.

A mobilização social, num contexto de desigualdades gritantes, gera necessariamente um estado de tensão entre a democracia entendida apenas como arranjo político e a democracia enquanto programa substantivo, de medidas sociais ou econômicas concretas. Por isso mesmo, o sistema democrático definido na nova Constituição pressupõe (ou requer) avanços substanciais na *política*, ou seja, na capacidade de reconhecer e lidar com a complexidade, de aceitar a existência e a ação de grupos cujos objetivos freqüentemente colidem com os próprios e de conviver com problemas para os quais não existem soluções imediatas. Na ausência da política, assim entendida, os novos arranjos e avanços constitucionais podem revelar-se bastante ilusórios.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. *Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia*. In: REIS, Fábio W., e O'DONNELL, Guillermo, eds. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Editora Vértice, 1988.
- AMES, Barry. *Political survival: politicians and public policy in Latin America*. Berkeley, Calif., University of California Press, 1987.
- BURTON, Michael G., e HICLEY, John. *Elite settlements*. *American Sociological Review*, 52(3):295-307, 1987.
- CAMARGO, José Márcio, e RAMOS, Carlos Alberto. *A revolução indesejada: conflito distributivo e mercado de trabalho*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1988.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.
- COELHO, Edmundo Campos. *Em busca da identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1967.

- DEUTSCH, Karl W. Social mobilization and political development. *American Political Science Review*, 55(3):493-514, 1961.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Editora Globo, 1958.
- GÓES, Walder de. Militares e política, uma estratégia para a democracia. In: REIS, Fábio W., e O'DONNELL, Guillermo, eds. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Editora Vértice, 1988.
- GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, Iuperj-Vértice, 1988.
- HIRSCHMAN, Albert O. Reflections on the Latin American experience. In: LINDBERG, Leon N., e MAIER, Charles S., eds. *The politics of inflation and economic stagnation*. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1985.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Faith in charismatic leadership: the Brazilian experience*. Trabalho apresentado no "Congresso Mundial da Associação de Ciência Política", Washington, D. C., set. 1988.
- Brazil: inequality against democracy. In: LIPSET, Seymour Martin, LINZ, Juan, e DIAMOND, Larry, eds. *Democracy in developing nations*. Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 1989.
- OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. New Haven, Yale University Press, 1982.
- ROCHON, Thomas R., e MITCHELL, Michael J. Social basis of the transition to democracy in Brazil. *Comparative Politics*, 1989.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.
- *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo, Iuperj-Vértice, 1987.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1982.
- SOUZA, Amaury de. *Os efeitos da nova política salarial sobre a negociação coletiva*. São Paulo, Editora Nobel, 1985.
- SOUZA, Amaury de, e LAMOUNIER, Bolívar. Governo e sindicatos no Brasil: a perspectiva dos anos 80. *Dados*, Rio de Janeiro, 24(2):139-60, 1981.
- STEPAN, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton, N. Y., Princeton University Press, 1971.

*Os militares: da abertura à nova república.* Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1986.

As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred, ed. *Democratizando o Brasil.* Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988.

STINCHCOMBE, Arthur L. *Constructing social theories.* New York, Harcourt, Brace & World, 1972.

VIANNA, Sérgio Besseerman. *A política econômica do segundo governo Vargas.* Rio de Janeiro, BNDES, 1987.

