

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

CLARISSA TASSINARI

FERNANDO DE BRITO ALVES

JOSÉ CLAUDIO MONTEIRO DE BRITO FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Clarissa Tassinari; Fernando de Brito Alves; José Claudio Monteiro de Brito Filho. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-686-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Ao recebermos o convite para coordenarmos o Grupo de Trabalho “Constituição e Democracia I”, já era possível prever a “conversação multitemática” que poderia compor este momento oportunizado pelo CONPEDI Porto Alegre/RS. Os 30 anos da Constituição brasileira e o processo eleitoral recente, acontecimentos do ano de 2018 relacionados ao título deste GT, poderiam justificar a efervescência da crítica político-constitucional e o grande interesse por debates afins em um eixo temático que, dado o volume de submissões, teve de ser fracionado em dois (“Constituição e Democracia I e II”). Em um contexto como este, diante da abrangência do tema proposto para este GT, ganha destaque a diversidade de enfoques nas pesquisas acadêmicas.

Não por acaso a discussão sobre Direito e Democracia desdobrou-se em abordagens, sob diferentes perspectivas teóricas, sobre Estado, constitucionalismo e jurisdição. Controle social, participação popular, sistema eleitoral e desafios para a democracia representativa deram contornos para discussão envolvendo o projeto democrático brasileiro. Judicialização da política, ativismo judicial, acesso à justiça, coletivização de demandas, efetividade e temporalidade do processo, precedentes e efeito vinculante e diálogos institucionais foram os principais assuntos que alinharam as reflexões apresentadas neste GT junto ao tema jurisdição.

Além disso, autoritarismo, papel do Estado e de suas instituições, crise do Estado na era da globalização, fontes normativas não estatais, dinâmica entre os três Poderes, matrizes de fundamentação do agir estatal (como o utilitarismo, por exemplo) e a livre nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal feita pela Presidência foram elementos que traduziram, na forma de pensamento crítico, as preocupações que giram em torno da conformação do Estado (brasileiro). Por fim, o cenário do constitucionalismo e de suas reformulações teóricas, como as questões do novo constitucionalismo latino-americano e da importância dos princípios constitucionais, também fizeram parte dos diálogos propostos.

Como se pode perceber através da breve síntese formulada acima, com os principais temas dos artigos apresentados no dia 15 de novembro de 2018, o que o leitor poderá “desbravar”

na sequência é uma série de caminhos para refletir sobre um tema comum – crises, transformações e alternativas para o constitucionalismo brasileiro e para sua fundamentação teórica. Eis o desafio, lançado para todos nós, que ousamos pensar o Direito.

Boa leitura!

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves – UENP

Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho - UFPA / CESUPA

Profa. Dra. Clarissa Tassinari – UNISINOS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

INSTABILIDADE ESTRUTURAL E CICLOS DE DEMOCRACIA-DITADURA NA POLÍTICA BRASILEIRA: UMA REFLEXÃO SOBRE A POLÍTICA PÓS-1964.

STRUCTURAL INSTABILITY AND DEMOCRACY-DICTATORSHIP CYCLES IN BRAZILIAN POLITICS: A REFLECTION UPON POST-1964 POLITICS.

Rodrigo Luz Peixoto ¹
Roberta Camineiro Baggio ²

Resumo

Pensando desde o Brasil do século XXI, identificamos uma história de instabilidade constitucional. Observando que as trocas de Constituição se deram sobretudo em razão de alterações bruscas na estrutura política, buscamos identificar qual mecanismo leva à alternância constitucional no Brasil. Apontamos uma hipótese de modelo teórico de como operam ciclos que alternam fases de fechamento autoritário com abertura democrática. Concluiu-se que um dos principais motivos era a marcante desigualdade da sociedade que a história revela ser condição estrutural independente das variações conjunturais no marco jurídico ou político. A partir daí, lançamos alguns esboços de avaliação sobre a atual crise constitucional.

Palavras-chave: Brasil, Constituição, Autoritarismo, Democracia, Desigualdade

Abstract/Resumen/Résumé

Thinking from XXI century Brazil, we identify a history of constitutional instability. Observing that Constitution changes happened above all because of abrupt alterations in political structure, we seek to identify what mechanism leads to alternation of Constitutions in Brazil. We point towards a theoretic model hypothesis on how cycles operate alternating phases of authoritarian closure with democratic opening. It was concluded that one main reason was the striking social inequality which history reveals as an structural condition independent from conjunctural variations in the legal or political mark. From there, we lay some evaluation drafts on the current constitutional crisis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazil, Constitution, Authoritarianism, Democracy, Inequality

¹ Doutorando junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Professora de Graduação e de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

1. INTRODUÇÃO

Certamente, uma das grandes questões do Direito Constitucional é a que diz respeito à continuidade das Constituições. Por que algumas Constituições se mantêm vigentes por séculos, às vezes com pouquíssimas alterações, mas outras são continuamente substituídas e alteradas ao longo da história constitucional dos países? Habitualmente, ainda que nem sempre se dê desse modo, nos Estados filiados a uma tradição moderna constituída pelo fenômeno do positivismo jurídico (BOBBIO, 1995) a troca de Constituições geralmente acompanha modificações no regime político do país. Apesar de existirem exemplos de países que transitaram de regimes autoritários para regimes democráticos e vice-versa sem alterarem suas Constituições, a reforma constitucional é um instrumento que faz parte de muitas transições.

Colocando a questão em relação ao Brasil, podemos nos inquirir de maneira mais concreta sobre esse fenômeno. O Brasil teve sete Constituições vigendo em sua história. A mais duradoura, a Constituição imperial de 1824, manteve-se em vigor por 65 anos. A Constituição de vigência mais breve, a de 1934, durou apenas três anos. Conforme a atual Constituição alcança seus 30 anos de vigência, consolidando-se como a segunda mais duradoura da história da República, cabe reposicionarmos a questão da estabilidade constitucional na tradição brasileira, sobretudo, porque diante crise política em que o país se encontra uma das possibilidades que tem sido aventada é o chamamento de uma nova Constituinte (RIBAS, 2014; LEONEL JÚNIOR & GERALDO DE SOUZA JÚNIOR, 2017; BERCOVICI & COSTA, 2016).

Para respondermos a isso, faz-se necessário uma metodologia que analisa a Constituição não de maneira dogmática, mas como objeto social contextualizado no tempo e no espaço, dentro de determinados marcos culturais. Para tanto, podemos adotar uma metodologia da sociologia histórica (ANSALDI; GIORDANO, 2012) que se volte para a Constituição, analisando a história constitucional a partir de critérios sociológicos para compreender certos aspectos da relação entre Constituição e sociedade no Brasil. A questão que se quer responder é a seguinte: existe um padrão histórico de instabilidade Constitucional no Brasil? Se existe, seria possível identificar condições sociais e políticas para a sua emergência no cenário atual?

O presente trabalho se estrutura em duas partes, a partir disso. Em primeiro lugar, far-se-á um breve recorrido da história constitucional brasileira. Em um segundo momento, analisaremos em detalhe as mudanças constitucionais a partir do fechamento autoritário pós-golpe de 1964 e a transição do regime militar para a democracia, que resultou na Constituição atualmente vigente. A partir daí, podemos apontar alguns elementos da trajetória política constitucional brasileira e buscar indícios sobre a existência ou não de uma tendência à instabilidade constitucional, e se esta tendência corresponde, como por vezes se afirma, a uma cultura autoritária. Como se verá, o que ocorre no Brasil é uma dificuldade de regimes políticos de qualquer natureza se estabilizarem constitucionalmente, por motivos de fundo estrutural na realidade econômico-social do país.

2. BREVE HISTÓRICO DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

De pronto, observemos de maneira panorâmica a história constitucional brasileira. Sete constituições, entre 1824 e 2018. Destas, seis republicanas e uma monárquica. As transições de uma Constituição correspondem precisamente a alterações na organização política de fato. A primeira troca de Constituição é a de 1891, motivada pela mudança na forma de governo decorrente do golpe militar republicano de 15 de novembro de 1889. A partir desse ponto, o país passa a ter estabilidade na forma de governo republicana, mas não na Constituição que rege essa República.

Em momento subsequente à derrocada da Constituição de 1891 pela Revolução de 1930, e após um intervalo de quatro anos, a Constituição de 1934 consagrou um retorno ao governo constitucional, trazendo uma série de novos mecanismos democratizantes e direitos sociais, como suposta superação do caráter liberal-oligárquico da Constituição da República Velha. Durou muito pouco essa Constituição da democracia social, eis que o próprio Getúlio Vargas aplicou-lhe um autogolpe, centralizando o poder nas mãos presidenciais no regime ditatorial do Estado Novo, que tomou formas constitucionais em 1937. Cabe ressaltar uma questão quanto à validade da Constituição de 1937: por disposição transitória dela própria, a Constituição se autossuspendia em um estado de emergência (art.186), o qual apenas foi revogado em 1945, às vésperas do fim do Estado Novo (Lei Constitucional nº 16 de 1945). Ou seja, a Constituição de 1937 produziu plenos efeitos apenas durante um ano.

Em novembro de 1946, surge uma nova Constituição democrática, assentando o fim do Estado Novo. Porém, a mesma foi violada no golpe militar de 1964, e substituída por um Estado de facto que durou até 1967, quando o regime tentou estabilizar-se por uma Constituição de fachada, mas que era cotidianamente ignorada em prol dos Atos Institucionais. Com o fim da Ditadura Militar, passamos à Constituição atual, promulgada em 1988, como documento fundamental de uma transição que foi em muitos pontos restrita e limitada por acordos políticos, feita de maneira controlada pelo regime (TORELLY, 2012, p.175-184).

Notamos nesse balanço um padrão de aparente abertura progressiva à inclusão política da população no início da história republicana. Apesar de todo o seu caráter oligárquico, mesclando em um único marco institucional o liberalismo e o conservadorismo (LYNCH, 2012), a Constituição de 1891 já ampliava o sufrágio e criava oportunidades mais diretas de participação.¹ Da mesma maneira, a Constituição de 1934 se afigurava aparentemente mais aberta ao envolvimento da população na política do que a sua antecedente, com avanços como a incorporação ao texto do voto feminino, que havia sido reconhecido no código eleitoral de 1932 .

Esse processo se inverte, no entanto, com a carta de 1937, que dá verniz de legalidade ao fechamento autoritário do Estado. Assim, vemos um ciclo de aparente abertura constitucional entre 1891-1935 (44 anos), e um de fechamento entre 1937-1946 (11 anos).

A partir da Constituição de 1946, ocorre um movimento de abertura e mobilização da população na vida política nacional, que duraria até sua interrupção no 1º de abril de 1964 (18 anos). A Ditadura Civil-Militar conseguiria manter-se no poder, com complexidades que veremos mais adiante, até 1988, em um ciclo de fechamento que durou 26 anos. A atual Constituição veio acompanhada de uma narrativa de consagração de um novo ciclo de abertura, alcançando três décadas em meio aos abalos de uma imensa crise institucional.

¹ Entre as aberturas na forma política que surgiu da Constituição 1891 cabe apontar: a eleição do chefe do Executivo, bem como a eleição direta de parlamentares, sem colégios eleitorais intermediários. Sobretudo, o fim do voto censitário representa uma mudança fundamental, ainda que restrita pela exigência de alfabetização e vedação aos “mendigos” (art.70) e pela ausência do voto secreto. Apesar dos limites oligárquicos ainda persistirem na prática, a combinação de sufrágio direto sem voto censitário já representa uma imensa abertura em relação ao regime anterior, monárquico, com eleições indiretas por meio de colégios eleitorais, senadores vitalícios por nobreza.

Diante dessa rápida contextualização histórica é possível levantar a hipótese de que há um padrão histórico da República Brasileira que é composto de ciclos de abertura à participação democrática seguidos de momentos de fechamento autoritário. As alterações constitucionais seguem esses ciclos, sendo a edição de nova Constituição forma de fiar confiança na democracia nos momentos de abertura e de dar verniz de legitimidade nos momentos autoritários.

A questão da estabilidade constitucional é, portanto, indissociável da questão da estabilidade da democracia, nesse contexto. A compreensão do mecanismo político-social por trás desses ciclos de fechamento-abertura (ou abertura-fechamento) possibilita, por conseguinte, o entendimento de padrões de mudança constitucional no país. Também se coloca pergunta fundamental: seria inevitável a natureza cíclica da política brasileira? Ao compreendermos as causas mais profundas dos ciclos de abertura-fechamento podemos chegar também a analisar, prospectivamente, a possibilidade de uma maior estabilização, tanto política quanto constitucional, através da presença ou ausência dos fatores estruturais correspondentes.

Para se fazer essa análise, podemos considerar o último ciclo de fechamento-abertura pelo qual passou o país. Trata-se daquele fechamento que se estende do golpe militar de abril de 1964 até a abertura política “lenta, gradual e segura” nos anos 1980. A partir dessa abertura, alicerçada com a “Constituição Cidadã” em 1988, iniciou-se o movimento de inclusão democrática reivindicada como condição da abertura política do regime ditatorial.

3. PADRÕES RECENTES: ESTABILIDADE POLÍTICA A PARTIR DO GOLPE DE 1964 E DA TRANSIÇÃO DE 1988

A literatura científica que estudou a política brasileira pós-1964 pode ser dividida em três categorias gerais, correspondentes aos momentos no tempo histórico relativamente à Ditadura. Uma vertente é voltada ao estudo do passado do Regime Militar, e se dedica a analisar as origens do golpe de 1964 e a estruturação do autoritarismo que se seguiu (FIGUEIREDO, 1993; CARDOSO, 1973). Uma segunda vertente, voltada ao presente da transição, isto é, ao problema de como passar de um regime anterior autoritário a um posterior democrático (O'DONNELL, 1996; SALLUM JR., 1996). A terceira é voltada ao futuro da democracia decorrente desse processo (ZAVERRUCHA, 2001; MOISÉS, 1995). Esse olhar voltado ao futuro é o que coloca

questões como as seguintes: o Brasil é uma democracia consolidada? Quais são os prospectos de continuidade ou ruptura dessa democracia? Em que sentido caminha a qualidade da democracia, rumo a um aprofundamento ou a um declínio?

Cada um desses eixos de análise é necessário para o desenvolvimento do subsequente. Só é possível pensar a transição se se pode compreender o golpe de 1964 e a construção do regime autoritário, o qual está sendo modificado no momento de “liberalização” ou “abertura”. Assim como debater a qualidade da democracia pressupõe que exista um (sub)mínimo de democracia; não pode se consolidar o que nem sequer ainda existia, e que só veio a existir por meio da transição. Assim, esses eixos de análise sobre a política brasileira não são superações que deixam de lado as abordagens anteriores, mas desenvolvimentos que se constroem sobre os estudos anteriores, sem deixar de fazer as críticas necessárias.

A questão central quanto ao futuro da democracia encontra os teóricos divididos entre otimistas e pessimistas. Enquanto os mais otimistas acreditavam que os marcos sociais, políticos e legais da República pós-1988 seriam bastantes para sustentar de maneira continuada um aprofundamento contínuo da democracia (BRESSER PEREIRA, 1998), os mais pessimistas variam levemente nos diagnósticos: segundo os mais extremos o Brasil nunca sequer chegou a ser uma democracia propriamente, por falta de certos elementos substanciais, ficando no nível da semi-democracia, híbrido que ficou no meio do caminho entre ditadura e democracia sem nunca concluir definitivamente a transição (ZAVERRUCHA, 2005, p.49); ou sendo uma democracia mas com graves falhas, uma democracia “não-amadurecida” (BITTENCOURT & SIMONETTI PASE, 2015). Essa variedade de diagnósticos acompanha, em grande medida, a diversidade de conceitos de democracia disponíveis. Quando trabalhamos com conceitos maximalistas, com critérios de democracia mais rigorosos, especialmente quando envolvem elementos materiais como por exemplo a efetiva “accountabilidade” dos agentes de Estado na prática cotidiana (O’DONELL, 2001), parece indubitável que o Brasil fica aquém da Democracia (assim como ocorre com a maioria das modernas democracias representativas). Porém, mesmo critérios apenas minimalistas podem colocar em cheque a democracia brasileira.

A título de exemplo, basta observar os 5 critérios (minimalistas) de democracia de Dahl (2000, p. 37–40): 1) Participação Efetiva, 2) Igualdade no Voto, 3) Aquisição de Entendimento Ilustrado, 4) Exercício de Controle Final sobre a Agenda, 5) Inclusão dos

Adultos. Aplicando-se à situação brasileira, vemos que a Constituição de 1988 consagrou o máximo aprofundamento dos elementos 2 e 5 na história nacional, porém os índices recentes de votos brancos, nulos e abstinência eleitoral indicam uma possível falha no critério 1.² A capacidade de cumprir o critério 3 é duvidosa quando se conhece a concentração dos meios de comunicação no país e a recente ameaça de reversão dos progressos adquiridos no campo da educação através dos cortes no financiamento da área, em razão da Emenda Constitucional 95/2016, que congelou os gastos do orçamento por 20 anos. O critério 4 aparece cada vez mais dúbio, em parte em razão da judicialização da política, em que as principais decisões finais se dão na arena dos tribunais e não na disputa política democrática, muitas vezes causando a retirada mediante condenações questionáveis do ponto das garantias de agentes eleitos, resultando em uma política com grande distância entre representantes e representados. O caráter democrático do Brasil, no atual contexto, até mesmo pelos critérios minimalistas é questionável. Porém, adotado o critério mais simples, o subminimalista, que seria a existência de eleições competitivas periódicas de representantes políticos (SCHUMPETER, 1942), podemos afirmar em definitivo a existência de uma democracia brasileira, ainda que limitada.

Podemos ver, então, que na variedade de diagnósticos pessimistas, é possível concordar no seu ponto consensual: a democracia no Brasil, em qualquer definição, encontra-se em situação de fragilidade. Por conseguinte, frágil também será a Constituição que lhe suporta.

Muitas dessas falhas só podem ser compreendidas mediante a consideração da trajetória histórica do Estado brasileiro. É preciso compreender que o Estado não surgiu do nada com a Constituição em 1988, mas que a democracia no Brasil surge de um processo com condições que lhe antecedem. Os períodos ditatoriais do Estado Novo e da Ditadura Civil-Militar, e a continuidade entre esses dois períodos levou alguns autores a falarem na existência de uma “cultura autoritária” no Brasil. Análise especialmente detalhada a de Chauí, que identificou certos traços persistentes que

² Por exemplo, com base nos dados do TSE, temos os seguintes resultados para o segundo turno das eleições presidenciais de 2014: 3,65% de votos nulos, 1,35% de votos em branco e uma impressionante abstenção de 21,10% dos eleitores aptos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em 07Set.2018

atravessam a ideologia brasileira desde o fascismo integralista dos anos 1930 até a atualidade (CHAUÍ, 2014).

Muito se aponta a cultura autoritária como causa das falhas democráticas do Brasil. Porém, tal explicação parece limitada, diante da presença também de uma forte tradição “liberal” ou antiautoritária. As tendências eleitorais durante o regime militar, mesmo diante de eleições constrangidas e repressão, mostram a progressiva perda de legitimidade do regime autoritário, em correspondência a isso (LAMOUNIER, 1988). Se os dados do Latinobarometro representam uma descrença generalizada dos brasileiros na democracia (ZAVERRUCHA, 2005, p. 16), não se pode dizer, porém, que essa corresponde a uma crença no autoritarismo (nem dos militares nem de outros setores).

A situação parece ser a de que boa parte dos brasileiros não crê nem na democracia nem no autoritarismo. As deficiências do Estado brasileiro, seja sob forma democrática ou autoritária, para prover certas condições econômicas e de segurança mínimas, parece levar o brasileiro a uma descrença generalizada no Estado, independente do regime adotado.

Ao que parece, o caráter aparentemente cíclico da política brasileira é fortemente influenciado pelo desgaste que qualquer regime político sofre em não poder resolver certas condições estruturais, e que acabam por impedir a sua institucionalização a longo prazo. Assim, a instabilidade se faz sempre presente.

Isso não significa que não ocorram modificações nas estruturas sociais e econômicas brasileiras. Elas ocorreram e seguem ocorrendo, por óbvio, em se tratando de uma sociedade dinâmica inserida em um contexto global. Exemplo disso é o resultado da política com que a ditadura brasileira tentou institucionalizar-se, buscando garantir brutalmente a estabilidade social, por meio da violência oficial e paraestatal, mas também buscando maximizar o dinamismo econômico em certos aspectos (CARDOSO, 1973, p. 67). A transformação da economia levou ao surgimento de um novo cenário, que gerou novos atores sociais, ultrapassou a estrutura do autoritarismo e facilitou sua queda. Conforme o regime autoritário ia tendo que tomar medidas econômicas mais aceleracionistas, impulsionado pela reação de seus setores burocráticos e civis à aceleração da competição em nível global, causava alterações na estrutura social a partir da economia (CARDOSO, 1973). Alterações estas que o regime,

com seu paradigma fechado típico das Ditaduras de Segurança Nacional não conseguia nem prever, nem compreender, tanto menos abarcar. Daí o surgimento, após duas décadas de Estado Burocrático-Autoritário (O'DONNELL, 1996), de novos atores sociais e dinâmicas de classe: um novo operariado com movimentos próprios, evidente nas greves do ABC; e uma nova burguesia, mais ligada do que nunca ao capital internacional e na dinâmica globalizante, articulada de maneiras inéditas com a estrutura da economia dependente brasileira (CARDOSO, 1973). Essa transformação, no entanto, não apenas manteve como ampliou em muito o abismo da concentração de renda, o que certamente não criou condições propriamente favoráveis à estabilidade. O arroxio dos salários, a incapacidade da economia desigual de reagir às crises e a insatisfação geral com a combinação de desigualdade e miséria prevalente desgastou a estabilidade do regime autoritário, mas também deixou uma situação pouco propícia à estabilidade da democracia à longo prazo.

Nessa mesma linha pode-se afirmar que a transição política foi uma transformação em meio a várias outras, no nível estrutural (e conseqüente geopolítica) do capitalismo global, bem como das transformações a nível local (SALLUM JR., 1996). A derrocada do autoritarismo tem relação com as condições estruturais, ainda que outros fatores, como o fim da Guerra Fria e a mudança de postura das instituições religiosas predominantes na sociedade podem ter efeitos nessa transição, que se inseriu em uma “onda” de democratização global (HUNTINGTON, 1993).

As novas formas, porém, não são mais adequadas à estabilidade da democracia. São apenas formas diferentes. Veja-se que a dinâmica que se estabeleceu nos países da América Latina (inclusive no Brasil) resultou em grandes espaços que se encontravam sem a presença de serviços básicos do Estado. Estas “zonas marrons”, como as chamou O'Donnell, (1993), se expandiram e vieram a reforçar o predomínio de poderes locais clientelistas, os quais alcançaram mesmo grande influência nos centros de poder. Em um tal cenário, como se poderia imaginar uma consolidação da democracia? A relação entre desigualdade e clientelismo não pode ser desprezada, sendo um fator relevante para a dificuldade em se estabelecer uma crença duradoura no sistema democrático. É evidente o descompasso entre estruturas sociais oligárquicas e clientelistas pautadas pela desigualdade econômica e estruturas jurídico-constitucionais democráticas que se baseiam em pressupostos de igualdade de poder e independência entre indivíduos.

Porém, a democracia pode ser mais resiliente que o autoritarismo em um tal contexto, pois sua flexibilidade permite adaptar-se às mudanças de condições, mesmo que estas não sejam o terreno ideal para ela. Por outro lado, a desigualdade atinge menos o autoritarismo do que com a democracia. Já desde a análise de Tocqueville dos Estados Unidos da América (TOCQUEVILLE, 2001) se afirma na igualdade a base social da democracia política. Ou seja, a democracia é capaz de se adaptar a situações variadas, mas sofre desgastes consideravelmente mais impactantes pela desigualdade. A questão fundamental é: quanto desgaste uma democracia pode aguentar antes de romper-se?

Ainda mais se os agentes que operam na democracia vão perdendo qualquer confiança, crença ou ilusão no jogo democrático. A desconfiança das intenções pouco democráticas dos adversários políticos pode levar muito rapidamente a uma radicalização e tensionamento que conduzam à crise da democracia e ao golpe autoritário, a exemplo do ocorrido em 1964 (FIGUEIREDO, 1993). Situação que, aliás, se agrava pela desigualdade profunda, pela “tensão entre democracia política e desigualdade econômica e social”, onde os procedimentos democráticos podem vir a ser desprezados como obstáculo a mudanças socioeconômicas mais aceleradas (idem, p.21), ou como ameaça à estrutura excludente, por parte do setor que quer mantê-la a contra ações políticas democráticas da maioria de excluídos.

Deve-se contrapor, no entanto, que nenhum regime não-democrático no Brasil logrou a resolução da desigualdade profunda, também. Tampouco conseguiram sustentar indefinidamente um crescimento econômico que lograsse compensar a pobreza daí decorrente. Além de nos perguntarmos o quanto de desigualdade a democracia suporta, convém também perguntar se o autoritarismo também suporta o fardo de uma tamanha desigualdade, a partir de um certo ponto. Pode ser que desigualdade e autoritarismo convivam melhor. Mas estabilidade, mesmo para o autoritarismo, depende de condições econômicas favoráveis. E estas condições, ainda que possam ocorrer conjuntamente, parecem sempre em risco estruturalmente na condição brasileira.

Assim, parece que a conclusão que se pode extrair da literatura sobre a política brasileira após o golpe de abril de 1964 é que tanto a democracia quanto o autoritarismo são formas instáveis no contexto brasileiro, enquanto permanecerem certas condições estruturais. Uma certa tendência a uma política cíclica oscilando entre autoritarismo e

democracia (ou semidemocracia e semi-autoritarismo em alguns momentos) parece permanecer na mesma medida em que permanece o substrato da desigualdade profunda, da posição econômica de periferia global e da incapacidade do Estado de prover serviços básicos a todos os seus cidadãos em todo o seu território. Se isso nos deixa com o temor de um autoritarismo que sempre retorna, pairando como espectro de um estado de exceção permanente sobre a política democrática, temos ainda assim o consolo de que também a democratização, por mais que não se complete, também nunca se extingue e sempre pode retornar para reverter as situações autoritárias. A capacidade de compreender heurísticamente as mudanças de regime político no Brasil depende então da seguinte pergunta: será possível superar as condições estruturantes da instabilidade ou retornaremos eternamente ao mesmo ciclo?

3. O MECANISMO DE FECHAMENTO-ABERTURA POLÍTICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO CAMPO CONSTITUCIONAL

Analisando detalhadamente os estudos desse ciclo mais recente de fechamento-abertura, podemos conjecturar esboços de um modelo que explica hipoteticamente o mecanismo de sucessão de democracia e autoritarismo no Brasil. Com esse modelo, podemos também identificar algumas consequências particulares dessa dinâmica sobre o campo da Constituição. Senão vejamos.

Partindo do pressuposto que as condições estruturais da economia e da sociedade brasileira implicam em uma desigualdade profunda, temos que momentos de baixo desempenho econômico geral implicam em uma insatisfação de necessidades básicas de uma grande parcela da população. Isso gera uma sensação de insatisfação com o Estado que se identifica com uma insatisfação com o regime. Os efeitos instabilizantes da desigualdade, por óbvio, variam de acordo com o tipo de regime vigente.

Nas fases de fechamento, a democracia tem sua legitimidade afetada de maneira particularmente forte pela desigualdade. Afinal de contas, por ser um regime de governo que abrange todos os cidadãos, ela precisa de um nível de igualdade econômica que possibilite a crença na igualdade de condições para participação no jogo político. Nada mais do que a conhecida afirmação de Rousseau a respeito das bases da igualdade sem as quais não pode existir liberdade civil: “(...) que nenhum cidadão seja tão opulento a

ponto de poder comprar outro, e nenhum tão pobre a ponto de ser forçado a se vender” (ROUSSEAU, 1964, p. 213).³ O desgaste progressivo da legitimidade democrática pela desigualdade ocorre mesmo em períodos de desenvolvimento da economia nacional, por isso. Mas nos momentos de desaceleração econômica, a desigualdade se torna ainda mais perniciosa, pois passa a ameaçar diretamente as necessidades imediatas dos cidadãos. Isso por sua vez leva a uma aceleração dos conflitos de classe, e a um correspondente desgaste da confiança nos atores políticos opostos. Conforme a luta pelo poder político se acirra enquanto disputa entre a satisfação de necessidades básicas e a manutenção da ordem desigual, os atores vão perdendo a crença na capacidade dos demais em manterem-se dentro do jogo democrático. Essa espiral de desconfianças acaba conduzindo à facilitação de iniciativas golpistas, para manter a ordem.

Porém, uma vez adentrado o ciclo autoritário, a insatisfação com as condições econômicas e sociais se inverte. O autoritarismo convive com a desigualdade com mais facilidade na medida em que sua legitimação é baseada justamente na divisão entre um núcleo dominante que governa pela força uma massa dominada, ao contrário do que ocorre na democracia. Porém, a força bruta tem limites, eis que sua utilização ainda assim implica em um desgaste de legitimidade, na medida em que expõe a natureza violenta do regime autoritário. Enquanto a conjuntura econômica possibilita resultados econômicos favoráveis, o regime autoritário consegue se manter. Mas quando o resultado econômico enfraquece, o que ocorre cedo ou tarde por motivos conjunturais, a desigualdade implica em uma insatisfação das necessidades da população. A incapacidade do regime de prover condições econômicas vai conduzindo a uma progressiva resistência à aplicação da ordem estatal. No momento crítico, a manutenção do autoritarismo se torna tão politicamente custosa que elementos do próprio regime vão se vendo tentados a articular uma transição controlada. Por um lado, abrem-se para a abertura a fim de evitar a desestabilização total da ordem desigual. Por outro, o fazem para garantir a própria sobrevivência política, com vistas a manterem algum poder após a transição. Exemplo disso foi a autoanistia que os militares responsáveis por crimes de tortura forçaram à sociedade civil, na transição do final do século XX.

Como a transição democratizante se deu antes pelas resistências difusas que vão desgastando o regime autoritário e que somam ao final uma amálgama de interesses

³ “(...) & quant à la richesse, que nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre, & nul assez pauvre pour être contraint de se vendre”. Tradução nossa.

sociais de distintas classes e setores, os próprios agentes do regime repressivo lograram manobrar esses interesses de maneira a permitir uma transição controlada em troca da manutenção de certos elementos básicos favoráveis à base de sustentação civil-militar da Ditadura. A imposição de uma autoanistia como esquecimento (SILVA FILHO, 2015; TORELLY; ABRÃO, 2013), o compasso “lento , gradual e seguro” das modificações e uma combinação de um processo constituinte não-exclusivo e da postergação das eleições presidenciais diretas garantiram uma continuidade perturbadora. Com isso, muito de ditadura conseguiu adentrar na democracia. Ou seja, não é apenas que a democracia se enfraqueça até a fase de fechamento, mas a democracia já nasce fragilizada na própria fase de abertura. A ausência de uma justiça de transição completa reforça logo de partida as dificuldades de estabilização da Constituição democrática, e mesmo do Estado de Direito em si.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises aqui apresentadas, podemos esboçar algumas conjecturas sobre as questões, indelévelmente conectadas, da estabilidade constitucional e da estabilidade da democracia no Brasil. Graças à abordagem histórica, se sabe da existência de um padrão de ciclos combinados de abertura e fechamento participação popular na política do Estado brasileiro. Dividindo o século XX em duas sequências de fechamento-abertura, temos um período que cobre a transição do Estado Novo na Quarta República (também chamada de Democracia Populista) [fontes], e outro cobrindo o período recente de transição da Ditadura Civil-Militar para o atual momento democrático.

A dinâmica das fases de fechamento é representada pelo golpe civil-militar de 1964 e o posterior agravamento do quadro ditatorial. A fase de abertura é representada pelo surgimento de movimentação na sociedade civil pela anistia dos perseguidos políticos, pelas eleições diretas e, ao fim das contas, pela participação da sociedade na Constituinte. Ambas as fases mostram os efeitos deletérios para a estabilidade constitucional da estrutura socio-econômica vigente. A desigualdade persistente é especialmente perigosa para as Constituições democráticas, mas também afeta as Constituições autoritárias nas situações de maus resultados econômicos, seja por crise econômica cíclica seja por outros fatores. Na Democracia com desigualdade, uma

espiral de intensificação dos conflitos e desconfiança mútua desgasta a capacidade dos meios institucionais mediarem saídas constitucionais para os conflitos políticos. No autoritarismo desigual, a concentração de rendas e mesmo a pobreza pode ocorrer até certo limite de intensidade e duração, além do qual a resistência da sociedade aos meios coercitivos do Estado passa a se intensificar progressivamente, levando a uma situação de ingovernabilidade.

Deste modo, a questão chave para uma análise prospectiva da instabilidade de uma Constituição, no contexto brasileiro, é a capacidade das forças políticas hábeis de mobilizarem as estruturas do Estado para reverter o quadro de desigualdade econômica (ou ao menos manter um crescimento que atinja a todos, ainda que de maneira concentradora, no caso do autoritarismo). Não é exagerado conjecturar, se esta hipótese é correta, que o regime em que se alcançar uma reversão significativa e duradoura da desigualdade será capaz de estabilizar-se de maneira mais firme. A pergunta chave para o momento atual é: a Democracia nos marcos da Constituição de 1988 será capaz dessa tarefa? Ou será desgastada pelo ciclo como as aberturas antecedentes? Caso o pior aconteça e sobrevenha o autoritarismo, há alguma possibilidade de um regime que seja autoritário, mas se oponha à concentração de rendas? Ao que tudo indica, as respostas a essas perguntas são a chave para compreender o futuro do constitucionalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS:

ANSALDI, W.; GIORDANO, V. Presupuestos teórico-metodológico para el análisis socio-histórico del proceso de formación de los Estados latinoamericanos. **Revista Estudios del ISHiR**, 2012.

BERCOVICI, Gilberto & COSTA, Augusto Fontoura. **A Constituição morreu. Chama o povo para fazer outra!**. São Paulo, 13 mai. 2016. Disponível em:

<https://www.conversaafiada.com.br/brasil/a-constituicao-morreu-chama-o-povo-para-fazer-outra>>. Acesso em 7 Set. 2018.

BITENCOURT, C. M.; SIMONETTI PASE, E. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, 2015. Vol.2 (1). pp.293-311.

BOBBIO, N.o. **O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

CARDOSO, F. H. O Modelo Político Brasileiro. **O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio**s. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973, p. 50–82.

CHAUÍ, M. **Manifestações Ideológicas do Autoritarismo Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

DAHL, R. A. **On Democracy**. New Haven: Yale University, 2000.

FIGUEIREDO, A. C. **Democracia ou Reformas? Alternativas democráticas à crise política:1961-1964**. Tradução de Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz & Terra, 1993.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda: Democratização no final do século XX**. Ática. Disponível em: <https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=6REC58gdt2sC&oi=fnd&pg=PR11&dq=+Samuel+P.Huntington&ots=S30QNnzDB0&sig=H0ttA_YaBHnRpvmtJxZdLU5rrNw&redir_esc=y#v=onepage&q=Samuel+P.Huntington&f=false>.

LAMOUNIER, B. Brasil autoritário revisitado. impacto das eleições sobre a abertura. *In*: STEPAN, A. (Org.). **Democratizando o Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, 1988, p. 92–115.

LEONEL JUNIOR, G.; GERALDO DE SOUSA JUNIOR, J. **A luta pela constituinte e a reforma política no Brasil: caminhos para um “constitucionalismo achado na rua”**. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1008-1027, June 2017.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000201008&lng=en&nrm=iso>.

Acesso em 07Set.2018.

<http://dx.doi.org/10.12957/dep.2017.22331>.

LYNCH, C. E. C. **O Caminho Para Washington Passa Por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira.**

MOISÉS, J. A. **Os Brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática.** São Paulo: Ática, 1995.

O'DONNELL, G. Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. **Desarrollo Económico**, 1993. v. 33, n. 130, p. 163–183.

_____. **El Estado Burocrático autoritario.** 2. ed. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano, 1996.

_____. Acerca de Varias Accountabilities y sus Interrelaciones. IN: PERUZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (eds.). **Controlando la Política.** Buenos Aires: Temas, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (org.). **Reforma do Estado e Administração Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RIBAS, Luiz Otávio (org.). **Constituinte Exclusiva: um outro sistema político é possível.** São Paulo: Expressão Popular, 2014.

ROUSSEAU, J.-J. **Du Contrat Social.** Paris: Gallimard, 1964.

SALLUM JR., B. **Labirintos: dos generais à nova república.** São Paulo: HUCITEC, 1996.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism, and Democracy.** [S.l.]: [s.n.], 1942.

SILVA FILHO, J. C. M. Entre a Anistia e o Perdão: memória e esquecimento na transição política brasileira - qual reconciliação. **Justiça de Transição: da ditadura civil militar ao debate justransicional - direito à memória e a verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 117–128.

TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América: Leis e Costumes**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005

TORELLY, M.D.. **Justiça de Transição e Estado Constitucional do Direito: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TORELLY, M. D.; ABRÃO, P. Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira: A terceira fase da luta pela anistia. *In*: SILVA FILHO, J. C. M.; ABRÃO, P.; TORELLY, M. D. (Org.). **Justiça de Transição nas Américas: Olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 111–132.

ZAUERUCHA, J. **FHC, Forças Armadas e Polícia: Entre o autoritarismo e a democracia. 1999>2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005.