



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MINAS GERAIS

**A construção da "soberania inacabada" e a experiência constituinte
brasileira de 1987-88**

Mariah Lança de Queiroz Casséte Quintal

MARIAH LANÇA DE QUEIROZ CASSÉTE QUINTAL

**A CONSTRUÇÃO DA "SOBERANIA INACABADA" E A
EXPERIÊNCIA CONSTITUINTE BRASILEIRA DE 1987-88**

Tese de doutorado submetida à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para obtenção de grau de doutora em Ciência Política.

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras

Belo Horizonte

2016

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Doutorado

A CONSTRUÇÃO DA "SOBERANIA INACABADA" E A EXPERIÊNCIA
CONSTITUINTE BRASILEIRA DE 1987-88

Mariah Lança de Queiroz Casséte

Banca Examinadora:

Professor Doutor Fernando Filgueiras (Orientador/UFMG)

Professor Doutor Daniel Mendonça (UFPEl)

Professor Doutor Cassio Correa Benjamin (UFSJ)

Professora Doutora Marjorie Marona (UFMG)

Professor Doutor Ricardo Fabrino (UFMG)

Ao Gustavo, com muito amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

A trajetória acadêmica parece ser, por vezes, a tarefa mais solitária da existência, porém, ao olhar para trás percebo e reconheço que não chegaria até aqui se não fosse a preciosa presença de algumas pessoas que foram marcantes e indispensáveis nesses doze anos de desafiadora e exaustiva caminhada.

Agradeço a meu orientador, Fernando Filgueiras pela caminhada conjunta desde o mestrado, pela paciência e pelos insights determinantes em meus recortes de pesquisa. Agradeço também a todos os meus professores do departamento de Ciência Política, que me proporcionaram espaços sempre tão ricos de discussão e reflexão e que, mesmo sem saber, contribuíram enormemente em minha formação não apenas como pesquisadora, mas como pessoa, como ser pensante, como alguém capaz de indignar-se com as injustiças sociais. Entre esses, não posso deixar de mencionar Leonardo Avritzer, Antônio Mitre, Vera Alice, Marlise Matos, Bruno Reis, Mário Fuks e Ricardo Fabrino, cujas disciplinas ministradas, conversas informais e convivência nos grupos de pesquisa, marcaram minha formação de maneira determinante. De maneira especial, faço menção também ao professor Newton Bignotto, do Departamento de Filosofia, que me recebeu gentilmente em suas disciplinas e que atualizou em todos esses momentos meu amor pela filosofia política. Agradeço ao Alessandro que sempre foi extremamente solícito e gentil em tudo que precisei. E, também, à CAPES, pelo suporte financeiro ao longo do doutorado.

Essa tese também não seria possível sem o companheirismo daqueles que sabiam exatamente o que eu estava passando e dividiam comigo os corredores confusos da FAFICH. Ana Luiza, companheira gentil e brilhante de caminhada, vai brilhar mundo afora! Yza, com suas palavras doces de incentivo, sempre em momentos que eu precisava. Dani Rezende, Francesca, Helga, Leo Barros, Rejane, Marjorie (hoje integrante da minha banca), entre tantos outros, compartilhamos algumas disciplinas, congressos e projetos, obrigada pela interlocução. Nina Rosas, minha incrível amiga na FAFICH e, principalmente, fora dela, que foi presença constante para me ouvir, me apoiar, me ajudar...Meu coração transborda de gratidão. Obrigada pela paciência e carinho!

Como agradecer aos amigos de todas as horas que, literalmente, viveram comigo as angústias desse tempo? Não há palavras para expressar minha gratidão e amor por vocês, Paulinha, Pedro, Nanda, Nando, Camila (Bá), Ramon, Bianca, Fernandinha! Meu coração

também só tem carinho por meus companheiros de trabalho, que se tornaram grandes amigos e gigantes incentivadores: Ana Carolina, Victor, Baião, Nivton, Wany, Guizão, Carol. Não há coisa mais bonita do que poder compartilhar meu mundo com vocês e viver também um pouquinho do seus mundos.

Agradeço o apoio e carinho dos meus familiares: Fátima, Jorge, Dani, Jadson, Bia; meus tios (os de sangue e os de coração), primos e avós que sempre torceram pelo meu sucesso e realização, ainda que de longe.

Agradeço aos meus alunos que confirmam todo dia minha vocação pela docência.

Por fim, só posso expressar um amor pleno e uma gratidão infinita às pessoas que me incentivaram quando eu não tinha mais força alguma e que me fizeram acreditar que essa luta valia a pena, de alguma maneira: a vocês, Jônatas - meu irmão em todos os sentidos do termo; meu pai Muryllo - silencioso incentivador, aquele que me introduziu ao mundo do pensamento e que não mediu esforços materiais para possibilitar toda minha formação escolar; minha mãe Xênia - fonte inesgotável, incansável de motivação, cuidado e muito afeto, não sei colocar em palavras a diferença que você faz em minha vida; e ao meu Gu - meu amor, companheiro para a vida toda, espero um dia poder retribuir a força, a sensibilidade e o carinho que você me propiciou todos os dias, durante todo esse tempo.

Obrigada!

RESUMO:

A presente tese propõe uma investigação no âmbito da teoria política a respeito dos processos de construção da soberania democrática e sua articulação com o constitucionalismo, especificamente o processo constituinte brasileiro de 1987 e 1988. A ideia central é investigar os limites da comunidade democrática e suas possibilidades de aprofundamento e pluralização através do alargamento dinâmico e constante desses limites. Propomos a construção de uma soberania inacabada. O constitucionalismo, nesse sentido, torna-se objeto de investigação privilegiado nesse processo de reconfiguração do *demos*, já que estabelece um movimento tenso e dual que coloca em confronto as dimensões da estabilidade política e da ação popular democrática. Propomos que o modelo de constitucionalismo no contexto da democracia contemporânea é aquele no qual essa tensão potencializa processos agonísticos e dialógicos de refundação contínua dos espaços públicos.

Dessa forma, destacamos o momento constituinte de 1987-88 no Brasil como objeto fecundo de análise. O processo de construção do atual texto constitucional brasileiro no contexto da Assembleia Nacional Constituinte configura-se como uma experiência rica e multifacetada, capaz de ilustrar com complexidade o argumento teórico proposto. O caráter descentralizado do processo, disputado por uma diversidade de grupos e atores sociais, associado a uma preocupação evidente com aspectos de Policy (direitos de cidadania “positiva”), revelam esse caráter peculiar de indefinição, abertura e constante revisão não apenas das leis, mas da própria concepção de exercício democrático, o que tornou inclusive a política brasileira um espaço contínuo de “agenda constituinte”. É possível compreendermos que talvez seja exatamente tal peculiaridade que coloque o contexto constituinte brasileiro como mais coerente a uma noção do democrático na contemporaneidade. Essa dinâmica constituinte permanente, apontada como marca do constitucionalismo brasileiro, apesar de ser alvo de críticas pode representar um processo mais adequado para pensarmos a relação entre o político e o democrático nas fragmentadas e conflitivas sociedades do mundo atual. Tais características possibilitam uma análise sobre os fundamentos políticos em um contexto de aprofundamento democrático, se afastando da ideia de soberania unitária ou de unidade nacional e enfatizando a perspectiva da cidadania ativa e da pluralidade, possibilitando, portanto, a transferência da legitimidade política para uma ideia de soberania inacabada.

Palavras Chaves: Democracia, Soberania, Cidadania, Assembleia Nacional Constituinte, Brasil.

ABSTRACT:

This thesis proposes an investigation in political theory about the construction processes of democratic sovereignty and its relationship with constitutionalism, specifically the Brazilian constitutional process of 1987 and 1988. The central idea is to investigate the limits of the democratic community and its pluralization possibilities through dynamic and constant extension of these limits. We propose a concept of "unfinished sovereignty". Constitutionalism in this sense, becomes a privileged object of investigation in this reconfiguration of the *demos*, establishing a tense and dual movement that confronts the dimensions of political stability and democratic popular action. We propose that constitutionalism model in the context of contemporary democracy is one in which this tension potentiates agonistic dialogic processes and continuous rebuilding of public spaces.

Thus, we highlight the constituent moment of 1987-88 in Brazil as fruitful object of analysis. The current Brazilian constitution building process in the context of the National Constituent Assembly is configured as a rich and multifaceted experience, able to illustrate complexity with the proposed theoretical argument. The decentralized nature of the process, held by a variety of groups and social actors associated with an evident concern with aspects of Policy (citizenship rights "positive"), reveal this peculiar character of vagueness, openness and constant review not only laws, but the very concept of democratic exercise, which made even the Brazilian policy a continuous space "constituent agenda." We can understand that it may be just such a peculiarity that put the Brazilian constitutional context as more consistent with a notion of democratic nowadays. This permanent constituent dynamic identified as mark of Brazilian constitutionalism, despite being criticized may be seen as a more appropriate process to think the relationship between the political and democratic in fragmented and conflictive societies in the world today. These features enable an analysis of the political foundations for a democratic deepening context, moving away from the unitary sovereignty idea or national unity and emphasizing the perspective of active citizenship and plurality, allowing thus the transfer of political legitimacy to an idea unfinished sovereignty.

Key Words: Democracy, Sovereignty, Citizenship, National Constituent Assembly, Brazil.

A quem pertence a soberania e o que é essa soberania em cada uma das mulheres e em cada um dos homens? Não existe soberania se ela não se realiza, se ela não se concretiza, se ela não se perfaz nas possibilidades de iniciativa e participação do homem e da mulher. Precisamos colocar, em primeiro lugar, na Constituição, uma definição de soberania, dizendo que a soberania se expressa na cidadania.

José Paulo Bisol

"Senhoras e senhores constituintes.

Dois de fevereiro de 1987. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. São palavras constantes do discurso de posse como presidente da Assembléia Nacional Constituinte.

Hoje. 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (Aplausos). A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

Num país de 30 milhões, 401 mil analfabetos, afrontosos 25 por cento da população, cabe advertir a cidadania começa com o alfabeto. Chegamos, esperamos a Constituição como um vigia espera a aurora.

A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo. A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca.

Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito. Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério.

Quando após tantos anos de lutas e sacrifícios promulgamos o Estatuto do Homem da Liberdade e da Democracia bradamos por imposição de sua honra.

Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Aplausos)

Amaldiçoamos a tirania aonde quer que ela desgrace homens e nações. Principalmente na América Latina.

Foi a audácia inovadora, a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna.

O enorme esforço admissinado pelas 61 mil e 20 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas,

distribuídas, relatadas e votadas no longo caminho das subcomissões até a redação final.

A participação foi também pela presença pois diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam livremente as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento à procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões.

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar.

Como caramujo guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio.

Nós os legisladores ampliamos os nossos deveres. Teremos de honrá-los. A Nação repudia a preguiça, a negligência e a inépcia.

Soma-se a nossa atividade ordinária bastante dilatada, a edição de 56 leis complementares e 314 leis ordinárias. Não esquecemos que na ausência da lei complementar os cidadãos poderão ter o provimento suplementar pelo mandado de injunção.

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia. É o clarim da soberania popular e direta tocando no umbral da Constituição para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais.

O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador habilitado a rejeitar pelo referendo os projetos aprovados pelo Parlamento.

A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador.

A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune toma nas mãos de demagogos que a pretexto de salvá-la a tiranizam.

Não roubar, não deixar roubar, por na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública. Não é a Constituição perfeita. Se fosse perfeita seria irreformável.

Ela própria com humildade e realismo admite ser emendada dentro de cinco anos.

Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora, será luz ainda que de lamparina na noite dos desgraçados.

É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria.

A sociedade sempre acaba vencendo, mesmo ante a inércia ou o antagonismo do Estado.

O Estado era Tordesilhas. Rebelada a sociedade empurrou as fronteiras do Brasil, criando uma das maiores geografias do mundo.

O Estado encarnado na metrópole resignara-se ante a invasão holandesa no Nordeste. A sociedade restaurou nossa integridade territorial com a insurreição nativa de Tabocas e Guararapes sob a liderança de André Vidal de Negreiros, Felipe Camarão e João Fernandes Vieira que cunhou a frase da preeminência da sociedade sobre o Estado: Desobeder a El Rei para servir El Rei.

O Estado capitulou na entrega do Acre. A sociedade retomou com as foices, os machados e os punhos de Plácido de Castro e seus seringueiros.

O Estado prendeu e exilou. A sociedade, com Teotônio Vilella, pela anistia, libertou e repatriou.

A sociedade foi Rubens Paiva, não os facínoras que o mataram. (Aplausos acalorados)

Foi a sociedade mobilizada nos colossais comícios das Diretas Já que pela transição e pela mudança derrotou o Estado usurpador.

Termino com as palavras com que comecei esta fala.

A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança.

Que a promulgação seja o nosso grito.

Mudar para vencer. Muda Brasil."

(Íntegra do discurso de Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, no ato de promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988)

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 - Composição partidária na ANC

Quadro 2 - Organização das Comissões e Subcomissões Temáticas da ANC

Quadro 3 - Categorias de classificação dos debates Constituintes

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal

CF - Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

DVS - Destaque para Votação em Separado

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFL - Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

RIANC - Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte

SAIC - Sugestões da População para a Assembleia Nacional Constituinte

SBPC - Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 - Os sentidos da soberania e a comunidade democrática	29
1.1 – Soberania e o <i>demos</i> : as delimitações do princípio majoritário.....	29
1.2 – O <i>demos</i> liberal e as desigualdades naturalizadas.....	35
1.3 – A soberania como pluralidade: a contribuição de Hannah Arendt e Claude Lefort...	41
1.4 – A comunidade de iguais e a soberania inacabada: os parâmetros do político na democracia contemporânea.....	51
CAPÍTULO 2 - A soberania política em seu "momento extraordinário": as relações entre democracia e constitucionalismo	59
2.1 O “universal incompleto” da democracia.....	59
2.2 Democracia e novos começos: o problema fundacional da política.....	64
2.3 Constitucionalismo: a tensão entre o político e o democrático.....	71
2.4 Repensando a cidadania.....	81
CAPÍTULO 3 - A trajetória da Assembleia Nacional Constituinte no Brasil: uma fundação democrática?	86
3.1 O poder constituinte no Brasil.....	86
3.2 A "tese da constituinte" e sua genealogia.....	89
3.3 Constitucionalismo democrático e a participação popular.....	97
3.4 O primeiro regimento interno: a construção da pluralidade no debate constituinte..	104
CAPÍTULO 4 - As deliberações na Assembleia Nacional Constituinte: Pluralidade, Conflito e a Soberania Inacabada	118
4.1 A agenda constitucional inacabada	118
4.2 Constituição Sintética ou Prolixa?.....	129
4.3 O aparecimento das "minorias" nos debates constituintes.....	142
4.4 - O conceito de Povo e a Soberania inacabada.....	161

CONCLUSÃO..... 169

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 176

INTRODUÇÃO

Ao analisarmos campo da ciência política contemporânea, um fato notório é o de que a democracia tem sido, há algum tempo, o principal tema de estudos e investigação. Ao longo da história das ideias, essa forma de governo foi constantemente apresentada de maneira mais pontual ou periférica, em cenários de comparação com outras formas de governo e raramente como foco central. No entanto, o surgimento e consolidação do moderno Estado- Nação, as inúmeras transformações sociais a partir do século XVIII e a consolidação do liberalismo, acabam por alterar de modo decisivo esse lugar da democracia nos estudos sobre a política. Nesse sentido, ela deixa de ser um tema apenas complementar de análise, para tornar-se problema principal das reflexões a respeito do âmbito político. Não é exagero afirmar que com o passar do tempo, a clássica discussão a respeito das melhores formas de governo foi perdendo muito de seu sentido, já que a democracia consolidou-se de maneira quase que inquestionável como o sistema mais adequado para a organização política de nossas modernas sociedades.

Dessa maneira, a teoria democrática foi se constituindo e se consolidando como uma área importante (ainda que não hegemônica) no campo dos estudos políticos. Claude Lefort, nesse contexto, aponta a relevância da teoria democrática, ao afirmar que as análises sobre a democracia não podem partir apenas dos estudos de suas regras, procedimentos, atores e instituições, mas precisam incluir também sua compreensão como forma de sociedade: como paradigma capaz de produzir valores e princípios que dão sentido à vida coletiva. De fato, entender o modo que a ideia de democracia é constituída e incorporada em nossas comunidades e sistemas políticos, auxilia-nos na identificação dos problemas e insuficiências desse sistema e, posteriormente na avaliação de sua legitimidade e nas possibilidades de seu aprofundamento. Tornar a democracia um objeto de investigação teórica é, nesse sentido, essencial em um contexto de mudanças econômicas, políticas e sociais, tais como se apresenta a realidade nos países ocidentais.

A partir do século XIX, algumas perspectivas teóricas começam a tentar responder a questão do que significa vivermos em democracia na modernidade. Ao fazerem isso, tais perspectivas consolidam aqueles que seriam os principais fundamentos do paradigma democrático nas sociedades modernas. A democracia republicana – a primeira grande matriz democrática da modernidade - apoia-se, por exemplo, no princípio da soberania popular.

Nesse contexto, a constituição, as leis e a forma de governo são estruturadas a partir desse fundamento normativo. Da mesma maneira, a perspectiva democrática- liberal – nosso grande modelo de democracia ainda na atualidade - apoia-se na ideia de fragmentação da soberania popular e enfatiza o princípio da liberdade negativa, através da garantia de direitos, como seus grandes fundamentos teóricos. Isso significa que no plano prático das democracias liberais, a vida dos indivíduos no espaço público seria regulada por instituições e direitos capazes de garantir e promover sua liberdade na esfera privada.

Porém, é importante salientarmos o fato de que tais princípios não constituem uma ideia definitiva do conteúdo democrático, mas sim uma solidificação de princípios políticos específicos a cada uma dessas tradições (Skinner, 1984). O que gostaríamos de apontar é que as sociedades contemporâneas passam por transformações significativas que desafiam o sentido da democracia tal como instituído. Dessa forma, o papel de uma teoria democrática capaz de dizer algo efetivo a respeito da vida política precisa ser capaz de repensar os princípios que estruturam a realidade social, incluindo os novos processos, desafios e demandas que possivelmente delineiam novos sentidos para o campo democrático.

A partir dessa perspectiva, essa tese propõe uma investigação no âmbito da teoria política a respeito dos processos de construção da soberania democrática e sua articulação com o constitucionalismo, especificamente o processo constituinte brasileiro de 1988. A ideia central é pensar os limites da comunidade democrática no contexto contemporâneo e suas possibilidades de aprofundamento e pluralização através do alargamento dinâmico e constante desses limites (Schnapper, 2006). O constitucionalismo, nesse sentido, torna-se objeto de investigação privilegiado nesse processo de reconfiguração do *demos*, já que estabelece um movimento tenso e dual que coloca em confronto as dimensões da estabilidade política e da ação popular democrática. Propomos que o modelo de constitucionalismo no contexto da democracia contemporânea é aquele no qual essa tensão potencializa processos agonísticos e dialógicos de refundação e reconstrução contínua dos espaços públicos. Sugerimos a ênfase do debate democrático a partir da temática da cidadania, não através dos termos liberais da uniformização das diferenças via direitos, mas buscando reformular as bases nas quais a própria comunidade política é imaginada. Desafia-se, portanto, o ideal da cidadania universal, vinculado-a a uma concepção de justiça essencialmente agonística.

Dessa forma, destacamos o momento constituinte de 1987-88 no Brasil como objeto fecundo de análise no contexto das reflexões teóricas e conceituais apresentada nessa tese. O processo de discussões e construção do atual texto constitucional brasileiro no contexto da Assembleia Nacional Constituinte configura-se como uma experiência rica e multifacetada, capaz de ilustrar com complexidade o argumento teórico proposto, pois permite a problematização da questão fundacional sob o ponto de vista da pluralidade democrática. Até recentemente, poucos trabalhos acadêmicos sobre a trajetória da reconstrução constitucional do país a partir de 1988 se dedicaram a analisar o processo constituinte que a desencadeou. O foco dos estudos constitucionais tendeu à investigação das práticas jurídicas ou mesmo das relações institucionais entre os poderes, mas pouca atenção foi dada ao processo constituinte em si (Araújo, 2013). Esse quadro vem sendo alterado, visto que a investigação sobre o momento constituinte permite uma articulação fecunda entre teoria democrática e os processos de mobilização social. De fato, o processo constituinte brasileiro revela um grau intensificado na interação entre movimentos sociais de mobilização popular e a dinâmica política-legislativa. Essa articulação foi pautada no uso de mecanismos de participação popular, na inserção dos movimentos sociais no processo e de estratégias de democracia direta na própria elaboração dos trabalhos da Assembleia, impactando, assim, a dinâmica político-legislativa, a sociedade civil, o texto constitucional e o próprio sentido da democracia vigente no país. Torna-se possível, portanto, qualificarmos a investigação teórica, através da análise sobre os impactos práticos dessas novas demandas políticas por pluralidade.

Cabe, portanto, explicitarmos a organização temática da tese. Embora o trabalho se situe no campo da teoria política, ele apresenta uma dimensão de análise empírica para estruturar a reflexão a respeito do processo constituinte brasileiro. Sendo assim, a tese será dividida em duas grandes partes. A primeira, de natureza essencialmente teórica e conceitual, propõe uma análise teórica aprofundada sobre o tema da soberania e do constitucionalismo no pensamento moderno, sugerindo uma compreensão processual, plural e inacabada dessa dimensão, associando-a a constante reinvenção da experiência democrática contemporânea.

Já a segunda parte da investigação terá um caráter de pesquisa qualitativa, cujo intuito é o de descrever e analisar a maneira como o processo constituinte brasileiro foi organizado, quem foram os principais atores participantes do processo e como a participação e o debate entre esses atores impactou o texto constitucional. A ideia aqui é avaliar se existe alguma relação lógica entre origens democráticas e resultados políticos democráticos, bem como

apreender a natureza da participação dos movimentos sociais no processo. A tese aqui defendida é que o processo constituinte brasileiro de 1987-88 permite que pensemos a categoria de pluralidade como fonte da própria unidade política, por meio da realização de uma soberania inacabada.

Dessa forma, os grandes problemas analisados no trabalho podem ser sintetizados da seguinte maneira:

a) O problema da soberania - O desafio de compatibilizar unidade com a pluralidade, de alguma forma, sempre se fez presente na história das ideias políticas e democráticas modernas (Chambers, 2009). Porém, o contexto global contemporâneo vem apresentando transformações intensas e profundas quanto aos limites e configurações da unidade política, o que permite e exige a emergência de novas formas de conceber essa tensa dinâmica democrática (Näsström, 2009). Um olhar mais atento às nossas sociedades revela uma série de aspectos capazes de desafiar a concepção de cidadania política baseada no princípio majoritário ou na unidade nacional. Ainda que muitos desses aspectos sejam de natureza estritamente econômica ou social¹, o ponto que gostaríamos de ressaltar é que há um elemento essencialmente democrático no questionamento da soberania política moderna. A questão que precisa ser colocada é de como seria possível reconstruir a unidade política a partir do próprio fato da pluralidade democrática.

De fato, é possível identificarmos no interior de nossas sociedades contemporâneas a proliferação de questionamentos e demandas que transcendem a questão do bem-estar econômico e social, traduzindo-se na busca por direitos, por inclusão, reconhecimento e participação política. Esse quadro acaba por gerar uma nova necessidade de repensarmos os parâmetros políticos da unidade. Para tanto, é necessário investigar o processo de delimitação do *demos* no contexto democrático contemporâneo, no qual as concepções de povo, coletividade, nação e o próprio arranjo majoritário são constantemente desafiados pela emergência da pluralidade.

¹ Dominique Schnapper (1998) destaca a evolução das sociedades atuais como sociedades de trabalho e consumo, nas quais os indivíduos têm se reconhecido mais como produtores ou consumidores do que como cidadãos. Essa transformação impacta profundamente os laços que unem os indivíduos em coletividade: mais do que laços políticos, a autora afirma que as sociedades contemporâneas baseiam-se nos laços econômicos e materiais.

Nessa trajetória, analisaremos os sentidos da soberania marcantes no pensamento político moderno. Partiremos da concepção de soberania construída no imaginário ocidental, pautada na ideia de controle e poder unitário do Estado. O soberano concentra sobre si o poder de decisão e, por essa razão, a única alternativa ao poder soberano é a anarquia – o estado de natureza. Assim, o elemento central da soberania é a posse da autoridade suprema, coercitiva e inquestionável, como revela o conhecido legado da definição desse conceito nos escritos de Jean Bodin e Thomas Hobbes. Sendo assim, não é de estranhar que a lógica da soberania indivisível se cristaliza no lugar simbólico da própria ideia de povo, marcando o paradigma republicano de soberania popular. Poderia se apontar uma substituição da dominação do Um para a dominação dos Muitos, o que representa uma soberania que, embora popular, ainda carrega características em comum com a concepção absoluta e unitária.

Analisaremos também que o liberalismo pode ser apontado como um paradigma que busca romper com essa perspectiva autoritária de soberania, acolhendo a questão da diversidade. Porém, concebe essa diversidade em termos econômicos e privatizantes, que acaba por ‘naturalizar’ as desigualdades. A soberania possível ao contexto liberal seria, nessa perspectiva, uma soberania agregadora, pautada na construção de uma esfera pública procedimental que não exija do ‘povo’ uma atuação política que prejudique seus compromissos, experiências e responsabilidades desenvolvidas no espaço privado. A tentativa de se evitar o conflito através da exclusão das diferenças como constitutivas da esfera política perpassa os esforços de organização em todas as esferas da vida social. A presunção de um espaço público equitativo através das leis, do direito e das normas desconhece o fato de que ainda que ignoradas, as diferenças não desaparecem das relações e práticas empreendidas no âmbito político.

Por fim, propomos o foco em uma ideia de soberania mais compatível com o contexto de lutas por reconhecimento e inclusão nas sociedades democráticas contemporâneas. Investigaremos as concepções de Hannah Arendt e Claude Lefort como possibilidades de introduzirmos o conceito de pluralidade ao debate sobre soberania e delimitação da comunidade democrática. É importante nesse ponto reconhecer o fato de que a própria delimitação do político em si já traz em seu próprio exercício a produção de exclusões, opressões e desigualdades. O sentido da soberania só pode ser, portanto, um sentido inacabado, em constante construção. Ao analisarmos importantes autores no campo da teoria democrática contemporânea como Jacques Rancière, Pierre Rosanvallon ou James Tully

constatamos que mais do que buscar princípios de delimitação do político, é necessário um alargamento constante de seus limites, de modo a propiciar um espaço público inclusivo, porém provisório e inacabado, no qual as características e fundamentos da convivência coletiva estejam sempre em aberto. No entanto, isso não quer dizer que o paradigma democrático na contemporaneidade se esvazia de objetivo. De fato, o exercício de construção e reconstrução da soberania pode ser rica fonte de inovações e aprofundamento democrático. Isso porque a multiplicação de sujeitos como parte ativa dos conflitos constitutivos do *demos* dão à experiência democrática uma amplitude abrangente, capaz de atualizar os princípios de igualdade e autonomia.

b) O debate sobre o constitucionalismo – A dimensão do constitucionalismo revela uma gama de aspectos fundamentais para a reflexão sobre a constituição do *demos*. Compreender o escopo e os princípios de legitimidade que alicerçam diferentes constituições, bem como os processos que configuram suas elaborações e reformulações, tornou-se fundamental para reflexões sobre a natureza da justiça e da democracia em sociedades contemporâneas (Mendonça e Marona, 2014). Assim, se é preciso repensar os fundamentos da comunidade democrática e, por conseguinte, da própria ideia de soberania, o constitucionalismo torna-se uma dimensão relevante, pois amplia o escopo da experiência democrática ao incluir os novos começos como tópicos significativos e necessários para a investigação tanto empírica como conceitual. Pensar o constitucionalismo representa o esforço em apreender as potencialidades da constituição do *demos* como momento extraordinário (Kalyvas, 2008). E as questões a serem analisadas são exatamente aquelas que refletem sobre em que medida esse processo permite a introdução da categoria de pluralidade à gramática moral das democracias contemporâneas, bem como de que forma o constitucionalismo é capaz de atualizar o problema da legitimidade política para além do momento fundacional.

O constitucionalismo explicita de forma contundente a tensão entre a unidade política e a pluralidade democrática, já que ao mesmo tempo em que diz respeito ao exercício de delimitação das concepções políticas fundamentais e dos limites da própria coletividade, traz em si mesmo a dimensão popular do poder constituinte. Por essa razão, abordaremos o caráter dual do constitucionalismo, ou seja, o fato de que por um lado, a democracia repousa sempre no poder popular, mas por outro, ela própria precisa ser protegida dos particularismos e miopia que facilmente podem ameaçá-la (Elster, 1997).

Assim, o constitucionalismo remete à ideia de poder constituinte. Essa dimensão traz consigo um forte teor democrático, pois compreende a ação popular como aquela que é capaz de repensar e transformar sua própria unidade e identidade, permitindo um processo contínuo de construção dos parâmetros do político. Contudo, embora o constitucionalismo apresente essa possibilidade de atualização democrática do poder constituinte, ele sustenta-se também sobre uma dimensão essencial, que é o estabelecimento de uma ordem legal fundamental, dotada de autoridade e capaz de garantir uma série de direitos e premissas, que deverão delimitar e estabilizar o exercício político em comunidade. O constitucionalismo, portanto, garante que os direitos individuais sejam sempre preservados, legitima e ordena o poder estatal, e restringe a capacidade majoritária de fazer uso irrestrito da vontade política, impedindo prejuízos sobre certas premissas e garantias intransponíveis (Holmes, 1999; Issacharoff, 2004).

Ao nos voltarmos para a visão liberal clássica, é possível dizer que a dimensão de proteção dos direitos e de estabilidade política e social é aquela que prevaleceu, de forma hegemônica, na concepção sobre o constitucionalismo. O modelo liberal entende o constitucionalismo como processo que confere estabilidade e garante unidade às nações democráticas, pois constituem obstáculos estabilizadores da construção de decisões majoritárias futuras. Se pensarmos a partir dessa vertente da estabilidade promovida pelo constitucionalismo fica claro o fortalecimento das leis, das instituições e do próprio estado nacional, que se delimita sobre a autoridade pública do texto constitucional. A dimensão da unidade política é, portanto, enfatizada. O foco encontra-se sobre o princípio do consentimento que, ainda nos termos de Madison, seria o fundamento mesmo da sociedade civil. O constitucionalismo moderno através da afirmação de normas para sua organização e garantia de direitos fundamentais, internalizou o dispositivo da exclusão, necessário para a conformação da identidade nacional, viabilizadora do exercício do poder soberano.

O grande problema nessa concepção é que o constitucionalismo liberal para garantir a autoridade e permanência constitucional acaba demonstrando dificuldades em considerar o fluxo de transformações, paradoxos, lutas e demandas que emergem no campo social e impactam as ações e configurações da vida pública. Mecanismos de interpretação constitucional como a revisão judicial das leis (*judicial reviews*), embora capazes de absorverem algumas transformações sociais e políticas contextuais, não são capazes de acompanharem integralmente os múltiplos processos de delimitação da experiência coletiva.

Se, como afirma Dominique Schnapper, a democracia contemporânea demonstra uma notória impaciência com relação a seus limites políticos, é importante questionarmos de que maneira tais demandas democráticas vêm impactando a natureza e as delimitações tradicionais da comunidade política, isto é, os laços que unem os indivíduos em coletividade e que produzem, assim, unidade, mas também um potencial recorrente de exclusão social.

c) O processo constituinte de 1988 e a reconstrução da soberania democrática no Brasil - A segunda grande parte da tese se volta para uma análise prática dessa reconstrução do constitucionalismo no contexto contemporâneo, especificamente, a partir do caso brasileiro de 1987-88. Ao nos voltarmos à trajetória política brasileira é possível visualizarmos certos momentos nos quais a tensão unidade e pluralidade aparece de forma clara. De fato, se o problema contemporâneo de diversas democracias ocidentais tem sido a dificuldade em repensar a unidade política tradicional através dos temas da inclusão e da diversidade, no Brasil a questão não pode ser considerada de forma semelhante, visto que o estabelecimento da unidade no país sempre ignorou a própria ideia de povo. Desse modo, não é possível visualizarmos uma concepção homogênea nem do povo e nem da cidadania no Brasil (Carvalho, 2008).

Luiz Werneck Vianna (2008) explica que, ao contrário de uma unidade baseada na matriz republicana, a construção da nação brasileira se deu através de um “liberalismo elitista”, no qual há o esforço das elites econômicas em manterem cenários políticos e sociais em conformidade com seus próprios interesses. Nesse contexto, a ideia de povo e de soberania popular no país não teve papel relevante nem na constituição do imaginário nacional (Faoro, 1987) nem, tampouco, no conjunto de práticas e das instituições políticas e econômicas do país. O próprio ato que dá origem à nação brasileira – a independência em relação à metrópole portuguesa - demonstra tal singularidade, já que desde esse momento não há um ato de rompimento radical: atenua-se o sentido revolucionário do processo à medida que o primeiro governante é o próprio herdeiro da casa dinástica portuguesa. Nesse sentido, é possível visualizarmos a constituição da unidade nacional como processo frágil e verticalizado, concentrado nas mãos daqueles que Raymundo Faoro chama de “donos do poder”.

Contudo, Werneck Vianna aponta que essa lógica frágil e elitista da unidade nacional é impactada pelo processo constituinte de 1988. De acordo com o autor, o grande trunfo desse

processo foi o de encarar a construção da unidade, pela primeira vez, a partir de um viés democrático e inclusivo. Nesse sentido, o caráter político desse cenário é dado devido à conquista de liberdades e direitos por grupos que antes estavam totalmente de fora de qualquer tipo de participação na configuração do espaço público nacional, apesar de se constituírem como membros da coletividade, como agentes sociais ativos e relevantes.

A admissão das massas populares como novos personagens da esfera pública, se vem apresentando como um caminho inédito, em que a república se cria por baixo, enraizada nos interesses e nas expectativas de direitos do que até agora foi o limbo do Brasil (Vianna, 2008, p.153).

O povo, nessa perspectiva, pela primeira vez aparece como agente político, mas é importante ressaltar que esse povo não é compreendido como um ente homogêneo, mas sim diversificado, conflituoso e plural. Desse modo, podemos dizer que a peculiaridade brasileira no que diz respeito à configuração da unidade nacional acaba propiciando um quadro singular e interessante para investigarmos outra face da tensão entre unidade e pluralidade.

O processo constituinte no Brasil em 1987-88 é desenvolvido a partir de parâmetros extremamente fecundos para pensarmos as possibilidades de uma soberania democrática pluralizada. O caráter descentralizado do processo, disputado por uma diversidade de grupos e atores sociais (Coelho & Oliveira, 1989), associado a uma preocupação evidente com aspectos de Policy (políticas públicas, direitos de cidadania “positiva”) em detrimento de princípios de Polity (parâmetros fundamentais do político, consenso mínimo, direitos fundamentais, generalidade), revelam esse caráter peculiar de indefinição, abertura e constante revisão não apenas das leis, mas da própria concepção de exercício democrático. A constituição de 88, nesse sentido, adquire um caráter de indeterminação, permanentemente aberta e em construção o que tornou inclusive a política brasileira um espaço contínuo de “agenda constituinte” (Couto & Arantes, 2006).

É possível compreendermos que talvez seja exatamente tal peculiaridade que coloque o contexto constituinte brasileiro como mais coerente a uma noção do democrático na contemporaneidade. Essa dinâmica constituinte permanente, apontada como marca do constitucionalismo brasileiro, apesar de ser alvo de críticas – especialmente no sentido das dificuldades que a Carta impõe à estabilidade constitucional - pode representar um processo mais adequado para pensarmos a relação entre o político e o democrático nas fragmentadas e conflitivas sociedades do mundo atual, especialmente no que diz respeito à relação entre o

político e o democrático nas fragmentadas e conflitivas sociedades contemporâneas. A peculiaridade do processo constituinte brasileiro possibilita uma análise sobre os fundamentos políticos em um contexto de aprofundamento democrático, se afastando da ideia de soberania unitária ou de unidade nacional e enfatizando a perspectiva da cidadania e da pluralidade. Transferência da legitimidade política da ideia de soberania para a concepção de cidadania (Schnapper, 1998).

CAPÍTULO 1

OS SENTIDOS DA SOBERANIA E A COMUNIDADE DEMOCRÁTICA: UM DEBATE SOBRE UNIDADE E PLURALIDADE POLÍTICA

The demos is itself a political question

Robert Dahl

1.1 – Soberania e o *demos*: as delimitações do princípio majoritário

A delimitação da soberania política é aspecto essencial para se pensar a comunidade democrática. De fato, as possibilidades mais fundamentais de inclusão e aprofundamento democrático passam primeiramente pela forma como os parâmetros do político são configurados. Pensar o *demos* é, portanto, o objetivo desse primeiro capítulo. Tal delimitação precisa estar no centro do debate contemporâneo a respeito dos sentidos do democrático, já que é esse ato fundamental de fundação da cidadania que permite uma concepção de comunidade pautada na pluralidade ou a delimitação de uma comunidade excludente.

O autor Pierre de Rosanvallon afirma em seu livro *Democratic Legitimacy* que o vocabulário político utilizado para compreender e conceituar a democracia permaneceu inalterado ao longo do século XX (até a década de 1980) em algumas questões fundamentais como a representação, as eleições, as instituições, a burocracia. Poucas inovações teóricas foram produzidas no sentido de aprofundamento na compreensão dos princípios que sustentam o sentido do democrático em nossas sociedades atuais. Para o autor, o problema de tal estabilidade no campo da teoria democrática, seria o do distanciamento que acaba sendo produzido entre o que compreendemos como democracia e as transformações que esse paradigma político vem experimentando na prática social. A democracia não é um modelo fixo ou inalterável ao longo do tempo. Ao contrário, ela se mostra como um tipo de regime que incessantemente resiste a demarcações definitivas. Assim, analisá-la apropriadamente demanda um trabalho de investigação tanto teórica como prática, ou seja, a democracia é indissociável de um trabalho de exploração e de experimentação, de compreensão e de elaboração de si própria.

Nesse sentido, é importante reconhecer que alguns pontos essenciais que sempre foram considerados inquestionáveis na teoria clássica da democracia liberal passam a ser problematizados à medida que se reconhecem suas incongruências com os atuais cenários de experiências conjuntas. Alguns autores e escolas teóricas vêm questionando fundamentos

centrais que ao longo do tempo sustentaram o próprio sentido do democrático: o monopólio da representação (Dryzek, 2000; Leydet, 2004), o monopólio do Estado (David Held, 1995; Schnapper 1998) e o próprio arranjo majoritário (Young, 1989) são, alguns desses aspectos que passam a ser problematizados no contexto de construção e aprofundamento da democracia atual. É interessante notar que nesse cenário de transformação do democrático o que está em questão não são tanto os desenhos institucionais ou leis e representantes, mas a própria concepção fundamental do político, isto é, os marcos que caracterizam e conformam a convivência coletiva. Isso ocorre porque a narrativa democrática moderna gradativamente consolidou uma ideia de associação naturalizada entre representação e Estado, cidadania e nacionalidade, demarcando assim uma concepção de soberania indivisível, que precisa ser problematizada em um contexto no qual a pluralidade e a diferença adquirem centralidade cada vez mais significativa. Nesse contexto, há um questionamento da própria ideia e mesmo da possibilidade de pensarmos o “povo”:

Today, there is no simple identity between “the people” and the “greater number”, a definite, palpable mass of individuals. The boundaries of “the people” shift constantly [...] the term people no longer refers to a distinct body of individuals, but rather to a sort of *invisible generality*, a virtual image defined by the manifold negativities of the social. (ROSANVALLON, 2011, p.70)

A questão em evidência nesse contexto é a de que o “povo”, o “demos” cada vez mais deixam de ser um construto numérico dotado de características e materialidade específica e passam a ser compreendidos como uma gama de histórias, situações e posições fluidas, múltiplas e dinâmicas que precisam ser trazidas à tona e incorporadas na construção do político. Coloca-se ao pensamento democrático, nesse sentido, um profícuo paradoxo: como pensar a questão da unidade – uma ideia possível de coletividade – em um contexto contemporâneo no qual a própria concepção de soberania democrática parece repousar na tensão e fragmentação dessa unidade?

O que gostaríamos de apontar é que um dos aspectos pouco debatidos da chamada “crise da representação” atual passa pela dificuldade em resignificarmos o sentido da soberania popular e as consequências dessa categoria na própria possibilidade de participação e inclusão democráticas. Graham Smith (2010) refere-se a esse problema como a necessidade de reflexão sobre ‘quem possui o direito de participar’, isto é, quem pode ser contado como cidadão, como parte integrante do *demos*. O autor argumenta que é impossível pensarmos o tema das inovações institucionais na teoria democrática contemporânea sem antes desenvolvermos uma discussão sobre a questão fundamental dos limites da comunidade

política. Compreender a definição da soberania em sociedades democráticas é, por um lado, considerar a natureza e a legitimidade da própria participação, mas principalmente reconhecer que nos limites dessa soberania se institui e reproduzem-se contextos de exclusão e opressão.

É necessário considerar que sociedades democráticas não estão isentas de produzir e disseminar a desigualdade. De fato, o recorte político mais fundamental, ou seja, a delimitação da própria ideia de associação e comunidade dá origem a situações múltiplas e concretas de exclusão, nas quais grupos, indivíduos e minorias não são nem mesmo reconhecidos como sujeitos políticos, pessoas que não apenas “perderam disputas no interior do sistema, mas que nem, ao menos, podem fazer parte do mesmo” (Norval, 2009, p.298). O desafio da teoria democrática atual configura-se, portanto, não apenas em pensar maneiras efetivas de aprimorar a qualidade da democracia, nem somente em analisar processos de participação de certos grupos e perspectivas, mas é também promover a problematização da ideia de soberania, ou seja, colocar em debate uma concepção possível de povo e de unidade política em contextos de pluralização intensa da vida social².

Andrew Arato (2002) aponta que a história da democracia representativa é a história da inclusão, que é caracterizada por ele como o processo de redução da distância entre o ‘povo’ como soberania’ e ‘povo’ como construto legal. Cabe, assim, nos remetermos a essa problemática com maior atenção, já que analisar o tema da soberania no pensamento democrático evoca o princípio da liberdade como autonomia política, por meio da qual os membros da coletividade constituem deliberadamente as formas políticas da autoridade de maneira a organizar e institucionalizar suas vidas comuns. Os destinatários da lei tornam-se seus autores. Por isso, formular a soberania popular como poder constituinte é afirmar o valor democrático básico de autogoverno (Kalyvas, 2013).

No entanto, tal ideia de autogoverno não tem sido o foco para a compreensão da soberania no desenvolvimento da teoria política moderna. É importante ressaltar que a concepção de soberania construída no imaginário ocidental é pautada na ideia de controle e poder unitário do Estado. O soberano concentra sobre si o poder de decisão e, por essa razão, a única alternativa ao poder soberano é a anarquia – o estado de natureza. Assim, o elemento central da soberania é a posse da autoridade suprema, coercitiva e inquestionável, como revela o conhecido legado da definição desse conceito nos escritos de Jean Bodin e Thomas Hobbes.

² Richard Bellany (2006) aponta que a estratificação no âmbito social não se configura como única expressão de questionamento à soberania política no contexto democrático. Os Estados Nacionais passam a ter de reconhecer na contemporaneidade um tipo de soberania legal e institucional exercida por vários atores domésticos e internacionais que se organizam e são legitimados por parâmetros completamente distintos daqueles que sustentam o estado. Mais que isso: não apenas demanda-se um reconhecimento desses novos tipos de autoridades, mas por diversas vezes os Estados precisam se relacionar e negociar com elas para agir.

Na perspectiva do primeiro, o soberano é um “comandante não comandado”. A relação política essencial é vertical entre “ele que comanda” e “ele que deve obediência”, ou seja, entre monarcas e súditos, governantes e governados (Bodin, 1992, p. 49). A soberania concebida nos termos de Bodin é indivisível e não pode ser rebaixada ou sobrepujada. Seu compromisso com a primazia do comando coercitivo sugere uma concepção estadista e estática de soberania, a qual consiste em uma força repressiva, emanada de cima, hierárquica e unitária. A teoria política de Hobbes, embora apresente uma complexidade conceitual mais profunda que a de Jean Bodin, reforça uma concepção de soberania absoluta e indivisível. O pacto social que dá origem à política, ao Estado e à soberania consiste exatamente no ato de concessão total da liberdade e vontade individual em favor da autonomia do soberano, que passa a agir a partir de uma autoridade sem limites. De acordo com Hobbes sem a alienação total dos indivíduos ao soberano, o pacto social perde seu sentido inicial, isso é, a garantia de segurança e conservação dos homens:

Se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade como proteção contra todos os outros [...] A única maneira de instituir um poder comum é conferir todo o poder dos homens a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades a uma só vontade. (Hobbes, 1999, p.141 e 144).

O fato dessa perspectiva unitária e absoluta de soberania ter se tornado aquela mais difundida no pensamento político moderno fez com que as discussões sobre soberania se tornassem extremamente raras no campo da teoria democrática contemporânea. Autores como Judith Sklar (1969) ou Michel Foucault (2007) apontam que o termo ‘soberania’ no pensamento político moderno, mal parece ter qualquer outro significado além do de monarquia absoluta³. Outro autor, E. Kantorowicz (1955) é ainda mais incisivo ao identificar uma relação política-teológica da soberania moderna, afirmando que a nação moderna tomou o lugar do Príncipe, “mas não antes do próprio Príncipe ter ocupado o lugar pontifical do Papa e do Bispo” (Kantorowicz, 1955, p. 67). Nesse sentido, não é de se estranhar que na configuração do pensamento democrático moderno a lógica da soberania indivisível se cristaliza no lugar simbólico da própria ideia de povo. Poderia se apontar uma substituição da dominação do Um para a dominação dos Muitos, o que representa uma soberania que, embora popular, ainda carrega características em comum com a concepção absoluta e unitária.

³ Michel Foucault analisa esse fato ao afirmar que na teoria política “ainda não foi cortada a cabeça do rei”. Para ele, o pensamento político moderno não teria conseguido se desvencilhar da ideia de soberania e poder apenas como repressão e exclusão, e presente somente no lugar do Estado, do governo e do governante. É o que ele chama de ideia “jurídico-discursiva” de poder e da soberania.

Para Rousseau, por exemplo, a soberania popular é em sua essência o que deve ser. Ela nasce de um pacto moral que une os indivíduos em comunidade e que só é legítima porque a partir desse momento todo poder emana dessa soberania, independente da forma de governo. Porém, por ser a fonte de legitimação do poder político, essa soberania não pode ser dividida e nem representada. Para Rousseau não pode existir mediação entre a vontade da soberania e as decisões políticas. No *Contrato Social* o autor aponta que o ato de associação produz imediatamente o corpo político, instituindo assim, uma vontade geral que sempre expressa o interesse público e os caminhos mais adequados para a vida social. A vontade geral, nesse sentido, é tão importante para Rousseau que as opiniões e ideias dissonantes chegam a ser vistas como erros, como desvios do interesse público soberano: “a vontade geral é sempre certa e tende sempre à utilidade pública [...] importa, pois, para alcançar o verdadeiro enunciado da vontade geral, que não haja no Estado sociedade parcial” (Rousseau, 1999, p.92).

A dominação de “muitos”, nesse sentido, parece constituir um dos marcos normativos do sentido democrático na modernidade. Se tomarmos a revolução francesa como um desses momentos de delimitação da política democrática moderna é possível analisarmos esse fato de forma clara⁴. Baseada na gramática republicana de Rousseau, os franceses repudiam a concepção de soberania do rei e colocam em seu lugar a chamada soberania do povo. O corpo político deixa de ser unido por uma força transcendente e externa e passa a fundar sua unidade em sua própria existência enquanto povo. A premissa é a de que um pacto de submissão não funda um governo legítimo, só é legítimo o corpo político que institui a si próprio. Se na monarquia o rei era capaz de encarnar a identidade da coletividade, no moderno modelo republicano tal identidade torna-se “desencarnada”, ou seja, não há figura transcendente alguma capaz de constituir a unidade coletiva. Desse modo, se consolida um novo paradigma de compreensão da política, extinguindo de seu interior a possibilidade de fundar a unidade coletiva por qualquer instância que se encontre fora da própria comunidade. A partir dessa concepção republicana da democracia, o grande marco simbólico é o de que a fonte de autoridade e de ordenamento da esfera coletiva passa a repousar-se no próprio povo, no fato da totalidade e na unidade da soberania de todos (Lefort, 1991).

A grande questão a ser enfatizada é a de que o ideal da soberania popular estabelece um fundamento normativo do democrático que se pauta na ideia de maioria como fonte

⁴ De acordo com Bignotto (2010) nossa ideia de corpo político democrático e de identidade nacional deve muito a esse marco da história ocidental, que institui princípios de interpretação e estruturação da vida coletiva capazes de ressoarem por diversos processos de organização política nacional na modernidade.

primeira da legitimidade política. Aspectos como a preocupação com os limites da comunidade, a valorização de uma identidade coletiva e a própria construção do Estado Nacional apontam no sentido de que no contexto moderno a soberania democrática incorpora um sentido conceitual, jurídico e institucional de formação de unidade, ou do reconhecimento e consolidação da generalidade. No contexto republicano francês, como já discutimos, a busca pela unanimidade é claramente o fundamento da soberania popular. A delimitação da cidadania e da própria política nesse momento é diretamente relacionada à busca pelo sentido nacional, pelo pertencimento e integração de cada indivíduo à vontade coletiva maior. De fato, a vontade geral adquire nesse contexto francês uma relevância tão grande que autores como Hannah Arendt ou Claude Lefort apontam para a formação de um “absoluto” soberano que, embora se expresse na ideia democrática de povo, não perde seu caráter “despótico” e até mesmo de violência, resquícios da própria monarquia absolutista. Na França, a Vontade Geral - princípio político que unificava as vontades individuais colocando-se acima de todas elas como um absoluto - substituiu a Vontade do monarca absoluto (Adverse, 2012). A busca pelo ‘Um’ constituído na ideia de nação repousa sobre um princípio de busca por uma unidade restrita e homogênea no plano político e social, capaz de propiciar um contexto violento de perseguição à diversidade.

As soluções para as perplexidades da fundação, o estabelecimento de uma nova Lei e o fundamento de um novo corpo político não havia resultado e nem poderiam resultar no estabelecimento de uma república no sentido do ‘império das leis e não de homens’, pois [a revolução francesa] substituiu a monarquia, ou o governo de um só, pela democracia, ou o governo de muitos [...]. O princípio majoritário é inerente ao processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, está presente em todas as formas de governo, incluindo o despotismo. (Arendt, 2006, p.155)

A crítica aos ‘riscos’ da soberania unitária republicana - tal como analisado por Arendt - representa um dos principais aspectos a partir do qual o liberalismo moderno pôde se desenvolver. A construção da generalidade liberal desloca o foco da busca pela instituição de um poder unívoco e indivisível do povo, para pensar as possibilidades de uma soberania constituída pela garantia de direitos e liberdade dos indivíduos. Nesse sentido, os indivíduos são concebidos politicamente como “unidades contábeis” e a lógica agregativa de formação da vontade, passa a substituir a ideia da soberania popular uniforme e homogênea, pela soberania traduzida no mecanismo de representação política. O “lugar do poder” estaria, pois, desvinculado de um corpo, de materialidade. Esse seria o lugar da soberania popular e sua ocupação só poderia ser provisória e instável.

A legitimidade democrática, portanto, deixa de estar depositada na consolidação de uma identidade coletiva e é pensada a partir da ideia do procedimento burocrático estatal, bem

como na instituição do sufrágio universal. É importante ressaltar que a ideia de laço social não deixa de estar presente no paradigma liberal, mas ao invés de ser concebido como um contrato político entre indivíduos capazes de ativamente fundar o corpo coletivo, é interpretado como um processo neutro e ordenado de competição social. As garantias formais das liberdades de crença, expressão e associação exercidas em uma esfera pública autônoma, juntamente com um corpo burocrático estatal eficiente permitiriam, pelo menos em princípio, que os resultados eleitorais pudessem refletir a ‘vontade popular’ e que a opinião pública fosse constantemente levada em consideração pelo próprio governo (Beetham, 1991). O liberalismo, portanto, marca uma virada paradigmática na relação entre soberania e democracia, contrapondo-se à perspectiva republicana moderna. É preciso analisar, assim, de que maneira a noção de laço social pode ser constituída nesse contexto de oposição a uma tendência homogênea e unificadora de concepção do corpo político. Desse modo, torna-se relevante compreender os fundamentos do chamado pluralismo liberal, bem como de sua expressão na burocracia e nas instituições políticas.

1.2 – O *demos* liberal e as desigualdades naturalizadas

O pluralismo liberal, não ignora a necessidade de um equilíbrio entre unidade e diversidade, entre as partes e o todo. Porém, o foco desse paradigma político é evitar os perigos da soberania unitária e indivisível do legado republicano – especificamente aquele pós-revolução francesa. Para os pluralistas liberais idealmente a sociedade democrática se organiza “em torno do princípio da melhor e mais eficiente acomodação entre as diversas formas de vida legítimas (Galston 2002, p.119)”. Isso significa que a autonomia individual só é efetivamente alcançada na medida em que existem opções de vida diversas à disposição do indivíduo como um leque conflitivo de perspectivas e considerações. Isaiah Berlin, no consagrado “Four essays on Liberty” (1969), desenvolve uma rica e vigorosa defesa do pluralismo liberal como base para a organização política em contextos democráticos. O ponto de partida para o autor é a crítica a uma visão monista de política e sociedade. Para ele, a concepção de uma comunidade pautada nas categorias de unidade e coesão seria incoerente com a diversidade social pulsante de interesses e modos de vida, reduzindo a interação social a uma estrutura estatal coercitiva e violenta:

Já que alguns valores individuais podem ser intrinsecamente incompatíveis uns com os outros, a noção mesma de busca por um padrão social unívoco, no qual todos possam se relacionar harmonicamente, é um ponto de vista falso desde sua concepção, pois ignora a maneira como a realidade se configura (Berlin 1969, p.12, tradução própria).

As democracias liberais seriam, assim, sistemas compatíveis com os aspectos imponderáveis da coexistência social, que seriam a liberdade dos indivíduos e a luta por se estabelecerem nos inúmeros espaços de competição social. Berlin aponta que são as liberdades negativas aquelas que incorporam o grande valor para a convivência dos indivíduos e sua relação com a própria esfera política. Por liberdade negativa entende-se que “ser livre” é estar liberado das possíveis imposições da esfera pública, ressaltando um espaço não público, insuscetível de interferência dos poderes políticos governamentais. Se, por um lado, as liberdades positivas indicam a vontade do indivíduo em agir, em buscar ativamente sua autonomia, o domínio das liberdades negativas pressupõe um espaço de não interferência por parte do Estado no que diz respeito às ações e desejos individuais⁵. Por meio dessa distinção conceitual na ideia de liberdade, o autor realiza também uma clara separação simbólica entre o paradigma democrático e liberal: o democrata rejeita que o soberano não seja o povo; o liberal rejeita que o soberano seja absoluto. Compreende-se, portanto, que a associação moderna entre liberalismo e democracia para Berlin não é uma aproximação naturalmente dada e para que as democracias possam efetivamente limitar o poder do soberano torna-se essencial a garantia imprescindível na produção dos direitos individuais, entre os quais se destacam o direito à vida, à liberdade e à propriedade – premissas essas fundamentais desde o precursor pensamento liberal de John Locke.

Sendo assim, as práticas, as leis e as instituições democráticas são configuradas por meio de ideais como a prevalência do indivíduo perante o Estado, a existência de direitos humanos naturais e inalienáveis, o constitucionalismo, a existência de eleições livres e periódicas, o sufrágio universal e a representação política. Esse conjunto de premissas é responsável por delinear a forma como os sistemas políticos democráticos se substanciam na realidade institucional. Sendo assim, é possível dizer que a política sob o paradigma liberal é concebida como um meio para que os indivíduos tenham as garantias e liberdades necessárias para organizar e gerenciar suas vidas privadas da forma que melhor lhes convêm. Na vida em sociedade, portanto, a democracia liberal caracteriza-se por sua função marcante de proteção do bem-estar individual por meio da garantia de uma dinâmica coletiva adequada para a manutenção dos direitos e interesses dos indivíduos.

⁵ Embora o autor realize uma separação entre as duas concepções de liberdade é importante ressaltar que entre os dois conceitos coexiste uma ideia de distinção, mas não necessariamente de contrariedade. Com efeito, a liberdade negativa poderia ser pensada como um limite à liberdade positiva, de certo modo regulando o alcance desta, mas de forma alguma suprimindo-a. Já a liberdade positiva poderia ser pensada como princípio de ação, por assim dizer, que visasse o incremento quer de maiores espaços de liberdade negativa quer, pura e simplesmente, da sua salvaguarda.

Nesse sentido, fica clara a concepção possível do paradigma democrático-liberal em relação à própria ideia de coletividade. O espaço público é aquele no qual impera a igualdade de direitos, oportunidades e condições, enquanto desloca-se para a vida privada a teia múltipla de ação e competição individual, em um contexto pluralista que é liberado de interferências e imposições estatais. Em oposição a uma ideia de soberania popular unificada, totalizante e transcendente – como acabou se caracterizando o republicanismo da revolução francesa - a democracia liberal propõe a instituição de um poder do povo, que efetivamente tenha seus fundamentos na soberania popular, mas que não se traduza na busca por uma identidade fixa ou única. A igualdade, nesse contexto, é uma igualdade de cidadania que se concretiza no espaço público por meio da conquista constitucional de direitos e participação nos processos de escolha dos representantes. Edificaram-se os expedientes modernos de constituição e vinculação a uma comunidade política regida por princípios universais e por mecanismos públicos de produção de legitimidade. A cidadania liberal constitui, assim, a cristalização institucional desses novos sentidos de solidariedade abstrata e generalizada (Lavalle, 2003).

A soberania possível ao contexto liberal seria, nessa perspectiva, uma soberania agregadora, pautada na construção de uma esfera pública procedimental que não exija do ‘povo’ uma atuação política que prejudique seus compromissos, experiências e responsabilidades desenvolvidas no espaço privado. O argumento que norteia essa perspectiva é o de que se a política e seu aparato institucional adquirirem prerrogativas mais ampliadas, há um perigo notório de que o fundamento básico do liberalismo seja ferido, isto é, a violação da liberdade que permite que indivíduos se associem de acordo com suas próprias preferências e cultivem as formas de vida que desejarem (Barry, 1998). A representação seria um mecanismo para a organização de um governo democrático eficiente e regulador.

John Rawls procura distanciar-se dessa concepção minimalista da democracia liberal, enfatizando que o liberalismo político configura-se como o regime de governo democrático capaz de estabelecer fundamentos de estabilidade e justiça em torno de uma sociedade plural e diversificada. No liberalismo político as inúmeras concepções culturais, religiosas e filosóficas de indivíduos livres e iguais podem conviver em um contexto democrático pacífico. Para que isso ocorra é preciso reconhecer que nenhuma doutrina abrangente sozinha é apropriada enquanto concepção política para um regime. Para Rawls, os princípios fundamentais expressos na constituição de uma sociedade política são os elementos primordiais capazes de garantir um bom ordenamento da diversidade e pluralidade das nossas nações contemporâneas. É por meio da centralidade e prevalência de tais princípios em um

“consenso sobreposto”, que um governo político assegura mais que a simples legitimidade procedimental democrática, mas uma legitimidade que se fundamenta na garantia da justiça aos cidadãos no contexto de própria estrutura básica da vida social. Nota-se, portanto, que de acordo com Rawls a legitimidade do liberalismo político é constitucional - repousa na universalidade da Constituição e não no poder de Estado. Ela está ancorada aos elementos fundamentais que propiciam um contexto de equidade e justiça entre os indivíduos e preserva suas diferenças e o direito a terem costumes, crenças e concepções distintas entre si no plano da existência privada.

A expansão desse status universal de pertença a uma comunidade política forneceu os expedientes predominantes para equacionar, no plano simbólico e político, as problemáticas da subordinação política e da integração social ao longo dos processos de alastramento da economia de mercado e de consolidação do Estado nacional. Mesmo em sociedades marcadas por diferenças socioeconômicas abissais, pela desigual efetivação do direito, pela vulnerabilidade dos direitos civis e por outras injustiças simbólicas, as tarefas da ordenação política e da incorporação social passaram pela edificação de tal cidadania homogênea e privatizante (Lavalle, 2003). É nesse sentido que se pode perceber um grave problema da perspectiva liberal. A tentativa de se evitar o conflito através da exclusão das diferenças como constitutivas da esfera política perpassa os esforços de organização em todas as esferas da vida social. A presunção de um espaço público equitativo através das leis, do direito e das normas desconhece o fato de que ainda que ignoradas, as diferenças não desaparecem das relações e práticas empreendidas no âmbito político. A insistência na neutralidade mascara as hierarquias, desigualdades e opressões que se reproduzem no espaço público.

A teoria feminista ao longo do século XX, nesse sentido, buscou romper com a neutralidade liberal, apontando exatamente o fato de que a naturalização das práticas de opressão privada de homens sobre mulheres foram constantemente reproduzidas nas relações políticas e de poder, o que durante muito tempo excluiu completamente a própria consideração da mulher como digna do status de efetiva igualdade e cidadania, além de impossibilitar a própria contestação e condenação dessas práticas de violência e dominação na esfera privada. A tradição clássica do liberalismo fortalece a associação com caráter de necessidade entre o espaço privado e uma divisão laboral de gênero, na qual às mulheres é reservada a vida no interior doméstico e aos homens a inserção na vida pública e sua visibilidade (Pateman, 1989). Tal associação, no entanto, busca ser desconstruída pelo feminismo, que defende a noção de que a divisão sexista e paternalista entre esferas públicas e

privadas é, de fato, produto de arranjos políticos e culturais, envolvendo hierarquias simbólicas constituídas historicamente.

Além do fortalecimento e obscurecimento de desigualdades simbólicas, pode-se apontar que tal contexto de neutralidade formal do liberalismo é capaz de impactar fortemente a questão material, isto é, a distribuição econômica e as assimetrias recorrentes reproduzidas nessa esfera. Nancy Fraser, por exemplo, demonstra essa preocupação básica no conhecido debate com Axel Honneth, ao enfatizar a redistribuição econômica como ponto ainda central das lutas e movimentos populares, decorrentes de contextos de exploração e precariedade nas relações sociais e de trabalho nas sociedades contemporâneas. Ela chama a atenção para o campo da economia na construção de conflitos emancipatórios, defendendo a centralidade da esfera da produção na construção de uma sociedade mais justa. Além do óbvio problema da pobreza e da exploração, que marcam o cotidiano das democracias liberais, Dominique Schnapper (1998) aponta para um processo de “mercantilização” da política, onde uma cidadania “econômica e social” passa a ser para muitos, a autêntica cidadania moderna. Valores estritamente políticos são raramente lembrados em defesa das democracias ocidentais. Mais frequentemente, o sucesso das mesmas é concebido pela sua capacidade em criar e difundir riquezas. De fato, a tão prezada liberdade de mercado e livre-concorrência, representam princípios que vêm acelerando a concentração de riquezas e fortalecendo a associação entre governos e elites econômicas, constituindo um contexto já criticado por Shattschneider ainda na década de 60: “The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent” (Shattschneider 1960, p.35).

O que é possível extrairmos desse debate é o de que a neutralidade liberal não ignora o fato da diversidade no interior social, mas a exclui como parte integrante da possibilidade mesma de constituição da esfera pública. A política liberal pluralista respeita as diversas esferas de associação humana, mas não contempla a si própria como o fundamento para essas atividades (Galston, 2005). A dinâmica entre pluralidade e unidade, nesse sentido torna-se compartimentalizada, ignorada, em detrimento de uma ficção de harmonia e de coexistência pacífica e igualitária dos indivíduos no contexto político.

O filósofo francês Jacques Rancière realiza uma crítica importante a essa concepção de soberania consolidada nas experiências liberais modernas. Para o autor, a implantação de uma cidadania universal no contexto do liberalismo é, de fato, o estabelecimento de uma “política que subtrai a si mesma”. Esse termo frequentemente utilizado na obra do filósofo

indica que todo o aparato e estrutura de instituições, distribuição de direitos e concessão de benefícios sociais apresenta um objetivo específico: a garantia de pacificação das tensões e contradições da vida em sociedade. A pacificação artificial da multiplicidade presente na experiência conjunta seria, para o autor, a realização da utopia liberal de um possível auto-ordenamento racional da esfera social, que se expressa no exercício concreto de anulação de suas próprias divisões e conflitos:

A pacificação da política depende de um novo tipo de socialização, descrito como igualdade de condições, oferecendo, assim, uma solução providencial para a regulação da relação entre política e sociedade. O que nem mesmo o mais sábio político poderia alcançar [...] é idealmente consolidado pela tendência de equalização das condições. (Rancière, 2007, p.20)⁶.

A igualdade de condições liberal, nesse sentido, teria como principal função retirar as contradições do espaço público (que acabam sendo concebidas como patologia social), por meio da própria ordenação e normatização das desigualdades. O controle e disciplina da multiplicidade caracteriza um contexto de vinculação coletiva no qual não há espaço para o livre fluxo do dissenso. O deslocamento dos confrontos de ideias, modos de vida e experiências para o espaço privado é o movimento primordial realizado em sociedades liberais, que visam garantir assim, o predomínio da normalidade, da generalização de um tipo de indivíduo que vive em um permanente universo de liberdade individual, escolhas e consenso consigo próprio. Rancière denomina esse cenário de controle e contenção como o domínio da ‘polícia’ em contraposição à própria realização da política.

A polícia, nesse sentido, seria uma constituição simbólica do social que parte de uma premissa forjada de harmonia da vida em comunidade. O domínio policial se fundamenta na distribuição e produção de papéis e funções, com atores exclusivos responsáveis por colaborarem para a manutenção do ordenamento. A polícia não deixa espaço para a tensão, já que nem mesmo reconhece as dinâmicas e processos cuja origem encontra-se fora dessa ordem reconhecida e disseminada. Nesse contexto, a sociedade é constituída por grupos dedicados a modos de ação determinados, em lugares específicos, com funções delimitadas. Nessa adequação de funções, lugares e modos de ser, não há espaço para a contradição, para o paradoxo. É na exclusão daquilo que ‘não aparece’ que se encontra o princípio fundamental

⁶ The pacification of the political depends on a new sociality, described as an equality of conditions, which offers a truly providential solution to the regulation of the political-social relation. What the cleverest politician could never achieve [...] is accomplished by the providential tendency for conditions to be equalized.

da lógica da polícia e que marca as práticas estatais no contexto do liberalismo (Rancière, 2001).

A democracia liberal, portanto, caracteriza-se por constituir um princípio de soberania imanente, pautado sobre a ideia de uma comunidade de indivíduos agregados através de regras e instituições, que retiram e limitam constantemente o caráter conflitivo e indeterminado da vida conjunta, buscando instituir um contexto racionalizado e aparentemente harmônico nas diversas esferas das relações sociais. A imanência se expressa aqui por meio da concepção de que a sociedade, através de regras universais bem compreendidas, torna-se capaz de se auto-organizar, garantindo assim uma valorizada estabilidade social⁷. Essa repulsa à indeterminação e ao conflito, tal como expressa o modelo liberal de organização social, é o ponto de partida para entendermos a crítica de Hannah Arendt e Claude Lefort à tal perspectiva, bem como para analisarmos a concepção possível do *demos* e da comunidade política desenvolvida pelos pensadores, concepção essa capaz de trazer à tona uma ideia de pluralidade democrática que precisa ser trabalhada com atenção.

1.3 – A soberania como pluralidade: a contribuição de Hannah Arendt e Claude Lefort

A construção de uma ideia de soberania democrática durante muito tempo esteve restrita ao dualismo presente no pensamento político moderno: por um lado, delimitou-se uma soberania republicana unitária e generalizante e, por outro, uma concepção imanente e agregativa do *demos* liberal. Na primeira concepção, ainda permeada pela herança conceitual do absolutismo, o problema pode ser identificado nos excessos homogeneizantes decorrentes de uma expectativa de unidade forte como base para a delimitação da soberania democrática. Já na perspectiva liberal, a soberania é concebida como atomizada e imanente: a pluralização política é acompanhada de um individualismo minimalista e privatizante, o qual naturaliza desigualdades ao evitar lidar com o conflito e a imprevisibilidade inerentes à ação conjunta do espaço público. No entanto, a partir da metade do século XX, é possível identificarmos um movimento de ruptura com esses dois polos do pensamento político moderno, procurando delimitar uma noção de soberania pautada pela ideia de pluralidade. De fato, o que pretendemos mostrar é que o referido termo traz em si uma riqueza e complexidade conceitual

⁷ Carl Schmitt (1927) é um ator que aprofunda a crítica ao liberalismo principalmente a partir da ideia de imanência. Para esse autor as sociedades liberais modernas estão destituídas de qualquer fundamento normativo claro; a lógica de sua organização assenta-se sobre uma série de técnicas e processos que não proporcionam a existência de qualquer tipo de identidade compartilhada, mas que promovem a mais intensa neutralização. A lógica da neutralidade liberal, portanto, tornar-se-ia incapaz de qualquer justificação normativa da existência empírica e se fecharia para a realidade concreta, apoiando-se na ficção de que seria possível abranger a totalidade das situações concretas no interior dessa dinâmica discursiva

capaz de transcender ao dualismo redutor que conformou as concepções do *demos* no pensamento político moderno. Pensar a soberania como pluralidade demanda uma ruptura com a clássica divisão entre governantes e governados ou na dualidade entre domínio e submissão.

Pluralidade é o conceito central na filosofia política de Hannah Arendt e, por essa razão, é muito importante nos termos no pensamento da autora como fundamento para uma reinterpretação da ideia de soberania a partir da concepção de pluralidade. Tal centralidade se torna evidente nos seguintes argumentos:

a política baseia-se na pluralidade dos homens. A filosofia e a teologia sempre se ocupam *do* homem por isso não encontraram nenhuma resposta filosoficamente válida para a pergunta ‘o que é política?’ [...] A política trata da convivência entre diferentes, o homem é a-político. A política surge no *entre-os-homens* [...] A política surge no intra-espço e se estabelece como relação. (ARENDR, 2006, p.22 e 23)

Se a política se desenvolve no espaço *entre* os seres humanos e se estabelece como relação, fica claro que para Arendt a construção de um *demos* efetivamente político é impensável fora da experiência conjunta do espaço público. O problema seria o de que na modernidade o caráter público das relações políticas acaba sendo ofuscado pela lógica utilitária e individualista da esfera privada. No livro *A condição humana*, a autora afirma que as condições de possibilidade do exercício da política no presente haviam atingido seu máximo grau de obscurecimento. Para ela, a lógica liberal representativa, tal como instituída, transforma a política em um processo técnico minimalista, baseado na competição de interesses privados entre as elites partidárias, além de conceber o indivíduo como mero consumidor de benefícios - ao invés de cidadão capaz de ação e autonomia.

O fundamento normativo por trás dessa realidade é o de que a esfera da política existe em função da liberdade individual. Porém, tal liberdade é compreendida em termos da liberação do indivíduo de entraves para o desenvolvimento de suas atividades privadas. Logo, o espaço público é esvaziado da ação de cidadãos e substituído por processos técnicos, burocráticos, administrativos e econômicos – que apesar de importantes na organização da vida social, não trazem consigo o potencial de transformação presente apenas no exercício da ação conjunta. O que decorre disso é que os indivíduos se resguardam cada vez mais no isolamento da intimidade, indiferentes ao mundo em comum que os rodeia e preocupados com o que Arendt denomina de processos naturais de sobrevivência, que na contemporaneidade se traduz na lógica consumista imediata. Essa alienação do mundo representa, portanto, a vitória do animal laborans, da lógica de que nada é mais importante do que os processos que garantem a manutenção da vida, gerando conseqüentemente, o fim de

um espaço público que se constitui para além das necessidades individuais e que permite a existência de uma liberdade coletiva, capaz de instituir mudanças e novos começos.

Hannah Arendt propõe, diante desse quadro, uma reinterpretação do espaço público e dos princípios democráticos a partir de termos distintos daqueles propostos no modelo liberal. O ponto de partida é a consolidação de uma ideia de pluralidade que seja fundada em uma perspectiva efetivamente pública. De acordo com a autora, isso significa incluir a diversidade em um espaço político. Para ela a condição especificamente humana é o fato de que “ninguém é exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir” e por isso a política é a possibilidade de que essa pluralidade seja explorada em toda sua potencialidade; é o modo pelo qual os indivíduos se manifestam uns aos outros e podem plenamente compreender, serem compreendidos e enxergarem o mundo que os rodeia de forma mais ampla - pautado não apenas em uma única visão individualizada, mas por múltiplas perspectivas.

Nesse sentido, o mundo público – e por conseguinte, a própria comunidade política - só pode ser constituído a partir da multiplicidade de opiniões e de pontos de vistas. Isso porque é na diferença entre os indivíduos que se torna possível encontrar o que existe em comum entre eles. A autora explicita esse fato de maneira bastante clara em *A condição humana*, mostrando como o espaço político nasce entre as pessoas quando estas se reúnem em liberdade trazendo consigo suas singularidades e sua própria maneira de ver e de se portar no mundo. De acordo com ela, a visibilidade é o que constitui a realidade das coisas. Tudo aquilo que aparece e é compartilhado em público entre os cidadãos, pode ser visto e ouvido por todos, e toda essa exposição acaba por revelar aspectos que nunca poderiam ser revelados se não fosse tal aparição pública. É a variedade de perspectivas e de pontos de vistas que permitem que um mesmo objeto, ou que uma mesma situação se torne mais completa e verossímil do que se permanecesse escondida da luminosidade pública. Essa metáfora, utilizada constantemente por Arendt, da intensa “luz” da esfera pública decorre justamente do fato de que o mundo se abre de maneira diferente a cada pessoa e é na reunião e discussão dessas diferentes experiências, que o mundo pode ser mais plenamente conhecido, ou mais completamente abarcado. Ou seja, apenas na pluralidade humana e na plena manifestação de tal pluralidade que é possível enxergar mais claramente a realidade em toda sua profundidade e complexidade:

Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, de sorte que os que estão à sua volta sabem que veem o mesmo na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira mais real e fidedigna (...). A destruição do mundo comum é geralmente precedida pela destruição dos muitos aspectos nos quais ele se apresenta à pluralidade humana. (ARENDR, 2007, p.67)

Essa abertura para o mundo nada mais é do que a própria experiência política. A política permite aos indivíduos se moverem no “terreno sólido da realidade” e, conseqüentemente, a viverem na liberdade de conhecer e construir o mundo em suas mais diversas facetas. O espaço público da política permite que os indivíduos se aproximem – ao construírem um mundo em comum entre eles – sem, no entanto, se colidirem, ou seja, mantendo uma distância mútua que permite a manifestação de suas próprias singularidades e a manutenção da diversidade entre eles.

A política, nesse sentido, não se encontra de forma alguma nos próprios indivíduos envolvidos nessa dinâmica dialógica de desvelamento da realidade, ou seja, não é um dom interno de cada pessoa, mas sim se estabelece nesse espaço público que é formado quando essas pessoas agem conjuntamente. Entende-se aqui, a razão pela qual Arendt aponta a política como atividade puramente humana por excelência, aquilo que nos distingue de todas as outras espécies, se configurando como livre das leis da natureza, rompendo com a existência meramente cíclica da vivência física e biológica e dotada de potencialidade, de permanência e durabilidade que nenhuma outra esfera da vida possui: “É o caráter público da esfera política que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo”. (Arendt, 2007, p.65)

Esse espaço público se contrapõe ao o que a autora denomina de esfera privada da vida humana, esta compreendida como o espaço da necessidade, da força, da hierarquia e da naturalidade. Na esfera privada a condição de sobrevivência da espécie é aquela que delinea e determina suas principais características, a dizer o seu aspecto cíclico, volátil e fugaz. Na privacidade não há e nem pode haver a pluralidade, pois a lógica desse espaço é a da preservação da própria vida. Assim, não há construção de nada novo e durável, não há a possibilidade de adquirir uma permanência mundana para a vida, e nem de romper os laços das necessidades biológicas e da dinâmica cíclica dos processos vitais, imprimindo uma linearidade significativa que sobreviva à própria existência individual. O que se verifica na esfera privada é justamente a privação: mais especificamente é a privação da convivência com os outros, é a privação da possibilidade de ir a público e ser visto e ouvido por todos, e, portanto, é a possibilidade de perda de referência com a própria realidade⁸. Falta ao domínio

⁸ Não podemos, no entanto, interpretar esse espaço de privações como um espaço irrelevante na teoria arendtiana (BENHABIB 2003), já que a autora atribui importância fundamental a ele afirmando que a esfera pública não pode existir sem esse espaço privado, de modo que a supressão de um gera conseqüentemente o risco de perda do outro.

privado o elemento fundamental da vida política: falta o ‘outro’ para se dialogar, para se exercer a alteridade e para construir um mundo em comum, por meio da ação humana praticada por pessoas, sempre no plural. Apenas no espaço público que a política pode existir e propiciar um contexto de autonomia e transformação.

A política em Hannah Arendt fundamenta-se, portanto, no encontro livre, equitativo e imprevisível da pluralidade humana. O espaço coletivo, o vínculo entre os cidadãos, só pode existir quando nasce da expressão dessa diversidade. No entanto, não seria correto afirmar que o evento político arendtiano seja incapaz de adquirir formas mais duráveis. É importante perceber que embora a pluralidade seja a razão de ser da própria política, tal pluralidade dá origem a uma espécie de ‘corpo político’. O que a autora chama de “mundo comum”, de fato, revela a possibilidade de construção de uma unidade entre os indivíduos no contexto da esfera pública. A experiência conjunta estrutura-se, assim, como uma experiência dialógica e plural, mas ainda capaz de dar origem a algo permanente, que pode se consolidar na narrativa política e nas próprias leis e instituições. Essa unidade política não pode ser confundida com um novo tipo de soberania absoluta – tal como se deu no republicanismo pós-revolucionário francês – mas como uma experiência conjunta singular, que substitui a transcendência soberana pela autoridade constitucional, e que se renova pelo poder horizontal da ação popular, dinâmica essa ilustrada por Arendt na clássica análise sobre a revolução americana⁹:

[...] a capacidade humana de Constituição, de fundação e de construção do mundo concernem não tanto a nós mesmos e a nosso tempo na terra quanto a nosso “sucessor” e à “posteridade”. A gramática da ação: a ação é a única faculdade humana que exige uma pluralidade dos homens; e a sintaxe do poder: o poder é o único atributo humano que se aplica somente ao espaço mundano “entre” (*in-between*), pelo qual os homens estão mutuamente relacionados, unindo-se no ato de fundação em virtude do fazer e manter promessas, o que, no reino da política, pode ser a mais alta faculdade humana (Arendt, 1990, p. 175)

A autoridade soberana no contexto americano tem natureza política e não teológica. As leis limitam a ação ao mesmo tempo em que criam as possibilidades para que a mesma ocorra; elas garantem um espaço permanente onde os indivíduos podem agir em igualdade uns perante os outros. Ao mesmo tempo, esse corpo político escaparia a um reducionismo homogeneizante. Isso porque sua fundação não dependeria de uma identidade comunitária e

⁹ Avritzer (2006) realiza análise interessante sobre a dinâmica ação e institucionalização em Hannah Arendt, destacando que as duas dimensões estão em uma posição de tensão na obra arendtiana, e que essa tensão encontra uma solução parcial nos escritos arendtianos sobre a república nos Estados Unidos. Já Adverse (2012) desenvolve uma discussão teórica a respeito do tema soberania e autoridade no pensamento da filósofa. Seu principal objetivo é apontar uma interpretação peculiar de Arendt a respeito da secularização moderna e seus efeitos sobre a realização do corpo político. Mais uma vez a análise sobre a revolução americana é o objeto de análise do autor para mostrar a originalidade dos argumentos de Arendt no que tange ao conceito de autoridade e poder.

nem na reprodução de virtudes morais comuns a todos. A ação política da soberania constituída não poderia ser concebida como reativa a formação da comunidade. Ao contrário, “no pensamento arendtiano salienta-se a diferença entre os membros da comunidade e a forma de ação política é criativa, produzindo uma esfera de valores compartilhados” (Eisenberg, 2001, p.168). A identidade do *demos* é um *a posteriori* produzido na própria ação política.

Para Hannah Arendt, portanto, a dimensão do político é observada na ação conjunta que nasce da pluralidade. Essa perspectiva é resignificada pelo francês Claude Lefort e pode ser compreendida como uma interpretação que complementa e aprofunda essa dimensão plural de soberania. O fato é que a concepção de sociedade democrática para o autor destaca alguns princípios muito importantes para o desenvolvimento de uma concepção de *demos* pautado na ideia de pluralidade. A pluralidade a partir da perspectiva lefortiana pode ser interpretada menos como um fundamento que sustenta o político e mais como a constante e ativa vigilância para que esse espaço não seja simbolicamente ocupado de forma permanente por nenhum indivíduo, grupo ou ideologia específica. Para o autor, mais relevante do que buscar a representação ampliada dos diversos grupos e setores sociais no interior da vida pública é a garantia de que a vida coletiva terá preservada constantemente a dinâmica do embate, do choque de opiniões e de perspectivas diversas.

Lefort fundamenta-se na perspectiva fenomenológica de Merleau-Ponty para desenvolver sua concepção do político e de sua visão a respeito da construção da soberania democrática. Para ele, o político é o processo pelo qual a sociedade representa e compreende a si mesma, de modo que a dimensão institucional que organiza e coordena as relações sociais não pode ser a única considerada e valorizada na dinâmica de delimitação do *demos*. Isso significa que a dimensão simbólica da representação política torna-se aspecto primordial para Lefort na construção do sentido de comunidade democrática:

A constituição do espaço social, a forma da sociedade, a essência do que era outrora nomeado por Cidade é que está em causa com esse acontecimento. O político revela-se, assim, não no que se nomeia por atividade política, mas nesse movimento de aparição e ocultação do modo de instituição da sociedade. (LEFORT, 1991, p.26)

Se para o autor a categoria do político se expressa nos princípios que fundamentam a sociedade, assim como no que eles representam para a própria comunidade, então a construção da soberania democrática é, antes de tudo, fundada no esforço capaz de instituir a “um modo de coexistência” específico para essa forma de sociedade. A crítica de Lefort ao liberalismo é, portanto, pautada no argumento de que o espaço político é um espaço dotado de sentido constituído pelo próprio fato da associação coletiva e, por essa razão, não pode ser

compreendido e organizado de modo a retirar esse elemento imprevisível da experiência conjunta. A soberania democrática precisa ser capaz de incorporar a dinâmica plural, conflitiva e agonística presente na indeterminação do espaço público.

De acordo com Lefort, a tentativa de eliminação desses elementos, através da instauração de uma sociedade absolutamente normatizada e “harmonizada” pelas instituições e direitos, gera uma supressão do político e, conseqüentemente, retira a possibilidade de instituição da democracia. O modo como as chamadas democracias liberais acomodam a questão da diversidade e das diferenças é caracterizado por um processo constante de privatização das mesmas. Desse modo, os indivíduos são concebidos como “unidades contábeis” e a lógica agregativa de formação da vontade conforma uma ideia da soberania popular fragmentada, que de acordo com Lefort, não se preocupa com a delimitação do vínculo político propriamente dito e, por conseguinte, impede o estabelecimento de um processo de construção de uma soberania efetivamente democrática, que possa abranger o confronto, promover a inclusão e, principalmente, ser caracterizada pela indeterminação.

Embora a crítica ao liberalismo tenha espaço importante nas reflexões de Lefort, ela não é a única realizada pelo autor quanto à concepção possível de soberania no pensamento democrático. Se por um lado, o autor critica a fragmentação e despolitização promovidas pelo liberalismo, por outro, ele preocupa-se enormemente com a possibilidade republicana de materialização concreta da ideia abstrata de povo. Nesse sentido, embora seja necessária para a soberania democrática a incorporação da imprevisibilidade fundante da diversidade, ela precisa também se afastar constantemente da busca por uma identidade fixa e totalizante da vontade popular. É preciso nos deter nessa questão.

Pensar a democracia na modernidade passa invariavelmente para Lefort, pela análise da Revolução Francesa, que para ele constitui o grande marco da própria política moderna. De acordo com nosso autor, tal revolução estabelece uma nova concepção de comunidade política. Baseada na gramática republicana de Rousseau, os franceses lançam fora a concepção de soberania do rei e colocam em seu lugar a chamada soberania do povo. O corpo político, nesse sentido, deixa de ser unido por uma força transcendente e externa e passa a fundar sua unidade em sua própria existência enquanto povo. A premissa é a de que um pacto de submissão não funda um governo legítimo, só é legítimo o corpo político que institui a si próprio (Bignotto, 2010). Se na monarquia o rei era capaz de encarnar a identidade da coletividade, no moderno modelo republicano tal identidade torna-se “desencarnada”, ou seja, não há figura transcendente alguma capaz de constituir a unidade coletiva. Desse modo, a república emerge como um novo paradigma de compreensão da política, extinguindo de seu

interior a possibilidade de fundar a unidade coletiva por qualquer instância que se encontre fora da própria comunidade.

O problema nessa dinâmica ocorre quando essa soberania popular torna-se consolidada como vontade absoluta do Estado: poder concreto e inquestionável exatamente por ser considerado como uma representação substantiva da ideia de povo. Lefort delimita exemplarmente esse contexto através da análise do terror revolucionário pós-Revolução Francesa. A análise do discurso de Robespierre revela o tom primordial que norteia o processo revolucionário francês - a imagem recorrente é a de que a partir daquele momento funda-se a pátria, constitui-se o povo, de modo que são exatamente a pátria e o povo as instituições soberanas da nova constituição social. A fala desse revolucionário - reproduzida por Lefort - desvela a lógica de que a vontade popular da pátria é superior à de qualquer indivíduo: “não, não queremos privilégios; não, absolutamente não queremos ídolos” (Lefort, 1991, p.82).

O princípio da igualdade, nesse sentido, é concretizado no fato de que não há indivíduo algum capaz de se sobrepor à vontade da nação. De fato, nas palavras de Robespierre há uma identidade profunda entre as instituições nacionais e o próprio povo, pois se há a instituição de uma unidade coletiva homogênea, a ação dos líderes nada mais seria que um reflexo da vontade popular. Sendo assim, é possível entender o período do terror na Revolução francesa como a tentativa de construção do fundamento simbólico da nova república, fundamento esse estruturado na ideia de que a pátria, em sua igualdade profunda, é que ocuparia o lugar do poder.

É notório para Lefort que a associação concreta entre a soberania popular e o Estado cria um perigoso contexto no qual a pluralidade e liberdade democráticas são profundamente suprimidas e um fenômeno como o totalitarismo torna-se possível. A soberania homogênea, conformada pela vontade popular que se materializa no Estado, impede qualquer expressão divergente e autônoma por parte do indivíduo, configurando um contexto de unidade implacável. A questão que se coloca, portanto, é a de como evitar tanto a privatização liberal da vida política e ao mesmo tempo impedir a criação de um absoluto popular soberano? Como é possível, na perspectiva de Lefort, pensar a lógica democrática, se essa não apresenta nem uma definição fixa e unificadora, mas ao mesmo tempo não pode ser concebida fora da dinâmica coletiva do político¹⁰?

¹⁰ O autor, inclusive, aponta que a perspectiva do político presente em Hannah Arendt, na qual a pluralidade é o fundamento na constituição de um ‘mundo em comum’ entre os indivíduos, ignoraria uma compreensão mais profunda a respeito dos perigos da busca pela unidade coletiva. Embora o mundo em comum

Para ele, a resposta para esse paradoxo passa pela compreensão do “lugar do poder”. De acordo com Lefort, a democracia baseia-se no fato de que o poder não é apenas um espaço ou função institucional, mas antes de tudo é uma categoria simbólica. Esse seria o lugar da soberania popular e sua ocupação só poderia ser provisória e instável.

Reconhecemos a revolução democrática moderna, no melhor dos casos, por esta mutação: não há poder ligado a um corpo. O poder aparece como um lugar vazio e aqueles que o exercem como simples mortais que só o ocupam temporariamente ou que não poderiam nele se instalar a não ser pela força ou pela astúcia; [...] A democracia inaugura a experiência da sociedade inapreensível, indomesticável, na qual o povo será dito soberano, certamente, mas onde não cessará de questionar sua identidade, onde esta permanecerá latente.” (LEFORT, 1987, p. 118)

Para Lefort, a multiplicidade pulsante da vida social não pode ser limitada pela instituição de um modo de governo ou de um espaço permanente de poder. Nas palavras do autor, a dinâmica social em contextos democráticos dependeria da “irrupção de um poder que, por mais dividido que esteja o povo, não se petrifique à distância, figure um além da divisão de classe, deixe-a jogar, explore seus efeitos” (Lefort, 1979, p.153). Longe de significar um desalento em relação à democracia, o que essa concepção parece propor é uma espécie de advertência contra os perigos de tentar “realizá-la” num regime sem fissuras que superaria as divisões e os conflitos sociais, que o autor vê como constitutivos da própria democracia (Oliveira, 2010).

De fato, a democracia se realizaria na indeterminação da política e da história, isso porque o povo seria uma figura indecisa, mas pronta a se atualizar, avalista sempre latente da soberania, mas portando a ameaça de uma incontida afirmação de sua identidade. A permanência do sentido da pluralidade democrática nas sociedades modernas dependeria, portanto, do cuidado coletivo quanto à preservação de um vazio simbólico do lugar do poder, da criação de uma soberania negativa. Isso significa que o princípio de soberania popular não seria suficiente para a garantia de permanência da democracia e seu horizonte de inclusão e liberdade. Juntamente com a compreensão da democracia como poder de todos torna-se necessário concebê-la como o poder de ninguém. O que está em jogo nessa concepção é o fato de que a tênue linha que separa o poder de todos de tornar-se um poder despótico só pode ser equilibrada quando o lugar do poder se mantém vazio:

seja pensado pela autora como espaço político de liberdade e novos começos, Lefort aponta que é importante não perdermos de vista os riscos que esse espaço de poder poderia apresentar no processo de sua consolidação como espaço institucional. A ideia a ser evitada para o autor é do ‘Povo-Uno’, que de acordo com ele, representa o germe da própria possibilidade totalitária.

A democracia alia estes dois princípios aparentemente contraditórios: um de que o poder emana do povo; outro de que esse poder é de ninguém. Ora, ela vive dessa contradição. Por pouco que esta se arrisque a ser resolvida ou o seja, eis a democracia prestes a se desfazer ou já destruída. (LEFORT, 1987, p.76)

É necessário, então, que a própria soberania popular não seja interpretada como uma fonte de poder unívoca. O poder do povo só é efetivado porque o lugar simbólico do poder coletivo nunca é definitivamente ocupado. Isso significa que se em uma democracia a fonte de legitimidade é “o povo”, a definição de quem é esse povo se torna uma questão que nunca deve ser resolvida (Flynn, 2005). Um corpo político democrático é uma comunidade em constante construção, nunca finalizada e sempre em movimento. A partir do momento em que define sua identidade, em que fixa sua unidade, perde seu caráter aberto, plural e inclusivo, ou seja, perde sua identidade democrática. Negar o conflito, extinguir a possibilidade da pluralidade representa para o autor o fim da própria experiência conjunta como liberdade e autonomia. A única soberania democrática possível, então, seria aquela construída através da vigilância por um lugar vazio do poder.

É interessante notar que, assim como a interpretação de Hannah Arendt, essa perspectiva lefortiana apresenta uma inovação conceitual relevante em relação à clássica dicotomia entre Liberalismo e Republicanismo. A soberania negativa torna-se categoria importante para pensarmos a delimitação de uma comunidade democrática capaz de acolher a pluralidade e o confronto constante das diferenças, mas ao mesmo tempo, é vigilante e cuidadosa quanto aos excessos possíveis da unidade que se constitui através da experiência conjunta. Concluimos, portanto, que pensar o *demos* a partir do conceito de pluralidade política tal como proposto por Arendt e Lefort se mostra como um avanço em relação às respostas liberal e republicana.

Porém, é preciso ressaltar que embora a referida concepção seja capaz de problematizar as a questão do *demos* no interior da teoria política moderna, ainda assim, ao nos aproximarmos de uma análise mais crítica das democracias contemporâneas é possível concluir que a soberania como pluralidade ainda deixa em aberto uma questão das mais fundamentais e marcantes: o problema da exclusão. As noções de comunidade e *demos* de Hannah Arendt e Claude Lefort não se remetem ao fato da reprodução da invisibilidade de uma série de grupos e minorias em nossas sociedades democráticas. O que pretendo defender no próximo tópico é o fato de que o aprofundamento democrático – tema esse caro aos autores e escolas teóricas contemporâneas – bem como uma defesa da diversidade política não podem abrir mão de uma discussão profunda a respeito dos fundamentos da exclusão e seus efeitos sobre o próprio ideal de igualdade, que sempre constituiu a base da noção de soberania democrática. Chantal

Mouffe é enfática nesse sentido, para ela o próprio sentido da pluralidade democrática e da análise política “começa com o reconhecimento das diferenças e recusa o objetivo da unanimidade e da homogeneidade, que é sempre construída de forma fictícia e pautada em atos de exclusão” (Mouffe 1996, p.246).

1.4 – A comunidade de iguais e a soberania inacabada: os parâmetros do político na democracia contemporânea

A produção em teoria democrática nas últimas décadas vem adquirindo uma diversidade evidente de temas e autores que desenvolvem projetos pautados em concepções como a de radicalização democrática (Mouffe, 1992; Bohman, 1996), o papel da deliberação (Avritzer, 2012), bem como novas formas de participação e representação (Urbinati, 2006; Dryzek & Niemayer, 2008). Em um contexto sociopolítico radicalmente distinto daquele que caracterizou grande parte do século XX, o debate estabelecido no interior do campo teórico e prático do pensamento democrático passa a girar em torno das possibilidades inclusivas das democracias contemporâneas, o que representa um ganho qualitativo e inovador para as reflexões e práticas no campo democrático.

No entanto, a centralidade das referidas discussões acaba por ignorar de forma frequente a importância daquilo que Robert Goodin (2007) denomina de “constituição do *demos*”. Isso significa que antes de se pensar sobre formas de tornar a democracia mais abrangente, mais eficiente ou com maior qualidade de deliberação e participação, cabe ao pensamento democrático atual um esforço mais aprofundado de reflexão a respeito dos parâmetros e limites da própria comunidade democrática. A máxima que aponta que “o povo não pode decidir até que seja decidido quem é o povo” (Jennings 1956, p. 56), implica no fato de que a democracia está invariavelmente relacionada a uma delimitação de suas próprias fronteiras. A própria ideia de inovação da democracia, seus processos e instituições, precisa estar associada a um esforço de reflexão sobre as configurações de soberania e os fundamentos que conferem legitimidade ao corpo democrático:

The legitimacy of the *demos* lies at the heart of democratic theory for two main reasons. First, the legitimacy of claims made in the name of the people depends not only on the decision-making process, but also on the subject making the decision. So if the legitimacy of the *demos* is questionable, the legitimacy of democratic decision-making is also undermined. Second, the legitimacy of the *demos* affects its right to exclude others. If the composition of the *demos* is arbitrary, its right to the self-determination of its members might not be valid. (Scherz, 2013, p. 01)

A constituição do *demos* torna-se aspecto dos mais importantes para a teoria democrática porque refere-se ao tema da legitimidade política e é capaz de trazer em sua própria definição a problemática da exclusão. Nesse sentido, por mais que as instituições e espaços deliberativos busquem estar abertos a todos ou mesmo que os processos de decisão política prezem pela transparência e efetividade, ainda assim, há uma série de grupos que estruturalmente não compartilham da linguagem que configura o espaço público sendo, portanto, impedidos de se inserirem na lógica de constituição da própria comunidade democrática (Smith, 2010). As possibilidades de participação não são as mesmas para todos e os modelos de ação e convivência política são capazes de reproduzir e naturalizar desigualdades profundas que tendem a se intensificar na medida em que os critérios de cidadania impossibilitam a efetiva inserção de todos na experiência política. É possível entender, portanto, que os parâmetros de legitimidade estão diretamente associados ao fato da exclusão, já que são eles que respondem à questão de quem deve ser incluído no *demos* e, conseqüentemente, que tipo de exclusão pode ser aceita. Esse argumento é talvez o ponto principal analisado por Jacques Rancière ao longo de sua obra.

A soberania tal como pensada pelo autor tem como ponto de partida a noção de que os fundamentos do político encontram-se no choque das interpretações possíveis a respeito dos princípios a partir dos quais a comunidade é delimitada. Cada indivíduo apresenta uma perspectiva singular, interpretações específicas, bem como uma vivência única dessa realidade conjunta. A política, portanto, é marcada por uma “partilha do sensível”, isto é, a distribuição e disputa a respeito do posicionamento único de cada sujeito perante essa realidade. A delimitação do sensível encontra-se no nível da compreensão da experiência - daquilo que é comum a uma comunidade, suas formas de visibilidade e de organização. Uma partilha do sensível fixa, portanto, ao mesmo tempo, um comum partilhado e as suas partes exclusivas (Rancière, 2010). Na perspectiva de Rancière, as clivagens e desigualdades da esfera social e econômica não são passíveis de serem apaziguadas, de modo que ainda que possamos delimitar uma realidade que seja comum a todos, tal realidade é sempre marcada por um conflito profundo e existencial intransponível. Como se vê, a “partilha do sensível” na perspectiva do autor implica tanto um “comum” quanto um “lugar de disputas” profundas por esse comum (Freitas, 2005).

Nesse sentido, a política democrática representa para Rancière exatamente o processo de reconhecimento e acolhimento do conflito e das contradições. O que o autor enfatiza é que embora as desigualdades e hierarquias não deixem de se reproduzir e se naturalizar nas próprias bases da vida social (não há ordem alguma possível capaz de impedir a produção

constante de opressão e dominação, especialmente em um cenário de aprofundamento do capitalismo), tais desigualdades não poderão ser consolidadas ou fixadas na lógica democrática: é preciso não se cair na ‘tentação’ do consenso¹¹. Cria-se, portanto, um contexto de intensa luta e dissenso: a disputa por voz e visibilidade passa a ser um processo contínuo e ininterrupto. Para Rancière, essa ruptura inicial é de natureza violenta, porém não uma violência que imprime opressão, mas uma violência transgressora que “concede visibilidade aos invisíveis, que dá nome aos anônimos, e que torna audível o que antes era apenas percebido como mero barulho” (Rancière, 2007, p.85). É importante ressaltar nesse ponto que, para o filósofo, a concessão de voz e visibilidade e o encontro da pluralidade na esfera política nada têm a ver por um lado, com o compromisso racional entre interesses negociados e nem, por outro, diz respeito ao estabelecimento de uma vontade geral ou bem comum. O tipo de linguagem possível ao movimento democrático é a do confronto agonístico, heterogêneo e instável das expressões múltiplas e, por muitas vezes, irreconciliáveis que compõem esse domínio fluido e dinâmico que conforma a concepção de povo.

A soberania democrática só poderia se referir à realização de um movimento contínuo e ininterrupto, com o intuito de trazer a pluralidade dos que estão de fora para a lógica da distribuição democrática do sensível, a qual o fim é a igualdade. A democracia é concebida como tipo possível de partilha do sensível capaz de desafiar critérios pré-estabelecidos em termos de papéis e espaços sociais. De acordo com o autor, o povo é o sujeito na democracia, porém esse povo não pode ser uma categoria delimitada a posteriori, por grupos específicos, que detêm o monopólio da palavra e da ação. O povo é o conjunto daqueles que são constantemente invisibilizados e que geralmente são desconsiderados. Para Rancière, ‘povo’ refere-se ao suplemento que desconecta a população de si mesma, que busca tornar visíveis aqueles que estão invisíveis, que toma como partes ativas da vida conjunta aqueles que não têm parte alguma.

O que o autor aponta é que a democracia é a lógica política que traz à tona as contradições e o conflito. O democrático aparece na medida em que esse vazio - que desconecta parte do povo de si próprio, que torna invisível as opressões e que cala os grupos marginalizados - é tornado visível, fazendo com que aqueles que antes estavam excluídos, possam tornar-se sujeitos ativos na dinâmica coletiva. Se para Claude Lefort, como analisamos anteriormente, o lugar do poder na democracia é um lugar simbolicamente esvaziado, na concepção de Rancière, é necessário compreendermos que o sentido deste

¹¹ “The political wrong does not get righted. It is addressed as something irreconcilable within a community that is always unstable and heterogeneous (Rancière, 2007, p.103)”.

‘vazio’ só apresenta eficácia se é constantemente trazido à tona. Isso significa que um cenário de soberania democrática é aquele que concede voz aos que são constantemente privados da mesma; que traz à visibilidade pública aqueles que estão excluídos dessa esfera; que reconhece e aceita o confronto e as clivagens como a própria matéria prima que permite o desenvolvimento de uma experiência conjunta justa e emancipada.

The art of politics is the art of putting the democratic contradiction to positive use: the *demos* is the union of a centripetal force and a centrifugal force, the living paradox of a political collectivity formed from apolitical individuals. (RANCIÈRE, 2007, p.15)

Percebe-se, portanto, que as categorias de igualdade e de emancipação surgem na obra de Rancière como elementos centrais da política e da democracia. A emancipação deve ser entendida aqui como uma prática processual de afirmação da igualdade e ruptura com o funcionamento da desigualdade. O autor revela que a institucionalização da desigualdade em nossas sociedades cria contextos nos quais grupos são silenciados e excluídos permanentemente da própria possibilidade de ‘dizerem’ e ‘aparecerem’, enquanto, por outro lado, consolida-se a permanência de critérios exclusivos sobre quem são aqueles que podem povoar o espaço público e ter papel ativo na partilha do sensível.

A democracia, portanto, pode ser concebida no pensamento do autor, como o processo de desvelamento daquilo que estava invisível; é o processo de alargamento constante e inacabado da esfera pública e da própria soberania. Expandir a soberania significa resistir contra uma repartição desigual do público e privado, que garante a dupla dominação da oligarquia no Estado e na sociedade. Enfim, a contribuição de Rancière à concepção de comunidade democrática é a de que os limites da mesma, suas características, lutas e configurações têm como ponto de partida exatamente a multiplicidade daqueles que ainda estão estruturalmente excluídos dela¹².

Outro pensador francês, Pierre Rosanvallon, também vem nos últimos anos analisando a questão da legitimidade democrática e constituição do *demos* a partir do questionamento dos princípios que tradicionalmente ampararam os sentidos da soberania liberal e fundamentaram

¹² É interessante notar que essa concepção de Rancière pode ser localizada no interior dos debates atuais da teoria do reconhecimento. A ênfase à estrutura desigual e excludente é o primeiro passo para a compreensão das injustiças e desrespeitos que perpassam a convivência e as próprias instituições no espaço público. Dominação, nesse contexto, é percebida como a depravação da voz. O que Nancy Fraser (2003) chama de *paridade de participação* seria o principal objetivo de um processo de reconhecimento pautado na busca pela independência dos indivíduos no espaço público. A busca pela justiça social dependeria de uma estrutura social capaz de impedir objetivamente que condições de exclusão e privação fossem reproduzidas no âmbito coletivo, de forma a “negar meios e oportunidades às pessoas agirem como iguais diante de seus pares” (Fraser, 2003, p.36).

os limites excludentes da comunidade política no pensamento e experiências democráticas no século XX. E é possível identificar uma característica em comum com a perspectiva de Rancière que de certa forma parece perpassar as concepções sobre a reconstrução da soberania e da legitimidade no pensamento de alguns autores em teoria democrática recente. Tal característica pode ser compreendida como a concepção de democracia e da comunidade democrática como processo contínuo e inacabado.

Para Rosanvallon, compreender as dinâmicas e contornos do democrático passa invariavelmente pela identificação da própria noção de ‘povo’ que fundamenta a lógica da experiência conjunta. Em sua obra *Le peuple introuvable – O Povo Inencontrável*, o autor ainda permanece próximo das ideias de Claude Lefort e realiza uma análise de desconstrução dos sentidos que envolvem a ideia de povo. O argumento aqui é o de que esse ‘povo’ em que a soberania popular se baseia e para o qual todas as alternativas de institucionalização da democracia devem dar voz, não pode ser encontrado. Seguindo os argumentos lefortianos, ele aponta que a soberania democrática é concebida de forma negativa, através do princípio de inacessibilidade da mesma.

No entanto, Rosanvallon não se detém nesse argumento. O que ocorre é que o processo de desconstrução do sentido da soberania, embora relevante para trazer à tona a questão da constituição do demos, não é capaz de explorar as alternativas possíveis de configuração da soberania no contexto da teoria e das práticas democráticas contemporâneas (Ingram, 2011). Por essa razão, Rosanvallon propõe em obras posteriores uma análise de reconstrução da legitimidade democrática, que se afaste tanto da ideia de uma soberania popular unificada e unânime, como também do princípio majoritário e agregativo do liberalismo, mas que ainda assim, possa se remeter a tal impasse a partir de uma perspectiva produtiva. Para o autor, a dinâmica entre o ‘povo’ como abstração e as delimitações concretas da comunidade política configuram uma tensão que não pode ser apaziguada pelo conceito de representação ou unidade, ao contrário, é um paradoxo capaz de por em movimento a sociedade democrática atualizando as experiências de igualdade e inclusão.

Em *Democratic Legitimacy*, Rosanvallon aponta que parte da chamada “crise de representação” da democracia atual é, de fato, uma crise de compreensão do democrático, ou da dificuldade em se abrir mão de uma concepção unívoca e estabilizada dessa categoria. Nesse sentido, é importante que a teoria saiba identificar o processo de diversificação da concepção de legitimidade democrática em sociedades contemporâneas. O ponto crucial levantado por ele diz respeito ao fato de que a premissa de democracia pautada na autoridade da maioria não faz o menor sentido em sociedades em constante pluralização social. Isso

porque a própria concepção de maioria é vista pelo autor como princípio frágil, provisório e, por vezes até mesmo perverso. Além disso, o autor identifica um movimento incessante de inclusão e exclusão política, de modo que as minorias parecem ser mais adequadas ao papel do sujeito democrático na contemporaneidade:

A ideia majoritária deixou de ser tão inquestionável tal como era quando se referia a um número crescente de indivíduos aderindo à busca pela expansão de direitos [...] Conceder uma autoridade ilimitada à maioria significa deixar os indivíduos particulares nas mãos de um verdadeiro holocausto dos indivíduos concebidos como “massa”. (Rosanvallon, 2011, p.71, tradução própria)

Para o autor, não é possível que as instituições bem como o próprio pensamento político permaneçam alheios a essa transformação. Partindo desse contexto, o autor desenvolve uma análise de três alternativas complementares para pensarmos a configuração da legitimidade democrática. O objetivo desse esforço é propiciar uma concepção de soberania mais compatível com a tensão e paradoxos que permeiam a experiência democrática pluralizada e fragmentada da vida contemporânea. O primeiro tipo seria o da “legitimidade da imparcialidade”, baseada em uma concepção de generalidade negativa. A legitimação imparcial é aquela que materializa o ideal do “poder de ninguém” lefortiano. Assim, a vigilância, a transparência e a responsabilidade quanto ao poder político seriam institucionalizadas através de autoridades e órgãos públicos independentes, que concretizariam um contexto imparcial de construção da vontade política que, exatamente por não adquirir conteúdo substantivo, propiciaria a constituição de um demos mais autônomo, tolerante e justo para lidar com as minorias.

No entanto, Rosanvallon afirma que a imparcialidade não substitui a política, de modo que dois outros tipos de legitimidade se fazem necessárias para uma adequada fundamentação da comunidade democrática contemporânea. Assim, o autor aproxima-se definitivamente da perspectiva de Jacques Rancière e propõe a compreensão de uma “legitimidade reflexiva” e da “legitimidade por proximidade”. O primeiro termo refere-se à superação da ideia majoritária como única alternativa de produção de soberania popular, enquanto o segundo aponta uma generalidade construída via multiplicidade social. Ambas as categorias preocupam-se em desconstruir o princípio majoritário como fonte única de autoridade no exercício da democracia. Nesse contexto, a atenção e reconhecimento às minorias e suas particularidades, adquire centralidade renovada na construção da comunidade política.

O que Rosanvallon argumenta é que o processo de reconstrução da soberania exige uma concepção atualizada de inclusão política. Ao mesmo tempo em que se produz um

contexto de esvaziamento definitivo do lugar simbólico do poder, o autor defende a ideia de construção de um espaço político de visibilidade e presença. Estar ‘presente’ não indica aqui uma afirmação de identidades, mas representa o exercício de trazer à tona narrativas, opiniões, formas de vida que são constantemente invisibilizadas pela própria constituição da soberania. Ao invés de afirmação, as minorias precisam sair de uma condição de opressão para que possam ter a oportunidade mesma de se inserirem nesse espaço público de palavra e ação (Arendt, 2007). Nesse sentido, o significado do ‘povo’ é redefinido. Ele não mais designa um grupo específico, mas se refere a uma comunidade invisível, cujo sofrimento é ignorado, cuja história não é levada em consideração. O processo de emancipação só tem início quando há um sentimento de ser ouvido e levado a sério perante a sociedade (Rosanvallon, 2011).

Percebe-se aqui a concepção de que não há possibilidade de uma soberania definitiva no contexto da democracia. Mais do que buscar princípios de delimitação do político, buscase um alargamento constante de seus limites, de modo a propiciar um espaço público inclusivo, porém provisório e inacabado, no qual as características e fundamentos da convivência coletiva estejam sempre em aberto. A própria noção de representação pode ser encarada a partir dessa perspectiva. Nadia Urbinati (2006) nos últimos anos vem apontando para o fato de que o fundamento majoritário de soberania popular precisa também ser superado na compreensão do exercício da representação democrática. Para a autora é impossível pensarmos em termos de consenso geral ao nos referirmos à categoria de representação. As clivagens, desigualdades e hierarquias que se reproduzem na esfera das relações humanas impedem a existência de uma representação harmônica e unívoca do ‘povo’ no espaço político. Só é possível pensar em representação quando essa é concebida como categoria de expressão e promoção de um contexto constante de disputas e confrontos públicos. A relação entre Estado e Sociedade é concebida por Urbinati como um processo circular que é continuamente atualizado via representação permanente e criativa de ideias, perspectivas e opiniões de uma soberania em disputa. A legitimidade democrática é, portanto, inacabada, está em construção e integra um processo ininterrupto de autorização política, resgatando a centralidade da cidadania e suas múltiplas vozes:

I call it a “revision” of popular sovereignty rather than a demolition [...] it amplifies the meaning of presence itself because it makes voice its most active and consonant manifestation and judgment about just and unjust. One might say that political representation provokes the dissemination of the sovereign’s presence by making it an ongoing and regulated job of reconstructing legitimacy. (Urbinati, 2006, p.25)

A soberania democrática só pode ser uma soberania inacabada. Qualquer tentativa de estabilizá-la já traz em si o potencial concreto de produção da exclusão e invisibilidade, tal como nos revela a perspectiva liberal hegemonicamente experimentada em nossas sociedades. No entanto, isso não quer dizer que o paradigma democrático na contemporaneidade se esvazia de objetivo. De fato, o exercício de construção e reconstrução da soberania pode ser rica fonte de inovações e aprofundamento democrático. Isso porque a multiplicação de sujeitos como parte ativa dos conflitos constitutivos do *demos* dão à experiência democrática uma amplitude abrangente, capaz de atualizar os princípios de igualdade e autonomia.

Isso também não significa que a soberania seja incapaz de errar (para nos referirmos a Rousseau), nem que o processo sempre inacabado de constituição do *demos* é imune à reprodução de exclusão e desigualdades: é certo que nada garante tais resultados que estarão sempre submetidos ao fato da imprevisibilidade da política. O importante nesse contexto é entender o ‘povo’ como capaz de reconhecer suas opressões e, dessa forma, se esforçar continuamente para superá-las. A soberania vista como processo busca incorporar à teoria política contemporânea o princípio de que a comunidade em qualquer democracia sempre estará pautada em um fundamento de legitimidade que não é e nem pode ser absoluto. Alcança-se, assim, uma compreensão de autodeterminação popular que não se estabelece a priori e nem unilateralmente, ao contrário, é disputada, tensa e muitas vezes contraditória, mas reconhece a diversidade, dá voz às minorias e não cala os conflitos.

Nessa perspectiva da soberania inacabada, mais importante do que qualquer tipo de afirmação identitária e mais importante do que a própria mobilização dos movimentos e lutas é a maneira como o confronto entre as diferenças e a multiplicidade social é configurado. A afirmação de indivíduos sobre outros indivíduos e de grupos sobre outros grupos inevitavelmente acarreta condições propícias para a disseminação de novos padrões sociais de injustiça e dominação. De acordo com James Tully (2004), é necessário que haja uma mudança de perspectiva ao pensarmos na construção da comunidade democrática: sua finalidade é a de propiciar um contexto no qual seja continuamente possível rearranjar as estruturas da gramática coletiva. Esse rearranjo, no entanto, deve sempre estar pautado na troca multifacetada de ideias e perspectivas e deve sempre evitar conclusões definitivas a respeito dos parâmetros que regem a experiência conjunta. Assim, os limites do próprio *demos* precisam estar abertos e disponíveis para o questionamento público, para que sempre as razões, argumentos, demandas e reivindicações possam ser escutadas e consideradas por todos e, eventualmente, questionadas e novamente transformadas.

CAPÍTULO 2

A SOBERANIA POLÍTICA EM SEU “MOMENTO EXTRAORDINÁRIO”: AS RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO.

Democratic politics is site of a productive ambiguity between governance and disturbance of naturalized identities. It thrives only while this tension is kept alive.

William E. Connolly

2.1 O “universal incompleto” da democracia

A análise sobre o conceito de soberania - tal como proposta no capítulo anterior - tem como objetivo trazer à tona e propor a reflexão política a respeito da tensão fundamental que se institui na delimitação da comunidade democrática: o dilema entre unidade e pluralidade, ou nas palavras de Ernesto Laclau (1996), a ambiguidade entre o universal e as particularidades na vida pública. Como já foi discutido, o pensamento político moderno parece sugerir uma irreparável discrepância entre essas duas dimensões que, por um lado, apresenta-se na prevalência da tradição republicana, na qual o universal político deve imperar sobre as subjetividades ou vontades particulares, mas por outro lado manifesta-se também na ênfase individualista e privatizante do liberalismo ou mesmo na concepção multiculturalista de autoafirmação dos grupos e minorias culturais em relação à comunidade em geral.

Diante dessa ambiguidade latente nas democracias, que se acentua no contexto social contemporâneo (Rosanvallon, 2011), o que propomos é a ideia de uma soberania inacabada, pautada na concepção de pluralidade, na qual a delimitação do *demos* constitui-se como processo contínuo, aberto e em constante transformação. A vantagem dessa concepção é justamente sua tendência a evitar a consolidação uma identidade específica para a vida conjunta, permitindo a emergência do conflito, das contradições e do dissenso (Norval, 2008). O método democrático, portanto, seria aquele capaz de trazer os conflitos à visibilidade pública, onde os interesses particulares possam ser vistos e considerados, debatidos e julgados à luz de interesses mais inclusivos e abrangentes que qualquer um deles analisado separadamente.

De fato, a desnaturalização de identidades e processos considerados definitivos na convivência social permite o aparecimento das práticas de exclusão tradicionalmente invisibilizadas, possibilitando assim as lutas por voz e visibilidade na partilha do sensível, em uma espécie de ação política contínua de inclusão e reconhecimento. De acordo com Benjamin Barber (1996) essa incompletude da lógica democrática impede, portanto, a fixação de fundamentos últimos imobilizadores da ação política:

Democracy enjoys constant, permanent motion – a kind of permanent revolution a movable feast that affords each generation room for new appetites and new tastes and thus allows political and spiritual migration to new territory. (Barber, 1996. p.352)

Esse processo permanente e inacabado é também a base do argumento de Laclau na análise do tema da soberania democrática. Para o autor, é essencial considerarmos a imbricação mútua e fundamental entre o universal e o particular. Nem a pura lógica do universal, nem aquela da particularidade exclusiva são possíveis na dinâmica democrática. Se a perspectiva do universalismo nos parece um paradigma autoritário e incompatível com a realidade múltipla e fragmentada das sociedades contemporâneas¹³, o apelo ao particularismo puro apresenta uma série de problemas fundamentais para o próprio fato do político. O que Laclau aponta é o fato de que a autodeterminação sectária do particularismo radical ignora a possibilidade de princípios normativamente compartilhados, o que gera um contexto no qual demandas reacionárias, autoritárias ou opressoras possam alcançar legitimidade para sobrepor-se no interior da vida social. Além disso, partindo do pressuposto de que é inevitável o desenrolar de um processo de confronto entre as reivindicações dos diversos grupos sociais, torna-se necessário recorrermos a algum conjunto de princípios gerais, capazes de estabelecer um terreno comum onde os discursos possam ser ao menos inteligíveis uns em relação aos outros. De fato, o autor argumenta que não há particularismo ou demandas específicas que não recorram a tais princípios comuns na construção de sua própria identidade, ou seja, qualquer forma de particularismo inevitavelmente já foi impactada pelo contexto universal.

A crítica mais interessante do autor, no entanto, é a de que uma concepção de democracia que ignora o problema político da unidade está propensa a consolidar um contexto de reprodução contínua das desigualdades, já que parte do pressuposto de que as diferenças

¹³ De acordo com Laclau (1996), o espectro de lutas políticas e sociais a partir da década de 1990 parece confrontar-nos com a proliferação de particularismos das mais diversas naturezas (tanto materiais como simbólicas), enquanto o ponto de vista do universal político é minimizado e interpretado como um sonho totalitário ultrapassado.

entre indivíduos e grupos são meramente uma questão de diversidade e nunca de poder. Sendo assim, se uma particularidade se afirma apenas como mera especificidade em relação às outras, acaba-se por sancionar o *status quo* na relação de poder entre os grupos, que tende sempre a privilegiar aqueles que ocupam os espaços simbólicos de privilégio e dominação¹⁴. Por essa razão propõe-se uma concepção possível do universal na política, mas que não se constitua apenas como um princípio básico e comum norteador das práticas e da convivência entre as particularidades. Vislumbra-se o universal como um horizonte incompleto de discursos e princípios, que acomoda e absorve as transformações das demandas e identidades, bem como promove uma relação mais complexa e abrangente entre elas. Laclau interpreta esse cenário a partir da ideia de *falta constitutiva*: processo no qual as identidades se constituem sempre de forma incompleta, seja em função da própria articulação incompleta de sentidos, ou pela relação incompleta entre as identidades, seja ainda, por sua negação. Na perspectiva do autor, portanto, toda identidade vive numa constante busca de sua completude, sendo tal busca, contudo, sempre ineficaz. Assim, a concepção de Laclau sobre a história das relações políticas não tem propriamente um final:

[...] eis que se apresenta como uma sequência infinita de fatos, interpretações sobre esses fatos, sobre os quais não temos o direito, o poder, ou mesmo a pretensão de prever cenários finais. Nesse sentido, a emancipação, entendida como a libertação completa de todas as amarras sociais, é um sonho, um ideal, um horizonte, ao mesmo tempo em que é uma impossibilidade fática. (Mendonça, 2010, p.482)

Ao nos voltarmos para a recente construção teórica dos estudos sobre o reconhecimento, é possível perceber uma preferência por essa concepção do caráter “incompleto” do universal político e, por conseguinte, da própria ideia democrática de soberania. Um dos principais pensadores do campo, Axel Honneth, não ignora o fato de que as particularidades constituem-se como aspectos fundamentais da convivência social democrática, já que dizem respeito ao processo de formação das identidades e dos discursos. Contudo, o autor procura recolocá-las em um contexto mais amplo do processo de construção da realidade coletiva. Em sua mais conhecida obra *Luta pelo reconhecimento - para uma gramática moral dos conflitos sociais* (2011), Honneth argumenta que o reconhecimento recíproco é dimensão inescapável da autorrealização do sujeito e sua efetiva inserção no mundo comum, porém, a autorrealização não pode ser concebida como uma forma impositiva

¹⁴ Louis McNay (2008) propõe a análise da dinâmica inevitável de dominação na convivência política no espaço público e institucional. De acordo com a autora, ao concebermos o processo de autodeterminação unicamente como dinâmica emancipatória acabamos por negligenciar os modos como o Estado e elites usam essa mesma ideia para barrar possibilidades de ação radical” (p. 136).

de autoafirmação de identidades, mas como busca dinâmica pela inserção no espaço simbólico e institucional das sociedades modernas.

Dessa forma, ele aponta que a ausência do reconhecimento, efetivado pela experiência do desrespeito, seria o grande motivador das lutas e transformações sociais. Os movimentos de luta por reconhecimento revelam-se como lutas pela transformação das gramáticas morais da sociedade, ou seja, das estruturas intersubjetivas de reconhecimento recíproco, de modo a permitir que cada pessoa e cada grupo possam desenvolver autoconfiança, autorrespeito e autoestima em um espaço comum, inteligível a todas elas. A construção do sentido democrático contemporâneo não se resumiria, assim, ao provimento de direitos universais inquestionáveis ou a modelos de sociedade definitivas, mas, por outro lado, demanda a consolidação de gramáticas morais mais porosas e flexíveis, de tal modo a viabilizar o processo de lutas pela autorrealização e, conseqüentemente, uma esfera de justiça mais compatível com as demandas materiais e simbólicas dos grupos e sujeitos (Mendonça e Marona, 2012).

Assim, se em um primeiro momento, as dimensões do reconhecimento parecem não apresentar uma ligação direta ou imediata com a dinâmica política da comunidade – já que está mais ligado à autonomia e realização do sujeito específico - é possível compreendermos que a ausência de reconhecimento, quando interpretada e experimentada como desrespeito e injustiça, é um importante motivador dos movimentos e lutas no espaço público, tendo em vista a construção de um tipo de unidade política muito mais dinâmica e inclusiva.

Nancy Fraser (2003), em seu clássico debate com Axel Honneth, também aborda essa tensa relação entre as particularidades e o universal a partir de uma reflexão sobre reconhecimento. De fato, um dos importantes aspectos abordado pela autora é a do sentido adquirido por esse próprio conceito, que para ela, precisa relacionar-se com a questão estrutural da justiça. As lutas por reconhecimento seriam, por um lado, expressões da multiplicidade social, que se formariam na medida em que os indivíduos e grupos são sistematicamente excluídos como parte ativa da construção do espaço público. Tais demandas plurais por inclusão são interpretadas por Fraser como busca pela *paridade de participação*, na qual se designa uma busca pela independência e “voz” dos indivíduos no contexto político democrático. No entanto, a busca dos sujeitos pela justiça social dependeria também de uma dimensão mais geral: a autora propõe a necessidade de constituição de um tipo de estrutura

social capaz de impedir objetivamente que condições de exclusão, opressão, privação sejam reproduzidas no âmbito coletivo, de forma a “negar meios e oportunidades às pessoas agirem como iguais diante de seus pares” (Fraser, 2003, p.36).

O objetivo das lutas por reconhecimento é a busca pela inserção de temáticas e questionamentos aos grandes padrões políticos, culturais, econômicos e sociais que, tradicionalmente, reproduzem uma estrutura coletiva excludente e injusta a indivíduos e grupos. Sendo assim, apenas reformas profundas, que sejam capazes de alterar tais padrões institucionais consolidados, podem promover um contexto possível de inclusão igualitária dos cidadãos na vida coletiva. O reconhecimento, portanto, precisa ser compreendido como uma luta complexa de resistência social em relação à delimitação dos parâmetros do político, evitando-se assim a consolidação das *metainjustiças*, que excluem uma série de indivíduos e grupos da possibilidade primeira de contestar injustiças e, por essa razão, de serem considerados como sujeitos dignos a terem direitos ou possibilidade de ação no processo de construção da vida coletiva.

O que emerge como fator fundamental desse debate é a noção de que a delimitação de uma unidade possível em contextos democráticos requer uma reconstrução da ideia de soberania e do universal político. A categoria de pluralidade torna-se, assim, fundamental para tal processo, enfatizando o caráter incompleto das articulações possíveis entre as identidades e a comunidade política. Efetivamente, compreende-se o fortalecimento da legitimidade democrática a partir de uma pluralização dos grupos e sujeitos que são incluídos no processo primeiro de configuração dos parâmetros do político. Deslocar o foco da soberania unitária, tradicionalmente concebida no pensamento político moderno, para uma concepção múltipla e dinâmica de *dêmoi*, pode criar um contexto alargado de resistência às consequências excludentes que inevitavelmente marcam a delimitação da comunidade democrática, seus sentidos, suas leis e instituições (Cheneval, 2011). Por essa razão, questões como a fundação democrática, os novos começos políticos e o próprio constitucionalismo parecem ser temáticas relevantes a serem incluídas nas reflexões políticas contemporâneas. A grande questão a ser analisada, portanto, é a de se origens democráticas podem instituir formas institucionais democráticas. E se sim, qual é o tipo de fundação democrática compatível com as dimensões agonísticas e processuais da soberania inacabada a qual enfatizamos como cerne da democracia contemporânea?

2.2 Democracia e novos começos: o problema fundacional da política

Ao analisar as dimensões fundacionais da democracia, Benjamin Barber (2009) demonstra uma notória preocupação com o termo. Para ele, se partirmos de uma compreensão dialógica, plural e radical da democracia, a ideia de fundação política pode trazer em si aspectos incompatíveis à experiência democrática. O autor explica que tal definição sugere certos atributos básicos que simplesmente não seriam adequados à concepção clássica de fundação política. Primeiramente, seria preciso considerar o caráter revolucionário e transformativo da ação democrática, que, de acordo com Barber, está relacionado à ideia arendtiana de espontaneidade da ação conjunta. Visto que a ação humana é imprevisível, o espaço político acaba sendo marcado por uma rede de sentidos e possibilidades, as quais não seriam passíveis de controle ou previsão – especialmente no que diz respeito às consequências das práticas e decisões empreendidas nesse contexto. Sendo assim, a concepção de fundamentos definitivos para o espaço público democrático seria interpretado pelo autor como uma forma arbitrária de domínio sobre o público, minando, dessa forma, as possibilidades infinitas de transformações nos sentidos simbólicos e arranjos jurídicos ou institucionais da vida pública.

O autor também aponta que a ideia de fundação política pode incidir sobre o princípio da autonomia democrática. De acordo com ele, há sempre uma espécie de arbitrariedade sobre raízes e antecedentes, mesmo quando eles pertencem à genealogia de democracia, de modo que a dimensão da autonomia estaria ameaçada quando é consolidado um apego intransponível a tais fundamentos. O princípio da liberdade, que muitas vezes encontra-se na base da fundação democrática, exige, por vezes, a possibilidade de arrepender-se de escolhas anteriores. E ainda, a própria legitimidade democrática baseia-se em um processo de aceitação e escolha de princípios políticos que não pode ser dada de forma absoluta e nem *a priori*:

And while in seeking common ends, democracy processes prospective norms, values, and rationales that may be rooted in metaphysics, religion, or foundational ethics, their *legitimacy* is a function not of their genealogy but of their status as products of democratic choice. (Barber, 2009, p.353).

Por fim, Barber enfatiza a dimensão comum e transformadora do julgamento político em contraposição à razão impositiva do pensamento fundacional. A lógica da fundação política se sustentaria sobre princípios e regras básicas para dar origem ao contexto democrático. Contudo, o que ele argumenta é que a experiência democrática em si precisa se

estabelecer a partir de uma dinâmica plural e dialógica entre os cidadãos, que não pode ser confinada a limites pré-estabelecidos. O necessário, nesse contexto, não é a rígida aplicação de padrões fixos sobre um mundo em transformação, mas habilidades políticas abertas a todos os sujeitos, para que possam descobrir ou constituir um terreno comum entre eles. O que é certo, ou mesmo o que é um direito, não pode, por si só, determinar o julgamento político.

A conclusão do autor é a de que a lógica fundacional só faz algum sentido à experiência democrática se for capaz de deixar espaço para o questionamento constante sobre os próprios fundamentos que delimitam a democracia. Nesse sentido, o sentido democrático se daria a partir do debate público sobre o que é democracia; a cidadania democrática implicaria uma discussão sobre quem essa cidadania é capaz de incluir; e o debate político seria aquele que versa sobre os limites da própria comunidade democrática. Em suma, pensar a democracia a partir de uma concepção possível de fundação requer, na visão de Barber, um cuidado crucial no estabelecimento de uma estrutura política que não se feche sobre si mesma e que se mantenha aberta aos imponderáveis da ação conjunta. O enfraquecimento ontológico fundacional não levaria ao pressuposto da ausência geral de fundamentos na política, mas sim sugeriria a impossibilidade de definições intransponíveis, considerando a contingência do social e revelando uma concepção do político como momento sempre parcial (Marchart, 2007).

A partir dessa preocupação “pós fundacional” defendida por Benjamin Barber torna-se possível abordarmos a questão dos “novos começos” políticos sem incorrer na busca por fundamentos definitivos. Sobre essa questão, é notória a contribuição de Hannah Arendt ao longo de sua obra. A filósofa enfatizou o tema dos novos começos, a partir da categoria de “natalidade”, como aspecto intrinsecamente relacionado ao sentido que atribui à dimensão do político. Ao abordar essa questão, Arendt preocupou-se sempre em considerar à dimensão dos imponderáveis da vida conjunta, bem como seu caráter contingente e imprevisível.

Em *A condição humana* (2007), ela destaca que a grande importância dos conceitos de começo e origem para todas as questões políticas reside no simples fato de que a ação política é sempre, em sua essência, o começo de algo novo; como tal ela é, em termos de ciência política, a própria essência da liberdade. O conceito de natalidade, na sua dimensão privada, expressa o fato de que cada novo nascimento define a condição humana enquanto única, ou seja, “cada nova geração, e na verdade cada novo ser humano, insere-se entre um passado infinito e um futuro infinito e deve descobri-lo e pavimentá-lo de novo” (Arendt,

2005, p.40). Essa dimensão do pensamento da autora expressa a ideia de indeterminação da trajetória humana no domínio privado. Porém, é no sentido do público que o conceito de natalidade adquire sua dimensão plena e fundamental. Seu principal objetivo dentro da estrutura da obra política de Arendt é negar a ideia de irreversibilidade da ação. Toda ação seria irreversível e o significado das diferentes ações seria imutável, caso não fosse possível descongelar uma ação já concluída. O conceito de natalidade irá desempenhar esse papel ao permitir um novo começo (Avritzer, 2006).

Sendo assim, a ação realizada publicamente guarda sempre a possibilidade e a potencialidade de interromper processos, de alterar tendências, de transformar a realidade. É função de toda ação, diferente do mero comportamento, interromper o que de outro modo prosseguiria automaticamente. Isso significa que suas consequências são imprevisíveis. E é justamente devido a tal imprevisibilidade que não há fato algum no mundo que não possa ser modificado; não há situação que não possa ser superada, enquanto existir a possibilidade da ação política.

No livro *On revolution* (2006), Hannah Arendt articula essa concepção de natalidade com o tema da revolução, comparando os percursos políticos trilhados pela revolução francesa e a revolução americana. De acordo ela, as revoluções não são meras mudanças, elas são os únicos eventos políticos que nos confrontam com o novo começo. As revoluções dizem respeito à fundação da liberdade, por meio da constituição política. Todavia, essa liberdade não pode ser concebida apenas como uma série de salvaguardas dos indivíduos perante o Estado, ditadas pelo governo para o povo, de cima para baixo - ainda que a intenção seja o bem público, o interesse dos próprios cidadãos. A liberdade aqui é compreendida enquanto a ação política conjunta de um determinado grupo que se propõe a romper com um estado de dominação, a dizer 'não' a uma ordem política vigente e constituir uma nova realidade política livre e liberta, em que o poder emane dos próprios cidadãos. Para tanto, é necessário um ato coletivo de fundação de uma nova ordem, através da ação conjunta daqueles que se propõem a tomar o poder em suas próprias mãos.

Contudo, é importante destacar uma ponderação da filósofa quanto às diferenças entre a revolução e a rebelião. Arendt aponta que a simples ruptura com a ordem vigente, ou a mera agitação social não pode ser confundida com a categoria política revolucionária. Essa categoria demanda um processo capaz de dar origem à liberdade de ação, constituindo um espaço público de autonomia e equidade, associando-se assim, à ideia de pluralidade democrática. Já a rebelião, embora busque uma ruptura significativa em relação a uma determinada ordem, apresenta um caráter violento e fugaz e não é capaz de, efetivamente,

dar origem a novos processos políticos e, frequentemente, permitem um contexto de dominação autoritária que mina as possibilidades de manutenção e institucionalização da recém conquistada liberdade¹⁵.

A liberdade, um fenômeno essencialmente político, não é inerente à natureza humana, mas uma convenção, um produto do esforço humano que significa participação nas coisas públicas ou admissão ao mundo político. Nada tem a ver, pelo menos diretamente, com a liberação das exigências vitais. Ao ser confundido com ela, a liberdade ganha uma concepção negativa. Ela passa a constituir uma atividade não política: é a liberdade do indivíduo que defende seus próprios interesses e que não mais está integrado à vida pública-política - que visa aos interesses da comunidade (Nascimento, 2005). O que Hannah Arendt ressalta é que apenas a ruptura não é suficiente para garantir a permanência de um corpo político ao longo do tempo, já que não seria capaz de consolidar uma adequada institucionalização. A filósofa aponta que é necessário que haja uma instância de autoridade a partir da qual os cidadãos possam organizar suas vidas e basear suas leis e normas, tornando o regime político estável e duradouro.

A legitimidade política, nesse contexto, se expressa por meio de dois elementos básicos - a origem do poder e a autoridade. A primeira questão já está resolvida: a origem do poder é a ação conjunta dos cidadãos. Já a segunda questão é respondida por ela ao mostrar que a Constituição política elaborada e homologada pelos fundadores é o âmbito de autoridade legítimo, referência e fundamento a partir do qual as leis e as formas de conduta devem ser baseadas. Contudo, autoridade aqui não diz respeito a um âmbito absoluto e incontestável. Não há na teoria arendtiana uma confusão entre autoridade e autoritarismo. De fato, esse foi o erro francês e a lição americana para a história: enquanto a Revolução francesa procurou uma instância absoluta para fundar suas leis e para fundar o poder – permitindo, assim, uma série de abusos e violências -, a Revolução americana dissociou esses dois momentos, atribuindo todo poder ao povo e a autoridade à Constituição. Essa última, porém, não permanece fixa e fechada, ela está constantemente e pacificamente aberta para revisão e atualização por parte dos cidadãos, por meio de uma tradição de direitos que atualiza o ato de fundação que antecedeu a existência do próprio governo. “A possibilidade de sempre voltar ao momento fundador foi, no caso dos Estados Unidos, atualizada no instituto da tradição de direitos e da revisão constitucional” (Avritzer, 2006, p.165).

¹⁵ “The end of rebellion is liberation, while the end of revolution is the foundation of freedom [...]. There is nothing more futile than rebellion and liberation unless they are followed by the constitution of the newly won freedom”.

É possível constatar que embora Arendt se apegue ao problema fundacional como ponto de partida para a reflexão sobre legitimidade democrática, essa categoria não é interpretada em termos fixos ou definitivos. O que a autora propõe é que os novos começos políticos possam sempre representar a possibilidade não apenas da ruptura, mas também de uma transformação profunda e duradoura nos parâmetros legais e institucionais que conformam a realidade coletiva, especialmente aquela democrática.

A partir dessa concepção arendtiana, o filósofo Andrea Kalyvas (2008) propõe a ideia do “extraordinário político”, termo que abarcaria a dimensão dos novos começos como situações cruciais de construção da vida democrática. Esses momentos dizem respeito às rupturas e transformações no ordenamento político vigente em um sentido amplo, envolvendo as esferas institucional, simbólica e imaginária da experiência conjunta. Assim, o momento do “extraordinário” na política é concebido como uma espécie de poder constituinte, que envolveria aspectos fundamentais como a mobilização coletiva direcionada a transformações profundas na estrutura política e social; a formação informal e supra institucional de espaços públicos; a emergência de movimentos de resistência ao *status quo*, à legalidade estatal e ao sistema de valores dominantes. De acordo com Kalyvas, os momentos extraordinários na política renovam as possibilidades de manifestação da soberania popular e dos sentidos da autodeterminação, alterando ou reorganizando as normas, valores e instituições que regulam o sistema político institucionalizado, bem como os sujeitos nela inseridos:

A política do extraordinário refere-se aqueles momentos raros e pouco usuais nos quais a cidadania transborda os limites formais da política institucionalizada, apresentando um claro objetivo de transformar os princípios políticos, simbólicos e constitucionais e, assim, redefinir o conteúdo e os limites da própria comunidade (Kalyvas, 2009, p.7)¹⁶.

Contudo, embora esses momentos sejam capazes de transformar as delimitações do espaço público e da vida coletiva de maneira abrangente, é notório o fato de que esse tema não é objeto comum no pensamento político ocidental. Se analisarmos a filosofia política grega, o republicanismo romano, ou autores clássicos do pensamento político - como Maquiavel ou Rousseau, percebemos que o tema da fundação e dos novos começos sempre esteve associado a processos ou personagens externos à própria comunidade política. Ao

¹⁶ “The democratic politics of the extraordinary refers to those infrequent and unusual moments when the citizenry overflowing the formal borders of institutionalized politics, reflectively aims at the modification of the central political, symbolic and constitutional principles and at the redefinition of the content and ends of a community”.

confinar essa questão aos atos míticos de heróis fundadores ou mesmo à ação de legisladores normalmente localizados fora do *demos*, a teoria democrática não foi capaz de aprofundar-se nos aspectos legais e políticos dos novos começos em seus próprios termos¹⁷. Quando nos voltamos ao paradigma liberal o tema da fundação política é minimizado em detrimento à ênfase na continuidade e legalidade. A própria versão do contrato social é na maioria das vezes concebida como construto lógico e ficcional, mais preocupado em atribuir legitimidade à experiência política do que propriamente se referir a rupturas ou inovações legais e institucionais.

Kalyvas aponta alguns motivos para a ausência do tema dos “novos começos” como conceito relevante no pensamento político moderno. O primeiro seria o histórico de violência e autoritarismo instituído pelas revoluções modernas. O modelo revolucionário moderno – inaugurado pela revolução francesa – é marcado pela busca a uma ruptura profunda em relação ao passado, ao custo de extrema violência, suspensão de direitos e arbitrariedade contínua. Tais processos, ao invés de instituírem novos começos de liberdade, acabavam por dar origem a novas formas de dominação e autoritarismo, pautadas na ideia de soberania unitária de exceção¹⁸. Além disso, as revoluções modernas, em sua maioria, falharam em instituir uma ordem política, legal e institucional, permitindo, por muitas vezes, o retorno à condição política e social anterior ao processo revolucionário. Esse cenário é responsável por caracterizar as revoluções como horizontes normativos transcendentais ou como fatos históricos indesejáveis, excluindo a possibilidade de pensarmos a política do extraordinário como momento concreto e relevante na constituição do espaço público democrático.

No entanto, o autor aponta que, a partir da década de 1990, tais momentos voltam à tona como linguagem política em diversas partes do mundo, em processos que passam pelo questionamento à representatividade liberal, pelo fortalecimento das lutas por participação e reconhecimento, até a instituição de novos modelos de constituição, ou mesmo de novos

¹⁷ Bonnie Honig aborda esse tema no livro *Democracy and the Foreigner* (2009).

¹⁸ Claude Lefort, no ensaio “O terror revolucionário”, discorre sobre o processo autoritário instituído após a Revolução Francesa e as revoluções modernas, em geral. De acordo com ele impõe-se o modelo de uma sociedade que se instituiria sem divisões, disporia do domínio de sua organização, se relacionaria consigo mesma em todas as suas partes: “em primeiro lugar, o poder afirma-se como poder social, figura da própria Sociedade enquanto potência consciente e atuante: entre o Estado e a sociedade civil a linha de clivagem torna-se invisível. [...] o poder se confunde com a posição daquele ou daqueles que detêm a autoridade; o poder cessa de designar um lugar vazio, vê-se materializado num órgão (ou, no limite, num indivíduo), supostamente capaz de concentrar nele todas as forças da sociedade (Lefort, 1987, 81-2)”.

parâmetros de comunidades nacionais. Dessa forma, a teoria democrática parece, enfim, considerar o papel da política do extraordinário e dos novos começos, traduzida principalmente no tema do constitucionalismo. O ponto de articulação que precisa ser considerado entre a política do extraordinário e o constitucionalismo diz respeito à noção de que a constituição do *demos* traz em si as possibilidades de inclusão ou exclusão política e potencializam a transformação de sentidos simbólicos compartilhados; os momentos constituintes, nesse sentido, revelam-se como expressões fundamentais para a democracia, já que promovem uma reorientação radical de valores individuais e coletivos e permitem a construção de novas identidades políticas.

Bruce Ackerman, em perspectiva parecida à de Kalyvas, concebe o constitucionalismo como dimensão política extraordinária e fundamental. Partindo de uma concepção de “democracia dualista”, delimitada em *We the people* (1991), o autor aponta para dois momentos diferentes na experiência política democrática: a atuação dos representantes do povo, através da atividade política comum e rotineira; e a atuação do próprio povo quando este age de modo soberano para decidir a respeito dos caminhos que devem ser trilhados nos momentos constitucionais e, dessa forma, instituir transformações no sistema. Estes últimos momentos são considerados pelo autor como excepcionais e decisivos e, por este motivo, demandariam a atuação direta da população no debate. São nos momentos constitucionais que o povo se pensa como povo e assim, pode “romper com o passado, alterar o presente e determinar os rumos do futuro”. De acordo com Ackerman, estes momentos constituintes estão caracterizados por distintas circunstâncias; primeiro, pelo fato de que um extraordinário número de cidadãos está seguro da seriedade do assunto que se discute, seriedade muito maior que a seriedade que se outorga às decisões políticas normais; segundo, pelo fato de que todos os cidadãos têm a oportunidade de se organizar para expressar sua forma de ver o problema que se discute; e, terceiro, pelo fato de que existe uma maioria partidária de uma determinada forma de solucionar o problema em questão.

O constitucionalismo, portanto, pensado como categoria política do extraordinário, amplia o escopo da experiência democrática ao incluir os novos começos como tópicos significativos e necessários para a investigação tanto empírica como conceitual. Nesse contexto, algumas questões essenciais para a reflexão sobre a democracia podem ser enfrentadas:

O que significa dizer que um Estado democrático tem de ser democraticamente fundado? Existe uma fundação democrática específica e exclusiva? Será que as identidades dos autores e dos atores constituintes importa? As fundações realizadas por um golpe militar, um conquistador estrangeiro, uma elite sacerdotal, uma assembleia representativa, um pequeno grupo de advogados constitucionais, ou uma comunidade ativa são realmente diferentes? Será que a ausência ou presença de participação popular na criação de um regime democrático efetivamente importa? Da mesma forma, qual a relevância de saber se a instituição da democracia se desdobra por meio de negociação da elite ou através do amplo debate e mobilização popular? (Kalyvas , 2008, p.4)¹⁹.

Pensar o constitucionalismo representa o esforço em apreender as potencialidades da constituição do *demos* como momento extraordinário. E as questões a serem analisadas são exatamente aquelas que refletem sobre em que medida esse processo permite a introdução da categoria de pluralidade à gramática moral das democracias contemporâneas, bem como de que forma o constitucionalismo é capaz de atualizar o problema da legitimidade política para além do momento fundacional.

2.3 Constitucionalismo: a tensão entre o político e o democrático

Embora a temática da revolução e dos novos começos remeta ao tema do constitucionalismo no campo da teoria democrática, não se pode deixar de salientar a ambivalência e complexidade dessa relação. Por um lado, os momentos do “extraordinário” podem claramente ser associados à ideia de poder constituinte. Como debatemos ao longo desse capítulo, o processo ativo de fundação de uma nova ordem, empreendida pela vontade voluntária de pessoas livres é capaz de gerar rupturas e transformações profundas na experiência política e, assim, promover novas fontes de legitimidade mais democráticas. No entanto, embora esse poder constituinte apresente um caráter de intensa criatividade e mobilização, é marcado também pela desorganização e imprevisibilidade. Todo processo fundacional precisa tornar-se um regime institucionalizado e o próprio ato de escrita da constituição, prevê uma estabilidade política e social incompatível com a agitação revolucionária. Porém, a grande questão que expressa essa ambivalência entre a ação constituinte e a ordem constitucional pode ser resumida no fato de que após o poder

¹⁹ “What does it mean to say that a democratic state has to be democratically founded or that it has to start democratically? Is there a distinct democratic founding unique to democracies? Do the identities of the framers and the constituent actors matter? Are founding acts undertaken and carried out by a military coup d’etat, a foreign conqueror, a theocratic priestly elite, an elective president, a representative assembly, a small group of constitutional lawyers, or an active community really different? Does the absence or presence of popular participation in the establishment of a democratic regime truly matter? Likewise, is it important whether the institution of democracy unfolds in secrecy or through an open, public, and inclusive process, through elite negotiation or broad popular debate and mobilization?”

constituinte criar a constituição, todos os poderes que reivindicam legitimidade política tornam-se sujeitos a ela. Dessa forma, não há lugar para qualquer tipo de poder extraconstitucional, ou seja, sua autoridade emana da sujeição social geral ao seu conteúdo – inclusive por parte de seus próprios autores.

Ao promulgarem uma constituição, as forças revolucionárias “cavam sua própria cova”; a constituição é o ato revolucionário final [...]. De acordo com essa ideia, o processo político posterior não é mais controlado por forças revolucionárias, mas pela própria constituição. Mais precisamente, é controlado por forças sociais que se beneficiam do processo revolucionário sem que, necessariamente, tenham o iniciado ou participado do mesmo. (Preuss, 1993, p.641)²⁰

A prática política corriqueira, aquela que se estabelece após o processo revolucionário, tende a apoiar-se sobre a dimensão institucional. Nesse sentido, a ênfase costuma recair sobre os processos normais de exercício de administração burocrática do sistema e seus atores, estabelecendo um contexto político funcional e imanente, no qual os próprios termos revolucionários – aqueles que deram origem à ordem que se tornou *status quo* – passam a ser encarados com ceticismo, suspeita e mesmo hostilidade (Preuss, 1993). Os parâmetros constitucionais são consolidados e protegidos e o funcionamento eficiente do sistema instituído passa a ser prioridade.

Dessa maneira, não é exagero dizer que o constitucionalismo, pensado no contexto da democracia contemporânea, explicita de forma contundente uma dualidade notória que pode ser traduzida na tensão entre as categorias de unidade (ou estabilidade) política e pluralidade democrática. Por um lado, o constitucionalismo remete à ideia de poder constituinte. Essa dimensão traz consigo um forte teor democrático, pois compreende a ação popular como aquela que é capaz de repensar e transformar sua própria unidade e identidade, permitindo um processo contínuo de construção dos parâmetros do político. Além disso, promove a atualização da comunidade democrática e da participação coletiva, propiciando a existência de uma esfera normativa plural de valores e princípios conjuntamente escolhidos que a possam ordenar. Essencialmente, o poder constituinte diz respeito ao poder coletivo de autodeterminação, que não apenas formula as leis sobre as quais estará sujeito, mas delimita também os limites e possibilidades do próprio *demos*. O elemento de poder constituinte,

²⁰ “By making a constitution, the revolutionary force are digging their own graves; the constitution is the final act of the revolution [...]. According to this idea, the ensuing political process is not controlled by the revolutionaries, but by the constitution. More precisely, it is controlled by social forces that are the beneficiaries of the revolution without having necessarily participated in initiating and waging it”.

portanto, efetiva a ideia de soberania inacabada democrática e permite um contexto no qual a pluralidade pode ser constantemente atualizada.

Contudo, embora o constitucionalismo apresente essa possibilidade de atualização democrática do poder constituinte, ele sustenta-se também sobre uma dimensão essencial, que é o estabelecimento de uma ordem legal fundamental, dotada de autoridade e capaz de garantir uma série de direitos e premissas, que deverão delimitar e estabilizar o exercício político em comunidade. O constitucionalismo, assim, garante que os direitos individuais sejam sempre preservados, independente da magistratura legislativa vigente (Dworkin, 1995); é capaz de legitimar e “domesticar” o poder estatal (e em parte também o poder social), na base de um consenso fundamental (Häberle, 2006); apresenta-se como criação de lei básica que restringe a capacidade majoritária de fazer uso da vontade política, impedindo a atuação direta popular sobre certas premissas e garantias intransponíveis (Holmes, 1999; Issacharoff, 2004).

John Rawls (1997) enfatiza essa perspectiva, ao apontar os princípios fundamentais expressos na constituição como os elementos primordiais no ordenamento das nossas nações contemporâneas. É por meio da prevalência desses princípios que um governo assegura mais que a simples legitimidade procedimental democrática, mas uma legitimidade que se fundamenta na garantia da justiça aos cidadãos. A legitimidade política para ele é constitucional - repousa na Constituição e não no poder de Estado. Ela está ancorada aos elementos fundamentais que propiciam um contexto de equidade e justiça entre os indivíduos e preserva suas diferenças e o direito a terem costumes, crenças e concepções distintas entre si.

O que se verifica nesse debate dual é uma complexidade quanto à interpretação dos sentidos possíveis do constitucionalismo no contexto democrático. O jurista alemão Ulrich K. Preuss (1993) enfatiza essa tensão ao explicitar algumas questões importantes para a reflexão política: o constitucionalismo efetivamente pode absorver o poder constituinte ou esse poder só existe naqueles momentos raros em que as constituições são elaboradas? Seria possível ao poder constituinte sobreviver como elemento constitucional? E, de que maneira a constituição pode incorporar a tensão de sua dualidade estrutural, isto é, a rivalidade entre os poderes constituídos estabelecidos e o poder coletivo constituinte?

Ao nos voltarmos para a visão liberal clássica, é possível dizer que a dimensão de proteção dos direitos e de estabilidade política e social é aquela que prevaleceu, de forma hegemônica, na concepção sobre o constitucionalismo. O modelo liberal entende o

constitucionalismo como processo que confere estabilidade e garante unidade às nações democráticas, pois constituem obstáculos estabilizadores da construção de decisões majoritárias futuras. Estabelecida sobre o valor da proteção das liberdades individuais, essa perspectiva se compromete na constituição de um rol de direitos fundamentais, invioláveis e incondicionais, e na conformação de um sistema de freios e contrapesos, como medida de contenção conservadora para concentrar a autoridade política, e também da disposição em converter a legislatura em um órgão soberano, praticamente ilimitado (Mendonça e Marona, 2012).

De acordo com Peter Häberle (2006), a construção do constitucionalismo liberal é de caráter histórico-cultural e suas origens teóricas são notadamente ocidentais, remontando ao contratualismo de John Locke e Rousseau, passando por Montesquieu, os Federalistas norte-americanos até a obra contemporânea de John Rawls. Nesse processo, algumas características concretas destacam-se e delimitam esse caráter de proteção, autoridade, contenção e estabilidade que marcam a perspectiva liberal e possibilitam sua efetivação concreta nas sociedades democráticas, especialmente após a segunda guerra mundial. Tais princípios seriam: a dignidade do homem como premissa “antropológica-cultural”; a democracia pluralista representativa; os direitos fundamentais; a divisão e equilíbrio entre os poderes; e a independência dos tribunais e autoridade de uma suprema corte.

Esses elementos possibilitaram um contexto constitucional democrático, capaz de garantir aos indivíduos a fruição plena de seus direitos fundamentais, mas ao mesmo tempo impede que os mesmos prejudiquem as gerações futuras no acesso a tais direitos. Nessa perspectiva, o constitucionalismo contribuiria com o estado democrático ao delimitar um contexto no qual o poder esteja distribuído e equilibrado, porém, contido pelos limites impostos pela própria autoridade constitucional. James Madison expõe essa perspectiva nos clássicos debates dos Federalistas, onde argumenta que a proteção constitucional de certos procedimentos e instituições estabelecidas no passado, pode permitir que os objetivos do presente sejam mais facilmente alcançados, uma vez que os marcos básicos da experiência política já encontram-se estruturados. Uma constituição herdada poderia, assim, contribuir para a estabilidade democrática, já que possibilitaria a liberação da população presente da obrigação de corrigir constantemente eventuais abusos das gerações que os precederam. Assim, ao evitar que a autoridade constitucional esteja à mercê das decisões majoritárias de

cada governo ou de cada geração, a concepção liberal propicia um contexto político no qual os cidadãos alcancem metas mais concretas e práticas para a convivência política e social²¹.

Nessa mesma perspectiva, Jon Elster (1993) argumenta que nem todas as regulações constitucionais devem ser vistas como meros limites às decisões majoritárias. Algumas delas propiciam as bases que garantem a própria existência dessas decisões. Existem regras que delimitam as configurações dos distritos eleitorais, outras que determinam o sistema eleitoral adotado e ainda aquelas que orientam a periodicidade das eleições. Cada uma dessas regras impede que a população esteja à mercê de decisões que desestremem ou minem o funcionamento estável e eficiente do governo representativo. Isso significa que, ao limitar algumas decisões majoritárias, o constitucionalismo propicia possibilidades fundamentais para que o sistema democrático possa estar profundamente consolidado. Por essa razão, o constitucionalismo sob a perspectiva liberal enfatiza veementemente os mecanismos de preservação do texto constitucional e sua autoridade. Ao declarar algumas alterações no texto como inconstitucionais; ao tornar o processo de mudança desse texto extremamente complicado e custoso; ao delegar, irreversivelmente, algumas funções importantes a organismos independentes, a constituição garante sua continuidade ao longo do tempo e, por conseguinte, fortalece sua autoridade diante das vontades majoritárias voláteis, fragmentadas ou transitórias.

A estabilidade e duração esperada das instituições políticas é um valor importante em si mesmo, uma vez que permitem o planejamento em longo prazo. Reciprocamente, se todas as instituições estão em disputa o tempo todo, as pessoas no poder serão tentadas a formular suas posições para fins privados, enquanto aqueles fora do poder hesitarão em criar projetos que levarão tempo para serem consolidados. Além disso, se nada está garantido, haverá grandes perdas decorrentes dos processos de barganha e do partidarismo (Elster, 1993, p.09)²².

²¹ Em contraste à concepção protetora e estabilizadora de Madison, Thomas Jefferson defende o elemento da participação popular como aspecto fundamental para pensarmos o constitucionalismo. Em sua carta à Madison, Jefferson argumenta que as constituições deveriam ser reescritas a cada geração, já que “uma geração é como uma nação independente da outra” e, por isso, “uma assembleia constituinte na Filadélfia não pode legislar para os futuros cidadãos norte-americanos”. Nesse sentido, compreende-se que o constitucionalismo por ele delineado concebe a constituição como uma estrutura política, dentro da qual a proteção e a realização dos direitos se inserem e não como uma estrutura jurídico-normativa dentro da qual a política opera.

²² “The expected stability and duration of political institutions is an important value in itself, since they allow for long term planning. Conversely, if all institutions are up for grabs all the time, individuals in power will be tempted to milk their positions for private purposes, and those outside power will hesitate to form projects which will take time to bear fruit. Moreover, if nothing could ever be taken for granted, there would be large deadweight losses arising from bargaining and factionalism”.

Se pensarmos a partir dessa vertente da estabilidade promovida pelo constitucionalismo fica claro o fortalecimento das leis, das instituições e do próprio estado nacional, que se delimita sobre a autoridade pública do texto constitucional. A dimensão da unidade política é, portanto, enfatizada. O foco encontra-se sobre o princípio do consentimento que, ainda nos termos de Madison, seria o fundamento mesmo da sociedade civil. O próprio princípio majoritário dependeria da suposição de que as pessoas nascidas em uma sociedade consentem, tacitamente, com a regra de que a maioria pode decidir pela totalidade e, de alguma forma, representa sua totalidade e identidade. O constitucionalismo moderno através da afirmação de normas para sua organização e garantia de direitos fundamentais, internalizou o dispositivo da exclusão, necessário para a conformação da identidade nacional, viabilizadora do exercício do poder soberano. Boaventura de Sousa Santos (2003) interpreta esse processo como dotado de uma ambiguidade evidente, pois ao mesmo tempo em que promove a universalização e garantia dos direitos e da autonomia individual, cria também uma identidade política homogênea que dificilmente pode ser questionada ou transformada. Segundo essa lógica, “as reivindicações de justiça, de reconhecimento da diferença e da cidadania serão inteligíveis apenas na linguagem do Estado moderno e da cidadania moderna, independente dos sujeitos coletivos que as formulam” (Boaventura, 2003, p.38). A ênfase na unidade política, o foco nas liberdades individuais negativas, assim como na estabilidade constitucional traz em si um problema sério do ponto de vista democrático: a dificuldade em promover um contexto político capaz de se estruturar através do princípio da pluralidade, tal como analisamos ao longo do trabalho.

De fato, para além dos princípios capazes de conferir unidade e sentido para a vida coletiva, e mais que uma proteção das leis para garantir a permanência e a continuidade, o constitucionalismo também abarca a possibilidade de estabelecimento do democrático. Isso significa que aspectos como a igualdade e a inclusão podem ou não fazer parte desse exercício de constituição dos fundamentos políticos da vida coletiva. O que ocorre é que o constitucionalismo liberal para garantir a autoridade e permanência constitucional acaba demonstrando dificuldades em considerar o fluxo de transformações, paradoxos, lutas e demandas que emergem no campo social e impactam as ações e configurações da vida pública. Mecanismos de interpretação constitucional como a revisão judicial das leis (*judicial reviews*), embora capazes de absorverem algumas transformações sociais e políticas

contextuais, não são capazes de acompanharem integralmente os múltiplos processos de delimitação da experiência coletiva.

Se, como analisamos anteriormente, a construção da comunidade política tende sempre a gerar por si só um processo intermitente de exclusão material e simbólica, atingindo a uma série de indivíduos e grupos, então, o foco exclusivo na permanência constitucional pode consolidar um contexto político e social cada vez mais elitista, desigual e excludente. Questiona-se, assim, a continuidade constitucional como valor intrínseco (Elkins, Ginsburg e Melton, 2009). A longevidade não pode ser considerada como um valor em si mesmo já que limita o potencial emancipatório da política e da sociedade. A grande questão aqui não se restringe à preocupação com um possível anacronismo do texto constitucional, mas enfatiza o processo hegemônico que mascara as assimetrias sociais, consolida relações de dominação perversas e universaliza um tipo de linguagem política incompatível com a multiplicidade dos grupos e minorias que compartilham (ou lutam para compartilhar) o espaço público.

Esses problemas são abordados por James Tully em *Strange multiplicity* (1995), na qual o autor analisa o tema do constitucionalismo no contexto contemporâneo de profunda diversidade sociocultural. Nessa obra, Tully enfatiza o caráter fundamental de uniformidade na linguagem do constitucionalismo moderno. O que o autor argumenta é o fato de que a linguagem hegemônica do constitucionalismo nas nações ocidentais aprofunda a dinâmica que invisibiliza e exclui a pluralidade do processo de constituição da soberania. O legado do contratualismo aponta que a constituição seria um ato de associação primordial entre iguais, capaz de dar origem à própria comunidade através de um consentimento que se estabelece como abrangente e totalizador. Associado ao princípio da generalidade associativa, o desenvolvimento do liberalismo político apresenta e fortalece a ideia de uma sociedade imanente e estabilizada pela conquista de direitos individuais e liberdades negativas, consolidando um espaço público e sistema político neutro e imparcial incompatíveis com a multiplicidade cultural e social que se faz presente nas nações contemporâneas. O problema desse processo reside no fato de que os mecanismos que sustentam e que movimentam o sistema institucional são consequências de uma linguagem monológica incapaz de incluir outros tipos de vozes ou interpretações na construção da comunidade democrática²³.

²³James Tully exemplifica de forma interessante o caráter monológico da linguagem constitucional moderna ao explicitar o domínio masculino no desenvolvimento dos termos mais fundamentais do constitucionalismo moderno. De acordo com o autor, os conceitos centrais da linguagem do constitucionalismo moderno são

Sendo assim, o problema do reconhecimento é evidente no constitucionalismo moderno: inúmeros grupos e indivíduos não são nem mesmo passíveis de serem contados como parte fundamental do *demos*, já que a linguagem utilizada para que se possa vocalizar suas demandas é aquela eminentemente colonizadora – masculina, europeia e imperial. Partindo do pressuposto de que “os limites da minha linguagem são os limites do meu mundo”, como aponta Adrienne Rich (1985), é possível constatar que no contexto do constitucionalismo moderno os grupos sociais subalternizados são fixados e estigmatizados nessa condição, uma vez que são minados da possibilidade mesma de participarem do processo de conformação dos princípios normativos e da gramática coletiva que delimita a experiência política. Essa exclusão da dimensão mais fundamental da vida democrática estabelece barreiras determinantes para a plena fruição de direitos e da participação política paritária de toda essa população. De fato, o que Tully aponta é o império da unidade e a busca pela uniformidade política impõe um tipo de soberania restrita e extremamente opressora, que se materializa por meio de algumas dimensões fundamentais. São elas:

1. A soberania unitária, que elimina a diversidade como aspecto político constitutivo;
2. O evolucionismo cultural, que determina uma forma específica de experiência política e social e a impõe como padrão absoluto;
3. A uniformidade e regularidade política-institucional, que estabiliza os conflitos sociais e naturaliza as desigualdades;
4. A racionalidade moderna, masculina e eurocêntrica;
5. As raízes institucionais europeias, como o governo representativo, a separação de poderes e o estado de direito, que consolidam a hegemonia do liberalismo político;

definidos com autoridade pelos teóricos clássicos da modernidade em contraste explícito com aquilo que consideravam como conceitos caracteristicamente femininos. Nos textos canônicos, o ser humano supostamente universal que participa dos assuntos públicos, apresenta uma forma de raciocínio, virtudes, direitos, interesses e associações completamente em contraste com a realidade da mulher privada, suas características e associações. Com o tempo, esses termos acabaram sendo apropriados pelos próprios teóricos constitucionalistas para justificar a exclusão da mulher da política. Assim, quando homens e mulheres escrevem, falam e agem publicamente, nos parâmetros dessa linguagem, eles acabavam fazendo-os em uma maneira que os teóricos clássicos considerariam como formas masculinas.

6. O formato de Estado Nação, que unifica e uniformiza o espaço social, tornando-o homogêneo do ponto de vista jurídico e cultural.

7. O fundacionismo universalizante, que estabelece as regras e os parâmetros que sustentam a política democrática.

O argumento de James Tully é de que esses aspectos mencionados acabam construindo um contexto político que concebe a constituição como elemento externo à democracia, ou seja, como uma espécie de pré-condição da democracia e não como parte integrante da mesma. Isola-se, assim, a dimensão da autoridade constitucional, como base do sistema democrático em detrimento dos processos de inclusão ou de participação popular. A perspectiva fundacional acaba consolidada como um momento único e fixo no tempo e perde-se a possibilidade de um processo plural de reconhecimento das diferentes formas de viver, fazer e criar. Tully questiona a tradicional função estabilizadora da Constituição sob o pressuposto de que a estabilidade que, nos termos do constitucionalismo moderno, torna-se um brutal mecanismo de manutenção de exclusões estruturais.

No entanto, Tully considera-se otimista quanto às perspectivas e novos horizontes do constitucionalismo na contemporaneidade. Ao analisar processos constitucionais recentes, o autor sugere que as constituições de diversas sociedades contemporâneas são consideravelmente diferentes dos tradicionais padrões modernos. Onde se estabeleceu um processo democrático de recusa aos parâmetros unitários e uniformizadores do constitucionalismo moderno, verificou-se a construção de um terreno político comum, marcado pela multiplicidade. Estas novas constituições, bem como o processo constituinte que dá origem às mesmas, são baseadas em uma soberania pautada na ideia de pluralidade étnica, política e cultural. A cidadania deixa de apoiar-se sobre falsificações abstratas de homogeneidade entre os indivíduos, na comunidade e, mesmo, na própria imagem da nação e do Estado Nacional. A identidade constitucional, por assim dizer, não é mais apreendida por meio de uma representação geral e totalizante, mas por meio da ação dialógica da cidadania, na qual uma multiplicidade de discursos, histórias e perspectivas podem se confrontar e mesmo complementarem-se.

A abordagem do Novo Constitucionalismo Americano, a qual analisaremos com mais profundidade no próximo capítulo, é exemplo fundamental dessas novas possibilidades de concepção do processo constitucional, tal como mencionado por James Tully. Essa

perspectiva aponta para a necessidade de reintrodução da diferença na conformação da comunidade política. A defesa da ampliação da participação política nessas novas constituições latino-americanas contesta a ficção de um poder constituinte originário e fundador, que se esgota no ato da constituição (Mendonça e Marona, 2012). Assim, propõem o alargamento das formas de participação e de reconhecimento das comunidades tradicionais e dos povos originários, destacando-se aqui a constitucionalização dos direitos sociais das minorias (Brasil) o reconhecimento da diversidade étnica e linguística da nação (Colômbia) e mesmo a fundação de um Estado plurinacional (Bolívia e Equador). O que está em questão, nesse contexto, não é tanto o estabelecimento de uma nova concepção de povo, mas a ênfase no “não povo” que permanece excluído de tal definição, ou, nas palavras de Jacques Rancière, “no suplemento que desconecta a população de si mesma”.

Nessa perspectiva as constituições não são percebidas como acordos imutáveis e fixados em um momento fundacional, mas se configuram como cadeias contínuas de negociações interculturais, que confrontam constantemente os parâmetros de associação, as possibilidades de rupturas e continuidade, bem como os próprios fundamentos de reconhecimento mútuo. A dualidade constitucional não é superada, mas potencializada pelos processos de lutas e confrontos sobre os sentidos que sustentam a estruturação do *demos*. O constitucionalismo adquire, assim, um caráter “reflexivo”, que envolve a reabertura de amplos debates políticos para a introdução de novas formas de argumentos e comunicação. Ao invés do tradicional confronto entre os constrangimentos da autoridade constitucional e a vontade da maioria popular, o novo constitucionalismo dá lugar a uma tensão contínua entre a opinião pública e a razão legal. O sentido da tensão entre a maioria e minorias é transformado nessa perspectiva: não é mais compreendido como um termo estático de confronto entre dois campos constituídos que só pode ser alterado através de mecanismos eleitorais, mas estrutura-se como relação dialética que exige continuamente a abrangência de novos tipos de razão e novas formas de discursos e que, por isso, é mais capaz de responder simultaneamente às demandas dos grupos minoritários, bem como às exigências da justiça constitucional (Rosanvallon, 2011).

Peter Häberle interpreta esse movimento dual e dialético do novo constitucionalismo a partir da ideia de “sociedade aberta de intérpretes da constituição”, que busca enfatizar o teor democrático do poder constituinte, sem abrir mão da autoridade constitucional. Para o jurista, “todo aquele que vive regulado por uma norma e que vive com esse contexto é

indireta, ou mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que pode se supor tradicionalmente, do processo hermenêutico” (Häberle, 2002). O autor acredita que o processo de interpretação constitucional é intimamente relacionado ao processo de construção democrática, pois estão abrangidos os ideais de uma sociedade capaz de potencializar a diversidade política, cultural, econômica, científica, entre tantas outras dimensões. Assim, se o povo é titular do poder constituinte deve ter acesso permanente à ordem jurídica. A grande questão é que ao constituírem uma sociedade aberta de interpretação constitucional os indivíduos e grupos não apenas exercem seu papel como “povo soberano”, mas são capazes de reinventar a própria linguagem política e jurídica que configura os princípios normativos e o espaço em comum que definem a ideia mesma de povo.

Conclui-se, assim, que a inserção da dimensão de pluralidade ao constitucionalismo deve partir do entendimento de que a tensão entre o constitucionalismo e a democracia é uma tensão constitutiva do próprio sentido democrático na contemporaneidade. Cabe, portanto, compreendermos o constitucionalismo como uma disputa aberta e contextual a respeito dos limites que perpassam a convivência coletiva. A soberania inacabada abre espaço para a reconstrução de espaços públicos fluidos, dinâmicos e diversificados. Mais que isso: promove a compreensão da relevância fundamental da ideia de cidadania como base de possibilidade da própria experiência democrática. A ênfase na cidadania não apenas como definição de um conjunto de direitos e deveres, mas como “o direito a se ter direitos”, permite que se reavalie a anunciada tensão irreconciliável entre constitucionalismo e democracia recolocando-o como condição de possibilidade dessa última. A identificação entre o cidadão e o sujeito de direito redundando no fato de que “a possibilidade de ser um membro efetivo da comunidade política depende da adjudicação daqueles direitos fundamentais, os quais assumem a função de proteger a posse e o exercício da imputabilidade moral, da autonomia privada, da liberdade individual” (Avritzer e Marona, 2014, p.08).

2.4 Repensando a cidadania

A ênfase nos direitos de cidadania como ponto de chegada da soberania inacabada não pode ser concebida como mera volta ao modelo de cidadania liberal, que fixa e estabelece as normas e garantias abstratas fundamentais, ligadas invariavelmente ao status de

pertencimento a um Estado Nacional. O processo de construção dos parâmetros do *demos*, demanda uma reconstrução na noção de cidadania. Jürgen Habermas, em *A inclusão do outro* (2002), argumenta que o vínculo entre a homogeneidade cultural, representada na modernidade pela ideia de nação, e a instituição da cidadania é um construto histórico, não lógico. Sem essa interpretação cultural dos direitos de cidadania, o Estado nacional “não teria encontrado forças durante o seu surgimento para constituir um novo plano de integração social, mais abstrato, pela via do estabelecimento da cidadania democrática” (Habermas, 2002, p.136). No entanto, nos dias de hoje, a partir do momento que o Estado nacional se vê desafiado internamente pelo multiculturalismo, e externamente pela pressão da globalização, cabe perguntar se existe “um equivalente para o elemento de junção entre a nação de cidadãos e a nação que se constitui a partir da ideia de povo” (Idem, p.139).

Dominique Schnapper (1998), nessa perspectiva, aponta para a possibilidade de pensarmos os fundamentos da legitimidade política, não mais a partir de uma ideia rígida de unidade nacional, mas pela via da cidadania: uma comunidade de cidadãos. A autora aponta que existe uma tensão permanente entre a universalidade unitária do domínio público e a multiplicidade cultural das sociedades nacionais que não pode ser superada pela via tradicional do modelo de cidadania e concessão de direitos. Isso ocorre porque para os grupos estigmatizados a transcendência através da cidadania aparece apenas como uma formalidade abstrata, que acaba por consagrar processos de dominação perversos, que se mascaram sob a ideia da “universalidade”. O conceito de cidadania, portanto, precisa ser capaz de compatibilizar-se com a multiplicidade de formas de vida presentes nas sociedades contemporâneas.

Dessa forma, o processo de formulação e concessão de direitos pode ser simultaneamente redefinido e reinterpretado pelo engajamento e comprometimento do próprio corpo de cidadãos. Isso significa que a cidadania não é um estatuto genérico e abstrato, mas uma condição muito mais complexa e multifacetada, vivenciada de maneiras diversas e sempre passível de transformação pelos próprios sujeitos que já são ou ainda serão detentores desses direitos. Essa perspectiva permite que as lutas por inclusão e reconhecimento possam romper com os padrões de ação coletiva limitador que o modelo liberal delimita. Ao invés de serem concebidas apenas como lutas reativas ou antagônicas a um Estado que se nega a conceder direitos ou reconhecimento, a cidadania contemporânea pode fundar-se em um movimento ativo de construção da linguagem política, no qual os

espaços públicos tornam-se esferas abertas à construção de novas gramáticas normativas e novas formas de entendimento.

Boaventura de Sousa Santos aponta que “os processos culturais são constitutivos das dinâmicas que implícita ou explicitamente procuram definir formas de poder social [...] o processo contribui para a transformação das culturas políticas e das definições daquilo que em um dado contexto, conta como político” (Santos, 2003, p.40). Sugere-se, então, uma perspectiva de “tradução” das lutas e movimentos coletivos, capaz de permitir a articulação de lutas conduzidas a partir de experiências distintas e com recursos diferentes. A vantagem dessa estratégia é que, primeiramente, mobiliza de forma estratégica e transgressiva, os conceitos que originalmente foram elaborados em um contexto de dominação hegemônica (como o da colonização europeia, por exemplo), além de identificar um campo em comum entre as diversas lutas de grupos marginalizados ou estigmatizados, sem fazer desaparecer em nenhuma delas a autonomia e diferenças que as sustentam:

A defesa da diferença cultural pode, assim, assumir a forma de luta pela igualdade de acesso aos direitos ou a recursos, pelo reconhecimento e exercício efetivo de direitos de cidadania ou pela exigência de justiça. Ela pode tomar a forma de defesa e promoção de quadros normativos alternativos, locais ou tradicionais, de resolução de conflitos ou de exigência de integração plena, como cidadãos, no espaço do Estado nação e de acesso, sem discriminações, à justiça oficial. Ganha sentido mais preciso, assim, a ideia de “cidadania multicultural”, como espaço privilegiado de luta pela articulação e potencialização mútuas do reconhecimento e da redistribuição (Santos, 2003, p. 41).

A partir de argumentos próximos ao de Boaventura de Sousa Santos, o sociólogo James Bohman propõe a ideia de uma cidadania cosmopolita como base para reconstrução da ideia de cidadania em um contexto de aprofundamento e pluralidade democrática. O autor parte do conceito de não dominação como ponto de partida para pensarmos uma espécie de cosmopolitismo democrático que estabelece parâmetros de cidadania que se difere do modelo de cidadania liberal. Se o livre acesso aos bens fundamentais constitui-se como dimensão primária dos direitos humanos, então a ideia de liberdade como não dominação é o direito humano mais fundamental. Mais do que um bem dentro de um esquema de cooperação previamente constituído, a não dominação diz respeito à capacidade de criar e tornar-se membro integrante desse esquema.

Para o autor, a globalização contemporânea certamente ampliou as possibilidades de dominação arbitrária. Entre os efeitos perversos da mesma encontra-se o desmantelamento das comunidades políticas, que, por sua vez, acaba minando a capacidade de contestação às

formas de opressão que se instauram ao longo do processo. À medida que a globalização exclui as pessoas de seus espaços políticos e as priva das possibilidades de ação e do discurso, ela acaba gerando efeitos similares aos da tirania moderna. O aumento no número de indivíduos e grupos “sem direito a se ter direitos” inclui na contemporaneidade um número cada vez maior de imigrantes ilegais, refugiados e exilados, revelando a amplitude desse processo de exclusão e deslocamento. Por serem situados fora das categorias de pertencimento e de cidadania política, falta a essas pessoas um status de portadores de direitos.

Esse cenário revela que a cidadania liberal relacionada à tradição de uma esfera estável e unificada de justiça no âmbito dos Estados Nacionais não é mais suficiente para garantir liberdade e dignidade a uma multiplicidade de sujeitos que simplesmente não podem cumprir as condições para se tornarem cidadãos. Faz-se necessário o fortalecimento de espaços democráticos institucionalizados nos quais a ação e o discurso político dessas pessoas possam ser efetivamente incluídos, ainda que essa inclusão ocorra de forma “desnacionalizada” ou “desterritorializada”. Assim se, por um lado, a perspectiva liberal aponta que os limites do Estado Nacional configuram-se, também, como os limites de possibilidade da própria democracia - ressaltando, especialmente o problema da escala e da complexidade imposta pela pluralidade infinita de atores, demandas e perspectivas -, o ponto de vista do cosmopolitismo considera que a pluralidade é, na verdade, aspecto que potencializa os efeitos democráticos.

Percebe-se aqui que a experiência constituinte democrática, como tradução desses momentos do extraordinário, abarca mais do que possíveis concessões de "direitos de cidadania", pois abriga o potencial de uma profunda reflexão e construção partilhada sobre os parâmetros que instituem a vivência dessa cidadania e os atores que dela podem fazer parte. É como se tal exercício fundasse a possibilidade mesma da soberania inacabada e da inclusão da pluralidade no processo de delimitação do espaço público. No entanto, cabe sempre compreender que tais processos se desenrolam sob a lógica do conflito e do movimento; o primeiro, pelo fato de que o encontro da pluralidade jamais ocorre sem o choque de perspectivas, demandas e experiências - sem que se reconheça as qualidades produtivas e criativas desse embate. Os momentos de construção da soberania democrática precisam dessa dimensão para que realize efetivamente uma concepção de povo porosa, aberta e inclusiva. É a própria heterogeneidade e desarmonia da sociedade democrática que "estimula não uma

ideia, mas diferentes projeções da unidade do social, cujo ponto de referência comum é o Estado, não como solvedor dessas diferenças, mas como uma plataforma de mediação delas" (Araújo, 2009, p.59).

Ao mesmo tempo, o movimento é pressuposto que se segue aos momentos fundacionais. Isso significa que a democracia passa a ser vivenciada como uma projeção, um vir-a-ser, que se vivencia enquanto projeto de inclusão e igualdade e se deixa desafiar continuamente pelos imponderáveis da realidade social. Dessa forma, o que propomos realizar nos próximos capítulos é uma reflexão a respeito do processo constituinte brasileiro de 1987-1988. A ideia é desenvolver uma reflexão - por meio das categorias conceituais já apresentadas nesse trabalho - a respeito do processo de organização da Assembleia Nacional Constituinte: o envolvimento político e social que caracterizou o contexto, o arranjo institucional instituído para o momento, e por fim, a análise dos debates que se desenrolaram em algumas subcomissões temáticas e a maneira como algumas concepções políticas fundamentais para a refundação democrática são construídas e disputadas em tais discursos. Tal recorte não tem como objetivo estabelecer nenhum tipo de relação empírica entre os tipos de debates constituintes e os resultados democráticos posteriores, porém, pretendemos ilustrar por meio desse recorte, a riqueza que a experiência de fundação democrática apresenta para compreendermos as complexidades, desafios e possibilidades da construção da soberania.

CÁPITULO 3

A TRAJETÓRIA DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE NO BRASIL: UMA FUNDAÇÃO DEMOCRÁTICA?

O Estado é meio, não é fim. O fim é o homem com as suas perplexidades, com as suas angústias, com os seus desafios, com as suas necessidades, com os seus problemas, que devem ter no Estado um aliado e não um coveiro, um carrasco. Acho que esta deontologia do Estado é fundamental para realmente se dar sentido aos direitos e garantias.

Ulysses Guimarães

3.1 O poder constituinte no Brasil

Para discorrer sobre o processo constituinte no Brasil, se faz necessário antes de qualquer coisa, uma breve reflexão sobre a noção de poder constituinte no contexto nacional. A ideia aqui não é nos alongarmos nessa questão, visto que os capítulos anteriores já analisaram essa concepção com maior profundidade. Trata-se, portanto, de contextualizar tal debate ao momento de instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987-88. Essa questão é importante na medida em que considera-se o processo constituinte brasileiro como um exemplo profícuo de momento excepcional da vida política e da própria experiência coletiva democrática, tal como concebe Andreas Kalyvas em sua concepção da "política do extraordinário" ou Bruce Ackerman em sua tese de "democracia dualista".

Pensar em "poder constituinte" traz à tona, invariavelmente, a discussão sobre legitimidade política. De acordo com Bercovici (2008), "tentar separar o conceito de constituição do conceito de poder constituinte significa excluir a origem popular da validade da constituição e esta validade é uma questão política, não exclusivamente jurídica" (p.306). A teoria política, portanto, compreende tais processos como espaços onde a ordem constitucional é justificada e embasada em concepções compartilhadas sobre o *demos*, sobre a unidade e a soberania. Essa fonte originária de unidade, de acordo com Carl Schmitt (1927), é o que define a comunidade em seus parâmetros mais fundamentais. Na perspectiva do político, os princípios de legitimidade e ordenamento coletivo não podem ser derivados de uma lógica normativa e institucional pré-existente. É necessário que, primeiramente, a coletividade se reconheça como detentora de uma identidade específica, para a partir daí,

estruturar os princípios e elementos que a ordenarão. Tal processo é, para Schmitt, movimento decisivo e concreto, no qual o povo constitui os parâmetros definidores de sua própria existência, de modo que o poder constituinte não se esgota, mas permanece existindo ao lado e acima da própria constituição²⁴.

Para que haja “autoridade constituída”, ou seja, a sujeição do próprio Estado a certos regramentos, é preciso conceber um poder anterior e de cuja expressão seja soberana e constituidora e não meramente constituída. Assim, ao analisarmos Constituições é sempre necessário investigar em que medida o povo utiliza efetivamente de seu poder para fundar outros poderes. Não há poder constituinte onde o povo é alienado do poder. E, nos remetendo às análises dos capítulos anteriores: é preciso considerar que "povo" também não pode ser tomado como categoria irrefletida. Assim, em que medida os processos constituintes e os textos constitucionais no Brasil expressaram a dimensão de poder constituinte? E há alguma reflexão sobre a ideia de soberania popular em nosso constitucionalismo?

De acordo com José Murilo Carvalho (2008), a questão a ser ressaltada ao nos voltarmos à trajetória política brasileira é o fato de que o estabelecimento da unidade no país sempre ignorou a própria ideia de povo. Assim, não se pode visualizar uma concepção homogênea nem do povo e nem da cidadania no pensamento e prática política no país. Ao contrário de uma unidade baseada na matriz republicana, a construção da nação brasileira teria se dado através de um “liberalismo elitista”, no qual se sobrepõe o esforço das elites econômicas em manterem cenários políticos e sociais em conformidade com seus próprios interesses. Nesse contexto, a ideia de soberania popular no país não teve papel relevante nem na constituição do imaginário nacional nem, tampouco, no conjunto de práticas e das instituições políticas e econômicas do país (Faoro, 1987). O próprio ato que dá origem à nação brasileira – a independência em relação à metrópole portuguesa - demonstra tal singularidade, já que desde esse momento não há um ato de rompimento radical: atenua-se o sentido revolucionário do processo à medida que o primeiro governante é o próprio herdeiro da casa dinástica portuguesa. Nesse sentido, é possível visualizarmos a constituição da unidade nacional como processo frágil e verticalizado, concentrado nas mãos daqueles que Raymundo Faoro chama de “donos do poder”.

²⁴ É preciso ponderarmos sobre a concepção de Carl Schmitt em relação ao poder constituinte é se além da unidade e da identidade do político, o pensamento desenvolvido pelo autor pode derivar também caminhos e apontamentos para pensarmos a pluralidade. É preciso refletirmos se a homogeneidade, a ordem e a identidade coletiva são capazes de fundamentar uma análise do democrático nas sociedades contemporâneas.

Gilberto Bercovici (2013), em reflexão semelhante, chega a afirmar que para a quase totalidade do pensamento político e constitucional brasileiro, não existiria uma concepção aprofundada sobre o poder constituinte do povo. Existiria, na visão desse autor, uma "crise constituinte" no Brasil, na medida que o pensamento constitucional costuma adotar o paradigma constituinte francês da unidade e da soberania como modelo hegemônico de análise, desconsiderando qualquer traço da experiência política e constitucional do país. A questão do poder do povo é encarada, assim, como aspecto destituído de complexidade e contradições, quando de fato, a realidade brasileira apresenta desafios que não poderiam ser ignorados. No entanto, algumas concepções abordam as peculiaridades brasileiras, e quando isso ocorre, o foco geralmente recai sobre a questão da exclusão e da desigualdade marcantes na construção de nossa cidadania.

Paulo Bonavides, por exemplo, encara o tema do poder constituinte no Brasil enfatizando a incompatibilidade entre o conteúdo constitucional e a realidade social. A tese defendida por ele é a de que, em rigor, o constitucionalismo brasileiro não tem um ponto de partida autônomo. O Brasil corresponderia, assim, a um modelo de país constitucional ainda a se construir concretamente, numa longa travessia de obstáculos, marcada pelo colonialismo e dependência:

O nosso constitucionalismo, ao revés, levantou-se sobre as ruínas sociais do colonialismo, herdando-lhe os vícios e as taras, e ao mesmo passo, em promiscuidade com a escravidão trazida dos sertões da África e com o absolutismo europeu, que tinha a hibridez dos Braganças e das Cortes de Lisboa, as quais deveriam ser o braço da liberdade e todavia foram para nós contraditoriamente o órgão que conjurava a nossa recaída no domínio colonial. (Bonavides, 2000, p.156)

Assim, se o constitucionalismo representa o grande momento do pensamento político e de sua criatividade institucional, experimenta-se no Brasil um constitucionalismo incompleto, caracterizado pela intensa produção de conteúdo constitucional, mas geralmente separado da experiência coletiva e sua expressão concreta. Nesse contexto de um formalismo vazio de poder popular, o poder constituinte estaria constantemente limitado, impossibilitado de manifestar-se em todo seu vigor. O resultado dessa lógica seria, de acordo com Bonavides, a construção histórica de uma *soberania bloqueada*, típica de um Estado periférico, incapaz de trazer à tona a pluralidade da cidadania. As profundas clivagens e hierarquias sociais no Brasil parecem, assim, interromper qualquer processo de emancipação popular, tornando inócuas as tentativas de construção de um conteúdo constitucional em consonância com a vontade

popular. A construção de um efetivo poder constituinte democrático estaria intimamente relacionado à ruptura com as condições políticas, econômicas e sociais que oprimem e excluem parte significativa da população brasileira. Enquanto isso não ocorresse não haveria possibilidades de um constitucionalismo autônomo.

Seria essa lógica frágil e elitista de unidade nacional impactada pelo processo constituinte de 1987-88? É importante considerarmos, assim, a possibilidade que esse momento inaugura na história política nacional: possibilidade de construção da unidade, e da própria ideia de nação, pela primeira vez, a partir de um viés democrático e inclusivo. Nesse sentido, o caráter político desse cenário é dado devido à conquista de liberdades e direitos por grupos que antes estavam totalmente de fora de qualquer tipo de participação na configuração do espaço público nacional, apesar de se constituírem como membros da coletividade, como agentes sociais ativos e relevantes. Cabe analisarmos agora o contexto histórico de realização desse processo constituinte, para avaliarmos em que medida podemos tomar esse momento como parte de uma nova lógica política e uma possível transformada linguagem democrática da soberania brasileira.

3.2 - A "tese da constituinte" e sua genealogia

No Brasil, as últimas décadas do século XX marcaram a passagem de um período de violento autoritarismo, de supressão de direitos e perseguição política, para a institucionalização de um regime efetivamente democrático. A importância da análise dessa transição encontra-se no fato de podermos investigar até que ponto esse processo traduziu ou não os ideais de um poder constituinte e de que forma forjou-se a nova compreensão da soberania no país. Retomando nossa discussão dos capítulos anteriores, é importante compreendermos que o "momento extraordinário" do processo constituinte é contexto fecundo para o questionamento sobre a maneira através da qual se deu a reconstrução prática e simbólica da concepção do *demos* no Brasil, seus impactos e consequências sobre a comunidade política, bem como as possibilidades de inserção da lógica da pluralidade sobre a dinâmica de nossa experiência coletiva.

É interessante notar que as constituições brasileiras ao longo da história trazem concepções claras no conceito de soberania que as subjazem. Esse fato é discutido por Comparato (1986), que argumenta que são justamente os projetos de constituição que mais carecem de uma exposição justificativa. Se essa Lei Maior constitui o desenho do que a

sociedade deve ser - e não o retrato da sociedade tal qual existe em determinado momento histórico -, é imprescindível que esse ideal apareça, claramente, aos olhos de todos. Ou seja, "o que se pretende com uma nova constituição? Quais as mudanças desejadas, em relação à situação vigente, e por que razão"?

A constituição de 1824 reproduz uma noção de soberania muito próxima à concepção de Emmanuel Sieyès - que inspirou a Declaração do Homem e do Cidadão de 1789 - na qual a nação é vista como lócus da legitimidade coletiva e incorpora simbolicamente uma unidade do povo indivisível e inalienável. Nos artigos 11 e 12 dessa constituição imperial se verifica que: "os representantes da nação brasileira são o imperador e a Assembleia geral. Todos esses poderes do Império do Brasil são delegações da nação". A partir de 1934, as Constituições brasileiras remetem à noção de soberania popular e se abrem com a proclamação de que "todo poder emana do povo e em seu nome é exercido". Contudo, a concepção de povo não é especificada e muito menos problematizada nos textos constitucionais. Povo, nesse sentido, permanece ao longo do século XX como uma entidade puramente abstrata, concretizada exclusivamente no exercício da vontade da maioria - e, mesmo assim, apenas nos poucos e frágeis períodos democráticos vivenciados no país. Seria a Constituição de 1988, efetivamente, a expressão de uma concepção de soberania mais aberta, inclusiva e plural? Ou, nas palavras do cientista político Fabio Comparato (1985), ainda no contexto histórico do debate constituinte: a soberania dos excluídos seria enfim exercida em nosso país? Para realizarmos tal análise é necessário, primeiramente, compreender o percurso histórico e institucional que culminou na promulgação do atual texto constitucional.

A entrada da década de 1980 foi marcada pelo debate sobre as trajetórias possíveis para a redemocratização no Brasil. Desde a década anterior, o regime ditatorial das Forças Armadas no país sofria com um progressivo déficit de legitimidade, agravado pelo fortalecimento dos movimentos sociais ao longo desse período; pela crise econômica internacional, que corroe os pilares de validação mais importantes do regime militar junto à sociedade civil²⁵; mas, principalmente, pelo próprio movimento político interno do governo. É

²⁵ Juan J. Linz enfatiza esse fato ainda na década de 1970 em entrevista à Revista Veja: "As duas fórmulas de legitimação apartidária - a carismática e a corporativa - não parecem estar disponíveis para os governantes brasileiros. [...] No melhor dos casos os governos se sucederão administrando a economia, mas adiando quase indefinidamente qualquer projeto sério e consistente de institucionalização política. [...] tal processo, combinado a administração, manipulação, decisões arbitrárias, campanhas aparentes e freqüente mudanças de pessoal, pode vir a ser bem sucedido enquanto a economia for bem. Isso poderia assegurar a continuidade da situação atual, mesmo deixando um vácuo político aterrador". (Veja, 1973, p.3-12)

importante compreender nesse contexto que a tentativa de promoção de uma abertura "lenta, gradual e segura" - tese de Costa e Silva, adotada por uma ala importante do exército e da classe política dominante - trouxe em si uma série de contradições institucionais que contribuíram para tornar cada vez mais insustentável a sobrevivência do regime, mesmo sob essa pretensa roupagem "semidemocrática"²⁶.

De fato, a tentativa de consolidação de uma transição guiada à democracia, pressupõe a ideia de que fosse possível controlar esse processo, de modo que "os procedimentos e práticas apropriados à meta da institucionalização do regime produzissem os resultados esperados por seus condutores e no timing que lhes fosse conveniente" (Araújo, 2013, p.356). A intenção de determinação sobre os caminhos e resultados da abertura política, no entanto, logo se depararam com o imponderável da imprevisibilidade, que de acordo com Hannah Arendt é a marca principal dos processos que se desenrolam no espaço público²⁷.

Assim, embora a intenção inicial do regime tenha sido a de consolidar os próprios militares bem como o grupo político que os apoiavam como os grandes protagonistas dessa abertura rumo à democracia, logo percebe-se que: "a perda gradativa de iniciativa política do regime - de sua capacidade de concentrar poder político suficiente, a partir de sua cúpula, para operar sua própria institucionalização. Essa perda, ademais, corresponde a um deslocamento da própria indeterminação do processo, da periferia para o centro nervoso do Estado" (*Idem*, p.358). O que Cícero Araújo argumenta nesse trecho é que os militares não puderam controlar, portanto, uma série de fatores políticos cruciais a medida que a transição entre os regimes foi sendo construída: a derrota da Arena para o MDB nas eleições do Senado em 1974; a incapacidade dos militares em administrarem a crise econômica; a derrota dos candidatos governistas nas eleições dos principais governos estaduais em 1982, a profunda repercussão social da campanha oposicionista pelas diretas e, por fim, a perda da capacidade do regime em fazer de forma unilateral seu sucessor presidencial. A sucessão de tais fatores minaram o protagonismo pretendido pelas forças armadas e tornaram o processo de abertura democrática mais poroso à atuação de novos atores que puderam se apropriar e, mesmo, colocar em xeque as possibilidades de sobrevivência do regime e de seus objetivos.

²⁶ Não se pode ignorar o fato de que mesmo a proposta de abertura lenta, gradual e segura, não era de forma alguma unanimidade entre as Forças Armadas. De fato, havia uma significativa e continuada disputa entre as facções linhas dura e reformistas acerca do futuro do regime (Rocha, 2013).

²⁷ "A força do processo de ação nunca se esvai num único ato, mas, ao contrário, pode aumentar a medida que se lhe multiplicam as consequências; [...] O motivo pelo qual jamais podemos prever com segurança o resultado e o fim de qualquer ação é simplesmente que a ação política não tem fim. O processo de um único ato pode prolongar-se, literalmente, até o fim dos tempos". (Arendt, 2007, p.245)

Plínio de Arruda Sampaio (2009), em sua narrativa sobre o processo, enfatiza a inserção fundamental de um ator não esperado: os movimentos sociais:

O ingresso desse novo ator na arena política criou um dilema para os promotores da estratégia: por um lado, a participação das organizações populares na delicada negociação exigida para a recomposição da ordem civil constituía per se uma ameaça aos seus privilégios; mas, por outro, a presença de massas populares reclamando democracia nas ruas constituía um elemento indispensável para que o grupo de Geisel pudesse dissuadir os radicais das forças armadas. (Sampaio, 2009, p.38)

A organização desses movimentos no Brasil a partir da década de 1970 é fato notório na história política nacional. Ana Doimo (1995) aponta para tais movimentos não como expressões fragmentadas de ações diretas, mas como um campo ético político, de formação de um coletivo "que não se deixaria cooptar ou manipular", e estaria predisposto à participação continuada na luta por seus interesses e é constituído por sujeitos "autônomos e independentes", capazes de se tornarem o fundamento da democracia e de políticas alternativas em torno dos direitos humanos e sociais (p.124). As lutas desses grupos pela inserção de suas demandas no espaço público, confrontavam a proposta dos militares e conservadores pela abertura democrática "guiada" e tinham força para mobilizar cada vez maiores setores da população e opinião pública pela democratização efetiva pela via da constituinte e, conseqüentemente, por eleições diretas e outros canais de participação popular. Algumas importantes organizações da sociedade civil vocalizaram essa demanda e levantaram a bandeira da constituinte. A Ordem dos Advogados (OAB), aparece nesse contexto como uma importante voz de ferrenha crítica ao autoritarismo e violência do regime militar, chegando a denominá-lo em "Carta aos Brasileiros", de 1977, como "governo ilegítimo", visto que todo poder efetivamente democrático precisar fundar-se no poder constituinte do povo²⁸:

Sustentamos que *somente o Povo*, por meio de seus Representantes, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte, tem competência para elaborar a Constituição; que somente o Povo tem competência para substituir a Constituição vigente por outra, nos casos em que isto se faz necessário [...] Declaramos ilegítima a Constituição outorgada por autoridade que não seja a Assembléia Nacional Constituinte [...] Não nos podemos furtar ao dever de advertir que o exercício do Poder Constituinte, por autoridade que não seja o Povo, configura, em qualquer Estado democrático, a prática de usurpação de poder político²⁹.

²⁸ Não se pode ignorar a repercussão desse posicionamento da OAB e o atentado à sede dessa organização.

²⁹ (Retirado de: http://www.goffredotellesjr.adv.br/site/pagina.php?id_pg=30)

Outros importantes setores da sociedade civil fortaleciam o eixo de crítica ao regime militar: a Universidade, a Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC), a Igreja Católica e os movimentos eclesiais de base, o movimento estudantil, além da própria OAB, todos eles centravam-se na "denúncia e no combate às violações aos direitos humanos perpetrados pelo aparelho repressor, por meio do maciço e sistemático uso da violência prisões e torturas contra os subversivos" (Rocha, 2013, p.44)³⁰. Eder Sader, aponta que "a novidade eclodida em 1978 foi primeiramente enunciada pela forma de imagens, narrativas e análises referindo-se a grupos populares os mais diversos que irrompiam na cena pública reivindicando seus direitos, a começar pelo direito de reivindicar direitos" (Sader, 1988, p.26). É também nesse período que o sindicalismo aparece como luta combativa à política econômica do governo militar - principal sustentáculo de sua legitimidade junto à sociedade - promovendo embates fundamentais para a ascensão de novas lideranças e atores sociais na vida pública. As grandes greves promovidas ao final da década de 1970 mobilizou outros segmentos de trabalhadores, como médicos, professores e servidores públicos, tornando o Brasil como o país com o maior volume de greves do mundo (Rocha, 2013). Todos esses novos atores e estratégias de ação política ampliaram o repertório dos movimentos sociais e tornaram improvável a proposta do regime de uma democratização sem a participação popular³¹.

Cícero Araújo (2013), realiza uma interessante análise sobre o papel desses grupos na luta pela redemocratização. De acordo com o filósofo, a sociedade civil estava preparada para intervir no processo constituinte, de modo que ao se aproximarem no período da campanha das Diretas, muitos desses atores haviam adquirido uma espécie de "autoridade moral" no contexto da luta pela democracia. Tal autoridade, seria fruto de um posicionamento forte pelas causas democráticas maiores em detrimento de expectativas mais claras de ocupação do espaço de poder institucional. Para Araújo, esse fato traduz o momento de transição política, que polariza as lutas ideológicas e destaca o protagonismo de indivíduos e grupos dispostos a pagar o preço político e mesmo pessoal dessa militância. A associação desses grupos como representação de uma suposta vontade popular torna-se premissa comum no período - premissa imbuída de equívocos e manipulações, mas que naquele contexto adquire uma força capaz de produzir efeitos práticos relevantes. O fato é que esses movimentos conseguiram

³⁰ Para analisar o repertório de ação dos movimentos sociais no contexto pré e durante a constituinte ver Brandão, 2011.

³¹ Nesse contexto de intensa mobilização das lutas populares sindicais é fundado em São Paulo o Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980.

alterar a correlação de forças políticas atuantes no período e tornaram o processo de abertura algo muito diferente do que as forças governistas haviam pensado³².

O historiador Marco Aurélio García traduziu essas expectativas da sociedade civil e da academia no artigo publicado em 1985, denominado "A transição e a Constituinte". Nele, García expõe um sentimento geral entre os setores ideologicamente mais à esquerda de que a transição para a democracia seria, de fato, um embate entre a parcela mais conservadora da sociedade brasileira e os progressistas, especialmente advindos da sociedade civil organizada. Havia, portanto, a ideia de que o momento de transição seria uma oportunidade basilar para transformações profundas no aparato legal e institucional no país, que até o momento sempre haviam servido aos interesses das classes dominantes e à exploração e marginalização de grande parte da população brasileira. Até o momento, as experiências constitucionais - especialmente aquela instaurada a partir de 1964 - haviam consagrado essa hegemonia, o que gerava um profundo ceticismo quanto às possibilidades efetivas de transformação política pelas vias legais³³.

Contudo, algumas razões apontavam para a necessidade de uma apropriação do processo de abertura democrática pelas forças progressistas, através da instauração de uma Assembleia Constituinte. Entre tais razões destacavam-se: a necessidade de uma nova institucionalidade como forma de superação de um contexto de desordem institucional e do chamado 'entulho autoritário' presente nos procedimentos e práticas da vida política nacional; o clamor popular por um novo pacto social e uma nova forma de se exercer a soberania popular, que expressava-se no volume e intensidade da organização dos movimentos sociais e na ascensão de novas lideranças e estratégias de ação; e, por fim, a constatação de que as alas conservadoras já se organizavam para garantir uma transição compatível com a manutenção da ordem social em todos os seus níveis, sem grandes prejuízos a suas demandas e privilégios

³² Sobre esse contexto, Fabio Comparato (1986) às vésperas do processo constituinte analisa : "Parece óbvio, nessas condições, que a Constituição preparada pelo atual poder não objetiva nenhuma mudança substancial na sociedade brasileira. A rigor, a "nova república" acomodar-se-ia perfeitamente ao quadro constitucional vigente [...] o mesmo se diga, com maioria de razão, aos setores empresariais e dos proprietários agrícolas (Comparato, 1986, p.12).

³³ É interessante notar essa desconfiança de grupos de esquerda em relação às possibilidades efetivas de democratização da ordem social nacional na narrativa de Olívio Dutra: " No PT, lembro-me bem, no início dos anos 80, tínhamos dúvidas se a bandeira da Constituinte devia fazer parte das demandas prioritárias da classe trabalhadora, para fazer frente à ditadura militar e à necessidade de avanços nas conquistas políticas e democráticas do povo em geral. Não seria uma bandeira democrático-burguesa, mais uma das muitas que nossos inimigos de classe levantavam para envolver os trabalhadores, seus movimentos e suas lideranças em ações que as desviariam de suas tarefas revolucionárias? Até que se compreendesse que era possível encaminhar junto com as lutas específicas do povo, demarcadoras de sua autonomia de classe, as bandeiras democráticas como a Constituinte, demorou algum tempo; gastou-se muito papel, discurso e reuniões" (Brasil, 2011).

- como ilustrou a derrota popular na campanha pelas diretas nas eleições presidenciais de 1985. Assim, mais do que reivindicar a volta de um Estado de direito, o que a sociedade civil almejava do processo de transição era: "a significação de um espaço que permitisse aos sujeitos sociais a criação ininterrupta de novos direitos" (p.2), de modo que, "o campo das instituições se configure, também, como terreno de lutas" (p. 5).

É nesse contexto que a "tese da constituinte" começa a se desenhar não apenas como demanda dos movimentos sociais ou como discurso da opinião pública, mas também, dentro do partido opositor, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). No início da década de 1970, diante de um contexto político de endurecimento do regime militar, alas mais progressistas desse partido contestavam a coexistência da oposição com as regras autoritárias e, assim, em 1971, em encontro do MDB realizado em Recife, foi lançada a "Carta de Recife", que propunha, entre outras coisas, a anistia e a definição de uma Assembleia Constituinte como uma necessidade e objetivo concreto da luta do partido contra o autoritarismo³⁴. É importante ressaltar que o MDB, naquele momento, congregava forças bem diferentes entre si, "em um arco ideológico muito amplo, que reunia desde políticos tradicionais e conservadores até radicais do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), predominavam as lideranças de cunho social-democrata" (Sampaio, 2009, p.39). Porém, algumas vezes se destacavam na defesa do restabelecimento democrático, via constituinte: Ulysses Guimarães, por exemplo, liderança proeminente no partido, defende naquele momento a "tese da constituinte" como proposta urgente para que o país pudesse trilhar um "caminho histórico e universal" para a autodeterminação democrática, e a institucionalização das eleições diretas com voto universal e secreto para presidente (Delgado, 2006). Embora o posicionamento democrático de alas do partido nesse momento entrava em consonância com as vozes da sociedade civil organizada, rendendo - inclusive - importantes vitórias eleitorais, o MDB não deixou de concentrar-se na política institucional vigente, o que ainda no início da década de 80, fez o partido concentrar-se em outras preocupações como, por exemplo, a possibilidade de vitória nas eleições presidenciais, o que colocava a proposta de uma Assembleia Constituinte em segundo plano. Mais do que isso: a ameaça de uma possível perda de controle ou radicalização popular da transição à democracia, ressaltada pela mobilização intensa da sociedade civil, fez com que muitos membros do partido se aliassem à direita - especialmente no contexto das campanhas pelas Diretas - formando assim uma

³⁴ Sobre a Carta de Recife ver FREIRE, Roberto (1999).

“frente de centro-direita” – que aceitava a eleição do presidente civil pelo Colégio Eleitoral, controlado pelos militares (Sampaio, 2009)³⁵.

O percurso para a Constituinte contava, assim, com um sólido fundamento de legitimidade popular, bem como com apoio de grupos políticos importantes do espaço institucional. No entanto, os militares, e principalmente, os atores políticos e econômicos conservadores buscavam retomar o controle de um processo que eles mesmos haviam cunhado. Tal embate entre forças conservadoras e progressistas, ou em outras palavras, entre os atores políticos tradicionais da vida pública institucional e os novos atores que se inseriam nesse espaço público, deram um tom de ambiguidade para a formação da Assembleia Constituinte que iria se desenrolar no ano de 1987 e, posteriormente, marcaram o próprio texto constitucional³⁶.

O que gostaríamos de propor é a tese de que esses embates entre forças políticas e sociais tão antagônicas no interior dos próprios debates constituintes foram marcas fundamentais para o desenvolvimento de uma nova concepção de soberania no contexto político brasileiro. Concepção essa que, embora profundamente marcada por contradições e desigualdades históricas, inaugurou formas inéditas e mais democrática de se compreender importantes dimensões do espaço público brasileiro, como as noções de representação, inclusão, e principalmente, o conceito de "povo" e "nação". A questão que se coloca é a de se o processo de redemocratização que culminou na Constituinte de 1987-88 pôde configurar, enfim, um *demos* mais justo e inclusivo - especialmente em relação aos grupos que foram sistematicamente marginalizados político e socialmente ao longo da história nacional. É importante ressaltar aqui a perspectiva de Jacques Rancière, na qual um espaço público democrático não é aquele que conseguiu apaziguar os conflitos sociais ou aquele que resolveu as contradições impostas pelas hierarquias que se reproduzem socialmente, mas sim, aquele capaz de criar uma estrutura política e social em que os diversos grupos tenham direito à voz e visibilidade, isto é, onde a população participe não apenas da prática política corriqueira (dimensão que por si só já é importante), mas que possam compartilhar da construção desse espaço de possibilidades. Seguindo a concepção proposta nesse trabalho, é importante analisar

³⁵ Sampaio (2009), ainda analisa que "Essa nova coligação sofreu percalços quando as principais lideranças da Arena recusaram-se a apoiar a candidatura presidencial do Deputado Paulo Maluf e aderiram ao movimento de oposição aos militares. Formou-se então a chapa Tancredo Neves (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB)/José Sarney (ex-Arena), de feição mais centrista, porém, igualmente comprometida com a fórmula da democracia restrita" (p.40).

³⁶ Para uma análise mais cuidadosa dessa divisão ideológica no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, ver o trabalho de Pillatti, 2008.

as possibilidades de delimitação de uma soberania inacabada no Brasil. Assim, se os momentos constitucionais representam esses espaços cruciais de construção da soberania, é preciso analisar se uma linguagem efetivamente democrática marcou a organização do último processo constituinte no país. Para tanto, é necessário compreender a dinâmica de organização da ANC em todas suas dimensões, a começar pelas concepções filosóficas, políticas e ideológicas que marcaram a participação dos diversos grupos sociais que participaram do processo.

3.3 Constitucionalismo democrático e a participação popular

Luis Werneck Vianna (2008), ao analisar as transformações da república brasileira ao longo da história, imprime um tom de claro otimismo sobre a experiência constituinte de 1987-88. Para ele, configurou-se naquele contexto um espaço efetivo onde a sociedade pôde se repensar e colocar em questão os fundamentos de sua própria existência como coletividade. Rompendo com um período de autoritarismo - no qual foi negada à população brasileira uma sociabilidade cívica institucional - era crucial a reconstrução das possibilidades do exercício de uma cidadania ativa, no caso, através da via constitucional, uma vez que os recursos disponíveis politicamente não permitiam a consolidação de um espaço de participação e construção ativa de direitos. Nesse sentido, o movimento de ideias que encontrara a sua oportunidade na elaboração da ação civil pública, amplifica, no terreno decisivo da Constituinte, a influência da inserção popular na elaboração desse pacto político fundamental:

A democratização social brasileira, desde meados dos anos 80, vinha confirmando essa trajetória na crescente tentativa dos seres subalternos da sociedade de converterem interesses em direitos [...] Mas o que nunca havia sido experimentado de fato foi conceder liberdades de movimentos, no contexto de uma institucionalidade democrática, às grandes maiorias. Estender a elas o acesso aos procedimentos que levam à elaboração das leis e mesmo ao controle da sua produção, permitindo-lhes combinar as ações da sua vida associativa e dos seus órgãos de representação [...], vem se apresentando como um caminho inédito, em que a república se recria por baixo, enraizada nos interesses e expectativas de direitos do que até agora foi o limbo do Brasil." (Vianna, 2008, p. 31 e 32)

O que Vianna ressalta como "caminho inédito" no processo constituinte de 1987-88 seria exatamente esse caráter de um *constitucionalismo democrático*, visto que na Constituição de 1988, a esfera privilegiada da democracia não está na construção de um ideal nacional, nem mesmo na representação majoritária parlamentar, mas no processo de construção da cidadania: na capacidade de exigir o cumprimento de seus direitos constitucionalmente assegurados, seja na dimensão das garantias de direitos individuais e

coletivos amplamente constitucionalizados, seja nos mecanismos prescritos para sua efetivação (Machado, 2013)³⁷. Esse constitucionalismo democrático teria uma influência imediata no contexto da constituinte brasileira, especialmente através dos exemplos das Constituições portuguesa (1976) e espanhola (1978), que coroando o rompimento com seus respectivos regimes autoritários, haviam ao final da década de 1970, promulgado constituições com alguns mecanismos originais.

É preciso compreender de forma mais aprofundada esse processo. Desde o fim do nazi-facismo na Europa ocidental, predominava naquelas nações um tipo de construção constitucional que limitava a vontade do poder soberano e das maiorias que os instituem pela vontade geral. Os atos legislativos do poder político tornavam-se, portanto, passíveis de escrutínio, em nome da defesa dos direitos fundamentais, com o intuito de que violações, abusos e violência contra os cidadãos não pudessem mais serem legitimados pela própria ordem estatal. John Rawls (1997) aponta esse processo como pautado na consolidação de uma "razão pública" em um contexto de liberalismo político, no qual a legitimidade democrática é constitucional. Uma razão pública, nesse sentido, baseia-se no valor do raciocínio e seu acesso deve ser evidente e compartilhado por doutrinas razoáveis; além disso, endossa princípios considerados legítimos e compartilhados pela sociedade, representando o exercício político dos cidadãos, para que os mesmos "estejam prontos para explicarem uns aos outros os fundamentos de suas ações, em termos através dos quais todos possam endossar como consistentes com os princípios da liberdade e da igualdade"³⁸. (Rawls, 1997, p.97, tradução própria).

De acordo com Viana (2008b), desde aí, o processo do *judicial review* não somente se amplia como se generaliza nos países de democracia avançada. De poder isolado, o Judiciário passa a ser incorporado como novo ator na expressão da vontade soberana. Tal protagonismo só se acentuaria com a ascensão do neoliberalismo, em que o Judiciário passa a ser o *locus* de defesa dos direitos individuais em um contexto em que o espaço político passa a ser povoado pela lógica do mercado e do capital: "os indivíduos desprotegidos na ordem neoliberal, sem conhecer canais visíveis no sistema político a que possam ter acesso para suas demandas,

³⁷ De acordo com Cittadino (2004) essa corrente do constitucionalismo brasileiro a partir de 1988 pode ser denominada como um *constitucionalismo comunitário*, ou seja, desejoso de estampar na Constituição uma ordem de valores substantivos, supostamente compartilhados pela sociedade como um todo.

³⁸ "should be ready to explain the basis of their actions to one another in terms each could reasonably expect that others might endorse as consistent with their freedom and equality"

acorem ao juiz" (p.7). Essas transformações no papel e no lugar do direito e do judiciário na vida das sociedades ao final do século XX afetarão profundamente a teoria constitucional e impactarão decisivamente as novas constituições democráticas das nações ibéricas. Nelas, há uma centralidade do direito e do judiciário, porém, trazem uma inovação fundamental em relação ao constitucionalismo liberal: pretendem imprimir um caráter mais comunitário aos seus textos constitucionais. Nessa concepção, "rompe-se com a tradição liberal da Constituição enquanto sistema fechado [...], entendendo-a como obra aberta em que se devem realizar, em uma democracia de cidadãos, os valores da igualdade e da dignidade humanas" (p.8).

Assim, tanto na Constituição portuguesa como na espanhola, a sessão de direitos fundamentais adquire prioridade no texto constitucional e já aparece logo após os "Princípios fundamentais". Na constituição portuguesa cria-se também o direito à petição, na qual qualquer cidadão - apresentando de forma coletiva ou individual - pode peticionar perante os órgãos de soberania ou quaisquer autoridades, que devem responder à mesma em prazo razoável. Além disso, Portugal inaugura o mecanismo de "inconstitucionalidade por omissão", na qual o Tribunal Constitucional português faz uma espécie de 'fiscalização' e controle, não só da inconstitucionalidade, mas também da ilegalidade da norma, refletindo uma preocupação com a não-implementação da Constituição e das garantias ali previstas. Essas inovações remetem à noção de que a concretização dos direitos fundamentais estariam a cargo dos cidadãos, inclusive aqueles das gerações futuras. Passa a ser necessário instrumentos que permitam ao poder constituinte agir para garantia e efetivação dos mesmos. Emerge, assim, um tipo de participação político-jurídica, que interliga os três poderes políticos e aprofunda os canais de inserção da cidadania no processo de construção do espaço político, especialmente no que diz respeito à aplicabilidade dos direitos constituídos.

Essa retomada histórico-conceitual é importante para compreendermos que na década de 1980, às vésperas da organização da ANC no Brasil, havia toda uma discussão entre juristas e estudiosos sobre as possibilidades de aproximar a futura Constituição democrática do país a esses preceitos do recente constitucionalismo ibérico. Embora tal concepção circulasse majoritariamente entre os círculos da intelectualidade política, e sofresse pesadas críticas de setores mais conservadores da população - entre eles a própria mídia - ela terá um impacto fundamental sobre as discussões concretas entre os deputados da constituinte (como será exposto no próximo capítulo). A ideia de fundo entre os defensores de uma

constituição mais aberta aos preceitos da cidadania era a de que a sociedade brasileira encontrava-se diante de uma oportunidade ímpar de criar uma nova realidade política pautada, talvez pela primeira vez em sua história, em instituições e premissas democráticas sólidas e efetivamente populares. Outro fato importante a ser ressaltado é o da centralidade da agenda social. Os temas da pobreza e da desigualdade social no contexto de organização da ANC, eram tão importantes a ponto de rivalizar com a própria temática da democratização, transformando as demandas sociais pela garantia e efetivação de direitos como partes fundamentais das discussões que se desenvolvem naquele momento³⁹.

Em 1988, o constituinte recusa o caminho de uma Carta limitada a instituir procedimentos para a formação da vontade coletiva e as garantias de autonomia aos indivíduos. Ele parte de uma interpretação do Brasil em função da qual determina um programa substantivo a ser perseguido pela coletividade [...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A Constituição visa, pois, o futuro e se empenha programaticamente, ao definir os direitos sociais, no terreno das políticas públicas. A jurisdicização desses direitos vincula o legislador ordinário aos seus comandos, cabendo à sociedade provocar o Judiciário, mediante novos institutos criados pela Constituição, no sentido de garantir a sua aplicabilidade. (Viana, 2008b, p.10)

No entanto, o caminho até esse cenário constitucional descrito por Werneck Vianna, não foi nem um pouco tranquilo e, muito menos, desprovido de intensos confrontos com grupos políticos e sociais dotados de interesses e concepções divergentes a essa premissa da jurisdicização dos direitos de cidadania⁴⁰. De fato, se analisássemos a composição ideológica dos deputados que formariam a ANC em 1987, dificilmente poderíamos prever que o texto constitucional seguiria qualquer traço de inovação constitucional no sentido discutido. O que nos ajuda a compreender os desdobramentos do processo é exatamente seu início, ou seja, a maneira como a Assembleia Constituinte foi organizada. E nesse sentido, é possível afirmar que um dos principais fatores que permitiu alguns dos resultados progressistas da nova Carta foi justamente o caráter de descentralização no primeiro regimento interno do processo. O contexto que levou a instalação desse regimento é, mais uma vez, perpassado por contradições e ambiguidades, assim como marcado pela atuação de múltiplos atores, que expressavam demandas e estratégias das mais diversas.

³⁹ Para compreensão do lugar da *agenda social* no processo constituinte ver Noronha, Costa e Troiano, 2014.

⁴⁰ De fato, é possível, inclusive, problematizar esse otimismo expresso por Vianna, uma vez que o texto constitucional é interpretado por vários estudiosos como dotado não apenas de avanços, mas também caracterizado por alguns retrocessos. Plínio de Arruda Sampaio (2009), destacou os resultados do texto constitucional como marcado pela ambiguidade, com teor tanto progressista, como conservador.

Desde 1985 o Congresso nacional buscava dar os primeiros passos para eliminar o "entulho autoritário", através da remoção de entraves legais postos na ordem pública pelo período da ditadura militar. Isso se deu via a instalação de uma Comissão sobre Legislação Eleitoral e Partidária, operada pelo Ministério da Justiça e a ala mais progressista do MDB (que naquele contexto se denominavam como *emedebistas autênticos*). De acordo com Rocha (2013), o que se pretendia nesse processo era extinguir o híbrido institucional do regime anterior - especialmente os mecanismos que pudessem tolher as possibilidades de convocatória da Assembleia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, o restabelecimento de uma ordem democrática sólida e estável. O caminho rumo à Constituinte tornava-se cada vez mais inevitável e acaba se consolidando definitivamente com a eleição indireta pelo congresso do presidente Tancredo Neves, que em seu primeiro discurso como presidente eleito afirma:

Convoco-vos ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir, em todos os auditórios, na imprensa e nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social. É nessa discussão ampla que ireis identificar os vossos delegados ao poder constituinte e lhes atribuir o mandato de redigir a lei fundamental do país. A Constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios ou aos políticos. Não pode ser ato de algumas elites. É responsabilidade de todo o povo.⁴¹

Se a "tese da constituinte" consolidava-se como caminho incontornável para o restabelecimento da democracia, os parâmetros que definiriam a instauração da ANC deram margem para um longo período de debates e disputas, que se prolongaria pelos próximos dois anos e que mobilizaria decisivamente os mais diversos setores da vida social e política nacional. A grande polêmica que perpassava toda essa mobilização tinha a ver com a natureza da Constituinte a ser convocada. Os dois pólos que nortearam essa disputa resumiam-se na defesa de uma Assembleia Constituinte congressual ou exclusiva. Na primeira proposta, defendia-se que os membros da Constituinte continuariam exercendo os seus trabalhos parlamentares paralelamente à Assembleia, ideia que contava com o apoio da "oposição mais moderada", e tinha como defensor de destaque, Tancredo Neves. Outra proposta defendia que a Constituinte fosse de natureza exclusiva, na qual seus membros seriam escolhidos pelo

⁴¹ Disponível no site "Discursos", www.jlch2.com.br/discurso-ler.asp?id=13; acesso em out. 2009.

povo, por eleição direta, e se dedicariam somente à tarefa de redigir a nova Constituição, sendo Ulysses Guimarães favorável a esta proposta⁴².

Com o falecimento de Tancredo Neves, José Sarney tomou posse na Presidência da República, em 15 de março de 1985. Assim, em 28 de junho de 1985, o então presidente, em conformidade com o que haviam prometido a Aliança Democrática e Tancredo Neves em sua campanha presidencial, encaminhou uma mensagem ao Congresso Nacional, com a proposta de uma emenda constitucional para que fosse convocada uma nova Constituinte, que seria livre e soberana, mas também congressional, ou seja, composta por senadores e deputados federais, e funcionando paralelamente às atividades normais do Congresso. O que em um primeiro momento configurou-se como derrota aos grupos políticos de esquerda e, especialmente, aos movimentos sociais, logo serviu também como forma de fortalecimento desses últimos. Isso porque frustradas as expectativas quanto a este objetivo, a mobilização foi direcionada de modo a estimular o Congresso a se abrir para as demandas e para as vozes populares. Um importante ato nesse sentido foram as 70 mil cartas e telegramas em favor de uma Constituinte exclusiva, enviadas para o relator Flavio Bierrenbach (PMDB), que analisava a PEC da convocatória. A manifestação mostrou-se significativa de tal forma que o relator propôs em seu parecer a realização de um plebiscito para que o povo decidisse não apenas essa polêmica da Constituinte congressional x exclusiva, mas uma série de outras questões relevantes, como o período de eleições para a Constituinte, ou a possibilidade de encaminhamento de sugestões populares para a Constituinte através das Câmaras Municipais. O relatório gerou perplexidade entre a Comissão mista que analisava a instauração da ANC (Jornal do Brasil, 1985), a proposta foi rejeitada e Bierrenbach destituído da relatoria da comissão mista. Desse modo, a PEC original, proposta por Sarney foi sancionada em 27 de Novembro de 1985.

De acordo com Brandão (2011), mesmo com a derrota popular pela Constituinte exclusiva, "tal episódio serviu para que os movimentos sociais, sindicatos e organizações

⁴² Um documento referencial à época que marcou oposição à Constituinte congressional foi a Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, redigida pelo jurista Goffredo Telles Júnior, em nome do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte:

"Partimos da afirmação de que o Poder Constituinte não é Poder Legislativo ... Em outras palavras: não pode o Congresso Nacional ser convertido em Assembleia Nacional Constituinte. O ato que o fizer é arbitrário e ilegítimo ... Ninguém nega que o Congresso Nacional tem alguns poderes constituintes. Mas os poderes constituintes do Congresso são somente aqueles que a Assembleia Constituinte lhe delega por meio da Constituição ... Além do mais, devemos observar que, na Constituinte, a atuação dos deputados da Câmara e dos senadores não se poderia livrar de poderosas incitações para favorecer, com normas constitucionais adequadas, a situação desses mesmos parlamentares, dentro da organização estatal" (Versiani, 2010, p.243).

populares vislumbrassem seu potencial de mobilização em torno da Constituinte" (p.55). E isso de fato ocorrerá de forma intensa entre os anos de 1985-86, quando uma série de atos pela abertura da Constituinte à participação popular foram perpetrados em várias partes do país. Algumas dessas mobilizações podem ser destacadas, como o ato público de lançamento do Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte, em 26 de janeiro de 1985, na cidade de Duque de Caxias (RJ), reunindo cerca de sete mil pessoas; e a criação, em 06 de fevereiro de 1985, na cidade de São Paulo (SP), do Plenário Pró-Participação Popular, cujo objetivo principal era a inclusão de mecanismos de participação popular, tanto no processo de elaboração da Constituição, quanto em seu texto final. Tais entidades e movimentos buscaram incentivar o cidadão comum para a importante missão de "escrever" uma Constituição que estivesse mais próxima de suas necessidades e anseios⁴³.

Apesar das derrotas sofridas nos engajamentos iniciais - como a luta pelas Diretas Já e pela Constituinte exclusiva, livre e soberana - a onda das mobilizações dos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular iria alcançar sua primeira e mais importante vitória com a inclusão da emenda popular no regimento interno da ANC. A partir de então, essas organizações direcionariam as suas mobilizações para a formulação de propostas e a coleta de assinaturas nos projetos de iniciativa popular em todo o país, de modo a lançar luz à democracia participativa, até então tão ofuscada pelos anos de repressão (Cardoso, 2011). Isso significa que a pressão popular começava a surtir efeitos reais sobre a dinâmica institucional que orientaria os trabalhos da Constituinte a partir de 1987. E esse ponto é fundamental para nosso trabalho: a compreensão de que o momento "extraordinário" de fundação da nova ordem democrática que se instituiu no Brasil foi também um momento peculiar de inserção popular, criando um contexto em que a lógica da pluralidade pudesse vir à tona, imprimindo, assim, uma máxima proferida por Celso Furtado naquele contexto e que foi bastante utilizada entre os congressistas de esquerda ao longo dos trabalhos da ANC: "é preciso compatibilizar a universalidade com as diferenças"⁴⁴.

⁴³ Maria Helena Versiani aponta vários desses atos pró-participação popular na Constituinte: "Não obstante, ainda que sob olhares incrédulos e desconfiados, multiplicaram-se os comitês e plenários por todo país. No mesmo ano de 1985, foram criados o Movimento Gaúcho Pró-Constituinte; o Movimento Paranaense Pró-Participação Popular na Constituinte; o Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais; a Assembleia Municipal Pró-Constituinte do Espírito Santo. Em 1986, o Plenário Popular Pró-Constituinte de Macapá; o Movimento Conversando sobre a Constituinte, em Juiz de Fora; e, em Pernambuco, o Movimento Povo na Constituinte". (Versiani, 2011, p.6)

⁴⁴ A análise dessas intervenções dos congressistas constituintes serão realizadas no próximo capítulo, em que analisaremos as atas de algumas subcomissões temáticas.

3.4 O primeiro regimento interno: a construção da pluralidade no debate constituinte

Analisar a organização dos trabalhos da ANC visa responder algumas questões cruciais para a compreensão filosófica e prática desse momento de fundação do novo pacto político no Brasil. É importante aqui retomar a tese de Andreas Kalyvas sobre a "política do extraordinário". O que o autor explicita é o fato de que a constituição do *demos* traz em si as possibilidades de inclusão ou exclusão política e potencializam a transformação de sentidos simbólicos compartilhados; promovem uma reorientação radical de valores individuais e coletivos e permitem a construção de novas identidades políticas. Para ele, centrar-se no extraordinário alarga o âmbito da experiência democrática, incluindo o início de um regime popular como um tópico significativo e necessário de investigação empírica e reflexão axiológica. Assim, algumas questões cruciais se colocam quando nos voltamos a tais momentos políticos fundantes:

O que significa dizer que um Estado democrático tem de ser democraticamente fundado ou que tem que começar democraticamente? Existe algum tipo específico de fundação democrática? Será que as identidades dos autores e os atores constituintes importa? São os atos fundadores empreendidos e realizados por um golpe militar, um conquistador estrangeiro, uma elite sacerdotal, um presidente teocrático, uma assembleia representativa, um pequeno grupo de advogados constitucionais, ou uma comunidade ativa realmente fazem a diferença? Será que a ausência ou presença de participação popular na criação de um regime democrático verdadeiramente importa? Da mesma forma, é importante saber se a instituição da democracia se desdobra em sigilo ou através de um processo aberto, público, e inclusivo, por meio de negociação elite ou amplo debate e mobilização popular? (Kalyvas, p.4)⁴⁵.

Se a Constituinte no Brasil se configura como um desses momentos políticos extraordinários, torna-se importante, portanto, nos atentarmos aos parâmetros que nortearam a organização prática desse processo, com o intuito de analisarmos com maior profundidade esse rico cenário de refundação da ordem democrática nacional. Como vimos até aqui, uma ideia-valor presente e largamente disseminada entre a sociedade civil naquele contexto era a de que a participação da sociedade permitiria que o processo Constituinte representasse um

⁴⁵ What does it mean to say that a democratic state has to be democratically founded or that it has to start democratically? Is there a distinct democratic founding unique to democracies? Do the identities of the framers and the constituent actors matter? Are founding acts undertaken and carried out by a military coup d'état, a foreign conqueror, a theocratic priestly elite, an elective president, a representative assembly, a small group of constitutional lawyers, or an active community really different? Does the absence or presence of popular participation in the establishment of a democratic regime truly matter? Likewise, is it important whether the institution of democracy unfolds in secrecy or through an open, public, and inclusive process, through elite negotiation or broad popular debate and mobilization? (Kalyvas, p.4)

avanço na luta pela construção da cidadania do povo brasileiro em bases mais democráticas. Os efeitos percebidos das ações populares sobre os trâmites institucionais fortalecia a tese de que os movimentos e organizações sociais encontravam-se perante uma oportunidade histórica de inclusão de suas demandas, bem como para um tipo de participação inédita do povo na construção das concepções que sustentariam não apenas a nova República brasileira, mas a própria ideia de nação. Assim, o engajamento das organizações civis iriam reverberar decisivamente tanto na composição da ANC como no Regimento Interno que coordenaria os trabalhos a partir daquele momento.

Em 1986, após aprovada a PEC nº25 que instituiu a Constituinte congressional para o ano seguinte, as organizações e atores que haviam participado dos movimentos pró-participação, mobilizaram-se nas campanhas para o Congresso Nacional, com o intuito de elegerem o maior número possível de candidatos progressistas. Uma ação relevante nesse sentido foi a elaboração das "Propostas do Povo para o Brasil", conjunto de 53 propostas populares articuladas através de um amplo debate coletivo entre os atores dos movimentos sociais. Diversas entidades sociais se mobilizavam em espaços múltiplos para o engajamento em torno do eminente processo Constituinte, com o intuito de pressionar os futuros deputados e senadores eleitos quanto aos anseios populares:

[...]A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) divulgou, em outubro de 1985, o documento "Os trabalhadores rurais e a Constituinte". A 8ª Conferência Nacional de Saúde, em março de 1986, tornou público o seu Relatório Consolidador dos Trabalhos de Grupo, com propostas para a Constituição. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em abril de 1986, investiu na elaboração de um anteprojeto, intitulado "Por uma nova Ordem Constitucional". Em agosto de 1986, a Federação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, ao final do Congresso Constituinte de Bairros, realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, lançou também o seu anteprojeto constitucional, apresentado como uma "prova de capacidade política do nosso povo". (Versiani, 2010, p.7)

Nesse sentido, ainda no mesmo ano, o Senado, respondendo aos anseios e ações populares, promoveu uma importante iniciativa para estimular o envolvimento dos cidadãos na Constituinte, foram as chamadas SAIC (Sugestões da População para a Assembleia Nacional Constituinte de 1988). A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (CCJ) desenvolveu os projetos Diga Gente e Constituição que juntos, deram origem ao formulário composto por um espaço para sugestões e outro com um questionário socioeconômico, a serem utilizados pelos autores das mensagens. Com temas que iam desde o acesso à aposentadoria, passando pelos direitos das minorias, como negros e mulheres, até a

questão agrária e do salário mínimo, entre muitos outros, foram recebidas um total de 72.719 mensagens. Estas foram organizadas e inseridas na base Saic, que, a princípio, serviria como instrumento de consulta dos constituintes (Vellozo, 2015).

Embora os movimentos estivessem mobilizados e mesmo setores do poder público parecessem mais abertos a essa participação, os resultados eleitorais para o Congresso não pareciam muito animadores para os grupos progressistas. A Assembleia foi integrada por 559 parlamentares (487 deputados e 72 senadores), com renovação de 45% em relação à composição do Congresso na legislatura anterior. Apesar da renovação, mais de 70% dos parlamentares eleitos eram de centro-direita ou de direita, 80 deles eram empresários urbanos e 40 empresários rurais; apenas 26 congressistas eram mulheres (curiosamente, nenhuma representante do sul do Brasil) e somente 9 congressistas eram de origem operária (Arantes, 2013).

Do ponto de vista partidário, o PMDB elegeu 260 deputados e 42 senadores, tornando-o o partido mais representado em número de constituintes (54%). No entanto, apesar desse partido deter a maioria absoluta na Constituinte, não havia homogeneidade para que sua bancada votasse de modo unificado as matérias. Assim, a Constituição teria que ser aprovada por parte do PMDB em conjunto com alguns dos demais partidos. O PFL foi a segunda maior força no Congresso, representando 26,2% dos deputados e senadores eleitos. O PT - emergente força da esquerda no momento - elegeu apenas 16 parlamentares, bancada menor do que as do PDS (33), PDT (24) e PTB (17), mas ainda assim bem maior que as de outras legendas de esquerda, como PC doB (4), PCB (3) e PSB (3)⁴⁶ (Ver Quadro 1). Diante desse quadro, formou-se uma "articulação progressista", visando dar maior consistência às atividades dos parlamentares de esquerda. Participavam desse grupo uma parte dos congressistas do PMDB, o PT, PDT, PSB, PCdoB e PCB. Por outro lado, articulou-se também grupos de direita em torno do PFL, PDS, PTB e alguns representantes do PMDB. Contudo essa última articulação não parecia ter o nível de organização e engajamento da primeira, o que seria aspecto decisivo ao longo de todo o processo constituinte e mesmo nos resultados finais do texto constitucional.

⁴⁶ Para um detalhamento da composição partidária e ideológica da ANC ver Rodrigues, 1987; Brandão 2011.

Quadro 1 - Composição partidária na ANC:

	Número de Deputados	Representatividade
PMDB	303	54,20%
PFL	135	24,15%
PDS	38	6,80%
PDT	26	4,65%
PTB	18	3,22%
PT	16	2,86%
PL	7	1,25%
PDC	6	1,07%
PCB	3	0,53%
PCdoB	3	0,53%
PSB	2	0,35%
PSC	1	0,17%
PMB	1	0,17%
Total	559	100%

Fonte: *O processo constituinte 1987-1988*. Milton Guran (Ed.) Brasília: Ágil, 1988

O exercício de classificação do posicionamento ideológico sempre é tarefa complicada no âmbito dos estudos legislativos brasileiros, mas a dificuldade se acentua quando a proposta é analisar contextos constituintes, sejam eles brasileiros ou não. A análise se torna ainda mais complexa quando o recorte é feito em um período de transição pactuada do autoritarismo para a democracia. Vários atores políticos ativos ao longo do período militar, membros da extinta ARENA, permaneceram após a democratização, mas tiveram que se adaptar a um novo contexto de rejeição ao regime anterior. Isso gerou uma reorganização da classe política tradicional, levando-os a se distribuírem pelos diferentes partidos que estavam se formando, inclusive o PMDB, que marca "o caráter heterogêneo das composições partidárias no período e tem como consequência a formação e reformulação de maiorias em torno das diferentes temáticas, assim como em momentos e instâncias diferentes do processo constituinte" (Freitas, Moura e Medeiros, 2009, p.09).

No entanto, não se pode negar que a polarização entre progressistas e conservadores caracteriza a dinâmica que daria o tom das discussões ao longo de todo o processo constituinte, imprimindo um caráter conflitivo aos debates. A clivagem era tão explícita que acabou por impactar o processo em duas fases distintas, o que levou Antônio Sérgio Rocha (2013) a analisar a existência de "uma Assembleia e duas Constituintes" (p.69). De acordo com ele, vivia-se, de início, a fase da "Constituinte popular", realizada a partir de um regimento interno profundamente descentralizado e aberto à participação popular. O segundo momento seria o da "Constituinte partidária", que expressaria uma espécie de reação dos grupos conservadores ao caráter progressista e participativo que marcavam o processo constituinte até o momento. Nesse contexto, os alinhamentos ideológicos ficariam mais turvos e os acordos se restringiriam às negociações entre os líderes partidários. Nesse trabalho, nosso foco será compreender o primeiro momento de organização do Regimento Interno plural e descentralizado, considerando nosso objetivo de compreender as possibilidades democráticas fundacionais que tal organização ensejou nessa primeira fase da ANC. Nosso intuito é analisar a maneira como uma possível linguagem democrática desenvolveu-se no contexto dos debates das subcomissões temáticas, bem como os impactos dessa dinâmica não apenas no texto constitucional, mas sobre a construção das concepções de unidade, pluralidade e cidadania no novo cenário democrático que constituía-se no país.

Cabe destacar, portanto, a novidade política trazida pelo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC). Logo na primeira semana de seus trabalhos, a ANC foi palco para tomada de decisões dedicadas à sua própria composição, passando-se à eleição de Ulysses Guimarães como seu presidente⁴⁷ e às decisões sobre sua organização e funcionamento, através da aprovação de um regimento interno. Incumbiria às normas desse regimento a instituição da estrutura, o calendário, os mecanismos e procedimentos que orientariam os trabalhos de elaboração do Projeto de Constituição. É importante ressaltar que tal regimento foi fruto de uma intensa "batalha regimental", na qual as lideranças progressistas se destacaram no nível de engajamento e organização. Como a composição do Congresso eleito nas eleições de 1986 era explicitamente desfavorável aos interesses populares, a batalha em torno do regimento interno, para possibilitar a participação popular na Constituinte, era inexorável (Cardoso, 2010). A dispersão das forças conservadoras no início

⁴⁷ Ulysses Guimarães (PMDB) foi eleito com 465 votos na 2ª sessão da ANC (02/02/1987), vencendo Lysâneas Maciel, também do PMDB, que teve 69 votos, observando-se 28 abstenções. (Assembleia Nacional Constituinte, Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 2ª Sessão (02/02/1987). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988).

do jogo democrático acabou dando uma posição vantajosa aos progressistas no momento da elaboração do Regimento Interno, cujo relator indicado foi Fernando Henrique Cardoso (PMDB).

Uma liderança chave nesse contexto foi a do senador Mario Covas, também do PMDB. Ao vencer a disputa pela liderança do partido na ANC, Covas pôde exercer uma influência decisiva na escolha de representantes da ala mais progressista do PMDB nas comissões que seriam instaladas na Assembleia, gerando uma sobre representação dessa ala no início do processo constituinte, tanto nas comissões temáticas quanto na comissão de sistematização. A atuação do senador acabou por imprimir um caráter de centro-esquerda à organização do regimento interno e aos debates constituintes em sua primeira fase descentralizada. O constituinte José Mendonça de Moraes (PMDB-MG), no contexto dos debates na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem, inclusive chegou explicitar a relevância da liderança de Mário Covas, porém, lamentando a atuação do deputado e os impactos de suas escolhas mais progressistas sobre as propostas de texto constitucional:

Talvez, tenha sido um erro de estratégia montar vitórias para as esquerdas, a partir da escolha dos Relatores das Subcomissões e das Comissões. E nisso, em meu partido, foi responsável única e exclusivamente o Sr. Constituinte Mário Covas, hoje de tendência nitidamente esquerdista, no Brasil socializante. Não tenho mais dúvidas quanto ao comportamento do Sr. Mário Covas, hoje – em quem votei para Líder da Constituinte – quando toma atitudes, como, por exemplo, as que tomou na Comissão da Ordem Econômica e na Subcomissão da Política Agrária e Fundiária e da Reforma Agrária, mudando as regras do jogo durante o jogo.

(BRASIL, Atas da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias Individuais, 1987, p.35)

Mais uma vez, percebe-se aqui que, embora a ANC tenha sido composta de maioria de constituintes conservadores, é importante compreender que a fórmula descentralizada e aberta à participação popular do RIANC foi resultado exatamente dessas atuações estratégicas dos atores progressistas associados à pressão popular. As posições divergentes na ANC quanto à inserção da sociedade civil nos trabalhos da mesma geraram discussões acaloradas e formulações de um número significativo de emendas às Propostas de Resolução do regimento interno⁴⁸. As resistências conservadoras invariavelmente argumentavam a corrupção do princípio da representação, o caráter inócuo das propostas populares e os temidos

⁴⁸ O Projeto de Resolução nº2, que consistia nas normas do Regimento Interno, recebeu 949 emendas dos constituintes. (Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão (21/02/87), p. 439-463).

desvirtuamentos das campanhas pelas coletas de assinaturas (Michiles, 1989). No entanto, a fiscalização intensa das entidades e movimentos sociais, além da visibilidade pública de todo o processo, serviu como mecanismo poderoso de pressão para que vários dos parlamentares conservadores incluíssem ou apoiassem propostas de participação popular, temendo a degradação de suas imagens perante a opinião pública em um momento tão crucial da história política brasileira. E, assim, em 19 de Março de 1987 foi aprovado o texto do RIANC, dotado de um forte caráter de descentralização, bem como de medidas para a participação popular ao longo dos trabalhos na ANC. Essa foi uma vitória de uma articulação de sucesso entre entidades civis e os constituintes progressistas⁴⁹.

Sendo assim, aprovou-se um modelo de trabalho no RIANC, que seria elaborado de baixo para cima. De início, é importante destacar uma característica institucional importante: a dispensa de um anteprojeto constitucional formal, abria a possibilidade para que qualquer demanda por direitos pudesse ser considerada ao longo do processo. Mas o caráter da participação era ainda mais amplo. O texto do regimento determinava, entre outras medidas, o recebimento de sugestões de órgãos legislativos subnacionais, de entidades associativas e de tribunais, além das de parlamentares (Art. 13, §11); a realização de cinco a oito audiências públicas, pelas subcomissões, para ouvir a sociedade (Art. 14); e a apreciação de "emendas populares com 30 mil assinaturas" (Art. 24)⁵⁰. Essa última resolução consistiu-se como a grande novidade da Constituinte: os cidadãos brasileiros poderiam subscrever propostas organizadas sob a responsabilidade de pelo menos três entidades associativas e apresentá-la diretamente na ANC, desde fossem assinadas por trinta mil eleitores. A partir de então, "a iniciativa popular e as instruções sobre a sua utilização passou a ser difundida por todo o país pelos plenários, comitês e movimentos pró- participação popular, instalando-se um intenso processo de elaboração de propostas e coleta de assinaturas, no qual a iniciativa popular passou a ganhar tratamento de emenda popular" (Cristiano, 2010, p.60). No total foram 122

⁴⁹ De fato as primeiras propostas de Resolução quanto ao regimento interno apresentavam iniciativas "tímidas" quanto à inserção da participação popular na ANC, se limitando a autorizar o pronunciamento de representantes da sociedade junto às comissões e subcomissões e a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional às comissões (Projeto de Resolução n.º 2, de 1987, artigo 14). A partir de pressão popular, na qual o relator do RIANC, Fernando Henrique Cardoso, recebe mais de 1000 telegramas em menos de uma semana, o mesmo assume o compromisso de incluir iniciativas para a participação popular mais efetiva durante os trabalhos da ANC (Cardoso, 2010).

⁵⁰ Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Resolução nº2/1987.

emendas populares, que portavam mais de 12 milhões de assinaturas. Dessas emendas, 83 foram admitidas nos trabalhos do processo constituinte⁵¹.

A partir dessas resoluções, a organização dos trabalhos constituintes funcionaria da seguinte maneira: oito Comissões Temáticas foram formadas com 63 membros cada. Em termos substantivos, as oito comissões predefiniam os futuros capítulos da nova Constituição. Cada uma dessas comissões se dividia em três subcomissões, formando 24 subcomissões nas quais os trabalhos constituintes teriam sua origem (Figura 1). A justificativa metodológica a esse modelo era a de, justamente, compatibilizar em termos práticos o envolvimento da população nos trabalhos - tal como foi definido no RIANC. As subcomissões deliberavam a partir das sugestões encaminhadas por constituintes e pela sociedade civil e também com base em reuniões e audiências públicas. Dessa maneira, cabia ao relator de cada subcomissão preparar um anteprojeto com base nas propostas, sugestões e emendas encaminhadas. O relator dava parecer às emendas, e votava-se na subcomissão, chegando-se ao anteprojeto aprovado por seus membros por maioria simples.

As mesmas regras regiam o processo decisório nas Comissões Temáticas após o recebimento dos anteprojetos aprovados de suas respectivas subcomissões. Dada essa divisão, as subcomissões deliberavam de forma independente umas das outras e, mais tarde, encaminhavam seus relatórios às suas respectivas Comissões Temáticas. Uma vez liberada as oito Comissões Temáticas, estas deveriam encaminhar os oito relatórios a uma nova comissão, chamada Comissão de Sistematização. Esta era responsável por organizar os relatórios, sem a introdução de novos conteúdos, e propor um Anteprojeto de Constituição que seria, então, encaminhado ao plenário da Assembléia Nacional Constituinte para discussão, recebimento de emendas, parecer do relator da Comissão de Sistematização e, finalmente, a proposição de um Projeto de Constituição (ou um Substitutivo). A proposição aprovada na Comissão de Sistematização seria, então, o documento a ser encaminhado à Mesa Diretora da Assembléia Nacional Constituinte para discussão e votação em 1o turno, em plenário. (Gomes, 2006, p.197)

De acordo com Coelho e Oliveira (1989), a dinâmica de extrema descentralização que organizaria os trabalhos dos constituintes na ANC não encontrava precedentes na história constitucional brasileira e nem mesmo no direito comparado. A Assembleia seria organizada de fora para dentro, das partes para o todo, criando um cenário de intensos debates e de ampla produção: "ao todo foram apresentadas durante as várias fases de comissões, sistematização e plenário um total de 65.809 emendas. Existiram nove projetos, desde o de 15 de Julho de 1987 até a redação final, em Setembro de 1988" (p.20). O então constituinte Plínio de Arruda

⁵¹ De acordo com Cardoso (2010), no que pese a importância dessas mobilizações em torno da participação popular na Constituinte, não pode ser desprezada a atuação de Mário Covas (PMDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Brandão Monteiro, que subscreveram a proposta que possibilitou a inclusão das emendas populares ao Regimento Interno da Constituinte.

Sampaio (PT-SP) defende essa metodologia descentralizada, apontando sua originalidade em relação a outros processos constituintes. De acordo com ele, a tendência ao se fazer uma Constituição era sempre partir do global, de um projeto que tenha uma coerência geral e depois, no momento das discussões, se introduz o particular, os detalhes mais específicos. O problema dessa metodologia, na visão de Sampaio, é que o arcabouço legal pré-definido acaba mitigando a possibilidade de um debate mais plural e profícuo, de modo que várias temáticas que seriam relevantes para a vida em sociedade acabam ficando de fora. Assim, a inovação do RIANC seria exatamente a inversão dessa lógica: "o método seguido por nós foi um método que eu diria até indutivo. Vamos do particular para o geral, e o particular surgiu como ele é na vida, caótico. Surgiu como ele é, contraditório, às vezes até assustador", ponderou Sampaio, " de toda maneira, eles jogaram o sentimento, a aspiração do povo, e mostraram as contradições que existem na sociedade brasileira. Acho que o grande mérito desta fase é a sua incongruência, é a contradição".⁵²

Quadro 2 - Organização das Comissões e Subcomissões Temáticas da ANC

I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

- a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
- b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
- c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

II - Comissão da Organização do Estado

- a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
- b - Subcomissão dos Estados
- c - Subcomissão dos Municípios e Regiões

III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

- a - Subcomissão do Poder Legislativo
- b - Subcomissão do Poder Executivo
- c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

- a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
- b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
- c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

⁵² Brasil, Jornal da Constituinte, nº06, p.03.

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

- a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
- b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
- c - Subcomissão do Sistema Financeiro

VI - Comissão da Ordem Econômica

- a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
- b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
- c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

VII - Comissão da Ordem Social

- a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
- b - Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente
- c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

- a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
- b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
- c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

O modelo do regimento interno da ANC, tal como foi aprovado, bem como o engajamento popular ensejado por todo esse processo representam, talvez, a etapa mais valiosa de todo o processo de redemocratização. O que defendemos nessa tese é que a amplitude e dinamismo nessa primeira parte dos trabalhos constituintes marcariam de maneira definitiva os parâmetros da nova sociedade democrática que estava sendo fundada. Mais do que isso: esse momento de fundação inaugurou como parte de nossa experiência coletiva possibilidades inéditas quanto ao aparecimento de novas vozes e, conseqüentemente, de novos embates - uma nova configuração da "partilha do sensível" se formava. Se o resultado de uma Constituinte é usualmente uma Constituição escrita e codificada, no contexto brasileiro, ela foi muito além, porque, "o processo – isto é, a mobilização, o aprendizado, a participação, a pressão – foi maior e mais didático do que o próprio texto. A promulgação fechou uma etapa, mas não esgotou a luta. Cresceu o movimento social em meio às agruras e tensões, às derrotas e vitórias. E essa capacidade mobilizadora aumenta de intensidade para além e depois da Constituição" (Michiles, 1989, p. 390). Ulysses Guimarães descreveu esse dinamismo em seu

discurso de abertura dos trabalhos de sistematização da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, no qual exaltou o formato inclusivo e participativo engendrado pelo RIANC na primeira fase dos trabalhos nas subcomissões:

Confesso que, inicialmente, pensava que, como acontece em todos os países quando têm de elaborar seu documento máximo – e como acontece no Brasil desde 1824 – íamos trabalhar com a chamada Grande Constituição, embora já soubesse que no Brasil não haveria, como das outras vezes, um texto prévio. Surgiu, depois, principalmente por parte dos setores novos, Constituintes que aqui chegavam pela primeira vez, parece-me, a idéia dessa engenharia, dessa carpintaria institucional inédita que se transformou em realidade. Os Chefes de Estado com quem tenho conversado, por dever de ofício, por ser Presidente da Constituinte e da Câmara dos Deputados, [...] ficam intrigados, muito curiosos, com muito desejo de saber como funcionariam essas instâncias, esses sucessivos estágios das Subcomissões, Comissões Temáticas, depois a Comissão de Sistematização e, finalmente, o Plenário. Desejo dizer que, no começo, estava assustado, e que hoje estou maravilhado, encantado, orgulhoso. Considero um privilégio que Deus me deu estar participando de trabalho tão original, tão diferente, com marca de ineditismo. como este que se realiza na Assembléia Nacional Constituinte. A etapa vencida das Subcomissões foi brilhantíssima, vitoriosa. Mais de dez mil emendas foram examinadas, foram realizadas audiências e debates aqui e fora daqui, no rádio, na televisão etc. Quando criamos o Diário da Constituinte, muitos pessimistas diziam que o programa seria como a campanha da propaganda gratuita, que antes se fazia. Diziam que ninguém o ouviria, que iriam desligar o rádio, ou a televisão. No entanto, já temos informação de que as pesquisas acusam índices altíssimos de audiência, de curiosidade, de respostas por essa nossa presença junto à sociedade pelas atividades realizadas, até agora, pelas Subcomissões. Foi um trabalho realmente vitorioso.

(BRASIL, Atas da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias Individuais, 1987, p.07)

A Constituição de 1988 nasceu, portanto, com o valor simbólico de haver suscitado entre muitos brasileiros um novo ímpeto de mudança e de participação. Além disso, essa primeira parte da organização do processo constituinte, marcada pela descentralização e pela inclusão de grupos diversos, representou a possibilidade de conquistas inéditas em termos de direitos e alterou profundamente o ideário de nação e de soberania, que agora repousavam em concepções mais abertas e plurais. O conjunto de temas tomados como bandeiras de luta no processo constituinte envolveu questões políticas, econômicas, sociais e culturais as mais variadas. A nova Carta dotou grupos sociais, até então excluídos, de meios constitucionais de reconhecimento de seus direitos e criou mecanismos para o exercício e a fiscalização desses direitos. Refletiu, também, os confrontos e contradições das bancadas constituintes, aliás, presentes na sociedade como um todo (Versiani, 2010).

O potencial transformador do processo perde em intensidade e em seu ímpeto a partir da intervenção dos grupos políticos conservadores no Congresso, que passaram a intervir no

andamento da ANC com maior protagonismo ao final dos trabalhos da Comissão de Sistematização. Insatisfeitos com os rumos dos trabalhos, articulava-se uma maioria de constituintes em torno da bandeira de modificação do regimento interno. Sob o discurso de que a primeira fase da ANC teria sido marcada por embates e clivagens infrutíferas, um grupo significativo dos parlamentares mobilizaram-se para fazer prevalecer um suposto equilíbrio constitucional. Lúcio Alcântara (PFL-CE), por exemplo, em mesa redonda realizada para o Jornal da Constituinte reforça o discurso corrente de busca pela "média", pelo consenso político, uma vez concluída a primeira fase do processo constituinte:

O grande desafio que existe é elaborar uma Constituição que represente a média do pensamento, o consenso da sociedade, e que não se aprofunde muito em questões de natureza ideológica, porque, senão, quando um determinado grupo assumir o poder, terá que reformar a Constituição para poder governar.

(Brasil, Jornal da Constituinte, nº06. 06-12 de Julho de 1987)

Já o constituinte Gastone Righi (PTB-SP), no mesmo contexto, alegou que os problemas identificados nos textos propostos pelas Comissões temáticas teriam sido frutos de confrontos desnecessários no contexto da primeira fase da ANC:

Todos chegamos com muita sofreguidão à Assembleia Constituinte. Quisemos corresponder à ansiedade e à expectativa popular; dessa forma os discursos foram menos sensatos e mais contundentes. As posições radicalizaram-se no verbo, e isso evitou que houvesse no início uma acomodação, um entendimento, e ao contrário do que seria natural, houve um embate, no início que não construiu coisa alguma.

(Brasil, Jornal da Constituinte, nº07. 13-19 de Julho de 1987)

O fato é que a ascensão do chamado "Centrão", revela que o jogo de forças no contexto da Constituinte entre progressistas e conservadores estava longe de terminar, demonstrando que a correlação de forças políticas não pode ser vista de maneira estática ou definitiva. O RIANC sofreu alterações substanciais com a aprovação da Resolução nº 3⁵³, de forma que os debates passaram a se organizar em torno de emendas coletiva. A alteração do Regimento marca a formação definitiva do Centrão, agrupamento de tendência liberal-conservadora integrado, sobretudo, por PFL, PDS e PTB, e que teve importante atuação durante a segunda fase da Constituinte brasileira. As emendas coletivas eram propostas pela maioria absoluta dos membros da Assembléia, podendo substituir integralmente títulos, capítulos, seções e subseções do Projeto de Constituição e tendo preferência na ordem de

⁵³ Para o conteúdo da resolução nº3 do RIANC, ver: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-3-1987

votação. Assim, tornou-se possível que, no momento da votação em Plenário do texto proposto na Comissão de Sistematização, fosse aprovado um texto substitutivo apresentado através de uma emenda coletiva, que passava a servir de base para as votações.

A formação do Centrão imprimiu um caráter ainda mais disputado sobre os debates no contexto da Sistematização e algumas questões passaram a ser objetos de intensas disputas, barganhas e negociações⁵⁴. Nesse processo, os grupos progressistas acabaram perdendo algumas pautas polêmicas que haviam sido incluídas na fase das comissões temáticas. Algumas delas podem ser destacadas, como a questão da desapropriação de terras, a reforma agrária e a regulamentação sobre as horas extras dos trabalhadores, contudo, algumas outras propostas igualmente disputadas foram garantidas pelos grupos de esquerda, como a questão da redução da jornada de trabalho ou a nacionalização do uso do solo⁵⁵.

O que se pode constatar é que nem mesmo a atuação do Centrão foi capaz de destituir o texto constitucional de importantes transformações simbólicas e conquistas sociais, ainda que limitadas em seu alcance. Uma ação importante dos constituintes em minoria naquele momento, com o intuito de tentar preservar algumas das principais conquistas que haviam sido garantidas nos textos resultantes das Comissões e subcomissões temáticas, foi a proposição subscrita por 187 constituintes, do Destaque para Votação em Separado (DVS). Com essa modalidade de destaque, retirava-se determinado texto (dispositivo ou capítulo) do substitutivo para votação do Plenário, apenas mediante maioria absoluta: 280 votos. Essa manobra impediu que várias partes polêmicas do texto - em sua maioria pautas de reivindicação progressista - fossem retiradas do texto final.

De fato, se não fosse a atuação e tamanho vigor dos grupos populares e dos atores progressistas na organização da ANC, provavelmente o primeiro regimento interno não teria sido organizado de forma a imprimir tamanho dinamismo à Constituinte e, talvez, a emergência da pluralidade e da indeterminação não fossem marcas relevantes do processo. Mais do que isso: a análise desses dois importantes atores - sociedade civil e constituintes progressistas - é o que permite compreendermos como um parlamento tradicional e

⁵⁴ A atuação do Centrão associada à interferência constante e crescente do Governo Sarney na dinâmica de organização decisória do PMDB, criou um quadro insustentável para o seu líder, Mário Covas, resultando na sua saída do partido com algumas dezenas de constituintes, que desaguou na criação do PSDB e no enfraquecimento do bloco progressista.

⁵⁵ Para entender as transformações no regimento interno a partir da ascensão do "Centrão", ver Gomes, (2006) e Maués e Santos (2008).

conservador desenvolveu, no contexto da Assembléia Nacional Constituinte, um texto com ampliado teor progressista, rompendo assim com os desígnios de seus atores majoritários – cujo objetivo era estruturá-la de modo a atender os interesses do partido da ordem –, e tendo oferecido ao país um texto muito mais próximo do modelo desejado pelas forças minoritárias. Diante desse cenário, propomos um olhar mais aprofundado ao debate constituinte em si, com o intuito de lançarmos luz ao tipo de deliberação que se desenvolveu no interior das subcomissões e o significado das mesmas tanto do ponto de vista prático como do ponto de vista simbólico para a nova democracia que era gestada naquele contexto.

CAPÍTULO 4

AS DELIBERAÇÕES NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: PLURALIDADE, CONFLITO E A SOBERANIA INACABADA

Porém, ainda que houvesse algo como um povo que pudesse tornar assim presente, por que supor que seja redutível à unidade, em vez de, ao contrário, assumir sua pluralidade incontornável?

Cícero Araújo

4.1 A agenda constitucional inacabada

Percorridos 25 anos da promulgação, e mais dois de trabalhos, ninguém se lembra mais com a Constituição foi elaborada. O tempo foi esmaecendo e as coisas vão se tornando diferentes. Quando estávamos para promulgar a Constituição, em julho de 1988, o que se dizia nos corredores da Assembleia Nacional Constituinte era que o governo iria fechar a Constituinte. Era que a Constituição, se porventura fosse promulgada, não duraria seis meses. E mais, diziam que o país ficaria ingovernável. Uma coisa que ninguém mais se lembra é que, em julho de 88, o Ulysses [Guimarães] foi para a tribuna e fez um discurso vigoroso dizendo "nós não viemos aqui para ter medo". E fez uma profecia: "esta Constituição terá cheiro de amanhã e não cheiro de mofo". Pois bem. Aqueles catastrofistas devem estar se revirando no túmulo.

(Bernardo Cabral, entrevista à Folha de S. Paulo, 05/10/2013)

O discurso de Bernardo Cabral - relator da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte - vinte e cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, sintetiza com acuidade o caráter conflitivo e disputado que foi instaurado no contexto da ANC entre grupos e atores políticos, no âmbito da própria sociedade civil. A principal crítica orientada ao texto constitucional brasileiro naquele momento e até hoje, diz respeito ao seu caráter de instabilidade. As razões para tal conclusão tornam-se claras quando analisamos o número de emendas incluídas ao seu texto original - atualmente noventa e uma - o que representa uma média de mais de três emendas por ano desde sua promulgação⁵⁶. De fato, é possível analisar outros elementos que sinalizam essa característica. Além da própria aprovação de reformas constitucionais, outro fato que aponta também para a instabilidade é o número de proposição dessas emendas - as chamadas PECs - bem como a provocação do controle de constitucionalidade (Maués e Santos, 2008). No caso das PEC's, haviam sido

⁵⁶ Para lista de emendas incluídas e o ano de aprovação, ver site do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPec&pagina=tabela>.

apresentadas até o ano de 2014, 9020 propostas, com um índice de aprovação de 0,85% das mesmas, o que revela essa intensa produção constituinte quase trinta anos após a promulgação da constituição. Em muitos desses casos, as proposições por reformas constitucionais podem ser interpretadas como uma recusa da maioria ou da minoria política à Constituição como marco de regulação de seus conflitos.

Uma visão mais tradicional aponta para o problema dessa instabilidade como um desvio dos princípios mais fundamentais que deveriam reger o texto constitucional, como a capacidade de reconhecer e hierarquizar os valores tidos como fundamentais pela sociedade; o teor de consentimento que é necessário para alterarem-se tais valores, se e quando for o caso; e a forma de expressão idônea desse consentimento (Pereira Júnior, 2015). Konrad Hesse (1992), aponta que as reformas constitucionais frequentes tendem a enfraquecer a força normativa da Constituição, porque valorizaram mais as necessidades políticas, supostas ou reais, do que a regulação constitucional vigente. O nível de instabilidade poderia, assim, crescer a ponto de retirar da Constituição sua capacidade de regular a política e mesmo de garantir a institucionalização da democracia. Essa visão é típica do constitucionalismo moderno, como já analisamos em capítulos anteriores, na qual privilegia-se uma perspectiva de constituição rígida que se caracteriza por uma estrita separação entre as leis ordinárias, próprias do Parlamento e a rigidez das normas constitucionais. Preservar-se-ia, assim, garantias básicas individuais, a limitação do poder estatal e uma dimensão de segurança para as gerações futuras.

A obra de John Rawls apóia-se nessa premissa da estabilidade constitucional, enfatizando o fato de que o modo de escolha dos governantes em um regime democrático pode atender a todos os critérios tradicionais de legitimação e ainda assim, as decisões desses governos podem ser injustas. Com efeito, a partir do momento em que a justiça não é mais a base da organização política, o regime perde sua legitimidade. Uma sociedade só é bem-ordenada quando não apenas é planejada para promover o bem de seus membros, mas quando é também efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça, ou seja, quando existem uma série de princípios de justiça que são conhecidos e escolhidos pelos cidadãos. Dessa forma, o único critério adequado para direcionar o exercício do poder político e ordenar nossas sociedades repousaria na existência de "uma constituição, cujos elementos essenciais se pode razoavelmente esperar que todos os cidadãos, em sua condição

de livres e iguais, endossem à luz dos princípios e ideais aceitáveis para sua razão humana comum" (Rawls, 2000, p.182).

Assim, a razão de uma sociedade política diz respeito às suas prioridades, ao modo como formula seus planos, como se estrutura e realiza as decisões que irão afetar a todos. Uma razão pública seria pressuposto típico de sociedades liberais democráticas. baseando-se no valor do raciocínio e de doutrinas razoáveis e compartilhadas. Além disso, deveria endossar princípios considerados legítimos pela sociedade, representando o exercício político dos cidadãos. Princípios fundamentais estabelecidos por meio do exercício da razão pública, permitem que cada cidadão esteja pronto para explicar as bases de suas ações uns aos outros, em termos que sejam claros, compreensíveis e compatíveis com sua liberdade e equidade (Rawls, 1997). Reforça-se assim, a concepção moderno de constituição pautada em princípios estáveis e permanentes.

Uma análise da constituição brasileira e o que alguns autores chamarão de sua *agenda constituinte inacabada*, logo revela o panorama de instabilidade constitucional vivenciado no país. Couto e Arantes (2006), partindo de uma premissa crítica quanto a tal contexto, se propõem a descrever os fundamentos que sustentam e alimentam essa realidade. Nesse importante artigo, os autores baseiam-se na perspectiva de que os governos posteriores a 1988 se viram obrigados a desenvolver grande parte de suas propostas e produção normativa ainda no âmbito constitucional, modificando, acrescentando ou suprimindo dispositivos da própria carta:

À parte o fato de nossa história constitucional ser marcada pela instabilidade (estamos na oitava constituição desde a Independência do país, e a durabilidade média das Cartas, desconsiderados os diferentes tipos de regime que as ensejaram, é pouco maior do que duas décadas), o texto de 1988 parecia refletir um novo estágio de maturidade política e de longevidade institucional, coroando e habilitando ao pleno desenvolvimento a democracia recém-conquistada, desta feita, em bases aparentemente mais sólidas do que em períodos anteriores. No entanto, passada a euforia inicial, também a Carta de 1988 cedeu aos velhos signos da instabilidade e da reforma, e aquele que parecia um texto definitivo, capaz de encerrar uma fase da história política do país e dar início a outra com chances de longa durabilidade, foi submetido a freqüentes modificações (Couto e Arantes, 2006, p.42).

Os autores propõem um modelo de análise capaz de explicar as razões que de alguma maneira impediram que a Constituição de 1988 alcançasse a estabilidade que muitos esperavam. A ideia é problematizar a hipótese que aponta uma necessária desatualização do texto constitucional, ou seu súbito envelhecimento. Para além de eventuais anacronismos que

possam, por ventura, efetivamente terem ocorrido, seria fundamental perceber os problemas formais presentes na construção da Carta - mais significativos do que o próprio conteúdo. Assim, de acordo com Couto e Arantes, o argumento primordial é o que revela o exercício de constitucionalização de políticas públicas. Essa marca da Constituição brasileira faria com que os sucessivos governantes fossem levados à necessidade de modificação do ordenamento constitucional para poder implementar sua agenda de governo. Vários dos dispositivos constitucionais foram alvos de tentativas de reformas pelos governos posteriores e o impacto disso é a necessidade dos governos de garantirem maiorias legislativas para tentarem superar o engessamento institucional. Mais do que isso: a constituição ficaria à mercê dos processos conjunturais, eleitorais e governistas, sendo objeto de revisão, debate e emendamento constante⁵⁷.

Essa hipótese levantada pelos autores se confirma no exame do próprio texto constitucional. Dividindo os dispositivos constitucionais em três dimensões distintas, os autores se aprofundam na análise dos dispositivos presentes na Carta e os relacionam com aspectos distintos da estrutura democrática e sua institucionalização. O primeiro desses aspectos seria a *polity*, que diz respeito aos alicerces básicos indispensáveis para um consenso mínimo e acordo institucional que orientará aquilo que, como já apontamos anteriormente, Rawls chamará de "princípios da razão pública". Esses dispositivos teriam um caráter não controverso e não entrariam nas disputas da competição democrática, configurando-se como elementos mais estáticos do âmbito constitucional. As outras duas dimensões analisadas por Couto e Arantes são denominadas como *politics* e *policy* e tratam da dimensão mais dinâmica do contexto democrático em um Estado de direito. O primeiro aspecto, *politics*, revela a estrutura que põe em movimento o jogo político, explicita os acordos e as interações que ditam os limites e possibilidades de organização dos atores políticos. E, por fim, a *policy* indica os aspectos que abrangem as decisões de governo, isto é, as políticas públicas que representam a própria razão de ser das ideologias políticas e programas partidários. Ao contrário da *polity*, essa última dimensão traz consigo objetos típicos de controversas, pois são resultados de disputas políticas conjunturais. Assim, os três âmbitos apresentam-se como

⁵⁷ Em trabalho posterior ao aqui analisado, Couto e Arantes (2010) se aprofundam na temática, argumentando que um grande problema da constitucionalização de políticas públicas seria o problema da representatividade democrática, uma vez que seu comprometimento está relacionado, primeiramente, ao fato de que tal constitucionalização pode tornar inócuas ou pouco consequentes as escolhas feitas nas urnas, pois na medida que se exigem supermaiorias para a tomada de decisões acerca de questões ordinárias que foram constitucionalizadas, a maioria eleita dependerá da anuência de minorias derrotadas para levar adiante suas políticas.

partes distintas da estrutura democrática: o primeiro como o fundamento normativo de estabilidade e consenso do próprio pacto político; o segundo como a esfera de embate e construção do jogo democrático e o terceiro como o resultado dessa dinâmica jogo político, baseada na vitória ou derrota dos atores políticos e programas em disputa para a sociedade.

O constitucionalismo moderno se erigiu em torno da ênfase aos princípios de *polity*, de modo que Couto e Arantes claramente apregoam que essa dimensão deveria ser aquela preponderante em qualquer texto constitucional democrático. Porém, a grande questão enfatizada por eles é que a análise da Constituição brasileira de 1988 revela uma configuração completamente distinta do que tradicionalmente se esperaria. É revelado que em todos os títulos do texto constitucional, com exceção dos "princípios fundamentais", encontram-se dispositivos de caráter de *policy*. Os títulos que tratam da "organização do Estado" e da "organização dos Poderes" - matérias tipicamente associada a consensos fundamentais de *polity* - já apresentam essa dimensão de políticas públicas de forma importante: o primeiro com taxa de 27% e o segundo com taxa de 10%. Já no título que trata dos "direitos e garantias fundamentais" os autores encontraram um percentual ainda maior, de quase 40% de dispositivos de *policy*. Por fim, os títulos de "ordem social", "ordem econômica e financeira" e "disposições constitucionais gerais" trazem temas de *policy* de maneira preponderante em relação aos princípios constitucionais básicos, com taxas entre 60% e 70% de seus dispositivos caracterizados como propostas no âmbito de políticas públicas. Assim, o fato de existirem *policies* no texto constitucional - e no caso brasileiro, de forma significativa - cria incentivos adicionais para emendar a constituição, ao mesmo tempo em que cria dificuldades adicionais para alterar as políticas que já foram constitucionalizadas (Noronha, 2011). É exatamente essa dinâmica que permite a compreensão dessa agenda constituinte marcadamente inacabada e em constante disputa pelos atores políticos e pela própria sociedade.

O que se percebe, portanto, é que o texto constitucional preza menos por uma unidade marcante capaz de expressar um consenso político tácito, do que pelas especificidades e detalhamento das garantias e direitos apresentados. A nação brasileira a partir de 1988 passa a ser dirigida por uma Carta extensa e prescritiva, que não se apóia no tradicional modelo da estabilidade e permanência, mas é marcada por uma dimensão de pluralidade e indeterminação:

Assim, o baixo grau de universalismo atingido pela Constituição e a grande quantidade de dispositivos particularistas e controversos presentes no texto são fatores que ajudam a entender por que a promulgação da nova Carta ocorreu sob o signo de certa indefinição ou provisoriedade (Couto e Arantes, 2006, p.45).

Essa configuração da Constituição brasileira é comumente interpretada como um problema evidente, que acarreta empecilhos à governabilidade, à representatividade democrática e mesmo à modernização brasileira. A ausência da estabilidade - atributo tão prezado pelo constitucionalismo moderno - é constantemente alvo de críticas sendo, inclusive apontado como fonte das várias crises políticas vivenciadas em nossa recente democracia. Contudo, o argumento que apresentamos nesse trabalho é o de que é possível pensar esse caráter de indeterminação e particularidades como aspecto coerente e, mesmo, necessário para a realização da ideia de "soberania inacabada", conceito proposto no capítulo 1. Se, por um lado, a estrutura política do país a partir de 1988 passa a ter de lidar com os problemas decorrentes da instabilidade constitucional - dentre os quais, o problema da governabilidade se destaca de maneira mais significativa - ao mesmo tempo, sugerimos que tal estrutura pode se tornar, também, mais aberta aos processos coletivos de construção dos arranjos que dão sentido para a vida pública. Isso significa que o caráter indeterminado do texto constitucional não se fecha sobre uma ideia única de pacto ou de consenso político fundamental, mas, ao contrário, por fugir de concepções acabadas sobre os sentidos atribuídos ao *demos*, acaba se abrindo a um exercício político mais criativo e inclusivo de reinterpretações públicas das estruturas políticas.

Uma das críticas que se faz à instabilidade constitucional é a de que ela permitiria aparecer com maior frequência, uma série de conflitos e enfrentamentos entre grupos sociais. Todavia, se considerarmos essa dimensão conflitiva como aquela necessária para a própria realização do movimento democrático, é possível encontrar na indeterminação constitucional brasileira algumas oportunidades para a prática de uma partilha do sensível mais dinâmica e inclusiva. A ideia aqui não é defender que a intensa produção constitucional (mesmo quase três décadas após sua promulgação) seja uma característica por si só positiva ou desejável para uma democracia, mas sim reconhecer as potencialidades trazidas à linguagem democrática nesse movimento de constante reflexão sobre os próprios limites da comunidade política em suas estruturas fundamentais. Além disso, outro aspecto importante a ser destacado são as conquistas sociais garantidas no texto constitucional e sua capacidade de permanência. O jurista Virgílio Afonso da Silva, em recente artigo, enfatiza esse processo, destacando que embora haja um número significativo de emendas ao texto constitucional,

apenas duas delas alteraram de forma aprofundada o teor original da Constituição, a saber, o tratamento constitucional da ordem econômica e a reforma da previdência⁵⁸. Isso significa que as conquistas e direitos assegurados permanecem garantidos, à despeito do ativo processo de emendamento. Em comparação com a constituição americana, o jurista aponta que as 27 emendas àquele texto constitucional talvez revelem rupturas muito mais intensas do que as mais de 90 emendas à CF brasileira. Esse caráter de permanência dos direitos e conquistas sociais acabaram por construir uma perspectiva ampla e vigorosa de cidadania jamais vista na história nacional. Essa perspectiva das garantias constitucionais é destacada ainda no início das discussões da "Comissão de Soberania e Direitos e Garantias do Homem", pelo constituinte João Paulo, do PT-MG:

Sr. Presidente, ontem discutimos, com bastante exaltação, um tema abordado aqui pelo Constituinte João Menezes. Lamento que S. Ex.^a não esteja presente para ouvir a contradita. Mas não pode passar sem uma resposta, nos Anais da Casa, o que ele referiu aqui, S. Ex.^a, com a experiência que tem – não de elaborar Constituição, mas da prática de aprovação da legislação ordinária – naturalmente está estranhando a forma como a Constituição está sendo feita. S. Ex.^a esquece que aquilo que poderia estar na legislação ordinária, fica, numa Constituição, de forma muito mais reforçada e assegurada. É esse o papel dos componentes desta Comissão, no momento em que escrevem o capítulo a ela pertinente. Temos de assegurar que os itens fundamentais sejam auto-aplicáveis e estejam explicitados. Não se pode desejar que se tenha um texto constitucional sintético, conciso, buscando o exemplo dos Estados Unidos, pois até mesmo lá o Governo teve de enfrentar alguns problemas ao longo do tempo, inclusive aplicando certos artificios para contornar algumas situações difíceis, em decorrência de um texto que não foi analítico, claro, objetivo e concreto.

(Brasil, 1987, Anais das Atas da Constituinte, Comissão de Soberania e Direitos e Garantias do Homem, p. 29)

É possível apontar, portanto, a partir de 1988, uma espécie de dualismo produtivo para o exercício democrático no Brasil: por um lado, a instabilidade constitucional, que abre a possibilidade de uma reflexão e debate permanente sobre a gramática política, ainda que às custas de processos mais conturbados e complexos de governabilidade. Por outro, a constitucionalização de políticas públicas, que cria uma solidez para o exercício da cidadania, ao mesmo tempo em que permanece porosa aos processos de contestação dos grupos que permanecem à margem da efetivação de tais direitos. Nossa tese é a de que esse dualismo aparentemente contraditório é exatamente o que lançou as bases para um espaço

⁵⁸ Artigo ao Jornal Valor Econômico, em 18/10/2013 "Constituição: 50 anos, 150 emendas, e daí?" (<http://www2.valor.com.br/politica/3308908/constituicao-50-anos-150-emendas-e-dai>)

constitucional inovador na história política brasileira, especialmente no que diz respeito às possibilidades de inclusão, de participação e na construção de uma perspectiva de pluralidade em nossa vida pública.

A especificidade do processo constitucional brasileiro é resultado de uma associação complexa de contextos e conjunturas, ações dos atores políticos mais diversos, bem como de situações inesperadas. No entanto, essa busca em torno dos limites impostos pela Constituição inicia-se no processo constituinte. Quando dele resulta um conjunto de decisões que preservam os interesses fundamentais dos principais atores políticos, será menor a probabilidade de que a Constituição seja alterada em decorrência de mudanças na maioria governante. Porém, se há um cenário de conflito e indefinições no momento de elaboração do próprio texto constitucional, é possível que ocorra um deslocamento da própria indeterminação do processo, da periferia para o centro nervoso do Estado (Araújo, 2013, p.358). Por essa razão, torna-se de importância central para esse trabalho, a análise dos acordos, barganhas e enfrentamentos que levaram à aprovação da Constituição, identificando como foram compostos os diferentes interesses presentes na Assembléia Constituinte.

Se partimos do pressuposto de que a legitimidade democrática é ancorada não em uma vontade geral, mas em uma deliberação geral, que é por essência conflituosa, indefinida e sem sujeitos oniscientes, a explicitação dessa dinâmica discursiva torna-se objeto de muito valor. Uma sociedade que nasce de uma perspectiva do conflito e para o conflito, coloca permanentemente em questão o fundamento da ordem política e gera a seguinte angústia produtiva em seus cidadãos: em que consiste a sua unidade? (Araújo, 2009). De fato, pensar o discurso político, nesse contexto, é aprofundar-se na compreensão de um espaço onde se trocam as impressões e as falas contraditórias sobre a própria política. Ao tomarmos um discurso ou um pronunciamento como fonte de análise, não devemos perguntar apenas o que ele diz sobre o passado ou que informações ele nos traz. Devemos nos atentar também a qual contexto este discurso foi produzido – quais foram os jogos de poder que permearam aquele texto ou fala. Qualquer que seja seu lugar de aparição, o discurso político não constitui apenas aspecto menor dos embates que perpassam e estruturam o espaço público; ele não é simplesmente "um ornamento da conduta política colocada em palavras, explicada ou comentada, vestida com mais ou menos felicidade. O discurso é constitutivo do político [...]. Ele é, ao mesmo tempo, lugar de engajamento do sujeito, de justificação de seu posicionamento e de influência do outro" (Charadeau, 2006, p.43).

Assim, muitos são os estudos que analisam a conjuntura política e social no momento da Constituinte, bem como os que privilegiam a análise do próprio texto constitucional. Todavia, pouco se diz sobre a deliberação em si ao longo do processo constituinte. Como se, "asseguradas a representatividade das audiências e a fluidez dos ritos, o resultado inevitável fosse o resgate ou a explicitação de uma vontade pré-definida" (Costa, 2013, p.92). Assim, a perspectiva do debate travado na Assembleia Nacional Constituinte é central para construirmos um cenário mais adequado do tom conflituoso e disputado daquele contexto. E mais que isso: pretende-se, por meio dele, esclarecer de forma mais contundente como as especificidades constitucionais mencionadas anteriormente puderam se desenvolver. Nosso objetivo não é expor sistematicamente o que foi negociado, recusado ou aprovado, nem desenvolver investigações sobre as razões que levaram o texto constitucional ter sido promulgado de uma forma e não de outra. Ao invés disso, procuramos dar espaço para as vozes de alguns atores constituintes em um momento específico do processo, a fim de ilustrarmos e compreendermos uma das importantes dimensões que contribuíram para a possibilidade de uma agenda constituinte inacabada, que por sua vez, propiciou um novo período de atualização democrática e de uma maneira renovada para a compreensão da soberania popular no Brasil. O objetivo maior é analisar um recorte da ANC, para que se possa ilustrar a análise teórica que construímos ao longo desse trabalho.

Sendo assim, foram analisados os textos das atas de uma Comissão e de quatro subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte⁵⁹. A Comissão escolhida foi a de "Soberania, Direitos e Garantias do Homem e da Mulher", cujo relator foi José Paulo Bisol (PMDB - RS). O texto das três subcomissões associadas a essa primeira também foram objetos de análise: a "Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e das Relações Internacionais", cujo relator foi João Herrmann Neto (PMDB)⁶⁰; a "Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias", com a relatoria de Lysâneas

⁵⁹ A fonte para pesquisa foram os Anais da Assembleia Constituinte, no site do Senado Federal (http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp).

⁶⁰ Composição da Subcomissão I-A da Nacionalidade, Soberania e das Relações Internacionais: **Presidente:** Roberto D'Ávila - PDT-RJ/ **1º Vice-Presidente:** Aluizio Bezerra - PMDB-AC / **2º Vice-Presidente:** Antônio Ferreira - PFL-AL / **Relator:** João Herrmann Netto - PMDB-SP/ **Titulares:** Aluizio Bezerra; Aécio Neves; Geraldo Bulhões; João Herrmann Netto; José Carlos Grecco; Luiz Viana Neto; Manuel Viana; Maurício Nasser; Milton Barbosa; Milton Lima; Paulo Macarini; Francisco Rollemberg, do PMDB; Antônio Ferreira; Cleonânio Fonseca; Odacir Soares; Sarney Filho; Victor Trovão, do PFL; Roberto D'Ávila, do PDT.

Maciel (PMDB)⁶¹; e a "Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais", com relatoria de Darcy Pozza (PDS)⁶². Além dessas, analisamos a "Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias"⁶³, com relatoria de Alcení Guerra (PFL), que estava associada à Comissão temática da "Ordem Social". A escolha dessa Comissão e das Subcomissões se deve ao conteúdo das principais questões que foram discutidas em cada um daqueles âmbitos. Se pretendemos nos aprofundar na investigação a respeito da maneira como se reconstruía um novo tipo de soberania na experiência democrática brasileira - pautada no aparecimento do conflito político e, conseqüentemente, da participação e da pluralidade - é esperado que os espaços que trataram da concessão de direitos individuais e coletivos fossem aqueles mais valiosos⁶⁴. Foram nesses espaços que foi-se discutido de forma mais contundente as reflexões a respeito do conceito de Estado, Nação e Povo. Além disso, tais espaços teriam de apresentar concepções claras a respeito dos processos de inclusão social, a participação das minorias e as lutas coletivas, o que os torna imprescindíveis para nossa proposta investigativa.

No total foram lidas 894 páginas das atas transcritas nos anais referentes aos debates da primeira fase da ANC. A partir dos mesmos, separamos as falas julgadas mais relevantes

⁶¹ Composição da Subcomissão I-B dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias:

Presidente: Maurílio Ferreira Lima – PMDB-PE/ **1º Vice-Presidente:** Orlando Pacheco – PFL - SC/ **2º Vice-Presidente:** Uldurico Pinto – PMDB - BA / **Relator:** Lysâneas Maciel – PDT – RJ. **Titulares:** Fábio Lucena; Humberto Lucena; Anna Maria Rattes; Gonzaga Patriota; João Agripino; João Rezek; Maurílio Ferreira Lima; Paulo Almada; Samir Achôa; Uldurico Pinto; Ziza Valadares, do PMDB; Albérico Cordeiro; Orlando Pacheco; Homero Santos; João Menezes, do PFL; Aduino Pereira do PDS; Lysâneas Maciel, do PDT; Jayme Paliarin, do PTB; João Paulo, do PT.

⁶² Composição da Subcomissão I-C dos Direitos e Garantias Individuais:

Presidente: Antonio Mariz — PMDB-PB/ **1º Vice-Presidente:** Lúcia Braga — PFL- PB/ **2º Vice-Presidente:** Antônio Câmara — PMDB-RN / **Relator:** Darcy Pozza— PDS-RS. **Titulares:** Délio Braz; Antonio Câmara; Antonio Mariz; Djenal Gonçalves; Joaquim Haickel; José Mendonça de Moraes; José Viana; Lúcia Vânia; Maguito Vilela; Raul Belém, do PMDB; Jairo Azi; Lúcia Braga; Jonival Lucas; José Mendonça Bezerra; Costa Ferreira, do PFL; Darcy Pozza; Narciso Mendes; Ubiratan Spinelli, do PDS; José Fernandes, do PDT; Dirce Quadros, do PTB; José Carlos Coutinho, do PL.

⁶³ Composição da Subcomissão VII-C dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias:

Presidente: Ivo Lech- PMDB-RS / **1º Vice-Presidente:** Doretto Campanari—PMDB-SP / **2º Vice-Presidente:** Bosco França - PMDB-SE/ **Relator:** Alcení Guerra- PFL-PR. **Titulares:** Bosco França; Doretto Campanari; Ruy Nedel; Hélio Costa; Ivo Lech; José Carlos Sabóia; Mattos Leão; Mauro Sampaio; Renan Calheiros, do PMDB; Alcení Guerra; Jacy Scanagatta; Lourival Baptista; Salatiel Carvalho do PFL; Nelson Seixas, do PDT; Benedita da Silva, do PT.

⁶⁴ Acreditamos que a Comissão da Ordem Econômica também seria uma rica fonte para compreendermos os fundamentos de construção de uma soberania democrática no país. O caráter estratégico dessa Comissão mobilizou o maior engajamento dos Constituintes, sociedade civil e da mídia em torno de suas discussões. Algumas das maiores polêmicas durante essa primeira fase da ANC se desenrolaram nessa Comissão. A continuação da pesquisa pretende abranger a análise dessa referida discussão.

dos Constituintes e convidados participantes das reuniões, as quais foram categorizadas em cinco grandes temas (QUADRO 3).

QUADRO 3 - Categorias de classificação dos debates constituintes:

I - Concepções de Estado - Discussões sobre o conceito de Estado, Nação, Povo e Soberania.
II - Possibilidades de inovação constitucional - Discussões sobre a natureza do texto constitucional, as possibilidades de inovações no regimento e práticas constituintes.
III - A concessão de direitos - Discussões com ênfase nas demandas por direitos civis, políticos e sociais; discursos de constituintes ou convidados com caráter inclusivo ou excludente.
IV - Ênfase na participação dos segmentos sociais - Discussões sobre os processos de inserção da sociedade civil e minorias na ANC.
V - Defesa da unidade, dos valores e da representação tradicional - Discussões com ênfase em discursos conservadores e/ou de crítica à participação popular, demanda por direitos e inovações políticas e constitucionais.

A partir dessa leitura e análise das atas, a proposta nesse capítulo é trazer a riqueza dos debates para traduzir a discussão conceitual a respeito das possibilidades de construção da soberania inacabada na nova democracia brasileira. As questões a serem abordadas serão fundamentais para traçarmos o alcance de categorias como a participação, a cidadania e a própria noção de povo. Por isso, os grandes temas identificados na leitura das atas aparecerão em três amplos debates: a discussão sobre o tamanho e natureza do texto constitucional; a participação da sociedade civil, minorias e grupos estigmatizados e, por fim, as concepções de Estado, povo e nação.

Como já foi discutido, a marca de indeterminação foi aquela preponderante no texto constitucional, mas é interessante perceber que tal característica não foi um resultado

inesperado do processo de discussão. A fala do constituinte Luiz Salomão (PDT-RJ), demonstra não apenas uma consciência sobre a marca aberta e indefinida do processo, mas também uma possível defesa dessa característica.

Sr. Ministro, V. Ex.^a fez uma colocação que me pareceu extremamente sensata sobre as alternativas que se oferece aos Constituintes entre a tentativa de capturar a História e de amarrar o desenvolvimento econômico-social do País, num certo momento, e a tentativa de se fazer uma Constituição mais flexível, mais compatível com esse momento de transição brasileira, que não se encerrou [...] Acho que a curta experiência que temos vivido nesses primeiros meses da Constituinte indicam ser uma posição idealista pensar que a Constituinte vai ser um conjunto de normas permanentes. A própria experiência da Comissão de Estudos Constitucionais, os debates e as intenções detectadas no trabalho dos Constituintes, a meu juízo, apontam na direção de uma Constituição detalhista e, eventualmente, até casuística.

(Brasil, 1987, Anais das Atas da Constituinte, Subcomissão da nacionalidade, soberania e relações internacionais, p. 30 e 34)

O intenso conflito que marcou os trabalhos constituintes já revelavam que a dimensão das disputas, contradições e, mesmo, a dimensão de pluralidade seriam categorias presentes no próprio texto constitucional. Procuraram-se os poucos pontos de consenso e neles foi exaurida a constituição possível, acrescentando multidão de normas incompletas para encher o texto de uma perspectiva mais cidadã. Essas normas partiriam de princípios abertos. Criou-se modo novo e brasileiro de fazer constituição: constituição de muitos princípios e garantias e de poucas regras. No que diz respeito a sua exequibilidade, ficou dependendo de 33 leis complementares e cerca de cento e trinta leis ordinárias. Em tamanho foi comparada às mais longas como as da Índia, de 1949, do Peru de 1978 e de Portugal de 1976. Dessa maneira, a primeira grande discussão no processo constituinte que precisa ser explicitada, versa sobre a natureza e amplitude do texto constitucional.

4.2 Constituição Sintética ou Prolixa?

Embora o diagnóstico da experiência constitucional brasileira quase trinta anos após sua promulgação possa ser visto como positivo, o tom maior que imperava ao longo do período constituinte era o de intensa crítica à possibilidade de aprovação de um texto prolixo. A nova constituição, se seguisse por esse caminho, poderia conter os germes de sua própria destruição, uma vez que o detalhamento exacerbado emperraria a formulação e a implementação de políticas públicas, além de minar a eficiência normativa. Giovanni Sartori (1997) foi um desses críticos, alertando que: "a constituição brasileira bate todos os records: é do tamanho de uma lista telefônica, com 245 artigos, mais 200 itens transicionais. É uma

constituição repleta não apenas de detalhes triviais mas também com disposições quase suicidas e promessas impagáveis" (p.197).

De fato, uma das críticas mais insistentes que foram feitas ao texto constitucional durante o período da ANC, seria a suposta confusão em matérias específicas de uma Carta Magna e as de alçada da legislação ordinária. De fato, em todas as subcomissões e Comissão analisadas nesse trabalho, esse tema apareceu nas falas dos atores políticos. Quase nunca configurava-se como objeto principal da discussão em voga, mas sempre estava presente como uma espécie de pano de fundo relevante ao próprio processo constituinte como um todo, aparecendo constantemente nos discursos e discussões dos deputados e mesmo dos convidados ouvidos naqueles espaços. Tais alegações estão, geralmente, associadas às falas do grupo político mais conservador atuante na ANC, e foram se tornando mais explícitas à medida que o processo se desenrolava e ia ficando mais clara a escolha pelo texto prolixo, que constitucionalizava uma série de questões que tipicamente eram assuntos de leis ordinárias.

De forma geral, o teor da insatisfação versava sobre os impactos dessa escolha constitucional. Duas grandes questões eram levantadas: a primeira indicava os problemas de longevidade impostos por uma constituição prolixa. Ao se optar pela constitucionalização de matérias típicas de leis ordinárias, a Carta magna estaria despreparada para perdurar ao longo do tempo, já que suas normas não resistiriam às inevitáveis mudanças sociais e históricas. Em um desses debates na subcomissão-1c, de "direitos políticos e garantias individuais", os constituintes Costa Ferreira (PFL-MA) e Joaquim Haickel (PMDB-MA) protagonizaram uma discussão que ilustra o teor de preocupação em torno da questão da longevidade e permanência do texto constitucional⁶⁵:

O SR. CONSTITUINTE COSTA FERREIRA: – Eu também gostaria de manifestar-me sobre o assunto. Tenho estudado as várias constituições do mundo e tenho verificado que há muitas constituições sintéticas. Entretanto, em determinados capítulos, elas dedicam mais tempo em delinear certos assuntos e quanto a outros elas se restringem. Então, quer dizer, uma Constituição prolixa é boa, até...

O SR. CONSTITUINTE JOAQUIM HAICKEL: – Mas não é duradoura.

O SR. CONSTITUINTE COSTA FERREIRA: – Não e duradoura a não ser que evitasse leis complementares, porque tudo já estaria delineado. Mas o que vai acabar

⁶⁵ É importante ressaltar que foi exatamente nessa subcomissão que verificamos uma maior frequência de discursos a respeito desse tema, o que não é interpretado com espanto, uma vez que seria essa a subcomissão responsável pelas garantias e direitos mais relevantes na ordem liberal. Assim, a discussão em torno da concessão de direitos frequentemente voltava a tal impasse.

com essas Constituição prolixa são as leis que vão surgir da ocorrência de cada artigo, e isso vai coar um problema muito grande.

O SR. CONSTITUINTE JOAQUIM HAICKEL: – Gostaria de lembrar ao nobre colega que a lei é um fenômeno social: quando muda o posicionamento da sociedade, a lei automaticamente muda. Se estabelecermos na Constituição que estamos elaborando para o Brasil normas específicas, leis que mudarão com o tempo, com o uso e com a evolução da sociedade, logo ela será obsoleta, e teremos realizado um trabalho inócuo e em vão, teremos feito um esforço hercúleo para movimentar uma pedrinha, um cascalho.

O SR. CONSTITUINTE COSTA FERREIRA: – Veja V. Ex.^a a Constituição do México. Ela delinea todos os direitos do trabalhador, não precisa da Consolidação das Leis do Trabalho. Está tudo na Constituição. Havendo qualquer dúvida, recorre-se ao dispositivo constitucional.

O SR. CONSTITUINTE JOAQUIM HAICKEL: – Mas na hora em que mudarem as leis trabalhistas do México vão precisar fazer uma emenda à Constituição. A Constituição é feita para reger e não para ser regida.

(Brasil, 1987, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos direitos políticos e garantias individuais, p.23)

Além das preocupações com o aspecto da longevidade, atores políticos, juristas e mesmo setores da imprensa apontavam para um outro problema central na natureza do novo texto constitucional - o da efetivação (ou ausência dela) dos dispositivos incluídos no texto constitucional. Essa discussão foi tão presente na sociedade ao longo do período constituinte, que os parlamentares e convidados pareciam sentir a responsabilidade de abordar a polêmica em quase todas as reuniões. Um exemplo disso pode ser encontrado na subcomissão temática dos "Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias", que embora tenha sido marcada preponderantemente pelas vozes de atores políticos e sociais mais progressistas, teve no convidado João Carlos Carreira Alves, um discurso mais cauteloso quanto ao texto em elaboração, expressando esse receio na inaplicabilidade constitucional. A fala foi endossada pelo constituinte Waldomiro de Sousa, que também demonstrou a mesma inquietação em relação ao texto em construção:

SR. JOÃO CARLOS CARREIRA ALVES: Até agora, em um dado momento, o grande problema de uma Constituição no Brasil é o seu cumprimento. Por isso, nos meus sonhos, eu gostaria que a palavra, em termos de Brasil fosse outra, "conscientuinte", um neologismo que representaria o processo global de conscientização e moralização do Parlamento, do Executivo e do Judiciário. O exemplo deve vir de cima; um novo texto constitucional não é suficiente, em termos de Brasil fica faltando a disposição efetiva para o seu cumprimento.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão temática dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e Minorias, p.51)

O SR. CONSTITUINTE WALDOMIRO DE SOUSA: – As Constituições brasileiras, talvez todas elas, de alguma maneira, privilegiaram a igualdade, mas o Estado, ou as pessoas, em função, as violaram e elas não foram cumpridas. Certamente que tudo o que está aí está perfeito, mas não tem aplicabilidade na mentalidade do que nós estamos vivendo. Então, perguntaria: como cumprir isso? A mentalidade não mudou, a mentalidade brasileira é a mesma, não houve um processo mental de esclarecimento no valor da humanidade e nos princípios humanitários, até porque nós não somos informados, as nossas escolas não informam o homem e nem o instruem para saber quem ele é, a sua pessoa.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão temática dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e Minorias, p.74)

Efetivamente, as vozes contrárias à tendência ao texto prolixo, que se desenhava na ANC, não deixavam de se expressar. Em março de 1987, José Elias Murad, em artigo para “*O Estado de Minas*” (18-3-87) apontava o “erro de interpretação que se vem cometendo com certa frequência, que é o de imaginar que se podem incluir na nova Constituição dispositivos legais e princípios que, na verdade, só caberiam na legislação ordinária. A proceder-se assim, a futura Constituição seria, na verdade, um imenso tratado, e não a Carta Magna do País”. O jurista Miguel Reale, sobre o mesmo contexto, afirmou temer “um ‘totalitarismo constitucional’, isto é, que a Assembléia Nacional Constituinte exagere nas minúcias do texto da nova Carta e não deixe nada a ser feito pelos legisladores futuros, já que tudo ficaria pré-determinado agora”. (O Estado de S. Paulo, 1987, p.4).

Otto Lara Resende em coluna do jornal “*O Globo*” (12-07-87) também critica a constitucionalização de matérias diversas ao longo da Constituinte: “como não se crê na lei ordinária, apela-se para a lei básica. Tudo passa então a ser matéria constitucional. [...] Uma Constituição atulhada, que procure tudo regulamentar, já nasce com precária viabilidade. Nessa mesma perspectiva, o deputado e constituinte Nelson Jobim (PMDB-RS) chega a sugerir no decorrer da ANC que fossem retiradas todas as legislações ordinárias do texto constitucional principal e que fosse elaborado um Ato de disposições complementares, para que se alcançasse um texto mais enxuto e objetivo: “assim, a angústia de alguns setores da Constituinte de garantir imediatamente as novas leis, especialmente os avanços sociais, será resolvido pois estaremos votando [...] ao mesmo tempo a Constituição e as leis ordinárias” (Jornal do Brasil, 1987, p.4). A ideia é endossada por diversos constituintes como Adylson Motta (PDS-RS), para quem “mais de 70% dos artigos aprovados até agora nada têm de

matéria constitucional” e que "uma constituição detalhista estará defasada em menos de seis meses". (Jornal do Brasil, 1987, p.4).

Os órgãos de imprensa naquele momento também mantinha um tom crítico à possibilidade de construção de um texto prolixo. De acordo com Costa (2013), os dois principais jornais paulistas *O Estado de S.Paulo* e a *Folha de S. Paulo*, preocupavam-se com o caráter utópico dos direitos e garantias que se faziam presentes no texto constitucional, enfatizando os problemas múltiplos para a efetivação adequada dessas garantias. Em editorial ainda no mês de Fevereiro de 1987, a *Folha* aponta para aquilo que considera como os perigos de uma "ficção constitucional". A análise feita é a de que o ante projeto Afonso Arinos parecia apontar para um texto constitucional equivocado em sua construção, uma vez que confundia e misturava duas grandes dimensões distintas da vida em comunidade: a institucionalização da ordem democrática, por um lado, e o trato com as mazelas sociais do país, por outro. A opinião do jornal era a de o trabalho constituinte deveria se concentrar sobre o primeiro tema, uma vez que seriam as grandes questões sobre a "forma" do Estado aquelas responsáveis por garantir os fundamentos políticos adequados para o tratamento efetivo dos grandes impasses sociais brasileiros. Nessa perspectiva, a ANC precisava se ater à elaboração de uma Constituição formal, para garantir um texto mais realista e durável, pois, de outro modo, corria o risco de produzir uma Carta Magna de conteúdo louvável, porém inaplicável e efêmera: "será mais um texto a constar dos livros didáticos, entre as Constituições mal debatidas, de pouca penetração, incerta vigência e grande superfluidade. (Folha de S.Paulo, 1987, p.A2)

No Jornal da Constituinte⁶⁶, na edição de Julho de 1987, em meio à polêmica travada na Comissão de Sistematização em torno do anteprojeto apelidado de "Cabral", Ulysses Guimarães, se posiciona abertamente em relação a essa questão da natureza do texto constitucional. E, de fato, o que o presidente da ANC defende naquele momento é uma Constituição sintética:

Trata-se de anteprojeto, nem projeto é. Vamos corrigir, podar, reformular [...] Escrever é cortar letras. Legislar é cortar artigos. A prolixidade é feio vício no falar, no escrever e no legislar. Cumpre não atentar contra a hierarquia, sem a qual não há ordem no império das leis. Parodiando a alegoria bíblica, dai a Constituição o que é da Constituição e às leis ordinárias o que conjunturalmente lhe pertence. A síntese e o respeito à hierarquia são a marca de funcionalidade e perenidade da Constituição.

⁶⁶ Edição de 13-19 de Julho de 1987. (<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/103743>)

(Brasil, Jornal da Constituinte nº07, 1987,p.1)

Apesar da força da visão mais tradicional de Constituição concisa, objetiva e formal, o que se constata hoje é que os prognósticos pessimistas não se realizaram. A constituição brasileira de 1988 encontra-se em vigor há vinte e oito anos — mais que o dobro da média latino-americana, de doze anos, e quase alcançando a média europeia, de trinta e dois anos. A duração da atual carta constitucional brasileira é já superior à média na Ásia (dezenove anos) e mais do que o dobro das constituições africanas, que é de dez anos (Melo, 2013). É importante enfatizar aqui que o processo constituinte de 1987-88, a despeito da resistência de muitos setores políticos, jurídicos e mesmo da grande imprensa, contou com vozes ativas na defesa do texto constitucional prolixo e descritivo. Muito embora a defesa dos mesmos se pautasse em percepções ou avaliações históricas e conjunturais, tais atores não estavam desamparados de um embasamento teórico e conceitual relevante.

Atualmente, alguns estudos já consagrados divergem da interpretação crítica em relação à instabilidade constitucional brasileira e apontam mesmo para o reconhecimento da originalidade do constitucionalismo no país em suas características mais marcantes. O maior exemplo dessa perspectiva é a análise realizada por Elkins, Ginsburg e Melton (2009), que trabalham com a questão da longevidade constitucional. Para eles, a mudança constitucional é fato inexorável, já que uma constituição só mantém-se viva enquanto faz sentido para a comunidade política. O pressuposto maior de sua investigação é que o desenho constitucional não apenas importa como é decisivo no fator longevidade. Nesse ponto, a discussão constituinte brasileira em torno do modelo de Constituição a ser adotado faria todo o sentido e, efetivamente, deveria ocupar lugar central nos debates da ANC. No entanto, são as conclusões propostas pelos autores que se afastarão da ideia de que a opção prolixa traria prejuízos à curto prazo para o constitucionalismo e mesmo para a governabilidade no Brasil pós-1988.

Em análise supranacional dos textos e durações das constituições, os autores apontam elementos bastante distintos daqueles tomados tradicionalmente como base no que diz respeito à permanência e duração das Constituições. Eles apresentam três dimensões: a flexibilidade, a inclusão e o nível de especificidade constitucional. A primeira dimensão representa a habilidade de um texto constitucional em se adaptar às mudanças circunstanciais. Nesse contexto, os autores tomam o número de emendamentos como unidades de análise, de modo que, mais do que revelar apenas uma aparente instabilidade, esse processo remeteria ao

potencial de adaptação do texto constitucional. Assim, parte-se do pressuposto de que as Constituições podem se transformar tanto por processos formais quanto interpretativos, atualizando os sentidos simbólicos e práticos das mesmas perante os sujeitos participantes da construção da vida pública.

A inclusão, seria um segundo elemento importante nessa análise e permite perceber a maneira como o texto constitucional consegue capturar a participação e envolvimento dos atores políticos e sociais - tanto no momento constituinte como na vivência democrática institucionalizada. Na perspectiva dos autores, o elemento inclusivo pode promover a adesão popular à Constituição, bem como um investimento maior dos cidadãos em defendê-la e preservá-la. Por fim, a especificidade refere-se à amplitude abrangida pelo texto constitucional e o nível de detalhamento de seus dispositivos. Na visão de Elkins, Ginsburg e Melton, por mais contraditório que possa parecer - especialmente aqueles que celebram as constituições concisas - a dimensão da especificidade contribui para o aumento das possibilidades de duração do texto constitucional. Isso ocorreria porque a tentativa de antecipar fontes relevantes de pressão, trazendo-as ao interior do próprio texto constitucional, permite que as disputas, negociações e barganhas políticas sejam tratadas na própria dimensão pública, tornando tais processos mais transparentes. Ao forçar os diversos grupos políticos a considerarem as várias possibilidades de tensões e cenários futuros, os constituintes minimizam problemas de comportamentos estratégicos e potencializam a adesão aos dispositivos constitucionais.

Em análise mais aprofundada sobre a realidade constitucional brasileira Marcus André Melo (2013), analisa a dinâmica do próprio processo constituinte como fonte primária para a escolha sobre a natureza do texto em elaboração. Inspirado pelas teses de Jack Knight (2010), o autor desenvolve a seguinte hipótese:

Se o processo constituinte é marcado pelo controle unilateral ou hegemônico de um grupo sobre os demais e esse grupo espera que esse controle permaneça inalterado no futuro, ele não terá incentivos para atuar às próprias mãos. Em outras palavras, tais grupos terão interesse em maximizar o seu espaço de discricionariedade: e vão buscar constitucionalizar poucos dispositivos legais e aprovar exigências severas de emendamento, já que eles esperam ter o controle da situação, podendo assim esperar poder mudar o status quo quando lhes interessar. De forma contrária, quando há forte incerteza sobre o que ocorrerá no futuro, os grupos participantes do processo decisório terão interesse em constitucionalizar muitos dispositivos, mantendo rígidos, ao mesmo tempo, os instrumentos de mudança. Isso garante que, quando esses grupos estiverem na oposição, teriam suas preferências mantidas (Melo, 2013, p.191).

Assim, ainda que a imprensa, alguns juristas e os grupos mais conservadores defendessem a elaboração de uma Constituição concisa, na Assembleia Nacional Constituinte, a opção por uma constituição detalhada era um imperativo, fruto da natureza fragmentada e conflitiva da barganha política, do alto grau de incertezas no momento dessas escolhas e da explosão de demandas geradas em virtude do processo de democratização e, da extensa participação popular no processo constituinte. Ao nos voltarmos para as falas dos constituintes - no contexto da Comissão e Subcomissões analisadas nesse trabalho - percebemos uma construção discursiva tácita de uma possível relação lógica entre o modelo descentralizado de organização temática, a participação popular, o texto constitucional detalhado e a garantia de direitos. A ideia que imperava entre a maior parte dos constituintes e convidados era a de que o texto detalhado seria, primeiramente, fruto da inclusão popular nos trabalhos e, ao mesmo tempo, a condição fundamental para a concessão de direitos e para a construção da cidadania na reconquistada democracia brasileira.

Na subcomissão de "garantias políticas e direitos individuais", a perspectiva mais aparente e defendida foi exatamente a de que a inserção da sociedade civil, por meio das audiências públicas, conferiria a legitimidade democrática necessária para romper com a ordem anterior e fundar um novo pacto político mais plural e coerente com os anseios dos diversos grupos populares. A convidada Leonor Nunes de Paiva, por exemplo, iniciou sua fala em audiência pública, parabenizando a ANC pelo modelo de debates instituídos, apontando que a Constituinte estaria "invertendo a ordem das coisas" ao primeiramente ouvir setores significativos da sociedade civil, permitir a participação direta da população, e só daí partir para elaborar o projeto. Para ela, isso seria extremamente "vantajoso, feliz, generoso, democrático, para a reconstrução do Brasil"⁶⁷. Na mesma subcomissão, porém em outra audiência pública, outro convidado José Geraldo de Souza Júnior, também enfatizou a relevância do modelo descentralizado e mesmo dos embates travados nos espaços de discussão temática. Para ele, nunca uma Constituição havia sido produzida em fontes tão plurais como as dos trabalhos empreendidos pelas Comissões e Subcomissões, o que permitiria uma multiplicidade de vozes na construção do texto: "ao invés do documento de iluminados que é submetido a um debate predeterminado pelo jogo das elites [...] vimos aqui esta possibilidade de que a estrutura monolítica das elites se rompesse dentro do Parlamento". Assim, "se a Constituinte resultou como o processo possível da legitimação da transição, é

⁶⁷ Atas da Subcomissão de "Direitos Políticos e Garantias Individuais", p.84.

óbvio que ela é o espaço adequado para a articulação política da reorganização do poder"⁶⁸. As falas dos convidados atribuem ao modelo participativo e descentralizado as condições necessárias para a elaboração de um texto constitucional capaz de garantir e assegurar direitos de cidadania. Essa mesma concepção é explicitada pelo constituinte Ziza Valadares (PMDB-MG), já na subcomissão dos "direitos políticos e direitos coletivos":

A Constituição americana, que é bastante simples, não representa nada para o povo brasileiro; pelo contrário. Se quisermos colocar dois mil artigos, os votaremos agora. É a nossa vez. Estamos aqui para colocar as questões, não para deixar matérias para leis complementares, porque elas nunca saem. Temos que procurar conseguir os avanços aqui e agora, ainda que seja uma avalanche. A avalanche é agora. É a vez do avanço social, é hora de conseguirmos esses avanços, vamos aproveitar para progredirmos, porque o clima é este. Não tenho essa preocupação; pelo contrário, se a Constituição tiver de ter mil artigos, que tenha, porque ela tem de ser clara e ter uma linguagem que o povo mais humilde possa entender.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias, p.93)

No que diz respeito ao tipo de linguagem empregada, a ideia de um texto mais próximo do entendimento popular, também foi enfatizada. Seguindo a perspectiva da fala anterior, Fernando Henrique Cardoso, que no processo inicial da Constituinte era o líder do PMDB no Senado, aponta que mais importante do que uma defesa vazia de uma Constituição sintética, era fundamental atentar-se às necessidades sociais específicas brasileiras no momento de redemocratização: "se para constituir essa nova ordem em um país como o nosso forem necessários mais princípios, vamos colocá-los lá". O constituinte ainda defende que o texto constitucional não poderia ser "uma Constituição para especialistas; temos de concebê-la em uma linguagem mais direta"⁶⁹. Já o jurista Fabio Comparato antes mesmo do início da ANC já afirmava que a ordem constitucional de um povo é estabelecida para durar e sobrepair aos entrecosques políticos e econômicos que compõem a tessitura da vida em sociedade. No entanto, "isso não significa que uma Constituição de país subdesenvolvido, no limiar do século XXI, possa visar à perenidade. A verdade é que a evolução histórica da evolução de vida em sociedade acarreta a constante mudança do sistema normativo em vigor". (Comparato, 1986, p.13).

Nota-se, portanto, um discurso que associa diretamente um texto constitucional longo, prolixo e detalhado com os anseios de inclusão e participação da sociedade brasileira no momento de refundação democrática. A memória, ainda muito viva, do período autoritário

⁶⁸ Idem, p.123.

⁶⁹ Brasil, Jornal da Constituinte, nº12, agosto 1987, p.04)

pode ser vista aqui como fator decisivo na constitucionalização de número tão significativo de direitos e garantias. É o que Otávio Blater Pinho aponta em discurso como convidado na subcomissão de "direitos e garantias individuais" e que é sustentado pelo também convidado Márcio Thomaz Bastos, na mesma subcomissão, nas respectivas falas:

Abandonemos os conceitos clássicos do tratamento dos temas jurídicos na letra da Constituição, voltados sempre para as normas, meramente programáticas, mensagens muitas vezes não ouvidas pelo legislador ordinário. E busquemos o máximo de exequibilidade, o máximo de eficácia, isto é transformemos em normas preceptivas, normas pungentes, em normas, desde logo, impostas aos poderes do Estado, aquelas justas pretensões que forem formalizadas, que forem verbalizadas.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte.Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.32)

Sáímos de um período onde os direitos e as garantias foram violados sistematicamente, embora estivessem esculpidos na Constituição. Estamos saindo de um período em que a tortura foi usada, em que o desrespeito aos direitos mais elementares da pessoa humana foram durante certo tempo regra em que desaparecimentos inexplicados aconteceram [...] No Brasil de hoje, no mundo de hoje, é fundamental que o direito seja enunciado. No entanto, mais importante e vital do que isso é que as garantias se encontrem inseridas na Constituição [...] Por isso não pensamos, evidentemente, que se possa fazer uma formulação sintética. É preciso que se faça uma formulação analítica, é preciso que se escreva o capítulo das Garantias e dos Direitos de maneira longa, de maneira pormenorizada, de preferência até de uma maneira excessiva e não de maneira sintética e elegante.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte.Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.77)

Do ponto de vista da teoria democrática contemporânea, o debate a respeito da natureza do texto constitucional durante o processo da ANC é muito rico, pois o que ocorre é que ao se inverter a lógica tradicional de escrita, descentralizando os trabalhos e inserindo os grupos da sociedade civil, acaba-se problematizando a questão mesma da soberania e da unidade nacional. Sendo assim, a discussão sobre a constitucionalização de direitos se torna também um debate sobre a própria concepção de povo e nação. Analisaremos mais atentamente essa questão nos próximos tópicos desse capítulo, no entanto, já é importante ressaltar que a defesa ferrenha de muitos constituintes ao detalhamento da Constituição fez aparecer com muito vigor a valorização do conceito de cidadania, de tal forma que o conteúdo discutido e consolidado no texto constitucional marca definitivamente uma nova concepção de povo na história brasileira: o povo-cidadão.

O caráter de ineditismo em termos de conquista da cidadania na Constituição de 1988, como aqui acentuado, não ignora a existência de alguns avanços na conquista de direitos ao

longo da história política brasileira anterior, especialmente no âmbito trabalhista, cujo principal exemplo é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que entra em vigor no governo de Getúlio Vargas, em 1943. No entanto, seguimos aqui a perspectiva de Wanderley Guilherme dos Santos (1977), que aponta a lógica política varguista de concessão de direitos como uma espécie de *cidadania regulada*, na qual estrutura-se, via Estado, um mecanismo de incorporação dos trabalhadores a uma ordem hierarquizada, garantindo uma centralização de todas as demandas, e gerando a própria estabilidade do regime político. De fato, o histórico de conquistas sociais durante o período varguista é marcada pela baixa participação popular, por uma precária vigência dos direitos civis e por avanços sociais incompletos ou mesmo excludentes - especialmente em relação às populações negra e indígena -, o que acabou por fortalecer o lugar do poder Executivo na vida política nacional, reforçando o patrimonialismo e formando um enorme contingente de subcidadãos brasileiros (Marona, 2013).

A "virada cidadã" no espaço público nacional é, portanto, resultado da construção de uma cidadania ativa, horizontalizada e efetivamente popular, que começa a se desenhar na mobilização da sociedade civil ainda durante a ditadura militar, e que se realiza no período de redemocratização, consolidando-se pelo texto da nova Constituição. Essa nova lógica, acaba por questionar a tradicional noção de soberania unitária - que até aquele momento havia dado o tom predominante na história política brasileira. Efetivamente, os mais de vinte anos de ditadura militar, haviam estabelecido no Brasil um espaço político extremamente autoritário, monopolizado por poucos grupos específicos e fechado a qualquer tipo de participação ou dissenso. O desafio vivenciado ao longo da transição para a democracia, especialmente durante a Assembleia Nacional Constituinte, era o de inaugurar uma nova concepção de povo e espaço público, pautados agora no fundamento do exercício da cidadania e no aparecimento da pluralidade.

Tal trajetória não foi pensada ou planejada antecipadamente; nem mesmo foi guiada por líderes mais sensíveis e inclusivos, mas foi fruto da mobilização intensa e incansável da sociedade civil e da pressão popular instituída durante todo o processo. Se colocava, portanto, a necessidade de escuta e inclusão das expectativas sociais, gerando uma produção constituinte intensa e de uma amplitude temática nunca antes experimentada em outros momentos da vida política nacional. O constituinte Octávio Elísio (PMDB-MG), no contexto das discussões, argumentou que "em termos de conteúdo, evidentemente a discussão é interminável", isso porque, "o que pretendemos é que o Direito Constitucional consiga chegar

a alguma coisa que responda, do melhor modo possível, à expectativa da população, [de modo que] a sociedade brasileira assuma o Congresso, o que seria uma grande mudança"⁷⁰. Já o constituinte Costa Ferreira (PFL-MA) apontou que "precisamos colocar tudo na Constituição, ou seja, o direito da mulher, o direito do negro, enfim, todos os direitos de que o ser humano necessita para sobreviver com tranqüilidade na sociedade"⁷¹. E, por fim, Lysâneas Maciel (PMDB), ao se reportar à polêmica sobre uma Constituição sintética ou analítica expressou-se, dizendo que "vai ser analítica na medida em que o povo participou dessa proposta analítica. Vai ser precisa, porque ela vai representar não a idéia dos políticos, mas a do povo que, na sua imperfeição, nas suas dificuldades de formulação, participou"⁷².

Assim, um texto constitucional prolixo atenderia melhor e de forma mais coerente a todo esse movimento, que buscava mais do que apenas alguns dispositivos legais de cidadania, mas sim garantias explícitas de que seriam ampliados os limites do político, de forma a assegurar ao maior número de pessoas o status mesmo de cidadão, as condições básicas para a possibilidade de luta fundamental pelo "direito a se ter direitos":

O SR. CÂNDIDO MENDES - No demais, entendo que há um artigo básico que está na competência desta Comissão. Vamos ou não dizer que temos o direito ao exercício imediato da cidadania como contraponto à soberania, garantindo as condições formais e as materiais para o seu exercício? Por exemplo, admitindo a completa gratuidade de todos os atos necessários à cidadania, o que evidentemente amanhã reduzirá o último crisol feudal do Brasil e terá, por outro lado, a condição de, libertando-o desse último resquício feudal em que nos encontramos, manifestar que ninguém tem de ser cidadão de segunda classe para pedir justiça gratuita ou para registrar os atos necessários a esse exercício.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte.Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.52)

Dessa forma, a crítica sobre a instabilidade constitucional, que seria inaugurada a partir de uma Constituição detalhada, pode ser pensada a partir de outra chave de interpretação. Se a constitucionalização de dispositivos geralmente associados à leis ordinárias, bem como a ampla abrangência dos conteúdos e temas explicitados na CF-1988, acabam gerando no Brasil uma agenda constituinte prolongada, esse fato não precisa ser unicamente interpretado como fonte de uma instabilidade paralisante. Ao contrário, se partirmos do pressuposto de que comunidade alguma coincide com uma única concepção de bem ou de justiça, e que, ao mesmo tempo, qualquer acordo ou pacto social jamais traduzirá

⁷⁰ Brasil, Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.122.

⁷¹ Brasil, Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.33.

⁷² Brasil, Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Coletivas, p.96.

definitivamente ou com perfeição os anseios e demandas de sua população, então, é importante reconhecer as possibilidades originais que uma Constituição detalhista pode promover para a construção da unidade política. A fala do constituinte Cândido Mendes, reproduzida acima, toca no ponto fundamental: o exercício da cidadania cria um contraponto inédito à dimensão da soberania instituída de forma monolítica desde a formação do Estado brasileiro.

O foco na produção ativa dos direitos de cidadania, na inclusão, bem como na pluralização de vozes no espaço público promove um contexto significativo de autocritica e autorreflexão permanentes, o que, a longo prazo, pode ser muito mais efetivo e democrático na integração de seus membros do que comunidades políticas que se apóiam em princípios definitivos de unidade nacional. Assim, parte-se do reconhecimento de que as sociedades democráticas apresentam uma insatisfação constante em relação aos valores que estão na base mesma de sua gramática moral. Isso porque mesmo quando a soberania repousa sobre fundamentos de igualdade e liberdade, ainda assim se admite a inevitável imperfeição da concretização de tais valores na vida prática. Recusa-se, portanto, uma ideia mítica de ordem política ou social e se reconhece a importância de uma desordem criativa e emancipatória, muito mais coerente com a vivência da liberdade e da igualdade na experiência conjunta (Schnapper, 2006).

O que propomos aqui nesse trabalho é a compreensão das possibilidades abertas pelo processo constituinte brasileiro na recusa de um ideal de unidade para dar lugar à diversidade de referências históricas, culturais e morais como base da própria refundação da soberania popular. No que diz respeito à polêmica sobre o texto constitucional, o resultado alcançado, por meio de intensos debates e enfrentamentos, foi uma carta que rejeita profundamente o modelo sintético, buscando, pelo contrário, abranger, para além da organização do Estado, a organização da sociedade civil e, mesmo, aspectos da vida privada. É também uma carta que rejeita o rótulo de Constituição garantia, pois não se restringe apenas a salvaguardar a liberdade negativa dos cidadãos contra a ordem estatal. Indo além disso, pode ser considerada uma "Constituição dirigente, que não só resguarda direitos adquiridos, individuais e sociais, tanto de liberdade negativa, quanto de liberdade positiva, como também exige a atuação política prospectiva como forma de torná-los efetivos e acessíveis à população como um todo" (Machado, 2013, p.41).

4.3 O aparecimento das "minorias" nos debates constituintes

Pensemos, então, nessa relação cidadão-Estado, num conceito ampliado de cidadania. Partindo desse conceito, eu levantaria a seguinte questão: quem é cidadão? Quem é político? Quem é livre? Em outros termos, quais são os grupos discriminados e em função de que critérios estão esses grupos excluídos da agora, do espaço público, do político? De fato, o exercício da liberdade e a idéia de igualdade trazem embutida a questão da exclusão. [...] Não se trata de ignorar as diferenças reais, concretas, entre os indivíduos, em nome de uma igualdade abstrata. Ao contrário, trata-se de identificar essas diferenças e lutar por uma forma de organização social na qual elas não se traduzam em desigualdades. Este é o grande desafio que as Sras e Srs Constituintes, estarão enfrentando.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Discurso da convidada Jacqueline Pitanguy, p.25).

A socióloga e ativista Jacqueline Pitanguy, convidada na subcomissão de direitos individuais, reconhece na fala acima o processo de construção de um espaço político de cidadania que se empreendia no contexto da Constituinte por meio da luta por direitos e garantias de diversos grupos tradicionalmente excluídos do exercício da participação na vida pública brasileira. As indagações levantadas por ela não são banais, pois dizem respeito ao questionamento de quem é e quem pode ser considerado cidadão em sociedades marcadas pela desigualdade. Para retomarmos o debate teórico desenvolvido no capítulo 1, é possível dizer que a convidada se remete a um questionamento sobre os limites da própria comunidade política em um contexto de construção democrática. Mesmo que de forma implícita, Jacqueline Pitanguy aponta para um argumento teórico aprofundado nesse trabalho, que refere-se ao pensamento do filósofo Jaques Rancière, ou seja, à ideia de que é impossível discutir qualquer assunto relacionado à construção da participação pública e da cidadania sem lidar com o problema da exclusão, sem considerar aquele "suplemento que desconecta a população de si mesma" e que traz à tona os limites invisibilizados da comunidade democrática. Nas falas de alguns constituintes e convidados nas subcomissões analisadas esse argumento aparece ainda de forma mais explícita, ou seja, a ideia de que é impossível compreender uma refundação democrática na nação brasileira sem partir do reconhecimento aos grupos que, historicamente, são negadas a participação, a cidadania e mesmo os direitos mais fundamentais. Grupos esses que socialmente convencionou-se a chamá-los de "minorias":

A SRA. MANUELA CARNEIRO CUNHA: Minoria, já se observou, muitas vezes, diz respeito a maioria populacionais. Existem minorias de mulheres que estão integradas na maioria populacional. E ser minoria, o que isso significa? Basicamente, significa que são sócias minoritárias de um projeto de nação.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão do Negro, das Populações Indígenas, dos Deficientes e Minorias, p.18)

O SR. CONSTITUINTE FLORESTAN FERNANDES (PT-SP): Pensar em minorias é pensar que o Brasil está dividido, e como se fosse uma colcha-de-retalhos. No entanto, uma colcha-de-retalhos é uma composição em que as partes não interagem. Considerar um grupo humano como uma minoria é, em certo sentido, dizer que pertence a Nação, mas que, ao mesmo tempo, ele não tem a plenitude dos direitos civis e políticos que são desfrutados por aqueles que formam a maioria desta Nação. Quer dizer, existem cidadãos de primeira categoria e cidadãos que são parte das minorias, e que estão sujeitos a alguma forma de restrição, inclusive constitucional.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão do Negro, das Populações Indígenas, dos Deficientes e Minorias, p. 22)

O SR. CONSTITUINTE RUY NEDEL: –Enquanto nós não aprendermos a defender as minorias num país, nós jamais saberemos defender a Justiça. Enquanto não defendermos as minorias, como se fosse um problema individualizado nosso, e do mais agudo, jamais aprenderíamos a defender os interesses das grandes maiorias do povo, que é o próprio povo; que a minoria é a grande maioria no número, mas é a minoria no dinheiro, é a minoria no poder.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão do Negro, das Populações Indígenas, dos Deficientes e Minorias, p. 81)

O SR. PAULO ROBERTO MOREIRA: – Srs. Constituintes, tenho procurado sentir o peso da nossa presença aqui. E procurar o sentido é realmente saber qual a posição que nós, deficientes físicos, temos em relação a essa totalidade. O coração, na medida que ele funciona para bombear o sangue para o resto do corpo, se situa dentro de uma totalidade. *Só assim entendemos o sentido do Brasil à medida que se sente o não Brasil.*

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão do Negro, das Populações Indígenas, dos Deficientes e Minorias, p.104)

Embora tenhamos descrito até o momento a importância da diversidade, no momento de organização da ANC, bem como o papel crucial do conflito, do embate e do dissenso, para a realização de um texto constitucional pautado pela lógica da cidadania ativa, é preciso destacar que tal confronto não foi isento de muitas dificuldades e contradições. Em importante estudo sobre a polarização entre conservadores e progressistas na ANC, Pilatti (2008), afirma que a Constituinte se estruturou desde seu princípio com o intuito de construir um texto que não alterasse profundamente o status quo, sendo composta por uma maioria conservadora, proveniente das eleições ordinárias ocorridas em 1986. Apesar das pressões exercidas pelos partidos de esquerda e diversos segmentos da sociedade civil organizada, a Constituinte foi composta por representantes que acumulavam mandato da política ordinária, configurando-se, dessa maneira, “um procedimento formal parlamentar desenvolvido no âmbito de uma instituição parlamentar constituída” (p.2). Assim, como era de se esperar, a

deliberação foi marcada frequentemente pela polarização das vozes ou mesmo pelo monopólio de perspectivas mais conservadoras no que diz respeito à diversas lutas de grupos historicamente excluídos e estigmatizados.

Instalada a Constituinte, o cenário da transição se transfere para o seu interior, sempre sob o registro da negociação, do conflito, importando limites para inovações de alcance social. Nesse contexto, parece plausível que os constituintes identificados com as aspirações por mudanças substantivas, "ao se defrontarem com a opinião conservadora presente na composição da Assembléia, tenham buscado uma estratégia nova, ancorada com firmeza em uma ampla e compreensiva declaração dos direitos fundamentais" (Werneck Vianna et Al., 1999, p.40). O aparecimento dos grupos oprimidos ou minoritários nos debates da ANC, configura-se como um processo de luta social e política. Isso porque, o Congresso nacional eleito em 1986 apresentava características pouco representativas da diversidade social brasileira (ver capítulo 3), problema esse que se estendeu ao momento de formação do processo constituinte do ano seguinte⁷³. Dessa forma, qualquer tentativa de pluralização do debate por direitos e garantias, necessitaria inevitavelmente da busca por vozes externas ao quadro dos parlamentares que compunham o processo de discussões nas comissões e subcomissões temáticas. Esse fato é constantemente ressaltado pela constituinte Benedita da Silva (PT-RJ), que foi uma das parlamentares mais atuantes na subcomissão dos "Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias":

Acho que é meio complicado quando temos um trabalho com minorias e nem todas elas poderão estar aqui presentes; temos que nos locomover, temos que ir e discutir com as pessoas. E isso que eu gostaria de garantir, que elas não ficassem marginalizadas desse processo pelo simples fato de não poderem estar presentes as audiências.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte.Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.14).

Diante desse cenário, as normas regimentais foram de importância crucial, já que permitiam a realização de até oito audiências públicas com número ilimitado de convidados

⁷³ Para Plínio de Arruda Sampaio (2009), por exemplo, a tendência do texto constitucional antes do início dos trabalhos constituintes, era para ser um texto abertamente conservador. Mas, ainda sim, elementos progressistas destacavam-se na Carta Magna ao final do processo. De acordo com Sampaio, a explicação para esse resultado imprevisto é que três fatores se combinaram para que o texto constitucional promulgado em 1988 fosse ao mesmo tempo progressista e conservador: "a perplexidade das lideranças burguesas, a inesperada participação popular e a competência da diminuta bancada da esquerda." (p.44)

para o esclarecimento de questões e apresentação de argumentos válidos aos temas discutidos em cada uma delas. Além disso, as subcomissões poderiam realizar tais audiências, inclusive, fora de Brasília para abranger a participação popular de outras partes do Brasil. As quatro subcomissões analisadas nesse trabalho fizeram um uso intenso das audiências públicas, convidando um número significativo de convidados, especialmente as três subcomissões que trataram mais diretamente do debate sobre a concessão de direitos e garantias. O destaque foi a subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, na qual foram convidados vinte e sete palestrantes ou representações de entidades para os debates, sem contar a presença e fala espontânea do público presente nas audiências públicas. Em termos da saída de Brasília, a subcomissão que se propôs e efetivou as audiências públicas em outros estados da federação foi a de "Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias", muito devido à atuação de seu relator, Lysâneas Maciel, para quem a saída do espaço institucional da ANC era de importância fundamental⁷⁴:

Esta Subcomissão, [se baseia] na ideia de ouvirmos as bases populares, associações de consumidores, as associações de contribuintes, os sindicatos, enfim, oferecendo ao povo – o grande ausente do processo legislativo brasileiro – uma oportunidade de expressar-se sobre suas prioridades e suas prerrogativas. Realmente, estamos inovando. Mas esta Subcomissão, uma vez que os direitos coletivos não são inseridos normalmente nas Constituições brasileiras, só terá maior consistência e maior valor se realmente essas audiências se processarem.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das garantias, p.03)

Além das audiências públicas é importante ressaltar a possibilidade aberta pelo RIANC de recebimento de emendas populares na elaboração das propostas dentro das Comissões e Subcomissões temáticas até o processo de Sistematização. Tais emendas consolidaram um envolvimento popular intenso ao longo dos meses de realização da ANC. Estima-se que uma média de 10 mil pessoas por dia já circulavam no interior do Congresso Nacional, mas a possibilidade das emendas mobilizou um número muito maior de brasileiros. No total, foram 122 propostas de emendas ao texto constitucional, com a assinatura de mais de 15 milhões de pessoas. As propostas com o maior número de assinaturas foram mobilizadas pela Comissão Nacional para Crianças na Constituinte, que coletou 1.200.000 assinaturas, em proposta pelos Direitos da Criança; pela CNBB, com sugestões para a educação, assinadas por quase 800.000 pessoas; e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem

⁷⁴ A subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, População Deficiente e Minorias saiu do plenário em Brasília uma única vez para uma visita a uma aldeia indígena.

Terra (MST), com proposta por direitos trabalhistas, com mais de 600.000 assinaturas⁷⁵. O constituinte Uldurico Pinto (PMDB-MG) enfatizou, em sua subcomissão, o valor dessa possibilidade de apresentação das emendas populares, dizendo que "esse aspecto também fortalecerá o Poder Legislativo. Não o prejudicará. Ao se permitir que o cidadão apresente emenda, não se estará depreciando o Legislativo, principalmente a nível do que está agora, mas, pelo contrario, valorizando-o"⁷⁶.

Com a participação dos convidados e das entidades nos debates criou-se um espaço mais aberto e propício para o aparecimento de atores, vozes e demandas que de outra maneira estariam excluídos desse momento de refundação democrática. No entanto, a análise dos discursos nas subcomissões analisadas revelam a dificuldade que as minorias e grupos historicamente oprimidos tiveram que enfrentar. Por vezes, seu lugar de fala não foi respeitado, por outras a questão da representatividade foi mais problemática e, na grande maioria das vezes, esses grupos tiveram de lidar com propostas mais conservadoras e tradicionais que de alguma forma criavam desafios na reivindicação pela inclusão efetiva desses atores no espaço público. Assim, a ideia é que possamos ressaltar aqui esses enfrentamentos de perspectivas no contexto da luta por direitos, com o intuito de ilustrar um processo que, longe de ser harmônico, foi marcado pelo dissenso e, muitas vezes pela polarização. Em alguns momentos, inclusive, chegou a ser questionada a própria possibilidade dessa participação popular, com o argumento de que essa entrada da população no processo constituinte estaria descaracterizando a representação democrática. É o que afirma Samir Achôa (PMDB-SP):

Eu, como exerço o mandato popular há vinte e quatro anos, acho que estamos aqui tentando diminuir moralmente o nosso mandato. Acho que devíamos fazer tudo em comitês populares e acabar com o Congresso Nacional. Seria o mais razoável. Partindo-se de um princípio como este aqui, seria o melhor: acaba-se com o mandato popular, porque ele não presta, é desonesto, é safado, a toda hora está sob suspeita etc. É como o advogado: ele não precisa mais advogar, o cliente vai falar com o juiz. Acho isto uma diminuição, que me ofende profundamente.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Coletivas, p.113)

É possível perceber essa dinâmica conflitiva de forma muito explícita nos espaços de discussão em relação aos direitos das mulheres ao longo da ANC. Em 1987, apenas 4,9% dos

⁷⁵ Jornal da Constituinte, nº 12, Agosto, 1987.

⁷⁶ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das garantias, p. 14.

constituintes eram mulheres, o que representava apenas 25 deputadas (nenhuma senadora foi eleita), contraste notável com os 54% da população feminina na sociedade brasileira naquele momento. Ainda assim, nas subcomissões que tratavam da concessão de direitos, diversas questões relacionadas às lutas das mulheres foram consideradas e discutidas. De fato, de maneira geral, as constituintes avaliaram o processo Constituinte como período de conquistas cruciais. Em edição especial do *Jornal da Constituinte*, já em 1988, as parlamentares puderam fazer um balanço dessas conquistas de direitos⁷⁷. É interessante notar que em quase todos os 25 discursos apresentados no jornal, as deputadas usaram o termo "bancada feminina"⁷⁸, para referir-se à participação das mulheres na ANC, o que revela ao menos no discurso, uma ideia de unidade de demandas e reivindicações, como ilustra as falas da constituinte Raquel Cândido (PDT-RO) e de Anna Maria Rattes (PMDB-RJ), respectivamente:

Coube a nós, a bancada feminina de parlamentares constituintes, o papel da introdução no novo texto constitucional de uma gama de preceitos que dêem abertura à lei ordinária posterior de coadjuvar os grupos femininos no seu afã de caminhar Juntos com o homem na busca incessante de uma sociedade mais dinâmica e laboriosa.

(*Jornal da Constituinte*, nº38, Março, 1988, p.07)

Verdadeiras batalhas são travadas nos bastidores de nossa Assembléia Nacional Constituinte. A diversidade de ideologias partidárias e pessoais, se num momento geram impasses, também provocam a discussão dos temas mais polêmicos até seu esgotamento. Há que existir um consenso. Isso a bancada feminina conseguiu nestes 12 meses de intenso e profícuo trabalho. Mesmo na hora da divergência, encontrou o ponto de convergência, como na questão do aborto - quando, consensual e prudentemente, se achou por bem a remessa do tema à legislação ordinária.

(*Jornal da Constituinte*, nº38, Março, 1988, p.06)

Cabe destacar também aqui o discurso da constituinte da Cristina Tavares (PDT-PE), para quem a participação feminina na constituinte quebrou uma série de estereótipos preconceituosos a respeito da inserção da mulher na vida pública:

A grande conquista da bancada feminina nesta Assembléia Constituinte é justamente a de se transformar numa bancada de mulheres políticas profissionais. Nós fomos apresentadas na nossa chegada como coisas extravagantes, como "a musa da Constituinte", a filha do presidente, a outra porque era preta, a outra porque era bonita, a outra porque era casal vinte, e toda essa falta de seriedade com que a imprensa encarou a chegada das mulheres à Constituinte e, hoje, estão

⁷⁷ *Jornal da Constituinte*, nº28, Março, 1988.

⁷⁸ Para ver a atuação da chamada "bancada feminina" na ANC: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao/cidadada/constituintes/parlamentaresconstituintes/copy_of_index.html

sendo tratadas como políticas que têm posições e que têm intervenções na Constituinte semelhantes às dos homens.

(Jornal da Constituinte, nº38, Março, 1988, p.10)

Entre os avanços no texto constitucional mais percebidos pelas parlamentares, estavam a garantia de criminalização a toda discriminação contra a mulher; a garantia de equiparação salarial para mesmas funções; a conquista dos 120 dias da licença maternidade; o reconhecimento à trabalhadora doméstica e rural dos benefícios da previdência social; o direito à amamentação da presidiária, entre vários outros. Contudo, assim como todo debate ao longo do processo constituinte foi marcado pelo embate e pelo dissenso, as questões relativas aos direitos das mulheres não tiveram trajetória diferente. No contexto da "Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher", por exemplo, a polêmica logo foi instituída em relação ao próprio título escolhido. Alguns parlamentares alegaram estranheza em relação a necessidade de se explicitar o termo "garantias dos homens e mulheres" para nomear a Comissão. O constituinte José Mendonça de Moraes (PMDB-MG), aponta que independente de ser uma reivindicação dos movimentos políticos e sociais das mulheres, a explicitação da sentença tal como proposta no título da Comissão, expressaria uma "ignorância jurídica", um "arranhão à boa nomenclatura jurídica, principalmente constitucionalista" e estaria, portanto, prejudicando "a belíssima campanha que as mulheres fazem no sentido de que seus direitos, suas responsabilidades, seus deveres e suas vantagens sejam realmente tratados dentro da isonomia que devem ser tratados o homem e a mulher"⁷⁹. A fala do parlamentar é apoiada por Costa Ferreira (PFL-MA), que além de discordar do título da Comissão, aponta também para o que considera como absurda a existência de uma "subcomissão do índio, do negro e mais alguma coisa, quer dizer, como se índio e negro não fossem pessoa humana"⁸⁰. A única fala dissonante no momento dessas colocações foi feita, justamente, pela constituinte Lúcia Vânia (PMDB-GO):

Quero acrescentar o seguinte: isso não foi feito com o objetivo de marcar a presença da bancada feminina no Congresso. Apenas refletimos o desejo de centenas de mulheres estudiosas da matéria e que estão reivindicando a sua presença na Constituinte, presença no sentido de que seja realmente aberta a discussão em torno da discriminação [...] Não sou nenhuma militante do movimento feminista, mas acredito nele e aceito a ideia como forma de podermos realmente abrir a discussão em torno da mulher, o que pode se dizer, de forma muito clara, a respeito disso. Se ela [a Constituição] fosse só sobre o ser humano, não estaríamos discutindo a posição da mulher. Repito: a própria

⁷⁹ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, p.20.

⁸⁰ Idem.

denominação da Comissão faz com que o problema da mulher seja encarado de forma mais clara e evidente, e que a posição, principalmente da mulher trabalhadora, seja respeitada neste País.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, p.21)

A ideia corrente entre alguns parlamentares da subcomissão de direitos individuais, portanto, é a de que o tratamento específico dos direitos femininos precisava ser feito com cautela, tanto para a manutenção de uma ordem jurídica adequada, mas também para que não se configurassem exageros que atentassem contra as posições tradicionais desse grupo na política e na sociedade. Nesse sentido, é possível afirmar que embora houvesse uma predisposição favorável do presidente e da relatoria dessa subcomissão em tratar e discutir os problemas concernentes aos direitos femininos, ainda assim se colocavam a todo o momento posicionamentos mais conservadores, com o intuito de questionar a amplitude dessas reivindicações. O constituinte Costa Ferreira (PFL-MA), por exemplo, aponta que "devemos participar dessa luta da mulher pelos seus direitos sem exigir demasiadamente dela, sem exigir coisas que sabemos ela pode fazer, mas que ficam muito mais adequadas para o homem. Isso não é discriminação", e enfatiza a centralidade dos papéis tradicionais da mulher na sociedade: "Olho a mulher com muita simpatia em três situações: como mãe, como esposa e como filha. Acho que a mulher tem que exercer com plenitude todos os seus direitos, mas não se deve expor a mulher"⁸¹. As falas do constituinte Ubiratan Spinelli (PDS-MT), bem como a de José Mendonça de Moraes (PMDB-MG), respectivamente, também ilustram essa perspectiva conservadora e tradicionalista, que defende a existência de supostas desigualdades naturais entre homens e mulheres, que deveriam ser consideradas no exercício de inserção da mulher na vida pública:

No nosso entender, a mulher, a cada dia que passa, participa, e muito, da política [...] Entretanto, muitas dessas nuances existem e continuarão a existir, dado que a mulher, durante muitos séculos, foi preparada apenas para o casamento e só agora é que avança, no tempo e no espaço, da direção de suas conquistas. Não estamos aqui para impedir esse avanço. Queremos que a mulher conquiste seu espaço, sem, contudo, esquecer a família, os filhos, sem se embrutecer e sem querer também ombrear-se com os homens ou passar por cima deles.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p. 29)

Deixo, então, a pergunta: por que lutar muito pela igualdade no lado negativo e não pela liberdade no lado positivo? Acho válido, neste momento nacional de abertura e de aperfeiçoamento da nossa vivência social, que a mulher marque sua

⁸¹ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.109.

presença, ocupando espaço tanto nos direitos quanto nos deveres. Mas me preocupa muito isto [...], desejam elas, por exemplo, o direito à liberdade sexual, da forma como é atribuída ao homem. Se somos feitos física e sexualmente diferentes, entendo que mentalmente também há diferenças, bem como objetivos e finalidades diferenciados. Fico pensando: será que fomos realmente feitos para sermos iguais? Será que não fomos feitos para sermos diferentes? [...] Nem tudo é igual. E não podemos desejar uma igualdade aritmética, porque continuamos a ter direitos e obrigações desiguais, apesar de meritória a luta das Senhoras.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.26)

Mais uma vez, foi a fala de uma parlamentar que mais fortemente desafiou essas concepções. A constituinte Lídice da Matta (PCdoB-BA) se propôs a aprofundar a discussão sobre o próprio conceito de igualdade e sua relação com a ideia das diferenças, ao afirmar que a luta das mulheres era pela possibilidade de vivenciarem suas diferenças no espaço público sem que isso significasse prejuízos a sua participação política, ou inserção no mercado de trabalho. A deputada ressalta a questão da gestação como exemplo importante para pensar como as diferenças não poderiam ser justificativas para processos de inferiorização e exclusão da mulher, e muito menos sua fixação no espaço privado, em condições de subalternidade: "queremos, assim, igualdade de condições no sentido de, mesmo gestante, termos emprego e podermos contribuir para o orçamento familiar, sem ficarmos desempregadas no momento em que garantimos algo essencial para a vida humana: a reprodução"; e, por fim, aponta que "toda luta de igualdade das mulheres em nosso País é de afirmação da sua diferença, da diferença que temos enquanto mulheres, mas que exige a condição de igualdade de direitos perante a sociedade"⁸². Reforçando tal perspectiva no debate, o Constituinte José Carlos Coutinho (PL-RJ), enfatiza o problema da naturalização das desigualdades, em detrimento do reconhecimento e valorização das diferenças:

Uma das principais formas de manter-se uma situação de opressão é fazer com que o opressor insira mecanismos de poder e opressão como se fossem mecanismos naturais. E nesse sentido não se vai jamais contestá-lo [...] Uma relação entre desiguais mantém-se pela força, explicitada como força, explicitada como força física, pela força da coerção legal ou pela violência da introjeção dos próprios mecanismos discriminatórios. Por exemplo, quando dois meninos estão brincando e um dos dois comete um erro, o outro o chama de "menininha" – e esta é uma expressão pejorativa, pois o menino errou – está havendo um conteúdo discriminatório.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.36)

⁸² Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.28.

Outra questão relacionada aos direitos das mulheres e que foi abordada no contexto da Constituinte, foi o tema do aborto. De acordo com Flávia Biroli (2014), o direito ao aborto é tema de caráter eminentemente político porque corresponde ao direito do indivíduo, no caso, das mulheres, para dispor de si e do seu corpo. A forma que assume, assim como sua recusa, tem impacto na definição dos direitos de cidadania, com a implicação adicional de que sua recusa impacta diferentemente mulheres e homens e, portanto, define clivagens nesses direitos. No entanto, no debate constituinte de 1987, essa temática não gerou o grau de polarização que talvez pudéssemos imaginar. De fato, a maioria dos discursos e considerações nas Comissões e subcomissões temáticas analisadas, acabaram reproduzindo uma visão de criminalização desse ato. A razão disso pode estar associada a uma correlação, permanente mas variável em seus sentidos, entre o controle da sexualidade das mulheres, os discursos sociais hegemônicos sobre a reprodução e a questão do direito ao aborto. Assim, a questão preponderante não seria tanto a realização do aborto em si, "mas quem decide, e em que circunstâncias, sobre a sua realização" (Biroli, 2014, p.39). E, nesse sentido, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, o monopólio do saber e do poder - para nos referimos aos termos foucaultianos - se mostra solidamente associado ao discurso histórico masculino sobre a questão.

Além disso, há a influência decisiva da perspectiva religiosa sobre o aborto, especialmente por parte da Igreja Católica, que ao longo da segunda metade do século XX reforçou o discurso contrário ao controle da natalidade e ao uso de contraceptivos, enfatizando, ainda, uma oposição sistemática ao aborto voluntário. Tal agenda é mobilizada para a valorização de uma concepção convencional da família e de uma ordem sexual conservadora, pautada no casamento e na suposta complementaridade entre homens e mulheres. A posição da mulher na vida social é, assim, "tomada como seu papel nessas relações, com sua individualidade subsumida a seu papel como mãe" (Idem, p.40). Essa marca religiosa, associada ao predomínio de homens na ANC, fez com que as discussões a respeito do aborto fossem caracterizadas pela reprodução contínua de estereótipos, a estigmatização do discurso feminista, e a criminalização das mulheres.

Na Comissão da Soberania e Direitos do Homem e da Mulher, o termo "aborto" aparece 126 vezes, enquanto na subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais o mesmo é mencionado 300 vezes na transcrição dos debates. Na grande maioria das vezes o posicionamento é aquele de criminalização do ato e priorização constitucional pelo direito à

vida do nascituro, como aparece nas falas dos constituintes Costa Ferreira (PFL-MA) e Farabulini Júnior (PTB-SP):

Aqui está garantido o direito à vida, mas não seria melhor se colocássemos um parágrafo destacando o direito à vida intra-uterina, porque acredito que a Subcomissão também é contra o aborto, exceto em alguns casos, como já foi explicado?

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.53)

Não precisamos de exegetas luminares para a interpretação do texto. Aqui está escrito que o direito à vida do nascituro está dependente da mulher. Na Constituição não há sexo. Nem procuramos o sexo dos anjos. [...] Entendo que devemos manter, na Constituição, o direito ao nascituro, antes de tudo. Não podemos dar à mulher o direito de matar. (Apoiado.) Por mais que V. Ex.^a diga que o machismo pode vir a preponderar na Constituição, esta é uma questão que o eleitorado brasileiro decidiu. Se mandou para cá mais homens do que mulheres, é um problema do eleitorado brasileiro, embora 52% do eleitorado sejam mulheres. Mas aqui não importa o fato de sermos homens ou mulheres, ou homossexuais, ou quem quer que seja.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher, p. 38)

Na fala de Falaburini Júnior, inclusive, apresenta-se uma concepção despreocupada com a falta de representatividade feminina no Parlamento brasileiro e mesmo com uma possível prevalência de concepções machistas na própria Constituição. No entanto, a resistência a esse tipo de discurso ocorre preponderantemente por meio do posicionamento das representantes da própria bancada feminina, mas também por parte de alguns outros poucos constituintes. A constituinte Anna Maria Rattes (PSDB - RJ), por exemplo, procura problematizar o papel masculino no contexto do problema discutido, enquanto Roberto Freire (PCB-PE) questiona os argumentos religiosos como justificativa única da insistência da criminalização do aborto:

A SRA. CONSTITUINTE ANNA MARIA RATTES: – Vamos ter muito o que discutir aqui. Queria, apenas, que meus companheiros presentes não se esquecessem, dentro da sua postura masculina, de que os homens são co-participes quando uma mulher faz um aborto. Uma mulher não engravida sozinha. Essa postura de V. Ex.^a deveria ser mais interiorizada e mais aprofundada, até de acordo com suas consciências. O homem engravida uma mulher e cai fora, na maioria das vezes, e ela, então é responsável pelo que vai fazer do seu corpo e do feto que traz dentro de si.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher, p. 37)

O que quero dizer ao Constituinte é que a concepção que S. Ex.^a tem de família, dos costumes morais e religiosos não significa que sejam os meus. Isso não é falta de respeito a S. Ex.^a como acredito que não seja falta de respeito a mim. A sociedade é pluralista. Aqui existem pessoas que acham que a liberdade sexual é uma conquista, inclusive uma conquista da libertação maior da mulher [...] O que se está querendo, é a nível constitucional, é determinar um comportamento moral, uma certa formação familiar. O que se quer é censurar, manietar, manipular e reprimir a livre expressão dos cidadãos, individualmente ou na sua família.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.269)

De fato, o argumento religioso é tão central na fala dos constituintes nas discussões das lutas por direitos que Costa Ferreira chega a afirmar que: "fomos e somos uma Nação que nasceu ao pé da cruz. Temos consciência de nossa fé, e devemos preservá-la. Se alguém é materialista, que viva sua vida, mas que não queira exercer influência para que a Nação mude e, com ela, essa estrutura milenar, que vem dos nossos antepassados"⁸³.

Nessa perspectiva, um outro debate é basicamente monopolizado pelo argumento religioso adotado pelo bloco mais conservador de deputados constituintes: a questão dos direitos dos homossexuais. A entrada dessa luta na ANC ocorre em duas subcomissões - a de Direitos e Garantias Individuais e a dos Direitos Políticos e Garantias Coletivas. Em ambas, seus respectivos presidentes atendem a reivindicação do grupo Triângulo Rosa, uma associação baiana de defesa dos direitos dos homossexuais brasileiros, representada pelo convidado João Antônio de Souza Mascarenhas. Já no início dos debates, antes mesmo do discurso do convidado, se expressa resistência por parte de vários constituintes, de modo que Ubiratan Spinelli (PDS-MT), chega a afirmar que: "teremos de ouvir o diretor do Grupo Triângulo Rosa. Mas temos que ver até que ponto esse tema é atinente à Constituição, para que isso não se transforme em deboche [...] Se o sujeito abordar direitos e garantias sexuais isto aqui vai ser um festival gay"⁸⁴. Sua fala é endossada por José Mendonça de Moraes (PMDB-MG), que chega a sugerir uma proposta escrita e não o discurso presencial do representante da entidade: "O debate pode ser livre. Mas a proposta concreta deveria ser escrita para que pudéssemos, depois, discuti-las e estudá-la. Porque muita gente vem aqui para se exhibir ou dar show de exposição. E não estamos aqui para ver show de ninguém"⁸⁵.

⁸³ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher, p.15.

⁸⁴ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.17.

⁸⁵ Idem, p.17.

Na fala do convidado nas duas subcomissões o foco foi desconstruir a ideia da homossexualidade como doença e enfatizar o combate a discriminação contra o grupo, por meio da inclusão no dispositivo constitucional da proibição à discriminação por "orientação sexual":

Quanto ao respaldo à nossa reivindicação, como falei há pouco, 34 Constituintes já se solidarizaram conosco. Também vale notar que, no ano passado, no XXI Congresso Nacional de Jornalistas, acatando pedido nosso, eles emendaram o Código de Ética do Jornalista, a fim de que, no art. 10, letra "d", fosse incluída também "expressa proibição de discriminação por orientação sexual", *exatamente o que solicitamos agora a V. Ex.as*.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.114)

Embora um tanto quanto simples, a reivindicação da entidade foi recebida com enorme resistência por parte dos parlamentares, em ambos os espaços onde o tema foi discutido. De início, em ambas as subcomissões, seus relatores acataram o pedido do grupo e apresentaram em seus projetos a inclusão do termo "orientação sexual". Darcy Pozza (PDS-RS), por exemplo, apresenta em seu projeto de texto da subcomissão dos direitos e garantias individuais a seguinte proposta de dispositivo:

Item III – A igualdade perante a lei. Será punido, como crime inafiançável, qualquer tipo de discriminação. Ninguém será prejudicado ou privilegiado, em razão de raça, sexo, cor, estado civil, idade, trabalho rural ou urbano, credo religioso, *orientação sexual*, convicção política ou filosófica, deficiência física ou mental ou condição social.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.207)

No entanto, a proposta foi veementemente rechaçada pela maioria absoluta dos constituintes, não apenas na subcomissão, como também na Comissão maior. Novamente, o argumento religioso foi aquele que marcou as falas dos parlamentares.

O SR. NYDER BARBOSA: – Queria dizer que não sou ligado a nenhuma igreja. Embora tenha a crença no Deus todo poderoso, o grande arquiteto do universo, não sou ligado a nenhuma igreja. Mas não posso deixar, como pai de família, de defender os princípios de moral que as igrejas defendem, as igrejas de modo geral. Sr. Presidente, a inclusão deste texto no item III funcionaria, assim, como um estímulo à proliferação de princípios que atingem a moral. Não diria só do homossexualismo masculino, pois existe o problema do lesbianismo, que é da mesma forma grave.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.229)

O SR. CONSTITUINTE ELIEL RODRIGUES: – Proibir a discriminação em razão da orientação sexual é redundante, porquanto está implícita na discriminação em razão do sexo, que é objeto da proteção do preceito em tela. [...] Assim, a liberdade de orientação sexual, nos termos propostos, implica incentivos constitucional ao proselitismo de minorias ativas e consequente propagação do homossexualismo, a nosso ver.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.239)

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ VIANA: – Sr. Presidente, apesar de o Conselho Federal de Medicina afirmar que não é doença, eu acredito que o homossexualismo seja doença. A Bíblia Sagrada, que é o livro dos livros e o livro por excelência, condena radicalmente esse ato. Também me parece que essa prática fere a moral da família e da sociedade. Como disse o nosso companheiro, homossexual nunca me prejudicou. Sou um homem democrata, defendendo os direitos individuais [...] mas se eu tivesse um filho assim – graças a Deus, até hoje não tive filhos assim – procuraria fazer tudo, procuraria um tratamento para que não acontecesse isso.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.116)

O fato é que ao fim dos debates, os relatores nas subcomissões ainda mantiveram a proposta de manter o termo "orientação sexual" no dispositivo sobre a não discriminação no texto constitucional. No entanto, no contexto da Comissão de Sistematização a proposta foi derrubada e não fez parte da nova Constituição. É possível concluir que as dificuldades dos grupos que defendiam os direitos das mulheres e dos homossexuais foram preponderantemente caracterizadas pelo enfrentamento do dissenso, do preconceito, dos estereótipos e uma série de práticas e concepções tipicamente discriminatórias. Embora esses grupos - especialmente o das mulheres - tivessem encontrado espaço de fala nas subcomissões, ainda assim, as perspectivas tradicionais demarcaram os limites das reivindicações e do reconhecimento dessas vozes.

No entanto, quando analisamos os debates a respeito dos direitos das populações indígenas e dos negros, o panorama se constrói de maneira distinta. Para tal discussão, inicialmente, foi criada uma subcomissão específica (VII-B), dentro da Comissão da Ordem Social. A subcomissão era formada por quinze membros titulares de quatro partidos: PMDB, PFL, PDT e PT. A princípio, havia uma expectativa de apreensão devido à relatoria da subcomissão, que foi atribuída a Alsceni Guerra, deputado federal do PFL-PR, no entanto, as discussões logo revelaram uma abertura muito grande por parte desse constituinte na escuta e consideração dos grupos que ali apresentariam suas demandas. Logo ao primeiro dia de reunião uma concepção estava clara na fala dos constituintes, a de que aquela subcomissão

deveria nortear a busca de uma possível "cidadania diferenciada", construída na escuta aprofundada dos aspectos que destacassem as diferenças e as especificidades, trazidas pelos atores sociais em sua luta pelo reconhecimento e respeito no espaço público que ali estava sendo reconstruído (Seina, 2015). O constituinte Nelson Seixas (PDT-SP) enfatiza o entendimento de que aquele espaço embora estivesse separado de maneira temática, deveria ser completamente integrado às discussões constituintes mais amplas da luta por direitos:

Esta Sub-comissão talvez contemple o direito destas minorias, não segregando-as em um capítulo à parte da Constituição, o que seria uma segregação legal, mas que, em cada Capítulo da Carta do Brasil novo que vamos escrever, esteja lá, sem discriminação, juntamente com direitos e garantias de todos os cidadãos, o direito dessas minorias sobre as quais vamos aqui nos deter.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.01)

Outro discurso relevante no início das discussões foi a de um dos constituintes mais ativos na subcomissão, o antropólogo José Carlos Sabóia (PMDB-MA). O parlamentar observou a necessidade de quebra de qualquer possibilidade de hegemonia parlamentar nos debates, enfatizando o protagonismo dos representantes dos grupos que ali seriam ouvidos em audiências públicas. Além disso, destacou a existência da divergência entre os próprios movimentos que estariam representados, de modo que não houvesse o monopólio de uma perspectiva única, e para que "todas elas possam ser colocadas e que não sejam privilégios de uma única visão, daquela que é reconhecida", pois dessa forma estariam negando "o próprio sentido da nossa subcomissão, de entender o porquê de sociedade estigmatizar as minorias, os pequenos, aqueles que estão fora da fila"⁸⁶. Assim, uma perspectiva muito interessante orientou as escutas dos convidados e o próprio debate constituinte, que foi a ideia de que naquele espaço seriam ouvidos indivíduos que ao longo da história nacional haviam sido relegados à categoria de cidadãos de segunda ou terceira classe, ou mesmo aqueles que "não têm nenhuma categoria, que estão fora da escala de cidadania, como se fosse possível pensar na escala da cidadania, num País que luta para termos a igualdade"⁸⁷.

É por isso que a tensão e o dissenso, que marcaram as discussões sobre a luta das mulheres e dos homossexuais parece não ter aparecido de forma explícita no contexto da subcomissão VII-C. Os parlamentares que compunham aquele espaço pareciam concordar

⁸⁶ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.08.

⁸⁷ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.38.

com a relevância de se discutir os processos históricos e profundos de exclusão, extermínio e segregação no Brasil, que atingiam diretamente os grupos que seriam ali representados. A subcomissão foi organizada de tal forma a privilegiar as falas das audiências públicas, partindo sempre do pressuposto de que o que seria ali discutido dizia respeito à construção efetiva da cidadania na refundação democrática da nação. Os convidados, a professora Lélia Gonzales e o ativista Carlos Marés, resumiram tal pressuposto, a partir da perspectiva do movimento negro e das populações indígenas, respectivamente:

Falar de sociedade brasileira é falar de um processo histórico e de um processo social, é falar justamente da contribuição que o negro traz para esta sociedade, por outro lado é falar de um silêncio e de uma marginalização de mecanismos que são desenvolvidos no interior desta sociedade, para que ela se veja a si própria como uma sociedade branca, continental e masculina, diga-se de passagem. Sabemos sempre que a escolha de um sistema de representação, de classificação, valoração e de significação nos remete sempre a uma cultura dominante. No caso da sociedade brasileira, apesar da contribuição extraordinária que o negro trouxe, vamos perceber que a cultura, a classe e raça dominante impõem ao todo desta sociedade uma visão alienada de si. [...] àqueles que efetivamente têm um projeto de construção de uma sociedade justa e igualitária, onde o princípio da isonomia efetivamente se concretiza, a esses nos dirigimos, temos que nos unir, temos que nos dar as mãos.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.55 e 57)

Se a nova Constituição, ou a nova lei que está sendo inventada para o Brasil, nós estamos cumprindo com a missão de resgate. A Nação brasileira começa a se resgatar de todos os maltratos, e genocídio que cometeu nesses últimos 400 anos. Se a idéia da defesa, do entendimento de que os direitos dos índios são originários prevalecem ou são anteriores a lei é uma idéia que deve ser marcada, ela não é uma idéia nova. Na Verdade, Bartolomeu de las Casas já dizia da existência dessas nações diferenciadas, com direitos diferenciados em 1530. Desde 1530, portanto, a sociedade brasileira tem a obrigação de ter essa consciência. O extermínio, o massacre, o genocídio, se deu de forma consciente. É hora de, conscientemente, revertermos o processo e encontrarmos uma solução para fazer deste País um país em que índios possam conviver com a sociedade branca. E ao viverem as duas sociedades juntas possa dar a possibilidade de que os índios não entrem na sociedade branca de um modo mais feio e mais nefasto, que é a marginalidade, mas que os índios possam até entrar em nossa sociedade, integrar-se com ela, mas integrar-se com a dignidade de um povo, integrar-se com a dignidade de nação. É isso que nós esperamos dos Constituintes e temos certeza de que a qualidade dos Constituintes que se apresentam assim o fará. (Palmas.)

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.86)

Nesse sentido, tanto o movimento negro, quanto os representantes das populações indígenas levaram à subcomissão suas propostas para o texto constitucional. Os movimentos indígenas apresentam logo no primeiro dia de debates a proposta de um capítulo constitucional "Das populações indígenas", entregue oficialmente por Idjarruri Karajá ao

presidente da subcomissão, no qual propõe-se as garantias das terras originárias aos povos indígenas, bem como sua proteção pelo Estado, e sua autonomia e usufruto exclusivo sobre as mesmas⁸⁸. Karajá ressaltou que o momento da constituinte era um momento de expectativas e esperança para os povos indígenas, que muito embora tivessem sido "dizimados pela irresponsabilidade de algumas autoridades ou por indefinições das leis brasileiras", ainda estariam, "confiantes nesses Constituintes que foram eleitos com a responsabilidade muito grande de garantir a nossa sobrevivência"⁸⁹. A ênfase na sobrevivência física e cultural das nações indígenas é reforçada no discurso do cacique Raoni, ainda na mesma sessão de entrega da proposta, na qual ele afirma aos constituintes: "seu povo não pode matar mais o meu povo. Quando o seu povo mata o meu povo, temos que lutar para matar. Vocês têm que acreditar nas minhas palavras, porque eu estou acreditando muito nas palavras de vocês"⁹⁰.

Em relação ao movimento negro, inúmeras questões foram trazidas ao debate. Uma fala importante na subcomissão foi a do constituinte Florestan Fernandes (PT-SP), a respeito da construção histórica e social do preconceito no Brasil. O sociólogo, em longa explanação, destacou as formas múltiplas de construção, reprodução e reforço das desigualdades simbólicas que marcam a convivência social no país, dizendo que "cultivamos o preconceito de ter preconceito no Brasil: temos vergonha de ter preconceito, e, por isso, não temos a coragem de combater o preconceito. Este é um problema ético fundamental"⁹¹. E, dessa forma, aponta para a necessidade da Lei como forma de revolução social:

O grande objetivo de introduzir uma medida legal é tornar essa lei dispensável dentro de certo tempo. E para se tornar dispensável, é preciso que os grupos saibam que é por sua atividade que constroem para eles um novo mundo, e para nós também. Não acredito que eu esteja lutando pela liberdade do negro. Eles estão lutando pela minha liberdade, pela nossa liberdade – este é o sentido maior da atividade que eles desenvolvem. Quer dizer, no fundo caímos naquela norma antiga: os oprimidos, ao se emanciparem, emancipam os outros. [...] E tem que pensar em prioridades que lhe são fundamentais, enquanto ser individual, e deve pensar que essa limitação não elimina outras prioridades que dizem respeito ao viver coletivo, não só do movimento de pessoas que compartilham da mesma condição e que tenham consciência de combater determinada modalidade de estigmatização.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.28 e 29)

⁸⁸ Ver proposta entregue no Anexo A.

⁸⁹ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.12.

⁹⁰ *Ibidem*, p.13.

⁹¹ *Ibidem*, p.22.

Partindo da perspectiva da função da Lei nos processos de aprendizagem e emancipação social, a demanda mais reforçada entre os representantes do movimento negro que puderam discursar nas audiências públicas foi a ideia de garantir constitucionalmente a criminalização da discriminação racial, como explica o convidado Hélio Santos em seu discurso:

Temos de criminalizar a discriminação racial. Ninguém pode ser impedido de se realizar como pessoa, como criatura, em função da raça, de ser índio, japonês, judeu ou negro. Temos de tornar isso crime. Não pode ser um crime comum, tem de ser um crime inafiançável, senão vai ser muito barato discriminar negros, mulheres, idosos etc. Temos também de trazer esse tipo de julgamento para a Justiça Federal. Temos que dar esse status a esse tipo de crime, porque sabemos que as justiças locais são conservadoras e sofrem fortes influências do seu meio. Na Comissão Arinos se conseguiu fazer essa discussão de forma ampla: "discriminação racial é crime inafiançável e é julgada também pela Justiça Federal". Esse é o primeiro caminho.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.133)

No entanto, os grupos reconhecem que todas essas demandas constitucionais só poderiam se efetivar em uma profunda reflexão a respeito dos próprios sentidos da soberania. A fala do convidado Joel Rufino aponta para esse fato, ao enfatizar que "a nova Constituição precisa definir o Brasil como um País multinacional e pluricultural. Será muito difícil encaminharmos leis ordinárias que punam o racismo, que criminalizem a discriminação racial e etc., sem um preceito constitucional que abra espaço para isso"⁹². Ou seja, sem repensar os parâmetros da própria comunidade política, não haveria espaço para que as leis conquistadas fossem efetivas como motivadoras de transformações mais aprofundadas.

De fato, embora o processo na subcomissão VII-C tenha sido aberto, plural e democrático em relação às diversas vozes que ali puderam aparecer e serem publicizadas, havia um problema fundamental que precisa ser enfatizado: o desinteresse político e midiático a respeito dos temas e discussões empreendidas nesse espaço. Assim, se a tensão e o dissenso não aparecem como marcas desse processo de debate - como foi o caso das mulheres e dos homossexuais - havia uma certa apatia dos atores políticos em relação a essa subcomissão. Nas primeiras duas reuniões, houve problemas quanto a ausência de quorum mínimo de constituintes que deveriam estar ali presentes, o que gerou a reação de Benedita da Silva (PT-RJ) e do relator Alsceni Guerra (PFL-PR), respectivamente:

⁹² Ibidem, p.149.

Quando os Constituintes se inscreveram nessas Subcomissões, eles deveriam já estar imbuídos desse sentimento. Eu não tenho que sensibilizá-los a estar presentes numa Subcomissão em que eles escolheram para estar. [...] Não é justo, não é certo, não é direito, politicamente, que as pessoas tenham apenas o nome aqui e não debatam as questões, venham aqui, pura e simplesmente, votam se elas tiveram as suas oportunidades de serem ou não titulares nessas Subcomissões. Acho que aí começa, verdadeiramente, o nosso debate político em torno do tema. Não quero que esse tema seja discutido em cima, pura e simplesmente, do emocional, do favor, da caridade, desse sentimento que, às vezes, envolve nessas questões. [...] Estamos tratando de uma questão política nesse exato momento, dando condição de que a lei possa abrigar, a Constituição possa abrigar dentro da lei toda essa coisa que estamos há séculos, aí, batalhando para que seja reconhecida, para que seja direito, para que a gente possa exercer plenamente a nossa cidadania.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.05)

É difícil. Se não tivermos quorum às 9:30h, dificilmente teremos às 18:30h, que é a principal. Acho que a principal decisão de hoje, que o Sr. Presidente deve tomar, é se devemos seguir ou não rigorosamente o Regimento. Se formos seguir o Regimento, temos que encerrar a reunião agora, pois temos só dois Constituintes no plenário. O que eu referia no começo era a necessidade que vamos ter de fazer as reuniões, de qualquer maneira, porque, caso contrário, não teremos, pelo que demonstrou até agora o interesse dos Constituintes, nenhuma reunião da Subcomissão.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, p.05)

O desinteresse era tão notório que o constituinte José Carlos Sabóia, inclusive, afirmou que a imprensa deveria ser atraída para os trabalhos dessa subcomissão, com o intuito de torná-la mais visível dentro dos debates que se empreendiam na ANC. A sessão mais cheia e com maior atenção da imprensa foi a primeira audiência pública, na qual os representantes dos grupos indígenas entregaram oficialmente sua proposta ao texto constitucional⁹³. E ainda assim, os grupos haviam convidado solenemente o presidente da ANC, Ulysses Guimarães, para que estivesse presente naquele momento - fato que não aconteceu. As dificuldades de visibilidade das demandas do movimento negro e das populações indígenas revelam um problema sério em termos de reconhecimento democrático. O que ocorreu foi que a subcomissão ficou isolada de todas as outras e o debate que lá se desenvolveu acabou não alcançando uma repercussão pública que seria fundamental para a inserção definitiva das lutas desses grupos no espaço público. O famoso ato de Ayrton Krenak, no plenário do Congresso, já durante a Comissão de Sistematização, revela o descaso por meio do qual a ANC encarou

⁹³*Correio Brasiliense*, 23 abr., p.05.

as reivindicações indígenas e demonstra a fragilidade dos debates políticos que não são efetivamente ouvidos e notados pela sociedade civil⁹⁴.

O aparecimento das chamadas "minorias" no debate constituinte revelou-se como processo crucial para a elaboração da constituição-cidadã. Mas, ao mesmo tempo, mostrou as dificuldades de construção da pluralidade democrática em seu momento de refundação. Os debates e discursos nesses espaços reforçam a concepção de que a elaboração da nova constituição é também momento estratégico para que a comunidade possa repensar os limites e parâmetros de sua própria soberania, de modo a se alcançar um movimento contínuo de inclusão e busca por justiça.

4.4 - O conceito de Povo e a Soberania inacabada

Você, leitor, pode não gostar do Brasil de hoje. Certamente, ninguém acha que é um país perfeito, longe disso. Exatamente por esse motivo está sendo redigida uma nova Constituição que pretende ordenar os rumos do desenvolvimento do país, garantindo a cidadania de cada um. Neste momento, o projeto de Constituição encontra-se em discussão no plenário. Mas, o que é o plenário? No dia 15 de novembro do ano passado, 559 brasileiros, homens e mulheres, foram eleitos para formá-lo. O plenário é o retrato do Brasil de hoje, com toda a sua harmonia e todas as suas enormes contradições. O plenário representa as mais variadas tendências de pensamento da população; o plenário pretende ser - em termos de representatividade - o que temos, hoje, de mais próximo de uma democracia. No plenário, embora continuem existindo partidos, lideranças, todos podem se manifestar-e, sobretudo, todos votam. Toda negociação, todo acordo, daqui para a frente, terá de passar pelo plenário, terá de ser submetido à apreciação de todos. Acima do plenário da Constituinte, não há ninguém: somente o povo que o escolheu.

(Jornal da Constituinte, 1987, nº8)

No momento em que se faz uma Constituição, no momento em que se lança um país novo, temos que pensar realmente em construir alguma coisa nova. Pensar em alguma coisa nova implica divisão de poder. Violência e história estão muito ligadas e mais do que nunca ligadas ao poder político. Como podemos pensar em Constituição, como podemos pensar em soberania, sem pensar no povo soberano? E que povo soberano é este que se divide, soberania para uns, poder para uns e nada para outros. Essa é a grande violência simbólica [...]. Até que ponto o nosso povo tem tomado decisões soberanas? E como podemos permitir que isto aconteça?

⁹⁴ Ayrton Krenak realiza um discurso histórico, no qual pinta seu rosto enquanto fala, para sensibilizar a opinião pública quanto à necessidade de aprovação pela Constituinte dos artigos a respeito dos direitos indígenas na Constituição Federal. (Vídeo: https://www.youtube.com/watch?v=kWMHiwdbM_Q)

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão do Negro, das Populações Indígenas, dos Deficientes e Minorias, Discurso da convidada Elena Teodoro, p.57)

Os dois trechos acima revelam duas perspectivas distintas a respeito do processo constituinte e dos atores participantes da elaboração da nova constituição. O texto que foi o editorial do Jornal da Constituinte creditava ao Parlamento, que se organizou em Assembleia Nacional Constituinte, uma representação efetiva da população brasileira. Já a fala da convidada Elena Teodoro na subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, revela uma problematização importante a respeito do tipo de soberania popular que era exercida pelos "donos do poder", grupo que ainda ocupava suas posições tradicionalmente exercidas na partilha desigual e injusta do poder político e econômico no Brasil. Essas duas perspectivas podem ser compreendidas como traduções da tensão fundamental que perpassou o processo constituinte de 1987-88 e que, de fato, perpassa a realização da democracia em qualquer sociedade: o dualismo entre a unidade política e a pluralidade democrática.

A ANC trazia em torno de si expectativas múltiplas e divergentes entre si. Para as elites políticas e econômicas, que sempre ocuparam as posições de poder em nossa república, o período era um caminho inevitável de transição, que deveria ser conduzido da forma mais controlada o possível, sem rupturas significativas, que pudessem significar prejuízos de poder e de capital para esses grupos. Não é a toa que ocuparam com maior intensidade, ao longo da primeira fase da constituinte, as subcomissões consideradas mais estratégicas, como aquela de ordem econômica ou da organização do Estado. Para esse grupo, a Assembleia Constituinte em si, dizia menos sobre os sentidos da Nação e da democracia do que sobre as possibilidades de manutenção de privilégios e posições de poder historicamente consolidadas. Não é a toa que o chamado "bloco conservador", atuou no sentido de barrar uma série de avanços institucionais democráticos (como a regulamentação da mídia), assim como para impedir reformas sociais mais profundas (como a reforma agrária) e mesmo para mitigar a garantia de uma série de direitos (como o estatuto da igualdade racial). Isso acabou gerando frustração entre aqueles que viam na ANC a possibilidade efetiva de uma refundação democrática e uma nova maneira de se pensar o Estado e o próprio povo brasileiro.

Esse último grupo, que representava uma minoria no Parlamento, mas que se expressava principalmente na organização da sociedade civil, enxergava na Constituinte um espaço privilegiado para pensar os sentidos e limites da Nação, do espaço público e da

cidadania no Brasil. O constituinte Severo Gomes (PMDB-SP), expressa com eloquência tal expectativa, afirmando que "a construção de uma nova Constituição é uma refundação nacional. Uma nova Constituição estabelece as regras fundamentais de convivência dos cidadãos brasileiros, da suas relações entre si e das suas relações com a terra"⁹⁵. O diplomata convidado Paulo Tarso de Lima, também confirma essa perspectiva ao dizer que "o que se busca é justamente uma expressão da vontade nacional que reflita, como já me referi, toda a complexidade da nossa sociedade e que seja a mais abrangente possível"⁹⁶. Embora a luta da chamada "ala progressista" tenha se dado em todas as subcomissões temáticas, como abordamos no capítulo 3, foram nas subcomissões que trataram da concessão de direitos que suas reivindicações e perspectivas foram potencializadas. Partindo do pressuposto de que a Constituinte representava um momento crucial de reconstrução da identidade nacional, identidade essa que agora podia ser compreendida pelo aparecimento das diferenças, o conceito de povo e nação foram constantemente problematizados por eles.

Na subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, uma primeira grande perspectiva levantada foi a ideia de que é impossível pensar soberania no Brasil sem articulá-la a uma concepção concreta de cidadania. A ideia é muito próxima aquela defendida por Fabio Comparato (1985), de que em uma sociedade (tal como a brasileira) marcada pela negação de condições materiais e simbólicas básicas a parcela significativa da população, a construção do sentido de povo precisa estar intimamente ligada à garantias de dignidade humana. No entanto, tais garantias só seriam possíveis por meio de uma compreensão de que as bases da comunidade democrática instituídas no texto constitucional deveriam ser marcadas por uma perspectiva de justiça social. Em perspectiva interessante, Comparato resgata o conceito aristotélico de felicidade e defende uma compreensão do mesmo aplicado não apenas ao indivíduo, mas à coletividade política. Em sua visão, a noção de felicidade deixa de representar um conteúdo puramente subjetivo e de simples sentimento, para se concretizar, objetivamente, nas condições gerais de realização de projetos de vida, compatíveis com a existência em sociedade; "essas condições gerais não dizem respeito apenas, como é óbvio, à vida material, mas à vida humana, na plenitude de suas dimensões" (p.108). Algumas falas importantes de constituintes como João Hermann (PMDB-SP),

⁹⁵ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão do Negro, das Populações Indígenas, dos Deficientes e Minorias, p12.

⁹⁶ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, p.03.

Roberto Freire (PCB-PE) e Leonel Brizola (PDT - RJ), respectivamente, destacaram a relevância de compreender, de uma vez por toda, a ideia de soberania sob essa dimensão:

Outra questão básica que estamos verificando diz respeito ao preceito segundo o qual “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”. Que povo? Que cidadão é esse? É cidadão abstrato? Trata-se, no caso de inovar um pouco, tratar o ser humano não apenas como aquele que vota, que tem direitos políticos, mas tratar o cidadão como um ser concreto, com direitos políticos, econômicos e sociais. É preciso que desta Subcomissão saia, ao final, a decisão de que todo brasileiro tem direito a um teto. Como é que se pode falar cidadão; se, em sua grande maioria, o brasileiro vive na cidade como se estivesse na zona rural, isto é, sem água, sem esgoto, sem saneamento básico, sem escola, sem iluminação, sem condições de saúde, sem condições de higiene?

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, p. 9 e 10)

Gostaria de aproveitar este momento para dizer dentro da concepção de soberania, que acredito ser majoritária, que soberano é o povo – um povo não espoliado e não explorado, não um povo de miseráveis, mas um povo livre, um povo com condições de vida condigna. Dentro dessa visão, um povo que quer viver em paz com o mundo.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, p.99)

Então, há um vínculo profundo, em nossa percepção, entre soberania e realidade social. Soberania não é apenas a intangibilidade das nossas fronteiras; soberania não é a presença aqui de uma força estrangeira, violando os nossos direitos: soberania não é uma independência formal do nosso País, nem mesmo uma independência real em relação a outras nações. A soberania, verdadeiramente, reflete a situação social de nosso povo. Só modificando-a nos será permitido alcançar níveis de desenvolvimento que poderão garantir a nossa projeção, no futuro, como Nação realmente soberana.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, p.97)

Todas as falas expressam uma concepção de soberania que só pode realizar-se como soberania popular a medida que o povo encontra condições sociais adequadas para exercer seu poder e encontrar, efetivamente, condições para emancipar-se. É possível perceber, que tal concepção deposita nas classes menos favorecidas a realização do conceito de povo. Mais uma vez aqui podemos recorrer ao pensamento político de Rancière, especialmente na ideia de que só seria possível pensar em uma perspectiva de povo e comunidade por meio do aparecimento dos grupos marginalizados e invisibilizados na esfera pública. Contudo, essas perspectivas se tornam ainda mais relevantes no contexto das subcomissões temáticas quando articulam-se com a compreensão de que mais importante do que deslocar a dimensão de soberania para os grupos oprimidos, é entender que a exclusão é fruto de um processo, de um

movimento, que só pode ser adequadamente enfrentado quando a própria ideia de povo não se fixa a uma determinação única, finalizada. Essa concepção foi apresentada inicialmente pelo embaixador Saraiva Ribeiro, convidado na subcomissão de soberania e nacionalidade. De acordo com o diplomata, o Brasil estaria numa fase de transição em sua construção política, e continuaria assim, pois obviamente não seria um país acabado: "percebi isso quando estive à frente do Ministério das Relações Exteriores. Em relação a assuntos específicos de interesse nacional, no início de uma negociação prolongada o posicionamento parecia ser um, mas no curso do tempo se via que a médio prazo o interesse poderia ser um pouco ou bastante diferente em certos aspectos"⁹⁷. Outro convidado, representante do movimento negro, Murilo Ferreira, na subcomissão dos Negros, Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, reforça essa perspectiva do dinamismo da soberania em uma sociedade democrática. Para ele, não se pode pensar a constituição como um retrato imóvel e abstrato de um momento apenas da realidade brasileira. O que ele aponta é que durante muito tempo é assim que se pensou a Nação, a soberania e o próprio texto constitucional. Mais especificamente, o ativista questiona os constituintes a respeito da defasagem que haveria entre a constituição e os fatos cotidianos vivenciados pelo negro brasileiro, chegando a questionar, inclusive, a possibilidade mesma do texto constitucional traduzir esse movimento tão complexo que é a vida dos indivíduos e grupos na busca por reconhecimento na esfera pública:

Talvez essa Constituição crie, sempre, uma camisa de força, uma redoma, uma maneira de ver o povo, uma maneira de ver o negro. Talvez seja interessante lembrar as várias Constituições, as várias Constituintes que teve este Brasil, não sei quantas seis, sete. Quer dizer, eu gostaria de saber o que a gente poderia encontrar, em termos de que como a Constituição não criaria uma visão estratificada, uma visão congelada do povo negro, principalmente, se existiria algum país no mundo, ou se existiria alguma democracia onde a Constituição teria mecanismos para acompanhar a dinâmica desse dia-a-dia.

(Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Negros, das Populações indígenas, das Pessoas Deficientes e Minorias, p.61).

Tal questionamento a respeito dos mecanismos capazes de tornar a Constituição mais próxima à realidade sempre conflituosa, plural e dinâmica da convivência coletiva, seria na visão do constituinte Florestan Fernandes (PT-SP) o principal legado do processo constituinte. De fato, após a conclusão de todo o processo, o deputado revelou-se frustrado com os resultados alcançados no texto constitucional. De acordo com ele, a disputa da diminuta bancada progressista - ainda que com o apoio e luta inestimável da sociedade civil - com as

⁹⁷ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, p.30

elites políticas tradicionais no contexto institucional invariavelmente minimizaria as possíveis conquistas populares e a fundação de um espaço democrático de fato. Em suas palavras: "[Na Câmara] pude ver como atuam as elites econômicas, as elites culturais e as elites jurídicas, as elites militares, deputados e senadores predominantemente escolhidos dentro desses setores. Então pude conhecer melhor a sociedade brasileira, principalmente os processos pelos quais a concentração do poder, a concentração da riqueza e da cultura são mantidos de uma maneira ferrenha [...] (cf. Veras, 1997, p. 117-118). No entanto, havia um ponto positivo a se destacar. A nova Constituição abria um novo horizonte de possibilidades, traduzido na tomada de consciência dos oprimidos sobre a natureza de sua inserção social. Os mecanismos de iniciativas populares, os mandatos de injunção e a previsão da efetivação de uma série de direitos sociais criava um espaço vivo, no qual a cidadania poderia ser construída e reconstruída, ainda que com as dificuldades sempre impostas pelos grupos que não haveriam de perder seus privilégios mesmo após a promulgação do texto democrático. A busca pela justiça social e por um espaço público de pluralidade acabara de ganhar alguns elementos úteis que muito contribuiriam na trajetória de construção da lógica democrática no Brasil. Assim, "o processo constituinte, condenado pelos donos do poder a uma deliberação deformada, vê-se restabelecido e em interação recíproca com as fontes legítimas da soberania da ANC" (Fernandes, 1987, p.A3).

O fato é que o Brasil continuava em transição, mesmo após o fim dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A marca de uma agenda constituinte inacabada é percebida, portanto, como fruto de um processo perpassado por uma série de disputas, conflitos e, muitas vezes por notórias contradições. É possível afirmar que sob deliberações mais coerentes, a ANC teria produzido um texto menos ambíguo e mais autoaplicável (Costa, 2013). Contudo, a realidade histórica e os imponderáveis das disputas políticas e sociais deram o tom de tensão que acabou predominante nas deliberações constituintes. A trajetória de ruptura com a realidade autoritária não seria empreendida sem embates com a pesada ordem anterior. Mas talvez seja exatamente esse caráter conflitivo que permitiu a construção de um debate plural, disputado, inacabado. Esse caráter de indeterminação acabou transposto para a própria ideia de povo e de nação que também eram reconstruídos no processo.

Ao nos referirmos à ideia de Nação, reforçamos a relevante dimensão de uma comunidade em sua permanência no tempo, enquanto o povo é essa comunidade no tempo presente, aqui e agora. A clássica perspectiva sociológica de nação como "comunidades

imaginadas" (Anderson, 2008) é importante e ainda faz sentido para delimitarmos o caráter simbólico que constitui os limites da ideia de pertencimento. Porém, como já discutimos nos capítulos anteriores, tal delimitação tende sempre a tornar-se engessada e desatualizada, e por essa razão, insensível aos movimentos de inclusão e exclusão na partilha do sensível, que jamais poderão ser apreendidos sem que se considere a dinâmica concreta das relações sociais e seus desdobramentos sobre as disputas pelo espaço público e espaços (ou micro-espços) de poder. Partindo dessa perspectiva, defendemos que só é possível conceber uma democracia radicalizada, na medida em que o conceito de povo e soberania são problematizados, para que comportem os desafios mutantes que caracterizam a vivência da pluralidade e de uma cidadania com emancipação.

Se a dimensão "nacional" é aquela construída e consolidada ao longo do tempo, a categoria de povo torna-se aquela mais interessante nos processos de aprofundamento democrático. Por ser a dimensão mais imediata para a compreensão da comunidade política, é possível dizer que o povo é também a categoria mais volátil e transitória e, por isso, de difícil apreensão entre os conceitos de análise política. Porém, exatamente por essa mesma razão é, sem dúvida, a dimensão mais concreta e plural para a compreensão dos limites e estrutura da comunidade democrática, trazendo consigo os imponderáveis da vida conjunta, como as produções de clivagens e segregação; os processos de opressão e invisibilização de indivíduos e grupos, mas também, as lutas de resistência por autonomia e reconhecimento. Assim, o povo é um artefato, sempre em construção, por meio de sucessivas e contraditórias deliberações e ações coletivas. Isso não significa que esse processo prescindia de institucionalidade ou unidade. De fato, os princípios, as regras e as práticas políticas são aprendidas, reproduzidas e também representadas, através do tempo, pressupondo organização e permanência que, inclusive, são os aspectos que instituem os sentidos fundamentais para as possibilidades mesmas apresentadas na construção da cidadania. No entanto, sua identidade é mutável e se faz pelo dualismo entre conflito e cooperação e, por isso, apresenta sempre um panorama fragilizado da tessitura política e social, porém, mais coerente, aberto e plural.

A representação, portanto, não vem "depois" da identidade de um povo, mas é elemento integrante de sua busca, mesmo que nunca concluída. Enfim, se não se trata de afirmar uma unidade prévia e dada do povo, não se trata também de negar de antemão a possibilidade de um processo de unificação, a ser entendido, porém, dinamicamente: um processo que se faz e se desfaz para depois se refazer e assim por diante, como uma história de continuidades e rupturas. (Araújo, 2013, p.376)

A soberania inacabada é, assim, o retrato possível da comunidade democrática: espaço de cidadania ativa na qual os fundamentos da gramática moral são continuamente objetos de disputa e reflexão, no qual o lugar simbólico do poder é esvaziado e permanece em aberto para questionamentos e transformações. No contexto brasileiro, sabemos que a o marco constitucional de 1988 não iria resolver os problemas políticos e sociais históricos da nação, legados do colonialismo, escravismo e mesmo do capitalismo. No entanto, a amplitude dos direitos sociais garantidos no texto, os mecanismos de participação ali popular previstos, a inserção da sociedade civil no debate público, e principalmente, a reconstrução dos parâmetros de cidadania, criaram um novo espaço político que apresentava como grande inovação a possibilidade desse mesmo espaço ser constantemente reconstruído. O constituinte Lysâneas Maciel já ao final dos debates em sua Comissão, resumiu essa nova concepção de povo que ali era delimitada: "se eu entendi bem – soberania não é um processo acabado ou uma declaração que se coloca na Constituição; não é um patamar fixo, mas um processo de construção permanente"⁹⁸.

⁹⁸ Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, p.99

CONCLUSÃO

O grande objetivo dessa tese foi o de apresentar uma contribuição à teoria democrática contemporânea na investigação conceitual a respeito da categoria de soberania democrática, bem como suas possibilidades de realização por meio da dimensão do constitucionalismo. Além disso, empreendemos uma análise do processo constituinte brasileiro de 1987-88 para buscarmos uma importante ilustração prática sobre tal construção no contexto do Brasil recém democratizado.

Partimos, assim, do pressuposto de que a primeira reflexão sobre qualquer aspecto da democracia na teoria ou em sua institucionalidade precisa estar fundamentada - ainda que implicitamente - na resposta a algumas perguntas básicas, que, de alguma forma, já foram trabalhadas por importantes autores no pensamento político contemporâneo: quais são os limites da comunidade política (Schnapper, 1997)? Quais os sentidos simbólicos e imaginários atribuídos à experiência conjunta (Leffort, 1991)? Qual a associação entre democracia e justiça (Young, 2002)? Quem é o povo soberano (Ackerman, 1991)? Quem está excluído da categoria de povo (Rancière, 2010)? O que confere legitimidade à vivência democrática (Rosanvallon, 2011)? Todos esses questionamentos referem-se à reflexão sobre as delimitações do *demos*, compreendendo que o fundamento crucial na construção de qualquer ideia ou prática democrática precisa sempre lidar com o problema maior sobre quem é o povo ou quem conta como cidadão. Os ideais da igualdade, da representação e da participação estão todos ligados a essa questão inicial, e os problemas da exclusão política, do esvaziamento eleitoral, da perpetuação de injustiça, são desdobramentos dessa construção simbólica a respeito do conceito de soberania.

Nos propusemos, portanto, a trabalhar com uma atualização dessa categoria no campo da teoria democrática. Para tanto, foi construída a ideia de uma "soberania inacabada", conceito capaz de expressar com maior eloquência os desafios e demandas das comunidades democráticas em sociedades plurais e globalizadas. Essa ideia de soberania procura sair de uma chave de compreensão que a concebe como unidade, indivisibilidade e imobilismo, tal como constituída no absolutismo e transposto para o pensamento democrático moderno - especificamente na filosofia política de Rousseau. Defendemos o argumento que quando meramente substituímos a categoria de soberania por uma ideia de povo, ainda uno e indivisível, não produzimos a ruptura com uma ideia de homogeneidade política e social.

Assim, a soberania democrática na modernidade incorpora um sentido conceitual, jurídico e institucional de formação de unidade, ou do reconhecimento e consolidação da generalidade.

A crítica aos ‘riscos’ da soberania unitária republicana representa um dos principais aspectos a partir do qual o liberalismo moderno pôde se desenvolver. A construção da generalidade liberal desloca o foco da busca pela instituição de um poder unívoco e indivisível do povo, para pensar as possibilidades de uma soberania constituída pela garantia de direitos e liberdade dos indivíduos. O grande problema é que tal perspectiva acaba por fragmentar a experiência coletiva na esfera pública, acentuando um processo de privatização da vida política, naturalização das desigualdades, bem como a emergência dos interesses privados ao centro da vida coletiva. Assim, se por um lado, questiona-se os perigos da soberania una e impositiva, por outro o liberalismo acaba minimizando a relevância de um sentido de *demos*, capaz de incluir a pluralidade na construção dos próprios limites da comunidade política.

Dessa forma, a soberania inacabada parte do pressuposto de que a construção da legitimidade democrática precisa inspirar-se no movimento potencializado pela própria democracia: criando um espaço comum propício para a tomada de voz, visibilidade e inclusão daqueles que nem mesmo são considerados como atores políticos possíveis; o aprofundamento e pluralização da representação das demandas e lutas que podem surgir no próprio processo de configuração do espaço político democrático e, por fim, a fuga de qualquer definição última sobre os limites do corpo político. Mais do que buscar princípios de delimitação do político, a soberania inacabada busca um alargamento constante de seus limites, de modo a propiciar um espaço público inclusivo, porém provisório e inacabado, no qual as características e fundamentos da convivência coletiva estejam sempre em aberto.

Trazer uma ideia de soberania inacabada para o centro da análise a respeito das democracias cria um problema importante, que diz respeito à realização desses momentos de construção, revisão e reflexão sobre as configurações do *demos* e da gramática moral que fundamentam a experiência conjunta. Por essa razão, o trabalho propôs uma discussão mais aprofundada a respeito do constitucionalismo, tomado aqui como um "momento do extraordinário", termo de Andrea Kalyvas, no qual se expressa um ponto de articulação no processo de construção da soberania democrática. A constituição do *demos* em processos constituintes traz em si as possibilidades de inclusão ou exclusão política e potencializam a

transformação de sentidos simbólicos compartilhados. Os momentos constituintes, portanto, revelam-se como expressões fundamentais para a democracia, já que promovem uma reorientação radical de valores individuais e coletivos e permitem a construção de novas identidades políticas. O constitucionalismo pensado como categoria política do extraordinário, amplia o escopo da experiência democrática ao incluir os novos começos como tópicos significativos e necessários para a investigação tanto empírica como conceitual.

Partindo dessa perspectiva, partimos para a segunda parte da tese e tomamos a Assembleia Nacional Constituinte brasileira como objeto de análise. A ideia principal aqui não foi a de tentar comprovar empiricamente uma associação significativa entre os processos constituintes e a construção de uma soberania inacabada, mas sim a de captar a riqueza da experiência histórica da ANC em 1987-1988 como um exemplo importante para ilustrar os desafios, as complexidades e as possibilidades da Constituinte como esse "momento extraordinário" para a fundação da comunidade democrática. Desenvolvemos, portanto, uma reflexão teórica e conceitual, cujo argumento principal a respeito das possibilidades da soberania inacabada para os sentidos da democracia pôde ser ilustrado por meio de um processo histórico, ou seja, o de organização da Assembleia Nacional Constituinte: o envolvimento político e social que caracterizou o contexto, o arranjo institucional organizado para o momento, e por fim, a análise dos debates que se desenrolaram em algumas subcomissões temáticas e a maneira como algumas concepções políticas fundamentais para a refundação democrática são construídas e disputadas em tais discursos.

No capítulo 3, buscamos partir da associação entre constitucionalismo e democracia, conceitualmente analisada no capítulo anterior, a partir de uma reflexão histórica a respeito da ANC e sua genealogia. Para essa tarefa, nos propusemos a reconstruir a trajetória que instituiu o processo constituinte no Brasil, em um contexto extremamente delicado e crucial da história do país: a transição do autoritarismo para a democracia. Destacamos o fato de que o constitucionalismo no país sempre havia prescindido de se aproximar dos movimentos e atores que vivenciavam a vida pública na prática, caracterizando um constitucionalismo incompleto ou uma *soberania bloqueada* (Bonavides, 2000), que jamais foi capaz de refletir efetivamente a participação daqueles que em nossa história foram constantemente invisibilizados e marginalizados na esfera social.

Partimos do pressuposto que a Constituinte de 1987-88 no Brasil foi marcada, enfim, por uma mudança nesse paradigma elitista e excludente. Por isso, o objetivo principal foi compreender os embates, conflitos e a diversidade de atores que disputavam a partilha do sensível naquele momento e que, portanto, constituíam o processo mesmo de delimitação da comunidade democrática que ali era estabelecida. Para que haja “autoridade constituída”, ou seja, a sujeição do próprio Estado a certos regramentos, é preciso conceber um poder anterior e de cuja expressão seja soberana e constituidora e não meramente constituída. Assim, ao analisarmos Constituições é sempre necessário investigar em que medida o povo utiliza efetivamente de seu poder para fundar outros poderes. Não há poder constituinte onde o povo é alienado do poder. E, nos remetendo às análises dos capítulos anteriores: é preciso considerar que "povo" também não pode ser tomado como categoria irrefletida.

Assim, foi possível caracterizarmos três grandes processos que marcaram a ANC e contribuíram para a abertura e pluralização inédita na construção da própria categoria de povo no Brasil: a atuação da sociedade civil, por meio dos movimentos sociais e da mobilização pública em geral; a atuação da chamada "ala progressista", que embora minoria no Congresso Nacional, se organizou de forma mais estratégica e combativa, possibilitando uma influência decisiva na organização do Regimento Interno e nos debates empreendidos nas Comissões e Subcomissões temáticas; e, por fim, a reação dos parlamentares conservadores após a etapa das comissões temáticas, formando o chamado "Centrão", que criou obstáculos à aprovação de dispositivos progressistas e intensificou as disputas no processo.

A Constituição de 1988 nasceu, portanto, com o valor simbólico de haver suscitado entre muitos brasileiros um novo ímpeto de mudança e de participação. A nova Carta dotou grupos sociais, até então excluídos, de meios constitucionais de reconhecimento de seus direitos e criou mecanismos para o exercício e a fiscalização desses direitos. Refletiu, também, os confrontos e contradições das bancadas constituintes, aliás, presentes na sociedade como um todo. Isso nos leva ao último capítulo da tese, que se deteve sobre uma análise mais aprofundada sobre a primeira etapa da ANC, aquela marcada pela descentralização e pelo conflito. Nos debruçamos, portanto, sobre os debates que foram desenvolvidos no contexto de três subcomissões e uma Comissão temática, o recorte realizado privilegiou aqueles espaços que se deteriam nas discussões sobre a concessão de direitos ou sobre o tema da soberania e nacionalidade. Dessa forma, por meio da categorização temática

desses debates foi possível desenvolver alguns desdobramentos teóricos a respeito do processo constituinte brasileiro, em seu momento de redemocratização.

O primeiro grande tema que perpassou os debates analisados foi a questão polêmica a respeito da *natureza do texto constitucional*, ou seja, se a Constituição teria um texto conciso ou prolixo. Essa polêmica se mostrou extremamente relevante para compreendermos a construção da soberania inacabada naquele contexto e foi um dos principais elementos que acabou gerando a marca da indeterminação sobre o texto constitucional. De um lado, juristas, imprensa e os congressistas mais conservadores se colocaram em defesa de uma Constituição simples, objetiva e sintética, com o argumento de que a Carta magna deveria ser capaz de obter permanência e efetividade, características supostamente dificultadas através da elaboração de uma Constituição longa e detalhada.

No entanto, o grupo de constituintes mais progressistas, bem como diversos atores da sociedade civil, defenderam nas subcomissões analisadas o desenvolvimento de um texto abrangente, que incluísse o maior número de direitos e garantias em seus dispositivos, com o intuito de assegurar os fundamentos de cidadania no Brasil de maneira mais alargada o possível. Entre as diversas justificativas destacou-se a fala de Márcio Thomas Bastos, que enfatizou a necessidade da Constituição prolixa como base sobre a qual a nova democracia deveria se erigir: "estamos saindo de um período em que a tortura foi usada . No Brasil de hoje é fundamental que o direito seja enunciado. [...] Por isso não pensamos, evidentemente, que se possa fazer uma formulação sintética. É preciso que se escreva o capítulo das Garantias e dos Direitos de maneira longa, de maneira pormenorizada, de preferência até de uma maneira excessiva (Brasil, Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, p.77).

Essa temática, inclusive, foi o pano de fundo para uma outra importante discussão destacada na tese: *o aparecimento das minorias e grupos oprimidos no debate constituinte*. Nos detivemos na análise de quatro grupos e suas demandas por inclusão política e social: as mulheres, os homossexuais, os negros e os indígenas. Por meio dos discursos dos congressistas e dos convidados pudemos perceber as contradições, os conflitos, as concepções tradicionais, conservadoras, bem como os processos de marginalização contra tais grupos, presentes nos próprios espaços do debate constituinte. Com a participação dos convidados e das entidades nos debates criou-se um espaço mais aberto e propício para o aparecimento de

atores, vozes e demandas que de outra maneira estariam excluídos desse momento de refundação democrática. No entanto, a análise dos discursos nas subcomissões analisadas revelam a dificuldade que as minorias e grupos historicamente oprimidos tiveram que enfrentar. Por vezes, seu lugar de fala não foi respeitado, por outras a questão da representatividade foi mais problemática e, na grande maioria das vezes, esses grupos tiveram de lidar com propostas mais conservadoras e tradicionais que de alguma forma criavam desafios na reivindicação pela inclusão efetiva desses atores no espaço público. Destacamos nas falas de vários parlamentares a resistência ao reconhecimento das mulheres e dos homossexuais, por exemplo. Por outro lado, foi possível perceber que se o conflito não foi intenso na subcomissão que tratou dos direitos das populações negras e indígenas, a marca da indiferença foi aquela preponderante. O que ocorreu foi que a subcomissão ficou isolada de todas as outras e o debate que lá se desenvolveu acabou não alcançando uma repercussão pública que seria fundamental para a inserção definitiva das lutas desses grupos no espaço público. O aparecimento das chamadas "minorias" no debate constituinte revelou-se como processo crucial para a elaboração da constituição-cidadã. Mas, ao mesmo tempo, mostrou as dificuldades de construção da pluralidade democrática em seu momento de refundação.

Por fim, enfatizamos *a construção das ideias de povo, nação, Estado e, conseqüentemente, de soberania*, nos discursos constituintes. Esse recorte foi um exercício interessante na medida em que permitiu uma identificação de duas concepções distintas e, mesmo, opostas a respeito da categoria de povo e nação, que acabam dando o tom da disputa e dos conflitos que marcaram todo o processo. Pudemos analisar de um lado os grupos que buscaram a manutenção de seus privilégios e que enxergavam na ANC espaço estratégico para isso. Para esses, os debates nas subcomissões de direitos e minorias eram por vezes desinteressantes e, por outras, utilizados como fim para o alcance de seus objetivos mais conservadores. No entanto, pudemos também destacar a atuação da chamada minoria progressista na Constituinte, que com o respaldo dos movimentos sociais e da população em geral, trouxe uma concepção de povo mais democrática e menos instrumentalizada para os debates. Para esses, o povo deveria ser a base de uma soberania concreta, real, marcada pela busca da justiça social e da inclusão: "a soberania, verdadeiramente, reflete a situação social de nosso povo. Só modificando-a nos será permitido alcançar níveis de desenvolvimento que poderão garantir a nossa projeção, no futuro, como Nação realmente soberana" (Brizola, 1987. Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, p.97).

Tais discursos trouxeram também a marca da indeterminação sobre o desenvolvimento do processo que estavam vivenciando. A soberania inacabada parecia ser um parâmetro para aqueles que viam na ANC um momento crucial para a construção democrática, por isso compreendiam que a nova Constituição abria um novo horizonte de possibilidades, traduzido na tomada de consciência dos oprimidos sobre a natureza de sua inserção social. Fugiam, portanto, de definições últimas, entendendo que a representação, a pluralidade e mesmo a justiça social, só se tornam possíveis em uma comunidade democrática, porosa às demandas daqueles que precisam constantemente lutar para aparecer e reivindicar seus lugares na partilha do sensível. É por isso que se torna necessário pensar a democracia não apenas como uma forma de regime (o governo democrático), mas principalmente como uma forma de sociedade:

não a sociedade da igualdade realizada, mas aquela em que a própria igualdade de status coloca a cidadania em permanente desconforto com a desigualdade real. E que, a fim de preencher essa distância, projeta as condições de superação desse estado de coisas. A linguagem insaturada dos direitos se torna especialmente apropriada para esse jogo, ao alternadamente fechar e logo em seguida abrir a defasagem entre o real e o projetado. (Araújo, 2009, p.59)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Bruce (1991). *We the people: Foundations*. The Belknap press of Harvard University, Cambridge.
- ADVERSE, Helton (2012). “Uma república para os modernos: Arendt, a secularização e o republicanismo”. In: *Filosofia Unisinos*. 13(1), 39-56.
- ANDERSON, Benedict (2008). *Comunidades Imaginadas - Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. Companhia das Letras.
- ARATO, Andrew (2002). “Representação, Soberania Popular e Accountability”. In: *Lua Nova*, São Paulo, nº 55-56.
- ARAÚJO, Cícero (2009). "Representação, soberania e a questão democrática". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 47-61.
- ARAÚJO, Cícero (2013). "O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte". *Lua Nova*, São Paulo, nº88, p.327-380.
- ARENDT, Hannah (2006). *On Revolution*. Punguin Classics, New York.
- ARENDT, Hannah (2007), *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10ª Edição. Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro.
- AVRITZER, Leonardo (2006). “Ação, fundação e autoridade em Hannah Arendt”. In: *Lua Nova*, São Paulo, nº68, 147-167.
- AVRITZER, Leonardo (2012). “Democracy beyond aggregation: The participatory dimension of Public Deliberation”. *Journal of Public Deliberation*. V.8.
- AVRITZER, Leonardo. MARONA, Marjorie (2014). “Judicializacao da politica no Brasil: ver alem do constitucionalismo liberal para ver melhor” In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº15. Brasília, PP. 69-94.
- BARBER, Benjamin (1996) “Foundationalism and Democracy”. In: Benhabib, S (Ed.). *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton University Press, Princeton.
- BERCOVICI, Gilberto (2008). *Soberania e Constituição*. Editora Quartier Latin, São Paulo.
- BERCOVICI, Gilberto (2013). "O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, pp. 305-325.
- BERLIN, Isaiah. (1969) “Two Concepts of Liberty.” In Isaiah Berlin: *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- BIGNOTTO, Newton. (2010) *As aventuras da virtude: as ideias republicanas na França do século XVIII*. Companhia das letras, São Paulo.

BIROLI, Flavia (2014). "Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, pp. 37-68.

BOBBIO, Norberto (1996). *Igualdade e Liberdade*. São Paulo: Ediouro.

BODIN, Jean (1992). *On sovereignty*. Cambridge: CUP.

BOHMAN, James. (1996), *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge,

BOHMAN, James (2006). "Republican cosmopolitanism". In: Bellamy, R. *Constitutionalism and Democracy*, Ashgate Publishing Company, Burlington.

BONAVIDES, Paulo (2000). "A evolução constitucional no Brasil". *In: Estudos Avançados*, São Paulo, v.14, nº40.

BRANDÃO, Lucas Coelho (2011). "Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular". Dissertação apresentada para conclusão do mestrado em Ciência Política, USP.

BRASIL. Anais das Atas da Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, 1987.

BRASIL. Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão da Nacionalidade, soberania e relações internacionais, 1987.

BRASIL. Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, 1987.

BRASIL. Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias, 1987.

BRASIL. Anais das Atas da Constituinte. Subcomissão Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 1987.

BRASIL, Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 2ª Sessão (02/02/1987). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988).

BRASIL, Jornal da Constituinte, nº06. 06-12 de Julho, 1987.

BRASIL, Jornal da Constituinte, nº07. 13-19 de Julho, 1987.

BRASIL, Jornal da Constituinte, nº12. 17-24 de Agosto, 1987.

BRASIL, Jornal da Constituinte, nº28. 7-14 de Dezembro, 1987.

BRASIL, Jornal da Constituinte, nº38. 7-14 de Março, 1988.

BRASIL (2011), "Há 25 anos era eleita a Assembleia Nacional Constituinte". Site da Câmara dos Deputados, *Notícias Institucionais*, 14 de nov.

BRYCE, James (1962). *Constituciones flexibles e constituciones rigidas*. 2ª edição. Madri. Instituto de estudos políticos.

CARDOSO, Rodrigo Mendes (2010). "A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço". Dissertação

CARVALHO, José Murilo (2008), "Cidadania na encruzilhada". In: Bignotto, N. (org.) *Pensar a república*. Editora UFMG, Belo Horizonte.

CHARAUDEAU, Patrick. (2008). *Discurso político*. Tradução: Fabiana Komesu e Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto.

CITTADINO, Gisele (2004). " Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia". ALCEU, v.5, nº9, p. 105 a 113, jul./dez.

COELHO, João G. Lucas & OLIVEIRA, Antonio C. Nantes. (1989), *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro, Inesc/Revan.

COMPARATO, Fábio Konder (1985). "Por que não a soberania dos pobres?". In: SADER, Emir (org). *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, pp. 85-109.

COMPARATO, Fábio Konder (1986). *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense.

CONNOLLY, W. E. (1993). "Democracy and contingency". In: J. H. Carens (ed.), *Democracy and Possessive Individualism. The Intellectual Legacy of C. B. Macpherson*. Albany: State University of New York Press, pp. 193–219

CORREIO BRASILIENSE (1987). "Índios invadem o Congresso e entregam propostas", 23 de Abril, p.05.

COSTA, Tarciso (2013). "O poder constituinte: uma linguagem democrática?" *Lua Nova*, São Paulo, nº87, p.89-140.

COUTO, Cláudio. ARANTES, Rogério (2010) "Construção democrática e modelos de constituição". *Revista Dados* Rio de Janeiro pp. 545-585.

DAHL, Robert (1986). *Democracy, Liberty and Equality*. Norwegian University Press.

DELGADO, T. (2006). *A história de um rebelde*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães.

DOIMO, Ana (1995). *A voz e a vez do popular: movimentos sociais e a participação política pós 1970*. ANPOCS, Relume Dumará.

DRYZEK, John (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press, New York.

DRYZEK, J. & NIEMAYER (2008). "Discursive Representation". *American Political Science Review*. V. 102, n.4.

DWORKIN, Ronald (1995). "Constitutionalism and Democracy". In: *European Journal of Philosophy*, 3, pp. 2-11.

EISENBERG, José (2001). "Comunidade ou república? Hannah Arendt e as linguagens do pensamento político contemporâneo". In: Bignotto, N. (org.), *Hannah Arendt: diálogos, reflexões, memórias*. Editora UFMG, Belo Horizonte.

ELKINS, Z.; GINSBURG, T. & MELTON, J. (2009) *The endurance of national constitutions*. Cambridge University Press.

ELSTER, Jon (1993). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.

ESTADO DE S.PAULO, 1987. "A constitucionalite é doença grave, afirma Reale", 04 de Abril, p.4.

FAORO, Raymundo (1987), "Existe um pensamento político brasileiro?", *Estudos Avançados*. USP. São Paulo. p. 9-58.

FERNANDES, Florestan (1987). "O uso da iniciativa popular". *Folha de São Paulo*, 3 abr., p.A3.

FOLHA DE S. PAULO, 1987. "Ficção Constitucional", 02 de Fev. p.A2.

FRASER, Nancy (2003). "Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation". In: FRASER, N; HONNETH, A. *Redistribution or Recognition? A political-Philosophical exchange*. Londres/Nova York: Verso

FREIRE, Roberto (1999). "A marcha democrática de uma esquerda". In: SOUZA, Daniel e CHAVES, Gilmar (Orgs.). *Nossa paixão era inventar um novo tempo: 34 depoimentos de personalidades sobre a resistência à ditadura militar*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, p. 158-159.

FREITAS, A. (2005) *A partilha do sensível: estética e política*. Tradução: Mônica Costa Netto. São Paulo: EXO Experimental / Editora 34, 2005. Resenha de: FREITAS, A. "O sensível partilhado: estética e política em Jacques Rancière". *História: Questões & Debates*, Curitiba, n. 44, p. 215-220.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo (2009). "Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88". Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD Melhores trabalhos sobre a Constituição de 1988.

GARCIA, Marco Aurélio (1985). "A transição e a constituinte". Lua Nova, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 16-19.

GOMES, Sandra (2006). "O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)". DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº 1, p. 193-224.

GOODIN, Robert (2007). "Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives". In: *Philosophy & Public Affairs* 35, no. 1. Blackwell Publishing.

HÄBERLE, Peter (2002). *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição*. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre.

HÄBERLE, Peter (2006). "Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo". In: *Direito Público*, nº13, pp.99-120.

HABERMAS, Jürgen (2002). *A inclusão do outro: estudos em teoria política*. Edições Loyola, São Paulo.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (2003) *O Federalista*. Edições Colibri, Lisboa.

HELD, David (1995). *Democracy and the Global Order*. Cambridge, Polity Press.

HESSE, KONRAD (1992). *Escritos de Derecho Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 69)

HOLMES, Stephen (1999). "El precompromiso y la paradoja de la democracia". In: Jon Elster, J. y Slagstad, R. *Constitucionalismo y democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, pp 217-262.

HONIG, Bonnie (2009). *Democracy and the foreigner*. Princeton University Press, Cambridge.

HONNETH, Axel (2003). *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34.

INGRAM, James (2011). "Quem é o povo? Sobre o sujeito impossível da democracia" In: *Direito, Estado e Sociedade*, nº39, pp. 98-118.

ISSACHAROFF, Samuel (2004). "Constitutionalizing Democracy in Fractured Societies" In: Public Law & Legal Theory Working Paper Group, Columbia Law School. (Retirado em: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/7.pdf>).

JENNINGS, Ivor (1956). *The Approach to Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

JORNAL DO BRASIL, 1987. "Deputado sugere ato com as disposições complementares", 20 de Junho. P.04.

- KALYVAS, Andreas. (2008), *Democracy and the politics of the extraordinary*. Cambridge University Press, New York.
- KALYVAS, Andreas. (2013) “Democracia constituinte”. In. *Lua Nova*, São Paulo, 89: 37-84.
- LACLAU, Ernesto (1996). *Emancipation*. Verso, London & New York.
- LAVALLE, Adrián G. (2003). “Cidadania, Igualdade e Diferença”, In: *Lua Nova* nº59, pp. 75-94.
- LEFORT, Claude (1979). *As formas da história*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- LEFORT, Claude (1987) “O terror Revolucionário” In: *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense.
- LEFORT, Claude (1991). *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- LEYDET, Dominique. "Crise da representação" In: Cardoso, S. (org.) *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- MACHADO, Igor Suzano. (2013) "25 anos da Carta constitucional de 1988: caminhos e descaminhos na concretização da ordem jurídico-institucional da Constituição" *Revista de Direito*, p. 37-58.
- MARCHART, Oliver. (2007) *Post foundational political thought: political difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- MARONA, Marjorie, C (2013). *ACESSO À QUAL JUSTIÇA? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal*. Tese de doutorado submetida à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Orientador: Leonardo Avritzer.
- MAUES, Antonio Gomes Moreira; SANTOS, Élide Lauris dos (2008). "Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978)". *Rev. direito GV*, São Paulo , v. 4, n. 2, p. 349-38.
- MCNAY, Lois (2008). *Against Recognition*. Cambridge, UK, Malden, MA: Polity Press
- MELO, Marcus André (2013). "Dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à megapolítica". *Novos estudos*, nº97, pp.187-206.
- MENDONÇA, Daniel (2010). “Teorizando o agonismo: crítica a um modelo incompleto”. In: *Revista Sociedade e Estado*. Vol.25, no.3, Brasília.
- MENDONÇA, Ricardo F. MARONA, Marjorie (2012). “O novo constitucionalismo e a teoria do reconhecimento: aproximações possíveis”. II Colóquio Internacional de Teoria Política: Teoria Política Contemporânea.

MICHILES, Carlos ... [et al.] (1989). *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MOUFFE, Chantal (1996) "Democracy, Power, and the 'Political.'" In: Benhabib, S. (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

MOUFFE, Chantal (ed.). (1992), *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*. Londres, Verso.

NASCIMENTO, Mariângela M. (2005) "Em busca do marco perdido: o entendimento arendtiano de revolução". In: *Revista Ética & Filosofia Política*. Volume 9, Número 1.

NORONHA, Lincoln N. T. (2011) *Processo Legislativo e emendamento constitucional pós-1988*. Dissertação USP Ciência Política.

NORVAL, Aletta (2009). "Democracy, pluralization and voice". *Ethics and Global Politics*, Vol 2, N°4, pp.297-320.

OLIVEIRA, L. (2010) *O Enigma da Democracia: o pensamento de Claude Lefort*. Editora Jacintha, São Paulo.

PATEMAN, C (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory*. Stanford University Press.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé T. (2015) (<http://www.dm.com.br/opiniao/2015/11/artigo-crise-e-reflexo-da-instabilidade-constitucional-brasileira-2.html>)

PILATTI, Adriano (2008). *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

PREUSS, Ulrich K. (1993) "Constitutional powermaking for the new polity: some deliberations on the relation between constituent power and the constitution". In: *Cardozo Law Review*, n°14, pp. 639-660.

RANCIÈRE, Jacques (2001). "Ten theses on politics", *Theory and Event*. V.5, N°3, 2001.

RANCIÈRE, Jacques (2007). *On the shore of politics*. Translated by Liz Heron. London and New York: Verso.

RANCIÈRE, Jacques (2010). *The Politics of Aesthetics: The Distribution of the Sensible*. Translated and introduced by Gabriel Rockhill. London and New York: Continuum, 2010.

RAWLS, John. (1997), "The Idea of public reason". In: Bohman, J. & Rehg, W. (Ed.) *Deliberative Democracy, essays on Reason and Politics*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

RAWLS, John (2000). *O Liberalismo Político: Três idéias Centrais*. Tradução de Álvaro de Vitta. Editora Ática, São Paulo.

RICH, Adrienne (1985). "Taking women Students seriously", In: Culley, M. and Portuges, C. (Eds.) *Gendered subjects: the dynamics of feminist teaching*, Routledge and Kegan Paul, London.

ROCHA, Antônio Sérgio (2013). Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 29-87.

RODRIGUES, Leôncio Martins. (1987) *Quem é quem na Constituinte*. Oesp/Malterese, São Paulo.

ROSANVALLON, Pierre (1998). *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Bibliothèque des histoires.

ROSAVALLON, Pierre. (2006), "La historia de la palabra democracia en la época moderna". *Estudios Políticos*, N°28. Medellín.

ROSAVALLON, Pierre. (2011), *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Translated by Arthur Goldhammer. Princeton University Press, Princeton.

SAMPAIO, Plínio de Arruda (2009) "Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88". In: Cardoso Jr., J. C. (org.) *A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e social*.

SANTOS, Boaventura S. (2003). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1977). *Cidadania e Justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus.

SARTORI, Giovanni (1997). *Comparative constitutional engineering*. Nova York: New York University Press.

SCHERZ, Antoinette (2013) "The Legitimacy of the Demos: Who Should Be Included in the Demos and on What Grounds?" *Living Reviews in Democracy*, Vol 4. Disponível em: <http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/viewArticle/25/86>

SCHMITT, Carl (1927) *Teoría de la Constitución*. Editorial Revista de Derecho privado, Madrid.

SCHNAPPER, Dominique. (1998), *Community of citizens. On the modern idea of nationality*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

SKINNER, Quentin (1984), "The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical perspective" In: Rorty R, Schneewind J. B. e Skinner, Q. *Philosophy in History*. Cambridge.

SMITH, Graham (2010). *Democratic Innovations*. Cambridge University Press.

TULLY, James (1995) *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge University Press, Cambridge.

TULLY, James (2004). "Recognition and Dialogue: the emergence of a new field". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 7, n. 3, p. 84-106.

URBINATI, Nadia (2006). *Representative Democracy*. University of Chicago Press, Chicago.

VEJA, (1973). "O regime brasileiro: entrevista com Juan. J. Linz", n.274, 5 dez., pp.3-12.

VERAS, Eliane. (1997) *Florestan Fernandes: o militante solitário*. São Paulo, Cortez.

VERSIANI, Maria Helena (2010). "Uma república na Constituinte" *Revista Brasileira de História*, vol. 30, nº 60.

VIANNA, Luiz Werneck. (2008), "República e civilização brasileira". In: Bignotto, N. (org.) *Pensar a república*. Editora UFMG, Belo Horizonte.

WERNECK VIANNA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice; PALACIOS, Manoel; BURGOS, Marcelo. (1999), *A Judicialização da Política e das Relações Sociais*. Rio de Janeiro, Editora Revan.

YOUNG, Iris M. (1989), "Polity and group difference". <http://esotericonline.net/docs/library>

YOUNG, Iris M. (2002), *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.

ANEXO A

"Das populações indígenas".

Art. 1º São reconhecidas as comunidades indígenas, seus direitos originários sobre as terras que ocupam, sua organização social, seus usos e costumes, línguas e tradições. Parágrafo Único. A União garantirá a devida proteção, às terras, às instituições, às pessoas, aos bens, à saúde e à educação dos índios.

Art. 2º As terras ocupadas pelos índios são alienáveis, destinadas a sua posse permanente, ficando reconhecidos seus direitos ao usufruto exclusivo das terras das riquezas naturais do solo, do subsolo, dos cursos pluviais e de todas as utilidades nelas existentes. São terras ocupadas pelos índios, as por eles habitadas, utilizadas para pesca, caça, extração, coleta, agricultura, outras atividades produtivas, bem como as áreas necessárias à reprodução física e cultural de suas comunidades, segundo seus usos, costumes e tradições, estando incluídas as áreas necessárias à preservação do meio-ambiente e do seu patrimônio cultural. As terras ocupadas pelos índios pertencem à União, são indisponíveis e inalterável a sua destinação. São nulos e extintos e não produzirão efeitos jurídicos os atos de qualquer natureza que tenham por objetivo o domínio, a posse o uso, a ocupação ou a concessão de terras ocupadas pelos índios ou das riquezas naturais do solo, do subsolo e dos cursos pluviais nela existentes. A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão direito de ação ou indenização contra o poder público ou dos índios. Na terra ocupada pelos índios é vedada qualquer atividade extrativa de riquezas não renováveis, exceto, fискаção e garimpagem, quando exercida pelas próprias comunidades indígenas. Para melhor garantia das terras indígenas, ainda não demarcadas, a União as demarcará, observado o disposto no § 1º deste artigo. Art.

3º Os índios, as comunidades indígenas, suas organizações, o Congresso Nacional e o Ministério Público são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa dos direitos indígenas. A competência para dirimir disputas sobre os direitos indígenas será sempre da Justiça Federal. O Ministério Público tem a responsabilidade da defesa e a proteção desse direito judicial e extrajudicial devendo agir de ofício, ou mediante provocação. A proteção compreende a pessoa, o patrimônio material e imaterial ou interesse dos índios, bem como a preservação e restauração de seus direitos, reparação de danos e promoção de responsabilidade dos ofensores. Em toda a relação contratual de que puder resultar o prejuízo ao direito dos indígenas será obrigatória a interveniência do Ministério Público sob Pena de

nulidade. Os direitos e garantias reconhecidos neste capítulo são diretamente aplicáveis e vinculam a todos os poderes públicos. Compete à União, e de forma a completar aos Estados, legislar sobre a garantia dos direitos previstos neste capítulo.