

2

PUBLICUM

.....

O desmembramento da Constituição de 1988: constitucionalismo abusivo e fim do ciclo político democrático[†]

Daniel Capecchi Nunes

Professor Assistente da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Foi Professor Assistente da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus de Governador Valadares entre 2016 e 2018. Doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2017). Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2016). Graduiu-se em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2015). E-mail: dcapecchi@globo.com

.....

Resumo

A hipótese central do presente trabalho é a de que os mais recentes processos de transformação – sejam formais ou interpretativos – que a Constituição brasileira vem sofrendo nos últimos tempos estão intimamente relacionados com o encerramento de um ciclo político – democratizante – e a abertura de um novo ciclo – cujas feições ainda são incógnitas. Para explicar o funcionamento dos ciclos políticos e sua relação com uma ordem constitucional, o artigo se utiliza da teoria dos três momentos do povo com a Constituição, de Carl Schmitt, e da teoria da cadeia de equivalências do populismo, de Ernesto Laclau. Nessa linha, esse final de ciclo será relacionado com o exercício de algo que a literatura especializada tem chamado de “constitucionalismo abusivo”, associado com momentos nos quais a classe política usa os instrumentos constitucionais democráticos para tornar a constituição menos democrática. O resultado do apelo constante a esse constitucionalismo abusivo é um “desmembramento constitucional”, originado de uma tentativa deliberada de desfazer as fundações da Constituição de 1988.

Palavras-chave

Desmembramento Constitucional; Constitucionalismo Abusivo; Ciclo Político; Constituição de 1988; Golpe Parlamentar.

The 1988 Brazilian Constitutions' dismemberment: abusive constitutionalism and the ending of the democratic political cycle

[†]Esse artigo é dedicado à Gafieira Elite e ao Café Secreto, dois lugares do pensamento livre no Rio de Janeiro.

Abstract

The central hypothesis of the present work is that the most recent transformation processes suffered by the Brazilian Constitution – whether formal or interpretive – are closely related to the ending of a political cycle and the opening of a new cycle – which features are still unknown. In order to explain the political cycles' functioning, the work uses the the three moments' theory of the relationship between people and constitution, created by Carl Schmitt, and the theory of the populism's chain of equivalence, developed by the Ernesto Laclau. In the Brazilian case, the ending of the previous political cycle will be related to the exercise of what the specialized literature has called "abusive constitutionalism", a concept used to describe moments in which the political class uses democratic constitutional instruments to make the constitution less democratic. The result of the constant appeal to abusive constitutionalism is a "constitutional dismemberment", arising from a deliberate attempt to cause the downfall of the 1988 Constitution's foundations.

Keywords

Constitutional Dismemberment; Abusive Constitutionalism; Political Cycle; 1988 Brazilian Constitution; Parliamentary Coup D'État.

Sumário

Introdução; 1. O início do ciclo político democratizante: fundando a democracia (de 1974 a 1988); 1.1. O problema dos ciclos políticos; 1.2. Os ciclos políticos e a Constituição; 1.3. O início do ciclo político de 1974; 2. A construção da democracia: a assembleia constituinte como compromisso dilatatório entre a rede dominante e a sociedade civil; 3. A arquitetura e a prática da constituição de 1988: o descompasso entre as promessas constitucionais e a operação do sistema político; Conclusão; Referências.

Introdução

[...] Em golpes parlamentares, a aparente manutenção da ordem legal facilita a cumplicidade do Legislativo, aprovando rapidamente medidas que não de esboçar o perfil do governo golpista. A velocidade do golpe de mão se vale da perplexidade momentânea dos apoiadores do governo caído para recuperar a atmosfera rotineira de governos constitucionais. Inevitavelmente, o conjunto de pessoas exercendo posições na situação anterior se transforma automaticamente em oposição, à exceção dos oportunistas convertidos à nova ordem [...] (SANTOS, 2017, p. 134).

No dia 05 de outubro de 1988, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, promulgava a Constituição de 1988, reestabelecendo a institucionalidade democrática, no Brasil. A consolidação e a expansão da democracia tinham um papel claro: “[t]em 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” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006). A nova ordem constitucional, portanto, prometia transformar, definitivamente, as condições econômicas do povo brasileiro¹. O ponto de saída do processo que culminou em sua promulgação pode ser associado com acachapante derrota do regime militar nas eleições de 1974² e as lutas, que se seguiram por uma década, pela redemocratização.

No dia 15 de dezembro de 2016, o Presidente do Senado, Renan Calheiros, promulgou a Emenda Constitucional nº 95, estabelecendo o Novo Regime Fiscal. Em outras palavras, aprovou-se, pelas duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos, com quórum de mais de 3/5, o congelamento dos gastos públicos pelos 20 anos seguintes. Proposta pelo Presidente da República, Michel Temer, a mencionada Emenda é a ponta de lança de um processo de transformações no cenário político-institucional brasileiro³, com efeitos diretos na Constituição. O início desse processo, ao menos sob uma perspectiva constitucional, deu-se com o processo de impedimento da Presidente Dilma (DOMINGUES, 2016) e tem encontrado seu ponto de culminância em diversos ataques ao regime constitucional vigente, fundado em 1988.

Esses dois momentos, que parecem ter tão pouco em comum, podem ser considerados marcos temporais de um processo intenso de transformação do cenário político brasileiro. Como um termômetro, a Constituição de 1988 traduz, de certa maneira, as complexidades que envolvem o início e o fim de um ciclo político no Brasil. Revelando, pelas frestas, as apostas e disputas em jogo.

Com sua promulgação, a Constituição simbolizou o ápice de um ciclo de democratização que resultou com o fim do regime militar e na fundação da Nova República. Nas palavras de Boschi e Diniz, “[f]oi [...] para a Constituinte que convergiram as pressões sociais oriundas do profundo processo de mudança experimentado pela sociedade brasileira ao longo dos últimos 15

¹É possível, certamente, questionar o grau de retórica nessa promessa. De toda sorte, em um ranking, feito pelo Institute Project, elencando o número de direitos existentes nas constituições vigentes em todo mundo, o Brasil se encontra em 9o lugar. Disponível em: <http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/#2>. Acesso em: 15 de ago. de 2017. Para a crítica da retórica constituinte, cf. (NEVES, 2011).

² “[...] Confirmados logo a seguir [os resultados da eleição de 74], eles davam ao MDB vitória, nas eleições majoritárias, em 16 estados. No cômputo geral, a oposição elegia 16 dos 22 senadores e 160 dos 364 deputados, o que representava um aumento expressivo em sua representação no Congresso Nacional – até então, ela contava apenas com 7 dos 66 senadores e com 87 dos 310 deputados”. (CRUZ, 1984, p. 51). Para uma análise geral do impacto da eleição de 1974 no panorama político do regime militar, cf. (SANTOS, 1978).

³ Segundo a explicação do próprio relator da, então, Proposta de Emenda à Constituição nº 241: “Em resposta a esse processo degenerativo das contas públicas, o Novo Regime Fiscal propõe a fixação de limites para expansão da despesa primária. A ideia de fundo é manter constante em termos reais esse tipo de despesa a partir do exercício subsequente ao da aprovação da PEC. Assim, para 2017, fixa-se limite equivalente à despesa primária paga em 2016, corrigida pela inflação medida pelo IPCA verificada neste exercício; para os exercícios seguintes, o limite corresponderá ao verificado no ano anterior, atualizado pela inflação também do ano antecedente”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

anos [...]” (DINIZ e BOSCHI, 1989). Os atuais processos de reforma têm mudado sua feição de tal maneira que, pouco a pouco, ela vai se tornando irreconhecível.

Não poderia ser diferente. Os processos de surgimento, modificação e destruição de ordens constitucionais podem ser associados, em algumas circunstâncias, com a ascensão e a decadência de ciclos políticos sociais. Em um cenário de efetividade constitucional (BARROSO, 2006, p. 82-83), no qual a constituição de alguma maneira pauta as regras do jogo político e as disputas socialmente relevantes, a alteração de um ciclo político terá efeitos na ordem constitucional vigente que podem ir da sua modificação ao seu completo aniquilamento. No âmbito de modificações, tais efeitos poderão se dar tanto em uma dimensão textual, consolidando-se em reformas constitucionais que alteram de alguma maneira o conteúdo anterior do texto constitucional, pela via de emendas, quanto em uma dimensão interpretativa, impactando diretamente a maneira como os agentes políticos extraem normas dos dispositivos constitucionais (ALEXY, 2011, p. 54; ÁVILA, 2011, p. 30).

O problema do artigo, portanto, pode ser resumido à seguinte questão: como explicar os processos de transformação vividos pela Constituição de 1988 em face dos ciclos políticos brasileiros?

A hipótese central da presente investigação é que os mais recentes processos de transformação – sejam formais ou interpretativos – que a Constituição brasileira vem sofrendo nos últimos tempos estão intimamente relacionados com o encerramento de um ciclo político – democratizante – e a abertura de um novo ciclo – cujas feições ainda são incógnitas. Nas palavras de José Maurício Domingues, “[...]n]esse momento, nada é claro – além de que os mórbidos sintomas da decomposição das lideranças políticas tradicionais continuam a ser visíveis em várias dimensões [...]” (DOMINGUES, 2017, p. 1749).

Nessa linha, esse final de ciclo será relacionado com o exercício de algo que a literatura especializada tem chamado de “constitucionalismo abusivo”, associado com momentos nos quais a classe política usa os instrumentos constitucionais democráticos para tornar a constituição menos democrática⁴. O resultado é um “desmembramento constitucional”, originado de uma tentativa deliberada de desfazer as fundações da Constituição de 1988⁵.

⁴ O conceito será trabalhado de forma mais aprofundada adiante, de maneira sintética a definição de Landau: “Eu defino ‘constitucionalismo abusivo’ como o uso de mecanismos de mudança constitucional para fazer o estado significativamente menos democrático do que era anteriormente [...]”. (LANDAU, 2013, p. 195).

⁵ “O conceito de desmembramento constitucional ocupa o espaço entre uma emenda e uma nova constituição. Ele reconhece que uma mudança transformativa não precisa de uma nova constituição e que, ao invés disso, essa transformação deve ocorrer como o desfazimento de uma constituição dentro da ordem constitucional existente, a partir de suas próprias regras internas”. (ALBERT, 2018, p. 115-116).

Do ponto de vista teórico, o artigo se utilizará de duas construções para explicar a relação entre os ciclos políticos e a modificação, manutenção ou destruição de ordens constitucionais. Em primeiro plano, utilizaremos a teoria dos três momentos da relação entre povo e constituição, desenvolvida por Carl Schmitt. Por essa via, o artigo pretende explicar como os ciclos políticos alteram a relação entre o povo e o texto constitucional. Em um segundo plano, utilizaremos a teoria da cadeia de equivalência do populismo, desenvolvida por Ernesto Laclau, com o intuito de explicar o resultado do distanciamento das interpretações dominantes do texto constitucional e as crenças populares vigentes. Além disso, o artigo recorrerá, eventualmente, a algumas categorias de ciência política que pretendem explicar o comportamento de elites em processos de transição. Por essa razão, a pesquisa insere-se em campo interdisciplinar, pois procura coordenar conteúdos atinentes ao Direito Constitucional, à Teoria Política e à Ciência Política.

O artigo será composto por três partes. A primeira parte terá como objetivo específico apontar como o ciclo político democratizante iniciado nos anos 70, em oposição ao regime militar, teve como ponto culminante a Assembleia Constituinte e, conseqüentemente, a promulgação da Constituição de 1988, dando-lhe as principais feições. Na segunda parte, o intuito é demonstrar como, por ser fruto desse ciclo democratizante, a Constituição de 1988 formou-se a partir de uma lógica de compromisso dilatatório entre um sistema político oligárquico e uma sociedade civil altamente mobilizada. Na terceira e última parte, visamos mostrar como o processo de desmembramento vivido pela Carta de 1988 representa o fim desse compromisso e, conseqüentemente, o encerramento do ciclo político do qual ela se originou – pela pior via possível, qual seja a do constitucionalismo abusivo.

1. O início do ciclo político democratizante: fundando a democracia (de 1974 a 1988)

1.1. O problema dos ciclos políticos

Os que criticam as contínuas divergências entre os aristocratas e o povo desaprovam as próprias causas que asseguravam o surgimento da liberdade em Roma, prestando mais atenção aos efeitos negativos que aos positivos desses tumultos. Não desejam perceber que há em todo e qualquer governo duas forças opostas: os interesses do povo e os da classe aristocrática. Todas as leis protetivas da liberdade nasceram dessa desunião [...]. (MACHIAVELLI, 2006, p. 446-448)

O início de um processo de democratização é difícil de traçar de maneira precisa. Tais processos envolvem uma mudança gradual no comportamento dos atores que estão envolvidos no jogo do

processo político, por um lado, e nas próprias compreensões sociais por trás da manutenção de uma determinada forma de regime político, por outro. Essa relação dupla, entre atores políticos e crenças sociais, vai condicionar o funcionamento das instituições e estabelecer um conjunto de práticas consideradas “normais”.

O uso de trecho dos *Discorsi* de Maquiavel como epígrafe deste tópico não é aleatório ou coincidente. A problemática de como estabelecer uma república e mantê-la em meio a um mundo que está em constante movimento foi uma das grandes contribuições do pensamento político e social florentino da renascença. “[...] [O] problema da república era o problema de manter uma existência particular, cuja instabilidade era característica da particularidade e o tempo a dimensão da instabilidade” (POCOCK, 2016, p. 75). Refletir acerca dos ciclos políticos e sua relação com o funcionamento da ordem constitucional é se reapropriar desse antigo problema, a partir de novas chaves.

Conceitualmente, algumas categorias propostas pela literatura de ciência política⁶ podem ser úteis para compreender, analiticamente, um processo de transição para a democracia e estabelecer sua relação com o ciclo político democrático. Em primeiro plano, há o conceito de rede dominante (*dominant network*), que inclui as organizações políticas – e, muitas vezes, econômicas – no poder. Em segundo plano, há o conceito de instituições (*institutions*), que inclui regras e normas, junto a seus mecanismos de efetivação, promovendo incentivos para determinados comportamentos. Em terceiro plano, há o conceito de crenças (*beliefs*), que orientam as escolhas da rede dominante por determinadas instituições, esperando determinados resultados. Por fim, há o conceito de choques (*shocks*), que busca explicar os momentos nos quais as instituições não produzem seus resultados esperados, abrindo uma janela de oportunidade (*window of opportunity*) para que uma liderança (*leadership*) mude as crenças da rede dominante e, por consequência, as instituições em operação.

No caso brasileiro, é possível explicar, parcialmente, a transição para a democracia a partir dessas chaves conceituais. Não é equivocado afirmar que, a partir do momento em que instituições autoritárias pararam de produzir seus efeitos esperados, abriu-se um momento de choque, a partir do qual surgiu uma janela de oportunidade para alterar as crenças dominantes e produzir novas instituições. No entanto, tal explicação não é suficiente para explicar a problemática da transição para a democracia, limitando-se à uma dimensão exclusivamente institucional – e elitista –, ignorando, por consequência, a dimensão social desse processo.

⁶ O aparato conceitual utilizado foi emprestado do livro de (ALSTON et al, 2016, p. 24-33). Faremos, entretanto, algumas críticas a esse aparato para utilizá-lo de maneira mais apropriada para os objetivos do presente artigo.

Pode-se apontar, portanto, uma falha na literatura de ciência política da transição, que “[...] ao enfatizar as elites dominantes em suas relações estratégicas, deu pouca atenção aos envolvimentos e compromissos populares durante esses momentos [de transição democrática] [...]” (BENVINDO, 2017, p. 333-334)⁷. Diante dessa falha, o conceito de ciclo político, desenvolvido aqui, objetiva explicar as interações entre as crenças da sociedade e as das redes dominantes para formar novas instituições, em momentos de choque.

Analicamente, é possível pensar os ciclos políticos em três momentos distintos. Em um primeiro momento, começa-se a produzir o descompasso entre as crenças sociais e as crenças das redes dominantes. Isso ocorre quando as demandas sociais não absorvidas pelo sistema político vão se acumulando até o ponto de se converterem em demandas populares que desejam produzir mudanças na estrutura do Estado⁸.

Em um segundo momento, diante de uma situação de choque, que pode ter como uma de suas causas a existência das próprias demandas populares, as redes dominantes – que podem ser substituídas no processo – vão buscar nos movimentos, anteriormente excluídos, o novo arcabouço de crenças que definirá, mesmo que parcial ou retoricamente, a operação das instituições. Finalmente, em um terceiro momento, existe um equilíbrio, ainda que provisório ou retórico, entre as crenças sociais e as crenças da rede dominante, influenciando diretamente a forma como as instituições operarão.

1.2. Os ciclos políticos e a constituição

Contudo, ainda sob uma perspectiva conceitual, resta responder uma pergunta: qual a relação entre ciclos políticos e constituição? Um primeiro ensaio de resposta pode ser extraído da teoria constitucional de Carl Schmitt⁹. De acordo com uma breve definição do jurista alemão, a relação entre povo e constituição pode, também, dar-se de três maneiras distintas (SCHMITT, 2011, p.

⁷Essa falha continua sendo uma tônica do pensamento constitucional contemporâneo, dominado por um viés excessivamente institucionalista, para essa crítica, cf. (NUNES, 2016).

⁸ “Assim, temos aqui a formação de uma fronteira interna, uma dicotomização do espectro político local através da emergência de uma cadeia equivalente de demandas não atendidas. As *solicitações* estão se transformando em *exigências*. Uma demanda que, satisfeita ou não, permanece isolada será denominada por nós uma *demanda democrática*. Uma pluralidade de demandas que, através de sua articulação de equivalência, constitui uma subjetividade social mais ampla, serão denominadas *demandas populares*. Em um nível muito incipiente, elas começam a constituir o “povo” como um ator histórico potencial. [...]”. (LACLAU, 2013, p. 124).

⁹ O uso da teoria do autor que foi considerado “jurista coroado do nazismo” exige sempre alguma forma de precaução. Na linha de Chantal Mouffe, esclarecemos que o que se pretende aqui é usar “Schmitt contra Schmitt”. Em outras palavras, utilizar suas reflexões autoritárias para pensar os problemas da democracia. Para esse tipo de uso, cf. (MOUFFE, 2005, p. 36-59). Contextualizando Schmitt em Weimar e no Nazismo, cf. (KENNEDY, 2004).

325-332), mediadas pelo poder constituinte. A primeira maneira é a do povo “antes” da constituição. Nessa forma de relação, a vontade de um determinado agrupamento social será responsável por criar a constituição, dando-lhe vida por meio de uma decisão política (HIRST, 1999, p. 7-17). Os processos políticos de formação de assembleias constituintes, convenções ou mesas-redondas, a partir dos quais criam-se textos constitucionais, são exemplos disso¹⁰.

A segunda maneira é a do povo “dentro” da constituição, por meio da qual o povo irá se utilizar dos instrumentos institucionais oferecidos por um determinado regime constitucional para traduzir suas vontades para o núcleo das instituições políticas. Esse tipo de tradução da vontade popular pode se dar tanto pela via tradicional de processos eleitorais, quanto pela via de outras formas de participação institucionalizadas em uma determinada constituição – como, por exemplo, aquilo que a literatura especializada chamará de interfaces socioestatais (VERA, 2006, p. 261-307).

A terceira e última maneira é a do povo “à frente” da constituição, quando determinadas manifestações populares, externas ao sistema constitucional institucionalizado, buscam transformar o funcionamento do regime político. Esses momentos de grande comoção social podem ser associados com protestos e movimentos sociais de grande impacto que alteram o curso do funcionamento das instituições constitucionais¹¹. O propósito desse terceiro momento, por conseguinte, é relativizar a dicotomia absoluta entre o momento da fundação e o momento da reprodução da ordem constitucional. Na síntese de Andreas Kalyvas:

Schmitt confronta o desaparecimento da soberania, tão comum na teoria política contemporânea, apontando para um terceiro e final momento da democracia. Aqui, ele localiza o povo à frente da constituição. Ele acredita que, ao acrescentar essa terceira instância, poderia evitar os dilemas já mencionados. No primeiro momento, testemunha-se a soberania na sua total, mas evanescente manifestação; no segundo momento, observa-se seu gradual repouso e quase permanente desaparecimento; no terceiro e último momento, percebe-se o redespertar parcial das manifestações populares [...] (KALYVAS, 2000, p. 1558).

Dessa forma, fica mais claro como as constituições e seu funcionamento têm uma relação direta com os ciclos políticos. Os enfrentamentos e acomodações entre as crenças populares e as crenças da rede dominante vão ter efeitos diretos na maneira pela qual as constituições vão ser criadas, interpretadas e reformadas. A compreensão desse processo imbricado de conexões tem a vantagem de oferecer uma lente mais precisa para compreender os funcionamentos sociais subjacentes à sustentação de um determinado regime constitucional.

¹⁰ Ainda que negando Schmitt, para uma tipologia desses processos de formação constitucional, cf. (ARATO, 2016, p. 107-159).

¹¹ Não é absurdo associar esse terceiro momento da democracia com a teoria dos momentos constitucionais de Bruce Ackerman, cf. (ACKERMAN, 1991, p. 3-34).

1.3 O início do ciclo político de 1974

No desenvolvimento histórico brasileiro, o início do ciclo político que resultou na redemocratização e na promulgação da Constituição de 1988 pode ser associado com as eleições de 1974. Como já foi mencionado anteriormente, o pleito eleitoral de 1974 representou a primeira grande derrota da ditadura. Nessa disputa, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de oposição ao regime, recebeu 4 milhões de votos a mais que o ARENA (Aliança Nacional Renovadora) para o Senado, 161 cadeiras no Congresso Nacional e fez Assembleias Legislativas em estados importantes como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p. 469). O resultado da eleição, por consequência, foi “[...] uma catástrofe para o governo e para o seu partido” (REIS, 2014, p. 105).

Como resposta à derrota acachapante, o governo fez aprovar a chamada Lei Falcão, que criava restrições fortíssimas às campanhas eleitorais – por exemplo, limitando os partidos a apenas apresentar o currículo, com o nome e foto dos candidatos. Além disso, os militares, desde Castello, tinham o intuito de elaborar uma forma de governo que pudesse resistir à transição para o estado de direito (O’DONNELL, 2004, p. 45). O quórum previsto pela Constituição de 1969 para emendas constitucionais (2/3 dos membros do Congresso Nacional), entretanto, era muito elevado para que o governo pudesse promover todas as reformas constitucionais que reputava essenciais para seu projeto de institucionalização.

Nesse contexto, sem condições de aprovar as medidas necessárias ao seu aprofundamento institucional, o governo militar, capitaneado por Geisel, aprovou o chamado “Pacote de Abril”, utilizando-se das prerrogativas oriundas do art. 2º do Ato Institucional nº 5. Por essa via, o Presidente decretou o recesso do Congresso Nacional e promoveu, por conta própria, as mudanças que julgava necessárias – a partir dos trabalhos de um grupo de assessores presidenciais que ficou conhecido, ironicamente, como “constituintes da Alvorada”.

O Pacote de Abril incluiu entre suas mudanças, por exemplo, o fim das eleições diretas para governador, a alteração do colégio eleitoral nos estados, a criação dos chamados “senadores biônicos” escolhidos indiretamente e o aumento do mandato presidencial de cinco para seis anos. Politicamente, “[a]s medidas representaram o anticlímax desse processo e, ao mesmo tempo, o momento em que a ficção de normalidade político-institucional armada pelo governo esgarçou-se definitivamente” (BARBOSA, 2012, p. 158).

A despeito de todas essas dificuldades, a luta dos agentes políticos de oposição foi amedanhando forças e, pouco a pouco, a superação do regime ditatorial foi se firmando como um

horizonte possível. No entanto, fora das disputas institucionalizadas e com hora marcada para acontecer, a sociedade civil reaparecia como foco de resistência e de construção de novas opções políticas para um regime que se desmontava gradualmente. Nesse processo, “[a]s antigas identidades políticas volta[ram] a emergir e outras aparece[ram] *ex novo* para expandir além das expectativas de todos, os espaços públicos que os incumbentes autoritários decidiram tolerar no início da transição” (O`DONNELL, 1988, p. 84).

Diante de uma política econômica desigual e de uma repressão violenta, a sociedade civil, extremamente desmobilizada, passou a se rearticular e a fazer parte do cenário político brasileiro, marcado por um sistema político e uma estrutura estatal impermeáveis (CARDOSO, 2011, p. 278). No bojo dessa sociedade civil renascente, é possível incluir o chamado “novo sindicalismo”, responsável por greves que abalaram fortemente o regime durante os anos 70, os novos movimentos de bairro e de base da igreja católica, chamados de “novos movimentos sociais”. Esse conjunto heterogêneo de atores começou a formular as demandas democráticas que dariam o tom do novo ciclo político que se iniciava.

Como afirmou Eder Sader, “[d]e onde ninguém esperava, pareciam emergir novos sujeitos coletivos, que criavam seu próprio espaço e requeriam novas categorias para sua inteligibilidade” (SADER, 1988, p. 36). Esses movimentos, com poucas possibilidades de influenciar o Estado, passaram a travar suas lutas do “lado de fora” e a produzir um renascimento de uma esfera pública que há muito estava amordaçada e desarticulada.

Dessa maneira, é possível falar de duas linhas de enfrentamento à ditadura. Uma era protagonizada por agentes que compunham o sistema político e que, algumas vezes, haviam sido apoiadores de primeira hora do golpe de 1964 – o exemplo clássico desse grupo é o Senhor Constituinte, Ulysses Guimarães. A outra linha tinha como protagonistas “novos personagens” que entravam em cena com o objetivo de resistir à repressão e à desigualdade institucionalizada pelo regime – um de seus personagens mais emblemáticos foi Luiz Inácio Lula da Silva, personagem essencial para entender a Nova República. É importante ressaltar que não havia uma separação total: as duas linhas de combate se entrelaçaram algumas vezes como, por exemplo, na luta pela anistia em 1978 e pelas eleições diretas, em 1983/84. Ambas vão desaguar com força na redemocratização de 1985 e no processo constituinte de 1987/88, com todas as suas contradições.

Do ponto de vista dos ciclos políticos, é possível afirmar que a vitória nas eleições de 1974 e as tentativas de recrudescer a ditadura, representadas pelo pacote de abril, estruturam as bases para a formação de um novo ciclo. A primeira fase desse novo ciclo se dá com o aumento exponencial do descompasso entre as crenças da rede dominante durante o período ditatorial e aquelas que são alimentadas pela sociedade.

Durante essa fase inicial, começam a se acumular uma série de demandas individuais como, por exemplo, pelo aumento de salários ou pela melhora das condições de vida nas grandes cidades. Tais demandas não são absorvidas pelo Estado e passam a se articular em um campo comum, formando uma cadeia de equivalência e estruturado sobre as bases de um significativo vazio (a democracia), que se opõe, por diferentes razões, à ditadura (LACLAU, 2013, p. 195-230). A nova demanda popular pela democracia começa a se espalhar pela sociedade e cria parte das condições que vão tornar possível o momento de choque a partir do qual ocorrerá a segunda fase do ciclo.

No nosso objeto de estudo, essa segunda fase pode ser identificada com a Assembleia Constituinte, caracterizada por um momento de choque, no qual a rede dominante, incompletamente renovada, tentará buscar, ainda que parcialmente, nos movimentos, anteriormente excluídos, as crenças que vão determinar as escolhas pelas instituições futuras (DOMINGUES, 2013, p. 288). Esse, como veremos, é o ponto de culminância do ciclo político democratizante brasileiro.

2. A construção da democracia: a Assembleia Constituinte como compromisso dilatatório entre a rede dominante e a sociedade civil

A constitucionalização do extraordinário e a transformação do poder constituinte em governo constituído salvaguarda as conquistas dos novos começos, estabiliza o reino das aparências e, acima de tudo, delinea o escopo do político dentro do qual a liberdade normal e a contestação agonística podem tomar lugar livremente (KALYVAS, 2008, p. 256).

A construção da democracia não é um processo que se encerra com a promulgação de uma constituição democrática. Ao contrário, o fim dos trabalhos de uma assembleia constituinte, especialmente quando rompe com um momento autoritário (SKIDMORE, 1988; LAMOUNIER, 1988), representa o estabelecimento da pedra fundamental sobre a qual se construirá a arena das disputas constitucionais. Nesse novo espaço, diversos grupos sociais convivem e tentam concretizar seus direitos, expandindo a democracia e atualizando-a.

Como nos lembra Jack Balkin, “o progresso da Constituição não é garantido, seja pelo seu texto, seja pelas suas instituições, tampouco pela inteligência e bondade inerentes ao seu povo” (BALKIN, 2011a, p. 8). Dessa maneira, a construção da democracia, nas ordens constitucionais, depende de uma série de fatores, que unem tanto conjunturas históricas quanto questões

institucionais e o engajamento pessoal dos agentes, que devem estar dispostos a construir uma nova realidade.

O ambiente de promulgação da Constituição de 1988, no Brasil, não foi diferente. Ao mesmo tempo que foi alcunhada como “Constituição Cidadã”, tendo tido a participação intensa de variados setores da sociedade civil (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p. 478), a Carta foi vitimada por um “constitucionalismo chapa branca” (SUNDFELD, 2014, p. 348), de acordo com o qual diversos grupos tradicionalmente beneficiados na estrutura estatal conseguiram engessar seus direitos sob um manto de fundamentalidade. Nesse sentido, pode-se dizer que “[...] a Constituição 1988 não é a Constituição de nossa maturidade institucional. É a Constituição de nossas circunstâncias” (BARROSO, 2002, p. 46).

Aprofundando o argumento, Marcos Nobre defende que o regime constitucional da Nova República tem como marca fundamental no decorrer de seu trajeto histórico o que ele chama de “peemedebismo”, que pode ser caracterizado como a cultura política voltada a evitar qualquer mudança social que seja substancial. É nesse contexto de tentativa de preservação de velhos privilégios que a Carta de 1988 nasce, buscando acomodar a quantidade vultuosa de demandas oriundas da esfera pública democratizada com os desejos de pacificação social da velha elite (NOBRE, 2013, p. 50). Em meio a essa contradição, o novo regime constitucional se estabeleceu, procurando, de alguma forma e ainda que retoricamente, negar os vícios que enxergava no regime autoritário anterior e preservar posições incompatíveis com uma sociedade mais igualitária (VIEIRA, 2013, p. 20).

De toda sorte, as promessas constitucionais (BALKIN, 2011a) (BALKIN, 2011b, p. 74-99), oriundas do processo constituinte ultrapassaram seu próprio contexto histórico limitado e ensejaram, em maior ou menor grau, uma relação mais próxima entre sociedade civil e sistemas político e econômico através da via do direito. Nessa nova relação, a participação de movimentos sociais e associações civis junto ao Estado se tornou mais intensa, e, de certa forma, produziu-se um condicionamento recíproco que permitiu, por uma via, um processo de maior democratização das instituições e, por outra, a institucionalização da sociedade civil (GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015) (CARVALHO, 2015, p. 199-225).

Nessa linha, pela primeira vez na história constitucional brasileira (BARROSO, 2006, p. 125), a elaboração da Constituição e a posterior concretização dos direitos presentes em seu texto se tornaram uma bandeira de luta dos movimentos sociais e de organizações da sociedade civil. O texto constitucional, gradualmente, aderiu a gramática de reivindicações por direitos. Assim, grupos tradicionalmente desfavorecidos passaram a “[...] ver a Constituição como um importante instrumento nas suas lutas emancipatórias” (SARMENTO, 2006). Ensaia-se, por

esse caminho, um novo arranjo institucional para uma sociedade civil potencialmente engajada na disputa pelos sentidos da Constituição (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 65).

Do ponto de vista do processo constituinte, a participação popular pode ser aferida por elementos regimentais como, por exemplo, a existência de audiências públicas, no âmbito das subcomissões, para que entidades representativas da sociedade pudessem ser ouvidas. Em segundo plano, é possível apontar a existência de emendas populares, que deveriam ser assinadas por, no mínimo 30.000 eleitores e ter o apoio de, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas. Cumpridos tais requisitos, tais emendas fariam parte do processo de elaboração da Nova Constituição, só podendo ser excluídas por decisão unânime da Comissão de Sistematização. Do ponto de vista prático, foram propostas 122 emendas populares, fundadas em mais de 12 milhões de assinaturas (BARBOSA, 2012, p. 235), das quais 88 foram objeto de debate (ROCHA, 2013, p. 79).

Graças a esse cenário de grande influxo popular, o estabelecimento da Nova República representou uma aposta na expansão dos canais de contato das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais com as instituições públicas. Nessa mesma linha, Leonardo Avritzer afirma que essa mudança na relação entre sociedade civil e Estado, a partir da Constituição de 1988, tem como uma de suas principais características a “participação institucionalizada” (AVRITZER, 2016, p. 14), que consiste na criação, por meio do próprio texto constitucional e de normas infraconstitucionais, de espaços institucionais de participação popular.

Em tais estruturas, os próprios interessados teriam a capacidade de produzir e fiscalizar a implementação de políticas públicas que dessem concretude aos seus direitos constitucionalmente consagrados, dessa maneira, pretendia-se superar o padrão da “estadania” (CARVALHO, 2015), que até aquele momento tinha sido a marca do desenvolvimento da cidadania brasileira (HOLSTON, 2013, 349-402).

Naquele momento histórico, devido às já mencionadas lutas contra a ditadura, havia uma crença fortalecida no papel que a sociedade civil poderia exercer na transformação do Brasil (FAUSTO, 2012, p. 444-446). Identificava-se, em linhas gerais, a sociedade civil com os aspectos mais virtuosos da democratização, enquanto o Estado estava identificado com os porões da ditadura e a crise econômica virulenta. É que aos movimentos sociais e às associações civis dava-se enorme crédito devido ao papel que tinham exercido na democratização.

No período da transição, como já foi apontado, acreditava-se que esses grupos teriam um papel fundamental na construção do novo regime (BRANDÃO, 2008, p. 94). Deve-se destacar que esse processo era de ordem mundial e estava relacionado com a própria queda do regime soviético e a construção da democracia no leste europeu (COHEN e ARATO, 1992, p. 29-174). No Brasil, em específico, o fato de os movimentos oriundos da sociedade terem se forjado no

embate contra a ditadura, encastelada no Estado, fortaleceu aquilo que Leonardo Barbosa chama de “clima anti-institucionalista” (BARBOSA, 2012, p. 241).

Contudo, mais uma vez, estabeleceu-se uma relação complexa. De certo modo, a sociedade civil buscava se desvincular de uma estrutura de cidadania marcada pela tutela estatal (CARDOSO, 1988, p. 368-382), desejando, dessa maneira, superar as tradicionais mazelas do patrimonialismo e do coronelismo, características da experiência pública brasileira. Porém, ao mesmo tempo, ela almejava aumentar sua capacidade de influência naquilo que se decidia em esferas formais de poder, através da criação de instrumentos de permeabilização do Estado. “[...] [P]or mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte” (AVRITER, 2013, p. 128).

Nesse contexto, o Texto Constitucional incluiu entre suas disposições, por exemplo, a possibilidade de iniciativa popular para proposição de leis (art. 14 da CRFB), a necessidade de participação de representantes de associações populares na organização das cidades (art. 29 da CRFB), e a obrigatoriedade de participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (art. 194, 198 e 204 da CRFB) (AVRITZER, 2002, p. 561-597). Todas essas disposições podem ser consideradas uma marca do processo de transição representado pela Constituição de 1988 e pela nova perspectiva acerca do papel que a sociedade civil deveria exercer a partir de então (OLIVEIRA, 2010)– ainda que haja dúvidas sobre sua real eficácia.

Soma-se a esse arcabouço constitucionalmente previsto, os experimentalismos de origem infraconstitucional que passaram a ser produzidos pela Administração Pública e pelos Legislativos nos diversos níveis federativos como, por exemplo, os orçamentos participativos e os conselhos gestores municipais (NAVARRO, 2002). Do ponto de vista prático, uma evidência da dimensão desse novo cenário, com suas qualidades e deficiências, foi a criação de mais de 20.000 conselhos gestores de políticas públicas, com a participação direta de diversos setores da sociedade civil, em âmbito municipal (AVRITZER, 2016, p. 14).

Dessa maneira, a transição da segunda fase do ciclo político democrático, na qual, pela via da produção da nova constituição, há uma acomodação das crenças da rede dominante e da sociedade civil, para a terceira fase é marcada pelo que Carl Schmitt chamou de “compromisso dilatatório”. O conceito de compromisso dilatatório surge na obra de Schmitt para descrever o processo por meio do qual grupos políticos opostos defendem cláusulas constitucionais abertas, permitindo que os debates acerca de seu conteúdo real sejam travados no futuro (SCHMITT, 2011, p. 69). Originalmente, possuía um conteúdo crítico voltado às incoerências da Constituição de Weimar de 1919.

No caso brasileiro, a rede dominante, cujos quadros vão permanecer sendo parcialmente os mesmos do regime autoritário (PILLATI, 2008), elaborou um sistema político voltado a perpetuá-la no poder – o já mencionado “peemedebismo”, apontado por Marcos Nobre. Por outro lado, diante dos enormes influxos de participação popular e de pressão da sociedade civil, esse mesmo grupo viu-se obrigado a fazer inúmeras concessões. Isso explicaria a enorme declaração de direitos, inclusive de cunho social, que será uma das grandes marcas da Constituição de 1988 – na contramão do que acontecia no mundo inteiro (REIS, 2014, p. 160).

Em uma metáfora do processo constituinte que ocorreu em toda a América Latina, Roberto Gargarella aponta que as novas constituições produziram extensas declarações de direitos, sem mudar a casa de máquinas da constituição. Em outras palavras, prometeu-se muito, sem que com isso fossem alterados os fatores reais de operação do poder (GARGARELLA, 2016).

A promulgação da Carta de 1988 representou o fim da segunda fase do ciclo político democrático. Com ela, as crenças da sociedade civil, gestadas durante o período de luta contra a ditadura, vão ser aderidas ao texto constitucional e, por consequência, definirão a opção pelas instituições feita pela rede dominante. Encerrado o momento de choque, inicia-se a terceira fase do ciclo político democrático, nela há um certo equilíbrio, mesmo que retórico ou provisório, entre as crenças sociais e as da rede dominante, o que produz efeitos diretos na operação das instituições.

Sob a perspectiva da teoria constitucional, abandona-se a fase do povo “antes” da Constituição, na qual formou-se o conteúdo da decisão política fundamental, e adentra-se a fase do povo “dentro” da Constituição, em que as disputas políticas devem acontecer dentro das regras do jogo, constitucionalmente delimitadas.

3. A arquitetura e a prática da Constituição de 1988: o descompasso entre as promessas constitucionais e a operação do sistema político

A Constituição não é uma “máquina milagrosa que funciona sozinha”. Ela é um constante diálogo entre as especulações inspiradoras de uma geração e a experiência mundana da seguinte, entre as iniciativas visionárias da soberania popular e a sóbria adaptação do estadismo (ACKERMAN, 2005, p. 266).

O início da terceira fase do ciclo político democrático brasileiro não é tranquila: é difícil precisar o quanto, de fato, o povo está “dentro” da Constituição. Como apontamos anteriormente, a acomodação entre as crenças democratizantes desenvolvidas durante o embate contra à

ditadura e a arquitetura da Constituição de 1988 foi extremamente complexa. Por um lado, criou-se um sistema político que favorecia parte da rede dominante oriunda dos quadros autoritários e que tendia à instabilidade constante. Por outro lado, produziu-se uma extensa declaração de direitos, com um forte enfoque social, em um mundo que entrava violentamente nos ditames do neoliberalismo.

O fato de que o primeiro Presidente eleito pelo voto direto, Fernando Collor de Mello, não conseguiu encerrar seu mandato é emblemático da situação de instabilidade gerada dentro do sistema político. Ao apostar em coalizões específicas para determinadas pautas, Collor não conseguiu manter uma relação coesa junto ao Poder Legislativo. “[...] [Collor] não se preocupou em construir uma maioria política orgânica, baseada em coalizão partidária, para aprovar no Parlamento as matérias legais de interesse do governo” (SALLUM JR, 2016, p. 189).

Ademais, a crise econômica e o perfil neoliberal do Presidente acenavam com a impossibilidade de cumprir as promessas constitucionais de 1988. Esse cenário levou a uma conjuntura em que o sistema político, capitaneado por uma coalizão de centro-esquerda, a mídia e a sociedade civil se mobilizaram para impedir Collor. As lições aprendidas durante o processo de impedimento pautarão a maneira como o Presidente da República praticará a arquitetura da Constituição de 1988, daquele momento em diante (VIEIRA, 2013, p. 36).

O próximo Presidente da República eleito diretamente, Fernando Henrique Cardoso, passa a operar a arquitetura do sistema político oriundo da Constituição de 1988 de forma mais perspicaz, produzindo um grau de estabilidade muito maior. Para isso, procurou formar uma coalizão capaz de aprovar suas agendas no Congresso Nacional. A formação dessa coalizão fundou-se em seus poderes orçamentários e em sua capacidade de definir os agentes a ocupar os espaços na máquina pública, todos utilizados como moeda de troca para manter a coalizão que o elegeu e, eventualmente, expandi-la (FIGUEIREDO, LIMONGI e VALENTE, 1999, p. 51). Soma-se a isso o poder de agenda que o Presidente tem com relação ao processo legislativo, garantindo-lhe a capacidade de impor o ritmo da produção legislativa nacional (LIMONGI, 1998, p. 85)¹².

Contudo, sob a perspectiva da declaração de direitos, o governo de Cardoso encontrou mais dificuldades. Sua estratégia foi centralizar a produção legislativa nacional em questões relativas à crise fiscal, ao ajuste das contas públicas e as reformas econômicas, acreditando que isso seria suficiente para resolver os problemas da desigualdade brasileira. Por apostar nessa estratégia, gradualmente, o Presidente foi encontrando obstáculos em sua própria coalizão. Nas palavras de Figueiredo, Limongi e Valente:

¹²Como veremos adiante, frequentemente, esse poder de agenda é limitado em circunstâncias políticas de enfraquecimento do Presidente da República. Essa é a tese de Sergio Abranches, em seu último trabalho. Cf. (ABRANCHES, 2018).

O problema da desigualdade e da participação social dominou a agenda pública da redemocratização e a constituinte deu estatuto constitucional a parte significativa das demandas que se fizeram sentir pela pressão social, tanto de grupos corporativos como de amplas camadas da sociedade. Com o aprofundamento da crise fiscal e as mudanças na economia mundial, o ajuste das contas públicas e as reformas econômicas passaram a dominar a agenda dos diferentes governos, mas só se transformaram em propostas legislativas no governo FHC. Políticas redistributivas não estavam contempladas. A diminuição das desigualdades sociais, na visão do governo, dependia diretamente da resolução dos problemas econômicos e da manutenção da estabilidade. O sucesso eleitoral do Plano Real e seus efeitos imediatos sobre o poder de compra das camadas mais baixas da população garantiram a autonomia do governo na implementação de sua agenda legislativa. O aprofundamento dos efeitos da crise, no entanto, teve reflexos imediatos no Congresso, aumentando as divergências na base do governo (FIGUEIREDO, LIMONGI e VALENTE, 1999, p. 60).

Esse descompasso entre a crença social consolidada na Constituinte e a política econômica do governo, com o apoio do sistema político, pode ser apontada como o primeiro sinal de esgotamento do ciclo político democratizante iniciado nos 70. Ainda que o Plano Real tenha tido um importante papel ao produzir efeitos diretos no aumento do poder de compra da população de baixa renda, de um ponto de vista sistêmico, as promessas produzidas pela Constituição de 1988 pareciam distantes de serem cumpridas. Ao se aproximar do final de seu governo, mesmo o controle político do Presidente sobre sua coalizão estava em xeque, justamente por suas dificuldades no que concerne à dimensão social de sua pauta política (SALLUM JR, 2000, p. 45).

O governo seguinte, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representou a tentativa de reacomodar as promessas constitucionais com o funcionamento estável do sistema político. Ao manter as lógicas política de coalizão e econômica de responsabilidade fiscal e controle dos gastos públicos do governo anterior, dando maior ênfase à dimensão social e participativa na elaboração de políticas públicas, Lula logrou algo que antes parecia impossível (SINGER, 2012, p. 84-124).

Não é totalmente, surpreendente, entretanto, que tenha sido um governo do Partido dos Trabalhadores a realizar essa síntese. Como vimos anteriormente, Lula foi um dos personagens centrais da luta contra à ditadura, do lado da sociedade civil, capitaneando o “novo sindicalismo” (SINGER, 2012, p. 91). Ao ganhar as eleições e, posteriormente, formar uma coalizão com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (sucessor do MDB), Lula reproduziu a síntese, já realizada na Assembleia Constituinte, entre as duas frentes de enfrentamento à ditadura.

Fundado nesse paradoxo (SINGER, 2012, p. 124), constitutivo da Nova República e do Partido dos Trabalhadores, o governo Lula foi capaz de garantir um dos períodos de maior estabilidade política e econômica do país (CARVALHO, 2018, p. 13-55), alcançando níveis de popularidade únicos, em nossa história (ABRANCHES, 2018, p. 230-269). Como resultado desse

período de estabilidade, Lula conseguiu fazer sua sucessora, Dilma Rousseff, em cujas mãos esse projeto de síntese encontrou seu fim.

As causas de esgotamento desse projeto são variadas e seria difícil traçá-las, ainda que brevemente, no espaço deste artigo. De maneira muito sintética, seria possível mencionar, de um lado, os escândalos éticos envolvendo a operação do sistema político – do qual o chamado “mensalão” foi um dos grandes expoentes (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009). De outro lado, é possível apontar questões internas e externas de cunho econômico e político, que dificultaram a manutenção do frágil equilíbrio sobre o qual repousava esse modelo de governo (SINGER, 2016).

As manifestações de junho de 2013 podem ser consideradas o primeiro grande sinal de que o ciclo político democrático brasileiro encontrava seu fim. Provocadas, inicialmente, pela revolta contra o aumento do preço do transporte urbano, as manifestações catalisaram diversas demandas democráticas que vinham sendo ignoradas pelo Estado e demonstraram uma fissura central no projeto político de síntese vigente até então (AVRITZER, 2016, p. 65-82).

Essas muitas demandas democráticas, vocalizadas pelas milhões de pessoas que foram às ruas, não conseguiram formar uma cadeia de equivalência ao redor de uma demanda popular (BRINGEL e PLEYER, 2015, p. 16), mas serviram como um prenúncio da crise política que se abateria sobre o país. O ciclo político iniciado nos anos 70 estava encerrado, abria-se algo novo no horizonte e a manutenção do sistema político já não estava segura.

O ato final do processo de esgotamento do projeto político de síntese foi, simultaneamente, o primeiro ato de uma nova forma de atuação dos agentes do sistema político: o constitucionalismo abusivo. De acordo com David Landau, o constitucionalismo abusivo pode ser caracterizado como o processo de utilização das regras constitucionais voltadas à proteção da democracia para enfraquecer o próprio sistema democrático. Na percepção de Landau, esse enfraquecimento ao sistema democrático pode se dar de duas maneiras principais: (i) no âmbito das disputas eleitorais e políticas, reduzindo o grau de competitividade de figuras de oposição e (ii) na esfera da proteção dos direitos individuais e de grupos minoritários (LANDAU, 2013, p. 195-197).

Se, tradicionalmente, o principal temor de destruição da democracia, sobretudo, na América Latina, estava relacionado com os golpes militares, na atualidade, processos mais comuns de desconstrução do regime democrático estão relacionados com a utilização dos próprios instrumentos da democracia. Em outras palavras, passou-se a apostar em um modelo de implosão do regime democrático, em detrimento da sua destruição por fora. É possível apontar como exemplos paradigmáticos desse tipo de atuação os casos húngaro, em 2011, e turco, em 2016 (ARATO, 2016, p. 161-267).

No caso brasileiro, o golpe parlamentar que afastou da presidência Dilma Rousseff representa o início de um recurso constante ao uso de instrumentos de democracia contra o próprio regime democrático. Ao impedir uma Presidente democraticamente eleita, por falta de apoio político e não por cometimento de crime de responsabilidade, o sistema político brasileiro iniciou um processo de enfraquecimento das bases do regime democrático. Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos:

Por “golpe parlamentar”, aqui, indica-se uma substituição fraudulenta de governantes orquestrada e executada por lideranças parlamentares. A circunspeção da nomenclatura explica-se pela característica essencialmente parlamentar do dispositivo democrático violado. Trata-se do princípio das garantias mútuas, suposto ínsito à condição de que estabilidade democrática exige a aceitação de derrota por parte dos perdedores. [...] Em golpes parlamentares, é a reação parlamentar dos derrotados que violenta o princípio das garantias mútuas e se dispõe a destituir o grupo político vencedor com apelos controversos à legislação constitucional [...] (SANTOS, 2017, p. 31).

Como foi dito, anteriormente, trata-se do primeiro ato de uma longa série que não aparenta ter fim no horizonte próximo e que vem culminando com um processo de desmembramento da Constituição de 1988, ápice do ciclo democrático iniciado na luta contra a ditadura. Ao utilizar os instrumentos do próprio constitucionalismo como, por exemplo, o processo de impedimento e os instrumentos de reforma constitucional, para enfraquecer o regime democrático, o sistema político encerra, institucionalmente, sua relação com o ciclo político iniciado em 1974.

Com a realização do golpe parlamentar, entretanto, não se produziu qualquer forma de estabilidade e o país passou a mergulhar em uma crise política e econômica ainda pior. No pano de fundo – e nas origens – de todos esses acontecimentos, grandes operadores do sistema político passaram a ser investigados criminalmente e, muitas vezes, presos¹³. Esse processo levou a uma profunda desconfiança social dos partidos e dos políticos. Sem ancoragem social, o sistema político passou a buscar no mercado a sustentação para sua manutenção.

Aberta as portas do constitucionalismo abusivo, inúmeras reformas sem qualquer apoio popular, como, por exemplo, o já mencionado congelamento dos gastos públicos, passaram a ser realizadas pelo Congresso Nacional. Esses processos de reforma resultaram em algo que Richard Albert vai chamar de “desmembramento constitucional” (ALBERT, 2018, p. 1-118), processo pelo qual, pela via do poder de reforma constitucional, as instituições políticas alteram a identidade

¹³ Em pesquisa realizada, ainda em 2015 pelo instituto Data Folha, constatou-se que 83% da população não confia no Congresso Nacional e que 91% não confia nos partidos políticos. “Partidos políticos são as organizações menos confiáveis entre os brasileiros, indica pesquisa”. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/partidos-politicos-sao-as-organicoes-menos-confiaveis-entre-os-brasileiros-indica-pesquisa/>. Acesso em: 15 de ago. de 2017.

originária de uma Constituição. De maneira distinta do constitucionalismo abusivo, que produz uma análise valorativa acerca da proteção à democracia, o desmembramento constitucional tem uma preocupação analítica acerca de mudanças, pela via de emenda, que produzam alterações radicais na identidade de uma Constituição. Nas palavras do autor:

Algumas emendas constitucionais não são emendas, em absoluto. Elas são esforços autoconscientes para repudiar as características essenciais da constituição e destruir suas fundações. Elas desmantelam as estruturas básicas da constituição enquanto, ao mesmo tempo, fundam uma nova fundada em princípios contrários aos da antiga. Essas mudanças constitucionais geram consequências para todo o direito e sociedade (ALBERT, 2018, p. 3).

Ao propor, por exemplo, um congelamento dos gastos públicos, o sistema político rompeu com a extensa declaração de direitos sociais que foi uma das marcas do processo constituinte de 1988 (ALBERT, 2018, p. 31). Dessa maneira, produziu-se um desmembramento do conteúdo original da Constituição, pela via do uso de um constitucionalismo abusivo que enfraquece os direitos da cidadania, sem qualquer legitimação.

Esse processo de desmembramento, portanto, tem com uma de suas principais consequências uma grave crise de legitimidade. No caso da Constituição de 1988, promulgada em um intenso debate público com ampla legitimação popular, a crise de legitimidade é ainda mais violenta, já que realizado por um dos sistemas políticos mais desacreditados da história brasileira. Sua realização revela um descolamento total entre as crenças sociais, ainda muito pouco organizadas, e as crenças da rede dominante, que buscam a todo custo salvar o sistema político e seus integrantes.

Tal processo sinaliza o início de um novo ciclo político, cujos contornos ainda estão muito pouco definidos. Do ponto de vista constitucional, estabelece-se uma situação de povo “à frente” da constituição, que relativiza a separação absoluta entre poder constituinte e constituído e enfraquece a capacidade de síntese dos diversos anseios sociais, típica da Constituição de 1988. Politicamente, resta saber qual será a demanda popular apta a catalisar a cadeia de demandas democráticas não atendidas e quem será a liderança capaz de traduzir essa demanda em novas instituições e redes dominantes.

Por fim, deve-se dizer que o papel do Poder Judiciário se torna muito menos claro nesse cenário. Ainda que o Supremo Tribunal Federal possa atuar como uma barreira eventual as tentativas de desfazer o pacto de 1988, desfeita as bases sociais e políticas do ciclo no qual ele se sustentou, é muito difícil que a Corte consiga fazer a manutenção de seus termos fundamentais. Caso insista nessa tentativa, ela sofre chances reais de ser empacotada e perder sua autonomia. O exemplo mais forte disse é o da Corte Constitucional da Hungria, que em uma tentativa desesperada de proteger o pacto constitucional de 1989 daquele país, acabou entrando na linha

de fogo do novo regime que se criou (NUNES, 2017, p. 109-128). Talvez, o que lhe reste seja promover algo que Bruce Ackerman chama de “síntese constitucional” entre o velho e o novo ciclo político (ACKERMAN, 1991, p. 58-130). Por essa via, a Corte poderia produzir alguma forma de continuidade na narrativa constitucional e proteger de alguma maneira as conquistas do ciclo anterior.

Conclusão

O presente artigo objetivou responder ao problema da relação entre os ciclos políticos vividos pelo Brasil e a Constituição de 1988. A hipótese defendida foi a de que o ciclo político democratizante, iniciado em 1974, encontrou seu fim social e institucional com as manifestações de junho de 2013 e o uso do constitucionalismo abusivo, respectivamente. Em seu lugar, emergiu uma onda de insatisfação popular, composta por diversas demandas sociais, que ainda não foi capaz de encontrar em uma demanda popular e em uma liderança política capazes de traduzir essa insatisfação em mudanças institucionais.

A Constituição de 1988, por sua vez, sofre um processo de desmembramento por meio do qual uma de suas principais características, a defesa dos direitos sociais do cidadão, é desfigurada. Esse processo é marcado pelo uso constante de instrumentos de constitucionalismo abusivo, voltados a enfraquecer as dimensões eleitoral e de direitos da democracia. Por essa razão, forma-se uma conjuntura na qual o povo abandona seu lugar “dentro” da Constituição, disputando seus sentidos na forma dos processos previamente definidos, para um lugar de povo “à frente” da Constituição, em que a aposta central é em manifestações e instrumentos não-institucionais de influência política.

À guisa de encerramento, é possível dizer que o futuro do regime constitucional brasileiro ainda é incerto. Por um lado, está se firmando a primeira fase de um novo ciclo político, no qual o descompasso entre as crenças sociais e as crenças da rede dominante é crescente. Por outro lado, como já foi suscitado algumas vezes, não está dado qual será a feição desse novo ciclo. Diante desse cenário de instabilidade, a Constituição de 1988 se equilibra entre duas possibilidades pungentes: seu completo desmembramento em nome da preservação do sistema político ou a utilização de seus instrumentos democráticos para reacomodar as crenças da rede dominante com as novas crenças sociais em desenvolvimento.

Referências

Revista Publicum
Rio de Janeiro, v. 4, Edição Comemorativa, 2018, p. 37-62.
<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>
DOI: 10.12957/publicum.2018.36647

ACKERMAN, Bruce. **The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2005.

ACKERMAN, Bruce. **We the People: Foundations**. Cambridge: The Belknap of Harvard University Press, 1991.

ALBERT, Richard. Constitutional Amendment and Dismemberment. **Yale Journal of International Law**, v. 48, n.1, p. 1-118, 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2a ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ALSTON, Lee J; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change**. Princeton University Press: Princeton, 2016.

ARATO, Andrew. **Post-Sovereign Constitution Making**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique de (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-597.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BALKIN, Jack. **Constitutional Redemption: political faith in an unjust world**. Cambridge: Harvard University Press, 2011a.

BALKIN, Jack. **Living Originalism**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011b.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-64**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BENVINDO, Juliano Zaiden. The forgotten people in Brazilian constitutionalism: revisiting behavior strategic analyses of regime transitions. **International Constitutional Law Journal**, v. 15, n. 2, p. 332-357, 2017.

BRANDÃO, Rodrigo. Rigidez Constitucional e Pluralismo Político. **Direitos Fundamentais e Justiça**, v.1, n.5, p. 86-125, 2008.

BRINGEL, Breno, PLEYER, Geoffrey. Junho de 2013, dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil, **Nueva Sociedad**, v. 259, n.1, p. 4-17, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Íntegra do discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães**, 2006. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html). Acesso em: 15 de ago. de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Proposta de Emenda à Constituição no 241-A, de 2016**, 2016. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016. Acesso em: 15 de ago. de 2017.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação Democrática. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (org.). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**, p. 368-382.

CARDOSO, Ruth. Brasil: a democracia vinda de baixo. In: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (org.) **Ruth Cardoso: obra reunida**. São Paulo: Mameluco, 2011, p. 270-279.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19a ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2015.

CRUZ, Sebastião Velasco e; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da abertura. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.) **Sociedade e Política no Brasil pós-64**, p. 8-90. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/b4km4/pdf/sorj-9788599662632.pdf>.

DINIZ, E. E BOSCHI, R.R. "A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses". In: DINIZ, E.; BOSCHI R.R. e LESSA R. (orgs.). **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República**. São Paulo, Vértice, 1989, p. 15-75.

DOMINGUES, José Maurício. "Brazilian political cycles and the impeachment of president Dilma Rousseff", **Open Democracy**, 2016. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/jos-mauricio-domingues/brazilian-political-cycles-and-impeachment-of-president-dilma-rousseff>. Acesso em: 15 de ago. de 2017.

DOMINGUES, José Maurício. Crise da república e possibilidades de futuro do Brasil. **Ciências & Saúde Coletiva**, n. 22, v. 6, p. 1747-1758, 2017.

DOMINGUES, José Maurício. **Modernidade Global e Civilização Contemporânea: para uma renovação da teoria crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. v. 2. 10ª ed. São Paulo: Globo, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n.2, p. 49-62, 1999.

GARGARELLA, Roberto. **La Sala de Máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2016.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia. Argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

HIRST, Paul. Carl Schmitt's Decisionism. In: MOUFFE, Chantal (ed.). **The Challenge of Carl Schmitt**. London: Verso, 1999, p. 7-17.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Trad. Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KALYVAS, Andreas. **Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy**. *Cardozo Law Review*, v. 25, n.1, p. 1558, 2000.

KALYVAS, Andreas. **Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt e Hannah Arendt**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

KENNEDY, Ellen. **Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar**. Durham: Duke University Press, 2004.

LACLAU, Ernesto. **A Razão Populista**. Trad. Carlos Moura. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LAMOUNIER, Bolívar. O "Brasil autoritário" revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Trad. Ana Luíza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 83-134.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189-260, 2013.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil**. 7a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMONGI, Fernando. Argelina Figueiredo. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, v.1, n.44, p. 81-106, 1998.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Opere**. v.1. Torino: UTET Libreria, 2006.

MOUFFE, Chantal. Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy. In: MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2005, p. 36-59.

NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander (org.). **A Inovação Democrática: O Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p. 89-128.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. 1a ed. Companhia das Letras: São Paulo, 2013.

NUNES, Daniel Capecchi. Notas sobre os diálogos com a cidadania: a relação entre instituições públicas e sociedade civil como vetor para interpretação da constituição. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v.1, n. 30, p. 218-247, 2016.

O'DONNELL, Guillermo, The Quality of Democracy: why the rule of law matters. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 32-46, 2004.

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os Conselhos Gestores Municipais como Instrumentos da Democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos Ebape**, v. 8, n. 3, p. 422-437, 2010.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy, RAILE, Eric D. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão. in: INÁCIO, Magna, RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PILLATI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

POCOCK, J. G. .A. **The Machiavellian Moment: Florentine political thought and the atlantic republican tradition**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências, falar e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SALLUM JR, Brasílio. Crise Política e Impeachment. **Novos Estudos**, v. 34, n. 2, p. 182-203, 2016.

SALLUM JR, Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social, v.11, n.2, p. 23-47, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme. As Eleições e a Dinâmica do Processo Político Brasileiro, **DADOS**, n. 12, p. 211-239, 1978.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade Constitucional: Os Dois Lados da Moeda. In: SARMENTO, Daniel. **Livres e Iguais: estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André, LOUREIRO, Isabel (orgs.) **As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização; 1974-1985. In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Trad, Ana Luíza Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 25-82.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos**. 2a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

VERA, Ernesto Isunza. Interfaces Socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto de transição política mexicana (dois casos para reflexão). In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 261-307.

VIEIRA, Oscar Vilhena (org.). **Resiliência Constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. São Paulo: Direito GV, 2013.

Enviado em: 12.08.2018

Aprovado em: 29.10.2018