

# UM DIÁLOGO ENTRE WERNECK VIANNA E SEUS PARES SOBRE A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988

A DIALOGUE BETWEEN WERNECK VIANNA AND HIS PEERS ABOUT THE CONSTITUENT ASSEMBLY OF 1987-1988

**Alessandra Faria**

Professora e pesquisadora credenciada (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro). Professora de Ciência Política (Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro). Doutora em Ciências Sociais (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro).

 10.17771/PUCRio.DDCIS.69101

## RESUMO

Este artigo visa apresentar o pensamento de Luiz Werneck Vianna e seu legado para a análise da Constituinte e do tema da conjuntura política no Brasil. A partir do estudo de suas reflexões segundo uma abordagem contextual e de modo relacional com seus pares, buscou-se apresentar um círculo de interlocutores, que foram testemunhas, e ao mesmo tempo se dedicaram à reflexão sobre o tema, do presente em contexto de crise e mudança, da conservação e do novo. Nesse sentido, o artigo também pontua o legado werneckiano a partir de estudos sobre a democracia e de seus contemporâneos no país.

**Palavras-chave:** Constituinte; crise; democracia; interlocutores; legado; Werneck Vianna.

## ABSTRACT

This article aims to present the thoughts of Luiz Werneck Vianna and his legacy for the analysis of the Constituent Assembly and the topic of the political conjuncture in Brazil. From the study of his reflections according to a contextual approach and in a relational way with his peers, we sought to present a circle of interlocutors, who were witnesses and at the same time dedicated themselves to reflecting on the present in a context of crisis and change, of conservation and the novelty. In this sense, the article also highlights the Werneckian legacy, based on studies on democracy and its contemporaries in the country.

**Keywords:** Constituent Assembly; crisis; democracy; interlocutors; legacy; Werneck Vianna.

## O momento constituinte e a análise de conjuntura

Pensar sobre o momento constituinte de 37 anos atrás requer a retomada do contexto e da elaboração de instituições específicas que viabilizassem a participação política, que havia reaparecido como protagonista na história política brasileira.

O âmbito da Constituinte comportou a responsabilidade de articular um pacto que não tinha sido possível até então entre partidos, governo, associações civis, empresários e trabalhadores. Era um contexto de interseção entre as lógicas da articulação e da mudança.<sup>1</sup>

Era uma conjuntura de transição política e, segundo elaborado por Luiz Werneck Vianna (2008), um momento no qual o velho e o novo faziam parte da negociação. Considerada a perspectiva da representação e da participação, cabe destacar o antigo e persistente temor em relação à participação.

A novidade era a luta social pela expansão do sufrágio, a possibilidade de igualdade política (consubstanciada na demanda explícita pelo direito universal ao voto) e a inclusão social, com a possibilidade de participação popular em uma Assembleia Constituinte.

Era fundamental aos atores partícipes a consciência sobre os limites e desafios do presente, saber articular e se posicionar sobre o que estava em jogo. Relembrando a clássica tese sobre a “revolução passiva brasileira”, de Luiz Werneck Vianna (1996), no Brasil nunca houve, de fato, uma revolução. Vianna apontava, antes mesmo de nos depararmos com os processos recentes de negacionismos históricos,<sup>2</sup> como os movimentos políticos autoritários e suas elites se classificaram como revolucionários ao longo do tempo no país.

Conservadores e pouco afeitos aos valores democráticos se autodenominaram na história como artífices da “Revolução da Independência”, da “Revolução de 1930” ou da “Revolução de 1964”. Vianna (1996) destacava em seu pensamento uma linguagem de paradoxos em que a conservação, para cumprir o seu papel, precisava reivindicar o que deveria ser o seu oposto – a revolução. Nessa dialética brasileira, em que a tese parece sempre se autodenominar como a representação da antítese, evitar a revolução consistiu, de alguma forma, na sua realização.

Naquele contexto, foi possível pleitear maior participação, porque, em alguma medida – no sentido proposto por Benedict Anderson (2008) – havia uma comunidade política imaginada, pois: “independente da desigualdade e da exploração efetivas que possam existir dentro dela, a nação sempre é concebida como uma profunda camaradagem horizontal” (Anderson, 2008, p. 34).

O reestabelecimento do voto direto, e da representação, pode ser destacado como um elo que perpassava a ideia de solidariedade entre distintos segmentos sociais: “É fundamental estabelecer-se claramente a eleição do próximo Presidente da República pelo voto direto,

<sup>1</sup> Como trabalhado em Camargo e Diniz (1989).

<sup>2</sup> Sobre o assunto, ver a recente publicação de Tatiana Maia (2023).



secreto e universal. O cumprimento desse compromisso é ansiosamente esperado pela Nação”<sup>3</sup> (Assembleia..., 1988b, p. 94).

Pensando seus atores de modo relacional (Diani, 2003), tal comunidade política imaginada tem como características o limite e a soberania. O temor da participação teve nas limitações históricas do sufrágio universal (e da representação) no Brasil – como ressaltado pelo interlocutor de Werneck, professor Wanderley Guilherme dos Santos (1998, 2007),<sup>4</sup> – seu exemplo mais contundente.

Basta lembrar a Lei Saraiva (1881), as limitações históricas ao voto feminino até os anos 1930<sup>5</sup> e o fato de que, apenas em 1985, analfabetos e menores de 18 anos foram finalmente habilitados ao voto, ainda que assimetricamente, no caso dos primeiros. Qual seria, contudo, a justificativa para o temor relativo à ampliação da participação popular?

Thais Aguiar (2011), em estudo recente orientado por outro interlocutor de Werneck, professor César Guimarães, discute a existência de premissas e princípios associados ao medo (e seus correlatos) em relação à emergência do *demos* na política moderna. A interlocutora contemporânea aponta que é preciso lidar com a demofobia, que engendra um oxímoro político (a democracia demofóbica), um obstáculo epistemológico para a teorização.

Sua perspectiva associa-se à visão de Etienne Balibar (1997), que, em estudo sobre a obra de Spinoza (1632-1677), caracteriza o “medo das massas” como o problema primordial desenvolvido na modernidade: “Nesse caso, pode-se presumir que a demofobia obstaculizou o pensamento que investigava a conversão do povo governado em povo governante, engendrando essa espécie de nó górdio da modernidade política” (Aguiar, 2011, p. 639).

Como observado em tese de doutoramento (Faria, 2014), em estudo orientado pelo professor Werneck Vianna, a teoria pode nos ajudar a refletir sobre o ponto. Conceitualmente, quanto à participação, é sabido que ela compreende como significado geral corroborar ações positivas, atos de comunicar, informar, tomar parte em alguma coisa, ter ou receber algo proveniente de uma divisão qualquer.

Esses empregos comuns da participação contemporaneamente a qualificam em sentido amplo (Diani, 1996); mas no interior da própria ciência política, a expressão “participação” compreende uma série variada de atividades, tais quais votar, militar em um partido, participar em manifestações, contribuir para uma agremiação política, discutir temas e acontecimentos, participar num comício ou numa reunião de seção, apoiar um candidato ao longo de uma

<sup>3</sup> Texto da Justificativa da Emenda Popular PE 100 (96.863 subscritores), das seguintes associações da sociedade civil: Federação Nacional dos Jornalistas, Instituto dos Arquitetos do Brasil e Federação das Associações dos Engenheiros Agrônomos (Assembleia..., 1988b).

<sup>4</sup> Sobre o assunto, ver Wanderley Guilherme dos Santos (1998, 2007).

<sup>5</sup> Com a relevante observação de Limongi, Oliveira e Schmitt (2019) sobre a “obrigatoriedade apenas aos homens”.

campanha eleitoral, pressionar um dirigente político, difundir informações políticas e um sem-número de desdobramentos a partir dessas ações (Sani, 2004).

Segundo observou Jürgen Habermas (2005, p. 385, tradução nossa): “Tomemos como exemplo a prática da votação geral. Depende da participação voluntária de grande parte dos cidadãos. Qualquer regime democrático está acabado sem isso”.<sup>6</sup>

É nesse sentido que, na teoria política, a ideia de participação é antiga e historicamente entrelaçada à democracia (Crick, 1996). Ela diz respeito ao número e a intensidade de indivíduos e grupos envolvidos no processo de tomada de decisão.

A ideia clássica de bom governo tinha como premissa a ampla participação por parte dos cidadãos (Finley, 1998) e a participação política na cidade antiga foi o ponto de partida para a organização da participação no Estado moderno.<sup>7</sup> A perspectiva de drástica revisão da ideia de participação (antes entendida como a maior possível, de todo o povo no governo), acrescida da preocupação com a estabilidade do sistema político, norteou ponderações dos teóricos modernos da democracia.<sup>8</sup>

O princípio de participação acionado na Constituinte ressurgiu na história da democracia brasileira contiguamente à migração do mundo rural para os centros urbanos, de forma desordenada, a partir dos anos 1950. Esse processo de migração marcou as formas de transbordamento das associações voluntárias nos centros urbanos verificadas nas décadas de 1970 e 1980. Associadas à trajetória de ascensão dos movimentos sociais,<sup>9</sup> elas surgem nas periferias urbanas e se expandem no processo de transição democrática. Seu tônus principal eram reivindicações que se opunham ao regime militar.

### Participação e crise: a saída negociada pelos progressistas

Desde maio de 1985, por meio de reforma constitucional dilatada, como observado pelo interlocutor de Werneck Vianna, o professor Renato Lessa,<sup>10</sup> as restrições à livre organização política e social foram suprimidas. O princípio de eleições diretas foi retomado para as eleições de postos executivos em todos os níveis da federação no Brasil e, recuperados os princípios da Constituição de 1946, no que dizia respeito às liberdades política e civil.

<sup>6</sup> “Take the practice of general voting as an example. It depends on a voluntary participation of a large part of the citizens. Any democratic regime is finished without that” (Habermas, 2005, p. 385).

<sup>7</sup> “O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios” (Constant, 1985, p. 4). Nessa argumentação, a restrição da participação política do cidadão moderno compatibiliza e reforça a defesa do modo de vida liberal em ascensão.

<sup>8</sup> Ver o estudo clássico de Carole Pateman (1970) elaborado om base na discussão de Rousseau.

<sup>9</sup> Sobre o tema, são interlocutores de Werneck Vianna: Boschi (1987), Cardoso (1989), Gerschman (1995), Mainwaring (1988).

<sup>10</sup> A Emenda Constitucional nº 25/1985, que modificou a anterior Emenda Constitucional de maio de 1969, conforme Lessa (2008).

Processos de mobilização de massas sem paralelo na história do país foram iniciados nas greves operárias do fim dos anos 1970, que alcançaram seu auge no movimento “Diretas Já” conforme observado por Vianna (2008, p. 92). O movimento pelas eleições diretas, como discutido pelo interlocutor Edison Bertoncelo (2009), conjugou uma série de atores sociais que usaram a estratégia da tensão política, do conflito, para atingir seus objetivos:

Os esforços por mobilizar recursos e atores de forma coordenada são, em grande medida, levados a cabo pelas chamadas estruturas de mobilização que incluem desde organizações formalmente ligadas a um movimento social até aquelas que são apropriadas (Igreja, sindicatos, vizinhança, associações profissionais, instituições políticas etc.) no processo de mobilização (McCarthy, 1996; McAdam *et al.*, 2001; Stagenborg, 2002) (Bertoncelo, 2009, p. 169).

É possível sugerir que a perspectiva de eleições diretas tinha como objetivo a retomada da participação social<sup>11</sup> através da representação. A pressão das ruas reivindicava a consolidação da criação dos modernos,<sup>12</sup> de forma ampla e irrestrita, para a esfera da política. A eleição caminhava para a sua universalização de fato, com a inclusão de analfabetos, mulheres e jovens a partir dos 18 anos. Pouco a pouco, ela se constituiria como uma possibilidade de premissa política permanente. O combate político ao regime militar poderia significar, inclusive, a participação no processo eleitoral como forma de ocupar espaços políticos e lutar por instituições democráticas.

A saída política possível para a crise significava a possibilidade de disputas de alternância no poder. Como observado pelos alunos de Werneck Vianna, os interlocutores contemporâneos Felipe Maia Guimarães da Silva e Alessandra Maia Terra de Faria (2021), as crises e o respeito às instituições seriam um norteador das políticas progressistas democráticas e sua antítese autoritária. Tal se observa também na Constituinte, as perspectivas seriam legítimas, desde que houvesse representantes eleitos diretamente pelo povo:

Só há uma saída para a crise. O povo brasileiro precisa mobilizar-se, neste instante, para lutar por liberdade e conquistar uma nova Política econômica e social. Nova política que só poderá ser formulada e aplicada por um novo Governo, eleito diretamente pelo povo, inteiramente comprometido com a

<sup>11</sup> Como Werneck Vianna costumava relembrar em suas aulas, o estudo de Hannah Arendt (2005) nos ensina que social é uma palavra de origem romana, sem qualquer equivalente, seja na língua, ou no pensamento gregos. Ser político, para os gregos, remetia a uma esfera de decisão que se valia de palavras e persuasão, o que distinguia radicalmente tal esfera do uso da força ou violência. A força e a violência estavam ligadas à noção do que era próprio ao cidadão (*idion*) e distinto do que lhe era comum (*koinon*) na vida da cidade.

<sup>12</sup> Ou melhor, uma inovação dos fundadores do governo representativo, do conceito genérico de representação que anteriormente era apenas um conceito jurídico, teatral ou artístico. Para descrição ampla dessas possibilidades ver Hanna Pitkin (1972). Sobre a origem latina da palavra representação, “Embora os gregos antigos tivessem várias instituições e práticas às quais aplicaríamos a palavra ‘representação’, eles não tinham palavra ou conceito correspondente. O termo é de origem latina, embora também em latim seu significado original não tivesse a ver com agência, governo, ou quaisquer instituições da vida romana que poderíamos considerar como exemplos de representação” (Pitkin, 2006, p. 17).



classe trabalhadora e disposto a enfrentar a exploração, a opressão e a repressão. A luta é uma só: o povo brasileiro exige diretas já!<sup>13</sup> (Assembleia..., 1988b, p. 82).

Se a Constituinte iria presenciar as tensões entre participação e representação na elaboração dos princípios constitucionais definitivos sobre a democracia representativa a partir de então, alguns preceitos acerca da representação auxiliam a análise. O estudo clássico de Hanna Pitkin (1972) apresentou o argumento principal de que representar é fazer presente novamente (*make present again*)<sup>14</sup>.

À representação política caberia o papel de fazer presentes as vozes, opiniões e perspectivas dos ausentes no processo de tomada de decisões públicas. A autora chama a atenção para as formas em que a representação é pensada e, com base nos usos observados, define quatro tipos principais: a representação formal (1),<sup>15</sup> descritiva (2), simbólica (3) e substantiva (4). Os desdobramentos dessa tipificação sobre o foco de análise seriam: que o foco pode recair na autorização das instituições e prestações de contas (tipo 1), no representante eleito ser como os representados (tipo 2), no sentido/significação do representante eleito para os representados (tipo 3) e do representante que serve diretamente aos interesses dos representados (tipo 4).

A autora não se concentrou no exame das interações entre os tipos propostos; contudo, é incontestável que a representação formal, autorizada por eleições e onde está prevista a prestação de contas, associada com o mandato livre em confiança (em oposição ao delegado), foi a perspectiva mais adotada pelos teóricos posteriores sobre o tema. Era a imaginação sobre essa representação formal que começou a tomar forma permanente no lento processo de democratização e estava entre as demandas principais contidas na época das Diretas Já.

Para discutir a participação, recuperou-se a perspectiva de que o contexto no qual a representação é proposta seria fundamental para determinar o significado que ela adquire.<sup>16</sup> O problema é que na representação formal, como entendida por Pitkin (1972), a autorização eleitoral é considerada como o principal contexto. Esse é o deslocamento fundamental que é preciso lidar quando se trata das novas formas de participação que emergiram durante o

<sup>13</sup> Emenda popular que dispunha sobre Diretas Já, Emenda Popular PE 88, 49.278 subscritores, entidades responsáveis: Partido dos Trabalhadores (PT); Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Central Única dos Trabalhadores (CUT) (Assembleia..., 1988b).

<sup>14</sup> Pitkin (1972) apresenta uma síntese histórica, política e teórica que aparentava ter canonizado a problemática da representação política em torno da noção de consciência resgatada de Kant.

<sup>15</sup> A alusão à representação formal/representantes formais faz parte das discussões sobre representação e toma dessa argumentação suas principais caracterizações e expectativas sobre o papel da representação.

<sup>16</sup> Algo que ela pontuou por influência das teorias de John Langshaw Austin (Wittgenstein, 2005). É preciso investigar como é empregada a palavra “representação” e sua gramática nos jogos de linguagem, ou investigar como se comparam representações.

processo constituinte. Na discussão de Pitkin (1972), os seus tipos e suas análises se baseiam em representantes formais,<sup>17</sup> ou seja, portadores de mandatos obtidos via sufrágio universal.

Se os constituintes possuíram mandatos amparados pelo sufrágio universal, as emendas populares não. Elas contavam com apoio de eleitores, de associações civis e públicas que agregavam opiniões e temas comuns. Assim, a perspectiva da participação social envolveu uma dinâmica política no interior da própria constituinte, na qual representantes da sociedade civil mobilizada, de entidades públicas e profissionais não limitados normativamente pelo sufrágio, no sentido tradicional, fizessem parte dos debates políticos. É possível sugerir que tal estratégia foi mediada para legitimar os representantes formais. Como visto, era corrente a impressão de que o mandato formal era insuficiente no tocante à prestação de contas e legitimidade e justificava a participação social como estratégia de promoção de mudanças efetivas.<sup>18</sup>

E se importa pensar o contexto, vale frisar novamente, a experiência constituinte foi avaliada a partir dos momentos de tensão entre participação e representação. A experiência da democracia no Brasil foi recortada segundo a problematização dos conflitos que envolveram as disputas em torno da participação política a ser institucionalizada a partir de 1988.

Esse foi o momento destacado pela literatura de uma inflexão no país, do ponto de vista da participação. Há alteração nos antes baixos índices de participação e mobilização civil, reflexo da alta repressão política. A crise econômica internacional e as dificuldades econômicas internas, as últimas enquanto herança da irracionalidade dos gastos nos governos militares, além de abrir espaço para a inflação e falência do Estado<sup>19</sup> criaram o momento oportuno, a janela de oportunidade para a aglutinação social e política em torno da oposição ao governo militar (Meneguello, 1998).

A oposição ao autoritarismo mobilizou periferias urbanas e rurais, atravessadas por diferentes demandas sociais, seja pelo reconhecimento de direitos da população à cidade (e no campo à terra), à saúde, à moradia ou ao trabalho, como observado nas propostas do quadro das Emendas Populares. O momento de luta é propício para que as pessoas descubram quais os valores compartilhados, e quais os que as dividem, no lento aprendizado de enquadrar suas demandas.

A análise de conjuntura nesse momento significava lidar com o incerto e a política como conflito, conforme destacado pelo interlocutor de Werneck Vianna, professor César Guimarães:

<sup>17</sup> Sempre que usada a referência aos representantes formais daqui em diante, o argumento de vínculo será o mandato obtido via sufrágio.

<sup>18</sup> Tais divergências são consideradas por Pitkin (1972) como uma tensão interna ao conceito de representação, devido a uma dualidade entre ideal e efetivação: “O conceito de representação é, portanto, uma tensão contínua entre ideal e realização” (“*The concept of representation thus is a continuing tension between ideal and achievement*”) (Pitkin, 1972, p. 240, tradução nossa). Esse enfoque, contudo, mostrou-se insuficiente, e, no caso brasileiro, foi acrescido de propostas populares para legitimar as mudanças.

<sup>19</sup> Ver Amorim Neto (1994).

A conjuntura é o mundo do emergente, do não regular, do inesperado – imune, pois, ao rigor da instrumentalidade científica que, se doma o destino a que dá o nome de variáveis, perde no essencial para a liberdade, que se dá o nome de Política. Política que ainda não se consolidou numa ordem, numa constituição definida que permita a Aristóteles e sua tradição tratá-la a frio, analisar, comparar, generalizar. Política que denota ações, não instituições; conflito e não consenso. Política num sentido lógico, senão historicamente, prévio a um arranjo permanente das relações de poder, por isso que se refere à luta em torno da forma de tal arranjo. (Guimarães, 1991).

Através da conjuntura, pode surgir a intervenção política bem-sucedida, na medida em que, caso organizados os acontecimentos do ponto de vista analítico, aumente a probabilidade de êxito para ações de atores que almejem alterar determinada ordem ou conservar a que existe.

Nesse sentido, em seminário no Rio de Janeiro, em 1986, ano que antecede a Constituinte, a interlocutora de Werneck Vianna, professora Eunice Durham (*apud* Boschi *et al.*, 1986, p. 1) mencionava que a cultura urbana dos anos 1980 e o conjunto dos movimentos sociais traçavam a perspectiva futura de igualdade. A população, pessoas ou grupos, muitas vezes se identificava a partir das carências, algo que forjou a formulação equitativa, ou seja, percebiam-se iguais na medida em que partilhavam carências comuns. O pensamento político popular da época, para a professora, teria na perspectiva dos direitos uma potencial ideia-fonte para mobilização.

A Constituinte era, naquele momento, “a arena para a qual se dirigem todas as reivindicações, as ansiedades, as perplexidades e as demandas da população brasileira”, observou o interlocutor Sérgio Abranches (*apud* Boschi *et al.*, 1986, p. 10). O contexto de privilégios, desigualdades e carências que marcava a sociedade à época – e por isso mesmo fez surgir a oportunidade de mobilização social por mudanças – era o grande obstáculo ao estabelecimento jurídico-político de uma comunidade política.

Ponto importante era destacado também pelo interlocutor Fabio Wanderley Reis (*apud* Boschi *et al.*, 1986), no tocante à relação entre social e político. Se a democracia social era fundamental para o estabelecimento de uma democracia política, Reis (*apud* Boschi *et al.*, 1986) destacava que, para haver eficácia, seriam necessárias alterações político-organizacionais que pudessem ser bem-sucedidas do ponto de vista institucional, no sentido de lançar raízes democráticas no contexto social. Como ressaltado posteriormente por Renato Lessa (2008), as expectativas dos observadores sobre os possíveis resultados da Constituinte eram bastante pessimistas. Chegou-se a pensar que seu resultado seria minimalismo político e regressão social, algo que o decorrer histórico do processo constituinte mostrou infundado.

No tocante à legitimidade, houve inicialmente suspeição, devido aos contornos congressuais<sup>20</sup> tomados pela Assembleia Constituinte. Acadêmicos como Lessa e entidades da sociedade civil, em especial, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) chegaram a considerar o formato um empecilho à inovação. Um terço dos senadores havia sido eleito em 1982 e iria participar dos trabalhos sem ter sido escolhido pela população com essa finalidade específica.

No que se refere às competências, era a mescla de duas propostas para o processo constituinte. De um lado, a ideia de um papel extraordinário dado ao representante político, que, portanto, carecia de representantes eleitos com a finalidade específica para o debate Constituinte. De outro, a interpretação de que a Constituinte poderia conter em sua dotação membros ordinários do Legislativo. Na tensão entre o desejável e o realizável, a Constituinte seria o que a conjuntura política tensa entre um regime militar enfraquecido e a sempre tensa negociação com as forças progressistas permitiria.

Com a orientação dos professores Werneck Vianna e César Guimarães, a tese contemporânea de Gisele Cittadino (2009) observou que três fatores seriam fundamentais para que o desfecho da Constituinte não obedecesse à lógica dos pessimistas. A participação popular associada à grande visibilidade dos trabalhos constituintes (a); o desenho e o formato interno dos trabalhos, com desconcentração política e fragmentação operacional (b); e o protagonismo de uma vertente renovadora do Direito Constitucional brasileiro tanto no desenho proposto como nos horizontes da nova Constituição. Aqui, a participação política aparece novamente com destaque nas palavras de Cittadino (2009), inclusive como propulsora do sistema de direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.

Foi também em trabalho orientado pelo professor Renato Lessa, que o interlocutor contemporâneo Adriano Pilatti (2008) observa sobre a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que, uma vez consumada a decisão de reunir o Congresso Nacional como ANC, foram marcadas eleições para novembro de 1986, que junto com as eleições para os executivos estaduais, transformaram-se em eleições constituintes. Era um mundo parlamentar, que contou com 559 constituintes, com quórum de votação de 280. Foi um longo processo que envolveu 34 foros decisórios e quatro fases deliberativas distintas, no qual o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) viveria seu apogeu e seu declínio.<sup>21</sup>

Pilatti (2008) observa que as bancadas dos partidos de esquerda eram minoritárias na ANC, e que foi experimentada intensa prática de atuação em bloco parlamentar. Eram elas: Partido

<sup>20</sup> Trata-se da mescla entre parlamentares eleitos em 1986 e representantes eleitos exclusivamente para a elaboração constitucional (Lessa, 1986, 2008).

<sup>21</sup> Segundo Pilatti (2008), a ANC foi palco de grandes conflitos de interesse e opinião que haviam permanecido latentes durante o tempo da repressão. Sobre a persistência, relevância e transformação do PMDB no Brasil, ver o excelente e referente estudo sobre o tema de NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido dos Trabalhadores (PT). A partir de junho de 1988, reuniu-se àquelas bancadas o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Tais partidos atuaram em coalizão com a liderança<sup>22</sup> do PMDB na Assembleia, formando um bloco que se autodenominou “progressista”.<sup>23</sup>

O chamado bloco “progressista” conseguiu maiorias pontuais em temas de alta relevância, o que significou a derrota de muitas propostas de preferência do bloco “conservador” majoritário, formado pelo Partido Democrático Social (PDS), pelo Partido da Frente Liberal (PFL), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido Democrata Cristão (PDC), pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e pela fração conservadora do PMDB, bloco cujos integrantes em sua maioria se autodenominaram, a partir de novembro de 1987, de “centrão”. Pilatti (2008) ressalta a peculiar estrutura da instituição e dos procedimentos constituintes, com o entrelaçar tenso e contraditório do caráter extraordinário da decisão formal constituinte e o caráter ordinário da função parlamentar federativa na política brasileira.<sup>24</sup>

A tensão entre “progressistas” e “conservadores” pode ser entendida como a disputa incessante entre os defensores do *status quo* e aqueles representantes que ecoavam os anseios das lutas sociais organizadas. A transposição da vontade de mudança para a representação política no momento constituinte não seria tarefa fácil. Segundo os interlocutores de Werneck Vianna, Cheibub e Limongi (2002), seja em regimes presidencialistas ou parlamentaristas, quanto mais descentralizado o processo decisório, maior a probabilidade de falta de coordenação política e de impasses. Como observado por Werneck Vianna (*apud* Boschi *et al.*, 1986, p. 40) “os mecanismos de democracia participativa não poderiam se afirmar sem prévio e concomitante desenvolvimento da representação”.

O momento era especialmente fértil para a observação da tensão participação *versus* representação. Havia um debate sobre a relevância da participação e sua canalização para moldar novas formas de participação futuras:

[...] gostaria de perguntar ao presidente da FAMERJ se, na comunidade do movimento associativo que ora realiza estudos sobre matéria constituinte, há interesse em reforçar partidos, a estrutura partidária. Que tipo de política o movimento associativo quer reforçar? Para esta Constituinte, uma questão

<sup>22</sup> Destaca-se a atuação de Ulysses Guimarães (1916-1992) e Mário Covas (1930-2001).

<sup>23</sup> Essa denominação, ressalta Pilatti (2008), era um senso comum naquele momento e naquele contexto, uma percepção generalizada.

<sup>24</sup> É conhecida a tese de Marcos Nobre de que é possível identificar no Brasil um descompasso histórico entre uma cultura política pemedebista (encarnada majoritariamente no que se conhece por “centrão”), que domina o sistema político, por um lado, e um novo modelo de sociedade possível, que para tanto exige renovações em termos de cultura política. Sobre o assunto e a relevância para a análise da temática nas eleições de 2022, ver meu artigo disponível em: <https://ateliiedehumanidades.com/2021/12/18/fios-do-tempo-geringonca-a-brasileira-por-alessandra-maia/>; acesso em: 14 ago. 2024.

absolutamente central é que essa nova cidadania possa encontrar sua justa passagem para uma estrutura partidária, para os mecanismos de representação. Com isso tenho em perspectiva o fortalecimento da democracia participativa mais à frente. Porque se ela nasce agora sozinha, desacompanhada de partidos e da representação, ela vai se vincular ao Estado, vai se deixar subordinar pelo Estado como está acontecendo em toda a parte. E inclusive no movimento associativo de moradores (Boschi *et al.*, 1986, p. 41).

Tanto os interlocutores Eunice Durham, quanto Francisco Alencar, concordavam com os argumentos de Werneck Vianna sobre as formas possíveis para a institucionalização da participação via representação. A questão da democracia representativa era crucial, e ela passava, naquele momento, pelo fortalecimento dos partidos políticos, para que novos patamares de participação popular pudessem vir a ser adotados no país.

O significado da transição democrática para Werneck Vianna envolvia suplantando a modernização autoritária e elevar a sociedade a um estatuto de sujeito da sua modernidade; tais argumentos trazem, a um só tempo, a necessidade e as dificuldades de sua realização. Grupos de empresários entendiam o moderno como a privatização do mundo, enquanto, por outro lado, partes do sindicalismo, dos movimentos sociais e das instituições da sociedade civil, ao longo das lutas contra o autoritarismo, entendiam a modernidade como a democratização da esfera pública.

Para Vianna (1989), a recusa ao corporativismo, o empenho no fortalecimento das instituições da democracia representativa, o desenvolvimento desse promissor embrião da democracia participativa que se desenvolvia entre nós, a instituição de nexos fecundos entre essas duas, a regulação democrática de sua vida interna e o envolvimento vivo e concreto com os movimentos sociais e suas associações seriam postulados mínimos para tal credenciamento.

Para Vianna (1989), no Brasil, a história da modernização aliada à lógica privatista implicou a negação do sistema da representação política e dos partidos políticos, ou, então, falsificou-os em convivência corporativista. Ao movimento democrático e popular organizado caberia a combinação entre representação clássica e a democracia participativa de massas. Tal propósito, contudo, já naquele momento, não poderia dispor do enfrentamento em relação às questões sociais, políticas e econômicas. A política social, o pluralismo político e a cidadania plena e livre seriam requisitos fundamentais nesse processo.

Nesse sentido, argumenta Renato Lessa (2008), é possível destacar uma teoria da agência democrática na nova Constituição. O sentido original de autogoverno direto teria sido moderadamente recuperado, com a adoção de institutos de ação direta. Segundo observa: “A subordinação liberal da ideia de democracia ao esquema da representação – para empregar a expressão de Madison – é, evidentemente, mantida” (Lessa, 2008, p. 389). Nela, o cidadão democrático seria um sujeito constituído por direitos, que, para ser plenos, dependerão de sua

atenção e energia políticas e cognitivas para pôr em movimento os mecanismos propostos de jurisdição constitucional. Apesar disso, o autor era crítico das novas possibilidades de representação funcional dos operadores do sistema de justiça. Seu ponto é que eles desestabilizariam o equilíbrio de poderes, deixando à margem a representação partidária.

Interessa no momento ressaltar que o reforço para a perspectiva de autogoverno se vê recuperado com as novas possibilidades de participação. A perspectiva da participação para pautar e modelar a representação constituinte foi o tom dado no discurso final de Ulysses Guimarães, que aliou a participação à legitimidade para dar formas possíveis às inovações aprovadas:

O enorme esforço é dimensionado pelas 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de um milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final. A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na 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 o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio (Palmas.). (Assembleia..., 1988a, p. 322).

Ulysses Guimarães ponderava seu julgamento histórico e político de que havia “significado de diagnóstico” o fato de a Constituição ter alargado o exercício da democracia, “em participativa além de representativa”. “A Constituição representativa e participativa” era o único caminho possível, segundo suas palavras, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. A possibilidade de iniciativa de leis, o “povo superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador” (Assembleia..., 1988a, p. 323). A participação – a tensionar a representação – era interpretada enquanto possibilidade de avanço na sedimentação dos direitos sociais no país.

## Considerações finais

A perspectiva de que a ANC foi um evento aberto à experimentação<sup>25</sup> aparece reforçada nos testemunhos dos interlocutores e de Werneck Vianna. Se as frações conservadoras temiam a participação, os setores progressistas temiam o reforço da centralização. Aos temores frente à fragilidade do momento, e ao passado autoritário que se buscava desvencilhar, a possibilidade do Estado Democrático de Direito em lugar de um enxuto Estado Representativo aparece. A identidade coletiva pode se forjar na força integradora da cidadania democrática, se for possível identificar o Estado Democrático de Direito como o resultado da própria atuação histórica.

Como observado pelo legado dos pensamentos de Werneck Vianna ora apresentados, e sua rede molecular de interlocutores, as gerações posteriores à Carta tem a incumbência de garantir a efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados por meio dos recursos procedimentais dispostos em seu próprio texto (Vianna *et al.*, 1999). É o processo de democratização entendido como em aberto, seja a relação sociedade e política, seja a própria Carta, interpretadas de forma não conclusiva, inacabada (Vianna *et al.*, 1999).

Por isso mesmo, tal abertura para o futuro tem consequências programáticas do ponto de vista das políticas públicas. A possibilidade de juridificação dos direitos aparece ao lado da formulação dos direitos fundamentais como de aplicabilidade imediata, oferecendo mecanismos como o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade. No campo da saúde, surge também a possibilidade de participação e controle no Sistema Único de Saúde (SUS). Com as dificuldades encontradas perante a atuação do Judiciário, ganharam força outras inovações da Constituição Federal de 1988. A manifestação do Poder Judiciário foi no sentido de desencorajar as aberturas propostas para intervenção da sociedade. Esse movimento trouxe relevância ao processo de redefinição das atribuições do Ministério Público e da criação da Defensoria Pública e dos Juizados de Pequenas Causas (Vianna *et al.*, 1999).

Entender a democratização como um processo em aberto envolve o problema de como pode ser tratada a representação política – e sua reconfiguração e alargamento –, tema frequente de debate na teoria democrática e na filosofia política normativa. Nadia Urbinati (2006) apresenta a democracia representativa não apenas como uma forma diferenciada de participação, mas como um formato superior às suas supostas concorrentes. Nesse entendimento sobre o processo de representação democrática, as mudanças são incorporadas pelo mecanismo representativo vigente e o mundo da política é delimitado estritamente ao sufrágio universal.

Em consonância aos estudos de Werneck Vianna, considera-se que a análise de Pierre Rosanvallon (1998, 2000, 2022, 2024) possui maior rendimento no que concerne à relação entre o social e o político, pois permite estabelecer uma perspectiva de processo em aberto a ser

<sup>25</sup> Conforme analisado por Lessa (2008 *apud* Cittadino, 2009).

considerada, traduzida em uma concepção de política expandida, ou seja, do social e do político em intersecção.

Nesse contexto, o autor apresenta o tratamento possível a uma série de processos que ganharia força com um suposto enfraquecimento dos partidos e sua relativa incapacidade responsiva aos eleitores. Ele não considera que essa seria uma crise de representação, pois classifica esse processo como disfunções da representação em contexto de democracia eleitoral. Tais disfunções seriam complementadas pela existência de mecanismos outros controladores, reguladores e taxativos da estrutura eleitoral partidária.

Aqui, propõe-se, seguindo o esteio das reflexões e o legado werneckiano, que a noção de coexistência de processos (Faria, 2020) parece mais adequada, justamente pelo fato de que as modificações observáveis nos padrões de representação aparecem no processo histórico como reações pontuais diante das pressões com participação da sociedade. Outro fator relevante é que, no caso da democratização constitucional brasileira, a representação partidária foi o caminho paradoxal para o fortalecimento das novas formas de participação política. Ao tentar controlar seu exercício ou influenciar suas decisões, não seria necessário o diagnóstico de declínio dos partidos, visto que sua atuação continua e normativamente marca um contraponto aos novos processos.

Os partidos, por outro lado, são tirados de uma “posição de conforto” pelas forças sociais. Muitas vezes na reação de controle, julgamento ou veto do que se estabelece pelas instituições representativas democráticas podem advir efeitos não exatamente políticos. Isso pelo fato de a ação estar ligada à necessidade de contestação e se desenvolver sob a percepção de que se está à parte da política institucionalizada, para que o cidadão se entenda enquanto partícipe legítimo do processo.

O uso da linguagem comunitária na Constituição de 1988 e a incorporação de novas e variadas formas de garantias do ideal comunitário da participação dos cidadãos nos negócios públicos permitiram a adoção de determinados formatos participativos no processo político nacional. O estabelecimento de amplos direitos fundamentais em princípios constitucionais, contudo, enfrentou enormes dificuldades na concretização dos postulados constituintes. A Constituição de 1988 depende da capacidade de controle, por parte da comunidade, e das omissões do poder público. Tais mudanças, ainda que moleculares, são experiências cotidianas que não ambicionam a tomada do poder, mas influenciam as decisões a serem tomadas e merecem melhores diagnósticos e estudos sobre seus impactos.

É possível observar a coexistência de processos políticos institucionalizados e da desconfiança organizada. Uma análise que partilha da perspectiva contraditória do político

(Rosanvallon, 2022, 2024)<sup>26</sup> volta a atenção para os processos de equalização entre laço social e poder. A observação da representação em termos de democracia e concorrentes formas de controle e reação à atuação de suas instituições permite destacar a coexistência que, muitas vezes de forma atribulada, busca diminuir a distância entre a sociedade e suas instituições.

## Referências

- AGUIAR, Thais Florencio de. A demofobia na democracia moderna. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 609-650, 2011.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes ministeriais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 4, p. 9-34, 1994.
- ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*: discurso final de Ulysses Guimarães em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988a.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Emendas populares*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988b. v. 258.
- BALIBAR, Etienne. *Spinoza: from individuality to transindividuality*. Utrecht: Eburon, 1997.
- BERTONCELO, Ere. “Eu quero votar para presidente”: uma análise sobre a Campanha das Diretas. *Lua Nova*, São Paulo, v. 76, p. 169-196, 2009.
- BOSCHI, Renato *et al.* A constituinte e a nova ordem liberal no Brasil: cidadania e constituinte. *Cadernos de Conjuntura IUPERJ*, Rio de Janeiro, n. 7, set. 1986.
- BOSCHI, Renato. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1987.
- CAMARGO, Aspasia; DINIZ, Eli. *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice: Revista Tribunais, 1989.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. *Popular movement in the context of the consolidation of democracy*. Notre Dame: Kellogg Institute For International Studies, 1989. Working paper 120.
- CHEIBUB, José; LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, San Mateo, v. 5, p. 151-79, 2002.
- CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

<sup>26</sup> Sobre o assunto, ver também as contribuições disponíveis em: [https://ateliadedhumanidades.com/wp-content/uploads/2024/06/Atelie-de-Filosofia-Politica-6\\_Pierre-Rosanvallon-historiador-e-teorico-da-democracia.pdf](https://ateliadedhumanidades.com/wp-content/uploads/2024/06/Atelie-de-Filosofia-Politica-6_Pierre-Rosanvallon-historiador-e-teorico-da-democracia.pdf); acesso em: 14 ago. 2024.



- CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Filosofia Política*, Porto Alegre, v. 2, p. 9-25, 1985.
- CRICK, Bernard. Participação política. In: OUTWHAITE, William; BOTTOMORE, Tom (org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 559-560.
- DIANI, Mario. Networks and social movements: a research programme. In: DIANI, Mario; MCADAM, Doug (ed.). *Social movements and networks: relational approaches to collective action*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 299-319.
- DIANI, Mario. Participação. In: OUTWHAITE, William; BOTTOMORE, Tom (org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 558-559.
- FARIA, Alessandra Maia Terra de. *Participação e representação: as políticas públicas de saúde no Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- FARIA, Alessandra Maia Terra de. *Teorias da representação política*. Curitiba: Appris, 2020.
- FINLEY, Moses. *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GERSCHMAN, Silvia Victoria. *A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1995.
- GUIMARÃES, César. Mares da lua. *Cadernos de Conjuntura: Iuperj*, Rio de Janeiro, n. 36, 1991.
- HABERMAS, Jürgen. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. *Acta Política*, [s. l.], v. 40, p. 384-392, 2005.
- LESSA, Renato. A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo (org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Anpocs, 2008. p. 363-395.
- LESSA, Renato. *Dilemas da institucionalização brasileira: os primeiros passos rumo à Constituinte*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1986. (Série Estudos – Iuperj, v. 46).
- LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana de Souza; SCHMITT, Stefanie Tomé. Sufrágio universal, mas... só para homens: o voto feminino no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 27, n. 70, p. 1-22, 2019.
- MAIA, Tatyana de Amaral. Historical negationism and the emergence of the far right the crisis of the modern regime of historicity in Brazil (2019-2022). *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 39, n. 81, p. 1-32, set. 2023.
- MAINWARING, Scott. Os movimentos populares de base e a luta pela democracia. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

- PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.
- PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.
- ROSANVALLON, Pierre. *A contrademocracia: a política na era da desconfiança*. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades, 2022.
- ROSANVALLON, Pierre. *A legitimidade democrática*. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades, 2024.
- ROSANVALLON, Pierre. *La démocratie inachevée: histoire de la souveraineté du peuple en France*. Paris: Gallimard, 2000.
- ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable: histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard, 1998.
- SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília, DF: Editora UNB, 2004. p. 888, v. II.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.
- SILVA, Felipe Maia Guimarães da; FARIA, Alessandra Maia Terra de. Crise e populismo: conceitos e implicações. *Desigualdade e Diversidade*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 24-40, 2021.
- URBINATI, Nadia. *Representative democracy principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck. *A transição: da Constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- VIANNA, Luiz Werneck. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 377-392, 1996.
- VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo (org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Anpocs, 2008. p. 91-109.
- WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

