

Fragmentação e qualidade democrática: A influência dos direitos identitários na democracia contemporânea

Matheus Emilio PESCE – Bolsista FAPESP
Iniciação Científica; Graduando Ciências Sociais (Unesp/FCLAr)

Lucas Nascimento Ferraz COSTA – Pesquisador
Visitante; Jovem Pesquisador FAPESP; Coordenador DataCons (Unesp/FCLAr/PPGCS)

Palavras Chave: Qualidade democrática; Direitos identitários; Constitucionalismo; Reconhecimento

Resumo: A dinâmica dos conflitos políticos se transformaram ao longo da trajetória ocidental. Se no imediato pós guerra os conflitos entre capital e trabalho se desdobraram ao redor de um Estado interventor, capaz de mediar os conflitos daquele período, e de partidos políticos de massa, em um segundo momento, a partir de 1970, a aceleração tecnológica e a consolidação de um hiperindividualismo transformaram as maneiras de reivindicar direitos e de lutar politicamente. Estruturados através de movimentos sociais e pautas identitárias, os conflitos políticos contemporâneos se organizam no sentido de terem direitos de grupos restritos reconhecidos, condição que gera polarização e uma falta de políticas totalizantes. Contudo, ainda que exista uma incompatibilidade entre as demandas dos movimentos sociais, a qualidade dos governos tende a variar positivamente porque há uma maior quantidade de interesses políticos atendidos por conta dessa transformação nas maneiras de se organizar.

Introdução

A ascensão das massas ao longo do século XX implicou transformações significativas nos sistemas políticos modernos. No caso da democracia, os desdobramentos são ainda mais significativos por conta do método de escolha de dirigentes. Um sistema baseado no voto popular acarreta uma necessidade dos governantes e dos sistemas eleitorais abarcarem a heterogeneidade de valores presente ao longo das classes e grupos sociais. A pluralidade de valores dentro das sociedades, e conseqüentemente dos sistemas políticos, somado às transformações na concepção de liberdade, produz modificações nos modos de se organizar politicamente e de lutar por direitos nas sociedades contemporâneas.

Nosso objetivo é verificar se há e, em que medida, correspondência entre o avanço do reconhecimento constitucional de direitos sociais e econômicos no Brasil, e a melhora nos índices de qualidade democrática. Sustentamos que o progresso da agenda social, no período pós segunda guerra mundial, influenciou positivamente o aumento da qualidade da democracia, pois a concessão de direitos possibilitou a incorporação de diferentes grupos nos conflitos sociais, impactando na pluralidade do sistema democrático. O reconhecimento constitucional de direitos sociais é medido com base no banco de dados desenvolvido pelo DataCons, por meio do Constitutional Social Score Model (CSSM), ferramenta metodológica que

[...] avalia qualitativamente, por meio de critérios objetivos, o conteúdo de documentos constitucionais, no que diz respeito aos direitos sociais e econômicos (DSE), com o propósito de codificá-los e, por meio dos códigos, atribuir-lhes índices quantitativos, ou seja, pontuações/scores. (Costa, 2023, p.4)

Já a qualidade democrática é mensurada por meio do índice v2z polyarchy, criado pelo varieties of democracy, que avalia a qualidade das democracias por meio de critérios poliárquicos, elaborados por Dahl.

Nesse sentido, os resultados permitirão avaliar empiricamente como essas transformações, nas maneiras de lutar politicamente, aliadas a um foco a partir da década de 1970, na luta por reconhecimento de direitos, afetaram na qualidade democrática, principalmente na relação entre partidos políticos e o eleitorado, em uma sociedade que tem uma gramática política extremamente polarizada, fruto de lutas cujo foco reside em

identidades particulares, e não em temas abrangentes que considerem, por exemplo, a questão da redistribuição.

Democracia Grega

A democracia fundada pelos gregos tinha como bases a Isonomia - igual participação dos integrantes da comunidade nas decisões políticas - e Isegoria, - igual direito a manifestação nas assembleias nacionais. Nesse contexto, a liberdade dos antigos, como postula Constant (1980), estava fundamentalmente ligada à *polis*, e as manifestações e influência dos cidadãos dentro desse aglomerado político. A liberdade relacionada à participação política implica em uma realização política atrelada ao bem comum. Com mostra Platão (1980), transcrevendo os diálogos de Sócrates, a organização e consolidação dos governos deveriam ser feitos através do princípio da justiça. Nesse sentido, uma sociedade justa seria aquela que, em detrimento das perspectivas e interesses particulares, se movimentaria, e organizaria um corpo governante, no sentido de garantir a prosperidade da comunidade.

A liberdade individual, nesse contexto, era menosprezada - ou quase inexistente. A organização estamental da sociedade impossibilitava a defesa de interesses puramente individuais. Os papéis sociais estavam pré-determinados pelo nascimento, portanto, as determinações divinas condicionavam os interesses e perspectivas dos atores sociais. Além disso, a participação direta da população nas assembleias e escolhas políticas eram restritas aos cidadãos da *polis*. Portanto, apesar de representar um sistema político em que o poder é do *demos*, este era atrelado a uma concepção de cidadão restrita. A atividade política para o homem grego, enquanto *zoon politikon*, representava a humanidade em sua ação, e um privilégio social, logo, ela só poderia ser exercida por aqueles que detinham relação umbilical com a *polis*.

Democracia moderna

A partir das revoluções francesa e inglesa, a maneira de se compreender a liberdade paulatinamente se transforma. A organização das sociedades deixa de ser sustentada por princípios divinos, em que o papel social e as possibilidades eram determinadas pelo nascimento, e passam a ser baseadas por uma liberdade - constitucionalizada - individual. Como aponta Tocqueville (2005), ao observar o sistema democrático estadunidense, se outrora a liberdade cidadã conferia possibilidade - incorporada no agir do cidadão grego - de

participar ativa e diretamente na dinâmica política, completando o homem e consagrando o privilégio da participação, as liberdades e igualdades modernas conferem a individualidade (de ação e pensamento) um papel central na vida desses indivíduos, configurando uma situação em que as ações não são mais direcionadas a objetivos que privilegiem o bem comum, mas se voltam para o benefício individual.

A força que move os indivíduos livres e iguais é a vontade de concretizar uma vida em que os sonhos, planos de vida e interesses particulares sejam alcançados. Contudo, uma organização social que estabelece igualdade e liberdade para toda a população, e portanto, que abarca grande parcela do povo no sistema de escolha de dirigentes, têm de lidar com o fato do pluralismo, que se coloca nas sociedades. Se no caso dos antigos a liberdade pública se consolidava em uma situação em que a liberdade privada era escanteada, no caso dos modernos ocorre exatamente o contrário. A possibilidade e necessidade de lidar com a realidade concreta, no sentido de construir uma vida boa, são predominantes perante a atuação na vida política.

A igualdade de condições ancorada nos valores modernos em que as sociedades ocidentais se constituem a partir do final do século XIX, consagra a ascensão das massas na estrutura política, e amplia a ideia de cidadão. Nesse contexto, o sistema democrático se consolida enquanto método o de escolhas de dirigentes ideal, e passa a ter a necessidade de lidar com os interesses e vontades difusas dos grupos sociais. A participação direta da população nas deliberações e escolhas políticas deixa de ser possível, tanto porque o número populacional é imensamente maior, o que se torna logisticamente inviável, quanto porque os diferentes grupos não conseguiriam encontrar consensos para demandas diametralmente opostas. Nesse sentido, o fato da democracia reduzir o modo de escolha dos dirigentes ao número, em que vence o mais votado, e das sociedades modernas serem compostas por multidões, cria problemas no modo de representação da população.

A ampliação do sufrágio, requerida pela igualdade de condições expressa nos valores modernos, cria a possibilidade, como apresentam Mill (1981) e Tocqueville (2005), da prevalência dos interesses de uma classe numerosa sobre todo o restante populacional, instaurando uma tirania da maioria. As críticas levantadas por Platão, posterior à morte de Sócrates, ao sistema democrático, encontram consonância com as perspectivas dos liberais. Um sistema que tem como força motora os interesses da população poderia facilmente ser influenciado por líderes demagógicos e mecanismos de manipulação de massa. Nesse sentido, a morte “do mais sábio” somente poderia ocorrer em um sistema que tem como

fundamento o poder popular. Ou seja, a qualidade das escolhas políticas não poderia ser medida pela quantidade de pessoas participantes no processo.

Além disso, como apresenta Offe (1984), os liberais não eram os únicos que consideravam o sistema democrático incompatível com o sistema econômico - capitalista. A corrente marxista considerava incompatível justamente porque a lógica democrática representativa, aliada ao avanço do capitalismo, provocaria uma reavaliação dos valores e lógicas que ordenavam a sociedade burguesa. Ou seja, a escolha democrática ancorada no voto popular geraria uma “supressão das garantias políticas das camadas socialmente dominantes, e - uma - concessão do poder político aos subordinados” (Offe, 1984, 356). Contudo, para o autor, a incorporação de dinâmicas econômicas na lógica política possibilitou a estabilização dos conflitos tidos como insanáveis entre o sistema democrático e o modo de produção capitalista. Os partidos políticos de massa e a competição partidária representariam os mecanismos essenciais para compatibilizar a democracia e o capitalismo no século XX.

Com a consolidação do Estado Nacional enquanto unificador das demandas e mediador dos conflitos sociais, a necessidade de organizar os governos e as estruturas administrativas emerge. A base para constituição e organização de sistema de governo é a justiça. No caso dos gregos ela estava atrelada ao benefício do bem público, já nas sociedades modernas, ela está relacionada com a concretização da liberdade individual, nesse sentido, todos os grupos valorativamente heterogêneos deveriam ser incorporados na dinâmica política. Ao mesmo tempo que a organização social através do Estado nacional admitia projeções particulares, justamente porque ele se consolidou sobre os temas que fundam a modernidade - liberdade de escolha e igualdade política -, o que também se colocava era um horizonte de inclusão.

Sob as perspectivas e demandas de uma cultura e uma identidade particulares, referente ao Estado Nacional, a educação pública funcionava enquanto formadora de cidadãos, que participassem eficazmente na dinâmica política, uma vez que, como aponta Mill (1981), o único meio possível para educação política é a participação. Portanto, durante a primeira metade do século XX, momento em que o Estado Nação assume papel fundamental na vida dos indivíduos, o funcionamento das instituições nacionais aglutinava as pautas e temas que se colocavam pelos grupos e classes sociais, tanto administrando os conflitos entre capital e trabalho através dos sindicatos, quando pautando as reivindicações populares através dos partidos políticos nacionais.

As “desradicalização das ideologias, desativação das bases do partido e a erosão das identidades coletivas” (Offe, 1948, p.365) são produtos da estrutura de competição incorporada pelo jogo político. A racionalização do mundo, apontada por Weber (1996), implicou em uma reforma nos modos de admissão e organização dos partidos políticos. A necessidade de um marketing eficiente se consolidou enquanto necessário perante um grupo votante cada vez maior e nesse sentido, profissionais tiveram que ocupar os cargos que antes eram ocupados pelas bases partidárias. Os políticos se tornaram profissionais, e a reeleição se tornou imprescindível para concretização de objetivos. Portanto, para atrair novos adeptos, os partidos tinham que se desradicalizar para atender o maior número possível de votantes, portanto, ao mesmo tempo que angariavam novos filiados, os partidos centralizam-se no espectro ideológico.

Além das transformações e do papel dos partidos políticos enquanto unificadores dos interesses da população, a dinâmica de concessão de direitos realizados pelo Welfare State Keynesiano (WSK) possibilitou a emergência de grupos antes invisibilizados na estrutura política. A destruição material causada pela guerra, aliada a uma forma de Estado interventor na economia, contrastando com o *laissez faire* que determinou o comportamento econômico no início do século XX - e que por sua vez culminou na crise de superprodução em 1929 -, incitou movimentações políticas no sentido de promover uma sociedade com baixo grau de desemprego, condição que (1) possibilitou a reconstrução material dos países e cidades destruídos pela guerra, e (2) deu sustentação econômica para a consolidação e expansão de direitos, seja por meio de uma legislação infraconstitucional, ou pelo reconhecimento constitucional, abrindo margem para a influência de novos grupos nos conflitos políticos.

Contudo, a dinâmica que orientou o período pós segunda guerra se dissipou, e ao longo da década de 1970 nota-se um enfraquecimento dos valores que orientavam o jogo democrático. Não só foi evidenciado a falência do WSK, mas também uma fragmentação das lutas políticas, anteriormente organizadas através dos partidos políticos e da competição partidária. De um lado os partidos se desradicalizaram a fim de expandir o eleitorado, de outro, grupos particulares e movimentos sociais se radicalizaram a fim de defender pautas que perderam espaço dentro dos partidos. O descompasso entre a forma grega de fazer política, fundamentada na justiça e na busca de um bem comum, aliado ao predomínio da dinâmica econômica – organizada ao redor do binômio aceleração-crescimento, mas também do consumo e da alienação – na política, transforma as maneiras de lutar por direitos, ao mesmo tempo que dificulta o surgimento de pautas totalizantes, que considerem a sociedade como um todo.

Ao longo do século XX as teorias que se propuseram a lidar com a organização política e normativa das sociedades modernas tiveram de se debruçar sobre o fato do pluralismo. O funcionamento das instituições e a criação de políticas públicas passaram a ter como necessidade lidar com os distintos valores e interesses presentes nos estados nacionais. O fato que se coloca, contudo, é que a própria noção de identidade - necessária para reivindicar reconhecimento de valores - se torna difusa. Como aponta Sennett (1998), a velocidade nas mudanças de valores, nas percepções de bom ou ruim, nas concepções de justo ou correto foi acelerada de tal maneira que se tornou improvável a sedimentação de uma identidade. O bombardeamento de novos pontos de vista, ancorados em uma liberdade fundamentalmente negativa (Berlin, 1957), leva a um estado de contingência difícil de administrar.

De acordo com Walzer (2003), uma esfera da vida social não pode estabelecer monopólio, e nesse sentido, interferir no funcionamento de outras esferas. Cada estrutura da vida social, bem como o trabalho, a família, a economia, e a educação, se consolidam nas sociedades através de valores e funcionamentos específicos, sob um período histórico particular. Portanto, cada esfera da vida social deveria funcionar sobre lógicas próprias, cumprindo o papel de cada ator de acordo com os valores e dinâmicas criadas por essa esfera. Contudo, a partir de 1970 o que se nota é o predomínio dos valores e funcionamentos da economia sobre todas as outras esferas da vida social. As relações sociais que se estabelecem tem como principal fator a competição, além disso, a lógica de aceleração e crescimento, que se estruturam enquanto as duas principais características modernas, modificam as dinâmicas interpessoais na sociedade capitalista moderna.

A ideia central da revolução de 1789 foi a de rompimento com o passado. A decapitação de milhares de franceses não significou somente a morte das figuras que teriam explorado os indivíduos do terceiro estado, significou também a morte dos valores e interesses que orientavam o antigo regime. A destruição de valores implica na necessidade de consolidação de novas ideias e ideais. Nesse sentido, o capitalismo que se consolida pela ascensão, tem como base a renovação, a destruição criadora. “Tudo que é sólido se desmancha no ar, tudo que é sagrado será profanado” (Marx; Engels, 1999, 39), o rompimento com as estruturas do passado se consolidou enquanto tendência do capitalismo e adquiriu caráter benéfico. Nesse sentido, como aponta Rosa (2017), o binômio aceleração-crescimento se consolidou enquanto tendências do desenvolvimento da estrutura econômica.

As sociedades que se desenvolveram através do sistema capitalista são sociedades do crescimento. A fé no progresso enquanto perspectiva de futuro implica na necessidade de

crescimento das receitas. O fortalecimento da economia, que perpassa fundamentalmente o crescimento das produções, e o das instituições que possibilitem a ampliação das estruturas de produção, seriam os responsáveis por garantir avanços sociais - ampliação de direitos e melhoria na qualidade de vida - e o desenvolvimento tecnológico, na exata medida em que o capital, enquanto necessário para consolidação de políticas públicas, aumentaria. As transformações morfológicas que incidem nas sociedades modernas por conta dos avanços sociais e tecnológicos possibilitados pelo crescimento econômico, criam um quadro em que a necessidade de crescimento se relaciona com o período passado. Com populações e demandas - sociais e econômicas - maiores, o crescimento econômico se torna uma obrigação, e se constitui através de uma curva exponencial, onde a estagnação geraria crise.

Por conseguinte, a aceleração no sistema capitalista é fruto da perspectiva de que tudo deve acontecer da maneira mais rápida possível. Em um quadro valorativo em que o tempo está relacionado ao processo produtivo, ele se transmuta em dinheiro. O tempo, nesse sentido, se constitui enquanto bem escasso, e sua utilização deve ser maximizada. Além disso, as novas relações produzidas pela globalização, considerada aqui em seu sentido mais amplo, no que tange à interseccionalidade das relações sociais, que perpassam as migrações, e nesse sentido o intercâmbio de valores; dos processos produtivos, onde cada etapa da produção se constitui em uma região diferente; e do sistema financeiro, onde a compra e venda de produtos, recursos ou espaços podem ser feitas a milhares de quilômetros de distância, redimensionam os conceitos de tempo, limite e espaço. A velocidade das transformações, nesse sentido, se constitui de maneira cada vez maior, e bem como o crescimento, a redução da velocidade geraria crises.

O fato que se coloca, contudo, é que o binômio aceleração-crescimento se direciona ao indefinido. Se outrora a fé no progresso tecnológico fora defendido por ser capaz de promover um avanço que possibilitasse sanar as necessidades da vida cotidiana, agora o argumento é outro. Não se demanda acelerar em prol de objetivos definidos, mas somente “porque as coerções do sistema ao crescimento persistem” (Rosa, 2017, p.25). Nesse contexto, a liberdade fundamentalmente negativa que prepondera nas caleidoscópicas sociedades modernas, somado à obrigação de crescer e acelerar, afeta a concessão de direitos. A perspectiva de “sempre mais” faz com que justificativas relacionadas a discriminação culturalmente normatizada, a centralidade da liberdade do indivíduo e a validade dos diferentes valores, que convivem nas plurais sociedades modernas, fomentem nas populações a reivindicação de mais direitos.

Além disso, as constantes mudanças destrutivas promovidas pelo capitalismo globalizado, transformaram os valores e o próprio sistema produtivo. A base social fundamentada pela indústria metal-mecânica, que detinha as lutas políticas organizadas pelos partidos de massa e pelo relação indústria-sindicato, e possuía como perspectiva se constituir ao longo do território nacional, orientada pela glória da pátria, se modificou, dando espaço para uma economia baseada na indústria da informação e no setor terciário, precarizado, sem direitos e geralmente informal. Se o Estado nacional de 1930-1960 se propôs a consolidar direitos e mediar os conflitos entre capital e trabalho, a partir de 1970, com a sedimentação do hiperindividualismo, fruto de crises políticas, econômicas, as relações entre trabalhadores e empregadores, as disposições dos direitos, e as maneiras de lutar politicamente se transformaram.

A aceleração promovida pelo capitalismo globalizado estabelece um descompasso com o modo tradicional de fazer política, principalmente, em sistemas democráticos. O papel fundamental que a fala exerce nas assembleias gregas, e que por sua vez deveriam se reproduzir nos parlamentos modernos, de encontrar consensos, ou ainda, de buscar soluções que minimamente considerem as partes do conflito, perde força em um quadro de extrema volatilidade. Além disso, a burocracia advinda da racionalização das estruturas administrativas, estabelece uma necessidade das decisões passarem pelas instâncias do sistema, no intuito de formalizar a impessoalidade técnica. Portanto, tanto a estrutura administrativa moderna, quanto o modo de fazer política democrática necessitam de um tempo lento. No primeiro pela necessidade do cumprimento integral das normas, já no segundo pela necessidade do diálogo entre os atores dos conflitos.

As transformações promovidas pelo novo modelo produtivo e tecnológico destruíram valores, direitos e empregos. A velocidade requerida pelo sistema econômico moderno atropela multidões que não conseguem se adaptar às novas necessidades imputadas. Nesse contexto, as exponenciais ondas de desenraizamento - perda da estabilidade social, valorativa e econômica - promovem organizações corporativistas. A impossibilidade das transformações sociais se processarem na estrutura político-burocrática cria a necessidade das lutas por direitos ou pautas de reconhecimento se organizarem através de grupos ou movimentos sociais. A necessidade de constituir vínculos e raízes entre os atores sociais, próprio da condição de animal político do homem, se perpetua. Contudo, não mais através da religião, nem da família, nem do Estado, os grupos políticos formados na modernidade se estabeleceram através do vínculo entre iguais, justamente porque as tecnologias e ferramentas criadas possibilitam o contato entre indivíduos com as mesmas perspectivas e interesses.

O Caso brasileiro: Constituição e judicialização da política

No caso brasileiro, tratar a democracia demanda considerar as particularidades nacionais. O conceito de cidadão, bem como o funcionamento político democrático se constituíram de maneira difusa na trajetória nacional. A verticalidade das organizações político-administrativas consolidou a população enquanto grupo inerte, ou ainda, inimigo nacional. A concessão de direitos se consolidou ao longo de governos autoritários, onde o carisma e a tradição se estabeleceram enquanto modos de dominação predominantes. Ademais, a manipulação das massas nacionais através dos meios de comunicação e da retórica dos indivíduos, onde os políticos visam estabelecer uma relação de afinidade - de pautas e vivências - com o eleitorado, consolidam um sistema democrático que é menos orientado pelo funcionamento burocrático e formal das instituições, e mais coordenado pela utilização das emoções dos indivíduos como meio para alcançar fins eleitorais.

Os temas da relação social e o da ordem democrática devem ser abordados juntos quando se quer avaliar a questão da atividade política ou da organização de um Estado Nacional. Dado o passado escravocrata e a relação de descompasso que se estabelece entre as constituições, de inspirações liberais, e a realidade valorativa, discriminante e elitista, dos indivíduos, a condição étnico-racial é fundamental para compreender a busca pela identidade brasileira. Nesse sentido, a integração das classes populares na sociedade, perpassando pela sedimentação de direitos, que por sua vez, atuariam no sentido de mudar o comportamento dos atores e de suas configurações valorativas não foi realizada, justamente, porque o sistema escravocrata reificava as classes e impossibilitava a atuação política.

O fato que se coloca, contudo, é que a consolidação do Estado nacional brasileiro ao redor de uma estrutura latifundiária monocultural e escravagista não abriu margem para autonomização dos grupos sociais, e nesse sentido, para uma atuação significativa dos grupos sociais nos processos e decisões políticas. No caso da independência, o imperador que se consolidou era o representante e herdeiro direto da casa dinástica portuguesa. A necessidade de encontrar um governante capaz de unificar os interesses das elites nacionais, e de consolidar o antigo território colonial português, resultou na consagração de Dom Pedro II enquanto dirigente nacional. A população, nesse contexto, não participava das decisões políticas, eram, por sua vez, tomadas através dos interesses de algumas dezenas de oligarquias..

A proclamação da república, por sua vez, foi feita através de um golpe militar, sem apoio ou participação direta e efetiva das classes sociais. A instauração de um regime republicano e democrático acompanhou uma predominância das elites centenárias na estrutura política brasileira. O funcionamento do sistema democrático ao longo da primeira república se deu através das relações patrimonialistas e clientelistas entre as oligarquias regionais. A falta de incorporação das classes populares nos sistemas políticos e econômicos nacionais produziu um quadro em que as famílias e figuras que representavam o passado escravocrata nacional, permaneceram dando o tom das relações econômicas da nação. A falta de instância que possibilitassem a ascensão social - escolas, faculdades, indústrias - deixou a população à mercê dos poderes e influência das elites latifundiárias regionais.

Portanto, a condição democrática da primeira república invariavelmente pode ser questionada. A dinâmica democrática necessita de cidadãos escolarizados capazes de eleger racionalmente seus representantes, dentro de uma sociedade de massas. Contudo, em uma estrutura em que o poder das elites regionais determinam o resultado eleitoral, através da imposição do voto, concedendo benefícios ou por meio de ameaças, o método democrático não pode ser considerado válido. Não existiam instituições que verdadeiramente possibilitassem a mediação dos conflitos entre as classes sociais. Ao mesmo tempo, somente em aparência a primeira república possuía um *demos* expandido. Os interesses consagrados nas decisões políticas eram de uma classe política restrita e centenária, que determinaram, cuja importância na estrutura econômica data do período colonial.

Já na década de 1930, Vargas estabeleceu o Estado enquanto arauto da modernização, unificando pautas e modernizando o país. No início da década, a constituição de 1934 delimitou as lógicas germinais para o estabelecimento de uma organização democrática nacional. Foram criados uma justiça eleitoral, uma lei sindical, e foi ampliado o sufrágio, abrindo para uma maior população participar, ao mesmo tempo que concedia direitos e meios para se organizar. Contudo, a concessão desses direitos se estabeleceu mais enquanto privilégios de determinados grupos, do que propriamente enquanto direitos da população nacional. O sistema corporativista implementado, organizando a sociedade em repartições delimitadas, possibilitava a concessão governamental de direitos específicos de acordo com cada grupo social. Ou seja, as transformações da estrutura política relacionou a posição do trabalhador na sociedade aos direitos que esse indivíduo possuía.

Com o fim da ditadura e a redemocratização no início da década de 80, o humor nacional, aliado a politização das classes após anos de repressão de direitos políticos e civis, favoreceram a constitucionalização de regras que incorporassem minorias e que se

propusessem a modificar a desintegrada realidade nacional. Nesse sentido, a proposição constitucional de estabelecer os indivíduos como cidadãos, aliada à emergência da força dos movimentos sociais na modernidade, consolidou uma constituição repleta de particularidades. A assembleia nacional constituinte (ANC) de 1987 foi organizada de maneira descentralizada. Através das comissões e subcomissões, a participação dos grupos de pressão e da população em si, influenciou diretamente nas áreas de interesse, e conseqüentemente na elaboração das normas.

Em contextos democráticos, o cidadão necessita de uma educação que possibilite a compreensão de seu papel na sociedade, e do modo como os conflitos políticos se desdobram. Portanto, a especificidade e as pautas colocadas em destaque pela constituição de 88 ocorreram por motivos endógenas e exógenas ao processo. A fidelidade partidária da bancada minoritária da esquerda, aliado à posição de Mário Covas enquanto líder progressista dentro do, majoritariamente, conservador PMDB, possibilitou, como aponta Costa (2017), o êxito de muitas propostas desenvolvidas pelo bloco progressista. Além disso, a descentralização da ANC deu margem para uma atuação direta de movimentos e grupos sociais em suas pautas específicas, congregando muitas reivindicações das classes populares.

O Brasil se constitui em um quadro extremamente elitista, em que a participação nas dinâmicas político e econômica estavam restritas às oligarquias centenárias, consolidadas através da monocultura latifundiária escravista. Portanto, as pautas progressistas implementadas ao longo da ANC de 87, consolidou a promulgação de uma constituição que traz em seus textos pautas e promessas de uma democracia mais igualitária, firmando a população enquanto cidadãos possuidores de direitos e deveres. A pluralidade das reivindicações dos grupos nacionais delimitaram um alto grau de especificidade das normas, ou seja, as diversas pautas nacionais - que se modificam ao longo do vasto território - foram tomadas amiúde. Contudo, as promessas constitucionais não conseguem ser implementadas imediatamente, porque o direito à saúde, água, ou educação, possuem diversos significados.

Portanto, o papel do judiciário no caso nacional é particular por conta da normatividade constitucionalizada em 88. O judiciário, em sua gênese federalista, tinha o papel de aplicar a lei em conflitos individuais. A atuação desse poder, quando invocado, seria no sentido de restabelecer a ordem social, nesse caso, as decisões dos juizes valeriam somente para os grupos ou pessoas envolvidas no conflito. Contudo, o dinamismo e velocidade das transformações sociais, aliados às particularidades da constituição brasileira, produziu um quadro em que a atuação do judiciário é ampliada, extrapolando a condição de solucionador de conflitos pontuais. A indefinição das normas relacionadas à concretização

dos direitos prometidos, requiere uma mediação que esclareça e garanta o significado constitucional de determinado direito. Para que isso seja feito, portanto, é necessário uma mediação da instituição que seja determinada através dos critérios de justiça elaborados nacionalmente.

Em sociedades de massa, em que a volatilidade das transformações acontece de maneira cada vez mais veloz, os conflitos que chegam ao poder judiciário são cada vez mais complexos. No caso brasileiro, a invocação do judiciário pode ser feita em casos em que os direitos sociais são violados. Nesses casos, as decisões tomadas por esse poder passam pela interpretação dos ministros, sobre aquilo que é o verdadeiro significado do direito elaborado na constituição. Nesse sentido, as interpretações dos juízes produzem um novo significado para tais direitos, logo, essa decisão passa a valer para a totalidade de conflitos relacionados a determinado tema. De certa forma, tal atuação dá a possibilidade do poder judiciário criar novas normas, por meio de seu ampliado poder constituinte difuso, papel de responsabilidade do poder legislativo. Além disso, as leis promulgadas pelo parlamento podem ser interpretadas como inconstitucionais pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como as medidas provisórias elaboradas pelo executivo.

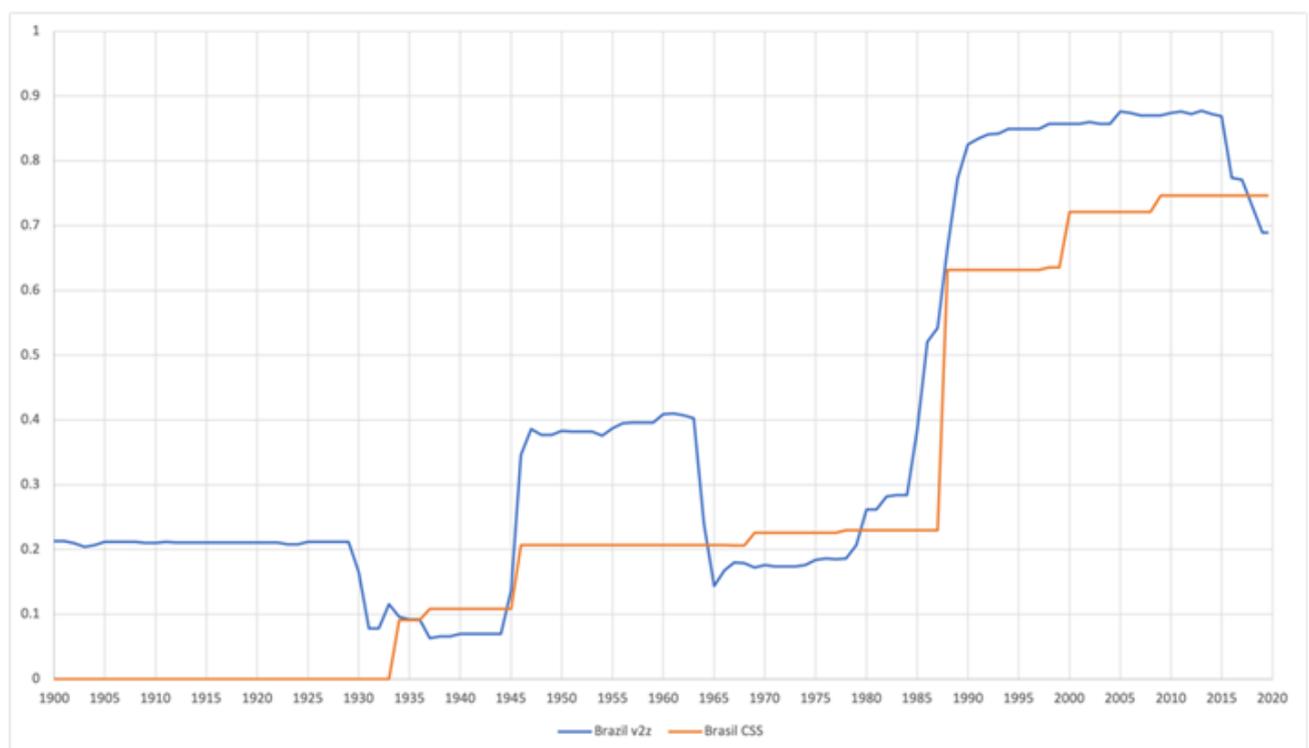
Ou seja, o judiciário, enquanto poder que aplica a regra, na sociedade brasileira passa a ter outras atribuições, consagrando uma judicialização da política. A possibilidade de controlar a constitucionalidade das normas promulgadas, e a condição de intérprete constitucional, determina uma nova maneira de reivindicar por direitos, e nesse sentido, de participar dos conflitos políticos. A dificuldade das transformações sociais serem processadas pelos meios democráticos tradicionais é geral. As transformações provocadas pela estruturação de uma novo modelo de produção redimensiona a disposição dos direitos na sociedade, anteriormente relacionados à posição do trabalhador. Nesse contexto, a representação dos interesses da população que deveriam ser feitas pelos representantes eleitos no poder legislativo, se deslocam para uma reivindicação ao poder judiciário, estruturando um modo de atuação política mais direta, que não necessita passar pela aprovação dos parlamentares, que em larga medida votam de maneira conservadora, no sentido de não gerar descontentamento para as bases de apoio dos partidos de centro.

Direitos sociais e qualidade democrática no Brasil

Argumentamos que, no Brasil, o processo de reconhecimento de direitos sociais e econômicos respondeu a janelas de oportunidade, sendo incorporados ora por obra de

governos autoritários, que buscavam consolidar o controle do conflito capital-trabalho, ora na esteira de um processo mais abrangente de transição democrática. O Gráfico 1, abaixo, ilustra (1) a pontuação social da ordem constitucional vigente no país, em cada ano, desde 1900, por meio do *Constitutional Social Score*, um índice do *Constitutional Social Score Model* (CSSM), que traduz a pontuação agregada de sete grupos de direitos sociais e econômicos; (2) a evolução do qualidade da democracia, medido pelo índice “poliarquia_v2z”, criado pelo projeto *Varieties of Democracy*, que considera variáveis relacionadas aos critérios poliárquicos definidos por Robert Dahl (Dahl 2008).

Gráfico 1: CSS e v2z, Brasil (1900-2020)



Fonte: elaborado pelos autores, por meio de dados do CSSM.

Os direitos sociais e econômicos no Brasil foram constitucionalizados de forma progressiva desde 1934. Este primeiro período de reconhecimento corresponde aos governos autoritários de Vargas e fazem parte do seu projeto de controle dos conflitos de trabalho. Já o segundo salto, em termos de reconhecimento de direitos, coincide com e ilustra o período do Welfare State Keynesiano, que comentamos na primeira seção deste artigo.

A queda na qualidade democrática em razão do golpe de 1964 não importou em uma queda no reconhecimento de direitos sociais, mas o contrário: enquanto direitos políticos e

civis eram violados, os direitos sociais e econômicos não apenas eram mantidos, como ampliados. Isso demonstra como, na história brasileira, a concessão de direitos teve o condão de controle dos conflitos e alienação de classes.

A Constituição de 1988, por sua vez, significou, de uma só vez, um enorme salto em termos de qualidade democrática e de reconhecimento de direitos sociais e econômicos. Se, por um lado, instituições democráticas, desmanteladas pelo regime autoritário-burocrático dos militares, foram restabelecidas e aperfeiçoadas, por outro, houve um importante avanço no sentido do reconhecimento dos direitos sociais universais, superando um legado de cidadania regulada que caracterizava a marcha de direito no país até então. Contudo, nossa hipótese, qual seja, a de que o judiciário tomou para si prerrogativas tradicionalmente exercidas pelo Legislativo, sobretudo, em um cenário crescente de ociosidade do Congresso em regulamentar pautas que importem, seja na elevação de gastos públicos, ou na negação serviços públicos, ainda merece ser investigada. Por um lado, é certo que as cortes constitucionais, não sendo diferente o caso do Supremo Tribunal Federal, possuem o dever de serem guardiãs da constituição. E, assim sendo, diante da omissão do Legislativo, se veem no dever de assegurar a efetividade das normas constitucionais, o que, em uma constituição programática, ou mesmo dirigente, como a brasileira, levanta questionamentos de ordem de legitimidade democrática. Este debate tem recebido cada vez mais atenção da opinião pública e é provável que, malgrado a importância do impeachment da presidente Dilma Rousseff, parte da queda observada na variável sobre a qualidade democrática, a partir de 2015, se relacione com a elevada judicialização da política.

Considerações finais

Portanto, as lutas e conflitos políticos se transformam ao longo da trajetória democrática. O funcionamento grego se constituía em um grupo muito restrito, fato que possibilitou uma participação direta nas tomadas de decisões, onde a fala se consolidou enquanto necessária para a atuação política. A concretude das estruturas sociais estabelecia a participação política enquanto um privilégio. Os cidadãos gregos possuíam vínculos com o território e com a comunidade monumentais. Ele era a representação da luta e da conquista realizada pela guerra, ela o complemento do *zoon politikon* aristotélico. O indivíduo só poderia vir a ser através na relação com o outro, portanto, a comunidade representava parte do indivíduo grego.

Contudo, o consenso moral e político estabelecido ao redor da igualdade e da liberdade fizeram emergir a participação das massas nos sistemas políticos modernos. A participação na política através das instituições do sistema democrático - partidos políticos e sindicatos - possibilitou a participação de um número maior de indivíduos, expandindo a quantidade de cidadãos presentes dentro das comunidades políticas. Entretanto, ao mesmo tempo que a globalização possibilitou o contato direto, através das redes de comunicação, entre indivíduos com perspectivas semelhantes, a aceleração social produziu uma intensa fragmentação das identidades coletivas. As conclusões dos conflitos políticos dos antigos levavam a um benefício da comunidade política. Já nos conflitos modernos, os temas em pauta estão relacionados a identidades e interesses particulares dos grupos sociais, que acabam fragmentando as lutas políticas.

Logo, quando essas reivindicações por reconhecimento de direitos específicos chegam ao parlamento, se forma uma dificuldade profunda desses temas serem aprovados. A velocidade exponencial das transformações sociais contrastam com a velocidade das tomadas de decisões nos sistemas democráticos. A burocracia, necessária para conferir legitimidade aos processos administrativos, e a deliberação, fundamental para o exercício político dentro das assembleias democráticas, necessitam de um tempo que entra em descompasso com a velocidade do mundo globalizado. As reivindicações expressas pelos movimentos sociais se relacionam diretamente com os valores dos grupos reivindicantes, portanto, pautas acerca de identidades de gênero, religiosa ou étnica, dificilmente encontrarão consensos entre os representantes da nacionais.

Nesse contexto, o que nos propusemos a apresentar é que ao mesmo tempo em que houve a fragmentação dos temas em debate, e uma conseqüente transformação nos modos de lutar por direitos, ocorreu uma melhora na qualidade democrática. No caso brasileiro, a indefinição das leis e dos significados dos direitos geraram uma ampliação da área de atuação do judiciário, que por sua vez passou a exercer papéis legislativos. Aqui, portanto, a implementação de temas identitários na agenda nacional paulatinamente deixa ocorrer através da representação partidária, e começa a se organizar através da invocação do judiciário. Assim, as violações de direitos sociais e as lutas por reconhecimento identitário se estruturam sob a égide do cumprimento das promessas constitucionais.

Referências Bibliográficas

- ARANTES, Rogério Bastos. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line e ANGELL, Alan. The judicialization of politics in Latin America. Nova York: Palgrave MacMillan, 2005.
- BERLIN, Isaiah. (1957), “**Two concepts of liberty**”. Original dictation (A)”. Disponível em: <http://berlin.wolf.ox.ac.uk/published_works/tcl/tcl-a.pdf>. Acesso em: 10 Nov. 2023.
- CITTADINO, Giselle. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de Poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os três Poderes no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- Costa, Lucas Nascimento Ferraz. 2023. **Constitutional Social Score Model (CSSM) - Guidebook** 1–145. Disponível em <<https://sites.google.com/view/datacons/cssm-constitutional-social-score-model?authuser=0>>.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale. 2008
- Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- Nascimento Ferraz Costa, Lucas. Os lobbies no processo constituinte 1987-88 / Lucas Nascimento Ferraz Costa. 2017
- OFFE, C. A democracia partidária competitiva e o “welfare state keynesiano”: fatores de estabilidade e desorganização. In. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- Platão, A República. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.
- ROSA, Hartmut. **Contra a invisibilização de um “poder fatídico”: apelo à renovação da crítica do capitalismo**. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, v. 49, 2017.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- WEBER, Max. A Política como Vocação. In: WEBER, Max. Ciência e Política, Duas Vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.