

A CONCRETIZAÇÃO DO PACTO SOCIAL NO INTERIOR DO DISCURSO HETEROGENEIZANTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: LUTA, PARTICIPAÇÃO E REIVINDICAÇÃO POPULAR

THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL PACT WITHIN THE HETEROGENIZING DISCOURSE OF THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION: STRUGGLE, PARTICIPATION AND POPULAR DEMANDS

Amanda Corrêa Pinto¹

RESUMO:

O presente trabalho visa trabalhar o instituto da arbitragem na execução fiscal no Brasil e as formas de resolução de este texto discute a evolução das teorias políticas, desde o Iluminismo até a atualidade, com foco no contratualismo e seu impacto nas constituições brasileiras. Ele destaca que as teorias de Hobbes, Locke e Rousseau foram fundamentais para a formação do pensamento político moderno, mas também critica a maneira como essas ideias foram usadas para justificar a exclusão social no liberalismo burguês do século XIX.

Palavras-chave: contratualismo; liberalismo burguês; welfare state; welfare state; constituição de 1988; direito à participação

ABSTRACT:

The present work aims to work on the institution of arbitration in tax enforcement in Brazil and the forms of resolution. This text discusses the evolution of political theories, from the Enlightenment to the present, with a focus on contractualism and its impact on Brazilian constitutions. He highlights that the theories of Hobbes, Locke and Rousseau were fundamental to the formation of modern political thought, but he also criticizes the way in which these ideas were used to justify social exclusion in 19th century bourgeois liberalism.

Keywords: contractualism; bourgeois liberalism; welfare state; welfare state; 1988 constitution; right to participation

1. INTRODUÇÃO

No final do século XVIII, a ascenção do Iluminismo e a queda do absolutismo levaram os filósofos a buscarem explicações sobre a humanidade e a vida em sentido lato, resultando na criação de diversas teorias capazes de solucionar os conflitos e as guerras sociais existentes. Nesse

¹ amanda.correa@famaz.edu.br.



contexto, a teoria política moderna ancorou-se com maior intensidade no contratualismo, a partir das teorias de Hobbes, Locke e Rousseau. No entanto, é preciso que se repense a função desempenhada por estas teorias no período medieval e seu impacto nas Constituições brasileiras, até o advento da Carta Política de 1988.

Em que pese a ideia de um grande pacto social, originado de um suposto contrato fundante do poder do Estado, seja propagada e atraente, essa simpatia é apenas atraente. Pouco se fala sobre a forma como as concepções liberais burguesas do século XIX embasaram-se nas premissas do contratualismo clássico para delimitar o Estado legalmente às necessidades do mercado, desenhandando pactos políticos artificiais, cujo objetivo era silenciar qualquer possibilidade de dissenso, deslegitimando as tensões eventualmente existentes e, consequentemente, os espaços de divergência.

Como era de se esperar, a sociedade salarial e suas contradições suscitaram lutas sociais e diversas críticas acadêmicas, o que trouxe à tona a ideia de reforma social dos Estados capitalistas, gestando as primeiras noções do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social). No Brasil, somente a partir da Constituição de 1988 é que a ideia de pacto social foi concretizada, a partir do atributo pluralista da Carta Cidadã, que sufragou, sobretudo, o direito à participação, pilar do Estado Democrático de Direito. A participação, vista a partir da perspectiva instrumental, ganhou contornos ainda mais relevantes no contexto de um novo tipo de *litigation* no Brasil, formado por um grupo de ações com atributos especiais: os chamados processos estruturantes.

Parte-se da ideia de que os segmentos populacionais afetados devem contribuir na construção da decisão, na medida em que colaborarem para o alcance do resultado material pretendido, o que consentemente auxilia na pavimentação de um processo mais democrático. Sobretudo no cenário pandêmico, o direito à participação nos processos estruturantes foi potencializado pelo uso da tecnologia, como foi o caso da tragédia de Brumadinho/MG, em que as famílias atingidas participaram ativamente da criação de políticas públicas aptas a reconstruir suas vidas após o desastre.

Feitas essas considerações introdutórias, é importante destacar que o problema que norteia a presente pesquisa consiste em responder o seguinte questionamento: de que modo a ideia de pacto social foi concretizada a partir da Constituição de 1988, considerando-se



sobretudo o direito à participação, característico de uma Carta Política universalizante e pluralista?

Nesse sentido, a primeira seção tem como enfoque investigar de que forma as teorias contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau, alicerçantes da teoria política moderna, representaram, no seio do liberalismo burguês, um pacto de exclusão.

Já a segunda seção objetiva analisar de que modo as noções de contratualismo e *Welfare State* foram desenhadas nas Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, para então serem consolidadas na Carta Cidadã de 1988.

Por fim, a terceira seção busca verificar como a ideia de pacto social foi, efetivamente, consolidada na Constituição de 1988, sobretudo com base no direito à participação, trazendo ainda a perspectiva participativa no âmbito dos processos estruturantes.

Pretende-se responder ao problema de pesquisa proposto utilizando-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa. Para tanto, serão utilizados como instrumentos de coleta de dados o levantamento bibliográfico e documental.

2 A INFLUÊNCIA DO CONTRATUALISMO LIBERAL BURGUÊS E SEUS REFLEXOS NA TEORIA POLÍTICA DO SÉCULO XVIII

Com a ascenção do Iluminismo e a consequente derrocada do absolutismo no final do século XVIII, as transformações sociais ocorridas nesse período levaram os filósofos a buscarem explicações sobre a humanidade e a vida social em sentido *lato*, o que resultou na criação de diversas teorias, no intuito de solucionar os conflitos e as guerras sociais existentes. Outro ponto que ocupou parte das discussões filosóficas na Idade Moderna foi a justificação racional para a existência das sociedades humanas e a criação da figura do Estado (SANTOS; HENICH, 2022).

De acordo com Cotrim (2006, p. 276), essa questão suscitou algumas dúvidas entre os pensadores da época, entre as quais: 1) Qual é a natureza do ser humano?; 2) Qual é o seu “estado natural”? e 3) Como explicar a existência do Estado e como legitimar seu poder?. Para a primeira e a segunda pergunta, os pensadores acabaram concludo que os homens são, naturalmente, livres e iguais. Para a terceira, deduziram que, se todos são, por natureza, livres e iguais, em dado momento, precisariam abdicar dessa liberdade e estabelecer entre si um pacto social, o qual teria dado origem ao Estado (ou à sociedade civil).



Nessa toada, a resposta para tais questionamentos levou os filósofos iluministas da Idade Moderna às concepções de “estado de natureza” e “Estado Civil”. Dentre as principais contribuições do Iluminismo, destaca-se uma das mais influentes correntes no cenário da Teoria Política: o contratualismo, com ênfase às teorias contratualistas de Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778) (SANTOS; HENICH, 2022).

Para Hobbes, primeiro grande pensador contratualista, o homem, embora convivendo em sociedade, não possui instinto natural de sociabilidade, como afirmara Aristóteles (CHAUÍ, 2020). Segundo o autor, cada homem encara o próximo como um concorrente a ser dominado, logo, a consequência lógica dessa guerra infundável entre os homens em estado de natureza é um permanente “estado de guerra de todos contra todos”. Daí dizer-se que “o homem é lobo do próprio homem”. Para conviverem em paz, seria necessária a imposição de uma ordem política superior capaz de limitar e controlar a violência natural: a criação artificial da sociedade política, administrada pelo Estado. Essa articulação seria possível por meio da criação de um contrato, pelo qual cada um transfere seu poder de governar a si próprio para um terceiro, o Estado, conhecido em sua obra como “Leviatã” (WEFFORT, 2001, p. 53).

Já em Locke, o estado de natureza refere-se a uma condição na qual, em razão da ausência de uma normatização geral, cada homem seria juiz de sua própria causa, o que levaria ao surgimento de problemas nas relações sociais. No intuito de evitá-los é que o Estado seria criado, com a finalidade principal de garantir a segurança dos indivíduos e seus direitos naturais, como a liberdade e a propriedade privada, que na concepção lockeana, assume uma gênese divina. Grosso modo, pode-se dizer que o pensamento filosófico de Locke atende aos interesses da burguesia, a qual se vê até mesmo superior à nobreza. Para o autor, o Estado seria uma criação do homem decorrente da divisão social do trabalho, a fim de garantir a propriedade privada dos atores sociais (CHÂTELET; DUHAMEL; KOUCHNER, 1990).

Por sua vez, Rousseau apregoa que tudo o que é moldado pelas mãos do Criador da Natureza é bom, mas acaba se degenerando pelas mãos do homem, postulado que deu origem à noção de que o homem nasce bom por excelência, mas a sociedade o perverte. Desse modo, ao contrário de Hobbes e Locke, o filósofo glorifica os valores da vida natural



e ataca os vícios da sociedade humana, como a corrupção e a avareza. Exalta a liberdade que o homem selvagem teria desfrutado na pureza do seu “estado natural”, face ao artificialismo e à falsidade da vida civilizada. Na perspectiva rousseniana, cada cidadão social somente deve obediência ao poder político se este poder, de fato, representar a vontade geral do povo, que é a fonte legítima da soberania do Estado (SANTOS; HENICH, 2022).

Inegável, portanto, que a teoria política moderna assentou-se com maior enfoque a partir da teoria contratualista, que impôs limites à ação dos Estados, até então dominados pelas lanças do absolutismo e pelos privilégios na nobreza. Mas é preciso que se repense a função dessas teses contratualistas no interior do medievo e seu impacto no contratualismo brasileiro até o advento da Constituição de 1988. No ocidente, a terra, a Igreja Católica e a Europa representavam naturalmente as crenças e os valores que deveriam ser compartilhados por todos, homogeneizando toda possibilidade de discordância e, assim, dissolvendo qualquer hipótese de pluralismo (GONÇALVES, 2006).

Acontecimentos como as Grandes Navegações, as novas descobertas do Universo (que retiraram a primazia cósmica da Terra) e a Reforma Protestante, por exemplo, foram episódios históricos que, gradativamente, destruíram a unidade que predominava na cultura ocidental do Velho Mundo. Desse modo, ainda sob a égide do Estado Absolutista, Hobbes já contornava o desenho de um pacto político artificial, cuja finalidade era silenciar o dissenso, em nome de um suposto contrato fundante do poder do Estado (GONÇALVES, 2006).

A despeito da visão tradicional do contratualismo, enquanto teoria apta a impor a ordem, a partir da celebração de um pacto social, é preciso que se atente aos ideais econômicos que serviram-lhe como base. Nesse sentido, Faleiros (1991, p. 11) assevera que as concepções liberais burguesas do século XIX se embasaram nas premissas do contratualismo clássico para delimitar o Estado legalmente às necessidades mercadológicas. A autora aponta que pouco tempo antes, inclusive, Adam Smith publicara a obra a *Riqueza das Nações*, na qual pregava a doutrina do *laissez-faire* (deixe fazer), que defendia a não-intervenção estatal no domínio econômico. Para Smith, somente os capazes, os inteligentes, prosperariam num regime concorrencial. Logo, os indivíduos eram considerados culpados de sua realidade, com base em uma ideologia pautada em critérios morais, como se a divisão de classes fosse um fenômeno natural e não resultado do tipo de produção existente.



Nesse passo, as teorias de Locke e Rousseau adequaram-se bem ao papel absenteísta confiado ao Estado pelo mesmo liberalismo. A tese lockiana, principalmente, não concretizava na prática a metáfora política de um grande pacto social. Conforme já aduzido, o pensamento de Locke, também ancorado na ideia de um grande pacto inaugural e, portanto, fundante do poder do Estado, defendia a boa vida do estado de natureza, ameaçada tão somente pela insegurança no exercício da propriedade privada. Tomando de empréstimo as palavras de Gonçalves (2006), descortinava-se ali um contrato de proprietários, ou melhor: um Estado para proprietários.

De outra banda, ainda mais significativa para o liberalismo é a teoria de Rousseau que, em última instância, deslegitima as tensões eventualmente existentes e, consequentemente, os espaços de divergência, tudo por meio da representação política do contrato social, visto como a virtude cívica enquanto vontade de todos. Na visão do filósofo, o pacto social, ao invés de destruir a igualdade natural, a substitui por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer por desigualdade física entre os indivíduos, que, sendo desiguais na força ou no gênio, tornariam-se iguais por convenção e direito (ROUSSEAU, 1973, p. 45).

Daí dizer-se que a argumentação contratualista clássica representou, no seio do liberalismo burguês, um pacto de exclusão. Segundo Santos (1999, p. 34), o contrato social se pauta em critérios de inclusão que, ao mesmo tempo, são critérios de exclusão, sendo possível falar em três critérios principais. O primeiro é a inclusão apenas de pessoas e associações no contrato social. A natureza é excluída do pacto, e é significativo a este respeito que o que está antes ou fora dele se intitule estado de natureza. Portanto, a única natureza que conta é a humana. Toda outra natureza ou é ameaça ou é recurso. O segundo critério é o da cidadania territorialmente fundada, ou seja, somente os cidadãos integram o contrato social. Mulheres, estrangeiros, imigrantes e minorias étnicas são dele excluídos. O terceiro e último critério é o do comércio público dos interesses. Somente os interesses exprimíveis na sociedade civil são pauta contratual. Portanto, a vida privada, os interesses pessoais e o espaço doméstico estão excluídos do pacto.

Somado a isso, as teses contratualistas forneceram importante aporte à teoria moderna, ou seja, a noção de corpo político preencheu as teorias oitocentistas dos Estados liberais burgueses. As diferenças pessoais, as contradições e o pluralismo eram vistos como



empecilhos à harmonia do todo. Nesse contexto, Agamben (2002, p. 130) ressalta que sendo o *corpus* o novo sujeito da política, a democracia moderna surge propriamente como reivindicação deste *corpus*. Se é verdadeira a recíproca de que a lei precisa, para sua vigência, de um corpo, a democracia responde a esse anseio obrigando a lei a tomar sob seus cuidados este corpo. Logo, a metáfora hobbesiana do Leviatã, cujo corpo é a junção dos corpos de todos os indivíduos, deve ser interpretada sob esta luz.

Percebe-se, portanto, que as teorias contratualistas, a partir de suas premissas homogeneizadoras e, ao mesmo tempo, excludentes, colaboraram para uma fundamentação legal e política descomprometida com os ideais do pluralismo e da diversidade. Mencione-se também o fato de que a percepção de Estado que daí despontou vincou-se em uma pseudoneutralidade econômica que indiretamente, deslegitimou a possibilidade de um pacto político pensado sob o enfoque dos direitos sociais. Desse modo, a sociedade salarial e suas contradições suscitarão lutas sociais e diversas críticas acadêmicas, o que trouxe à tona a ideia de reforma social dos Estados capitalistas, gestando as primeiras noções do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), visto como um grande pacto social (GONÇALVES, 2006).

Sobre esse ponto, nos debruçaremos na próxima seção, abordando ainda de que forma o contratualismo e o *Welfare State* foram tratados antes da CRFB/88.

3 OS DESENHOS NORMATIVOS DO CONTRATUALISMO E DO WELFARE STATE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PRÉ-1988

Uma das correntes teóricas que mais teceu críticas ao modelo liberal de Estado, sugerindo a instituição de princípios programáticos de direitos sociais pelos Poderes Públicos, foi o keynesianismo. Para Keynes (1984, p. 116), o liberalismo é um modelo que não leva em consideração os custos da luta, mas tão somente os lucros do resultado final. O autor faz a seguinte analogia: se o objetivo é escolher as folhas dos galhos mais altos, a maneira mais provável de alcançá-lo é deixar que as girafas com os pescoços mais longos façam morrer à míngua as de pescoço mais curto. Essa concepção fecundou a ideia inicial do *Welfare State*, como um grande pacto social.

A própria aliança inter-classes de crescimento-segurança tem como base teórica o keynesianismo, pois este ensina que cada classe deve levar em conta os interesses da outra: os trabalhadores, a lucratividade, porque somente o lucro e o investimento poderão gerar e garantir emprego; os empreendedores, os salários e as despesas relativas ao Estado de Bem-Estar Social, pois são eles que manterão a demanda e uma classe operária saudável (OFFE, 1984, p. 373-374).

Para Esping-Andersen (1995, p. 73), o *Welfare State*, enquanto produto do pós-segunda guerra, significou a luta pela reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, representou o abandono da lógica pura do mercado, em favor da exigência da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania. Moralmente, significou a defesa dos ideais de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, inseriu-se como parte de um projeto de reconstrução nacional: a democracia liberal, contra os arbítrios do facismo e do bolchevismo. Desse modo, vários países se intitularam *welfare states*, mas por promoverem uma integração social nacional do que por assim designarem suas políticas sociais.

Válido destacar que a formalização jurídica do Estado de Bem-Estar Social, no interior de constituições programáticas, não representou garantia de eficácia do pacto keynesiano. É que tanto o pacto político liberal burguês quanto o pacto social do *Welfare State*, pensado enquanto dirigismo estatal, não conseguiram vislumbrar e discutir os espaços de tensão existentes na sociedade, o que também pode ser visto nas estruturas liberais burguesas do início da historiografia brasileira (GONÇALVES, 2006).

No Primeiro Império, por exemplo, embora o poder político, quase absolutista, convivesse com uma sociedade altamente diversificada, a simbologia da homogeneização marcou fortemente o país, a partir da figura centralizadora do monarca naquele período histórico. Embora o Imperador não governasse diretamente e por si mesmo, cingindo-se à Constituição e às formas do sistema parlamentar, o poder praticamente pertencia a ele, uma vez que estava em suas mãos o fazer e o desfazer o ministro. Só havia um meio de governar: em conformidade com o Monarca. Opor-se a ele, aos seus planos e à sua política era renunciar ao poder (NABUCO, 1997, p. 1086).

Portanto, nesse período, a própria simbologia liberal burguesa encontrava dificuldades de visualização no interior do constitucionalismo brasileiro, tendo em vista que



a centralização de poderes na figura do Imperador afastava-se até mesmo do paradigma da vontade geral buscada no pacto rousseuniano. A própria Constituição de 1824, outorgada por Dom Pedro I, foi antecedida por uma Assembleia Constituinte, diante da qual o Monarca imediatamente advertiu: “Espero que a Constituição que façais, mereça minha real aprovação”. Aqui, não se podia falar em pacto constitucionalmente, já que a ideia de poder enquadrando relação encontrava-se inteiramente aniquilada (GONÇALVES, 2006).

Do mesmo modo, a Proclamação da República e a posterior proclamação da Constituição de 1891 não conseguiram romper o espectro do autoritarismo institucional. Cite-se, como exemplo, a revolta liderada por João Cândido, rechaçando a pena corporal na Marinha. Embora o açoite na Armada tivesse sido banido no segundo dia da República, pelo decreto nº 3, de 16 de novembro de 1889, a pena continua em vigor em todos os navios de guerra e no Batalhão Naval. Em que pese as penas cruéis tivessem sido formalmente extintas desde a Constituição Imperial, centenas de marujos tinham suas carnes retalhadas a chibata (MOREL, 1979, p. 57).

Até o período da República Velha (ou Primeira República), a questão dos direitos sociais era inexistente. Nas áreas rurais, as práticas coronelistas obrigavam a subserviência dos homens e mulheres aos donos de fazendas que, em troca de concessões materiais mínimas, como auxílio a órfãos, doentes e viúvas, exigiam máxima fidelidade e protindão. Nas cidades, alguns poucos operários, principalmente nas fábricas e no comércio, se mobilizavam para ter suas profissões regulamentadas e, via reflexa, adquirirem direitos sociais. Nesse cenário, portanto, não há que se falar em pacto constitucional e tampouco em dimensões do *Welfare State* (GONÇALVES, 2006).

Do mesmo modo, o contexto da Revolução de 1930 e a posterior promulgação da Constituição de 1934 não deram início, no Brasil, à construção de um pacto social reformista, nos moldes keynesianos, mas à formação de uma espécie de cidadania regulada. Explica-se: a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público consubstanciaram três parâmetros para a conceituação de cidadania. Os direitos dos cidadãos passaram a ser vistos como resultado dos direitos das profissões, as quais só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico probatório do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional, símbolo não somente da evidência trabalhista, mas do nascimento cívico (SANTOS, 1887, p. 69).

Já as Constituições de 1937, 1967 e 1969, elaboradas em ambientes ditoriais e, portanto, distantes do ideal democrático, possibilitador de espaços de tensão e luta, embora previssem alguns direitos sociais, simbolizavam muito mais instrumentos normativos à serviço do Estado e do Poder

Executivo do que propriamente um pacto constitucional ensejador da conquista de direitos. Ao invés de servir à limitação do poder, as Constituições aqui representaram ferramentas para estabilizar e perpetuar a intervenção dos governantes detentores do poder político (LOEWENSTEIN, 1987, p. 218).

Importante rememorar que, antes da Carta Política de 1988, a Constituição de 1946 foi a que, normativamente, trouxe mais possibilidades democráticas. Ainda assim, apresentou pouca efetividade quanto aos direitos sociais, pois os espaços de tensão e luta ali abertos encontraram dificuldades, tanto em virtude da baixa participação popular, quanto em razão da instabilidade institucional do período de sua vigência. Dos quatro presidentes eleitos, apenas dois concluíram seus mandatos: Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek (GONÇALVES, 2006).

A partir das análises aqui brevemente realizadas, pode-se perceber que as Constituições anteriores a 1988 não podem ser encaradas como pactos possibilidadores das manifestações de diversidade, ao revés, aproximaram-se mais de uma integração e homogeneidade institucional reforçada. Desse modo, o constitucionalismo brasileiro foi pautado, durante longos anos, no paradigma liberal burguês de corpo político, avesso às diferenças e ao pluralismo, encarados como obstáculos à harmonia social (GONÇALVES, 2006).

Ocorre que a partir de 1988, os direitos fundamentais receberam destaque topográfico, passando a ocupar o extenso Título II e não mais os escanteados últimos capítulos da Magna Carta. Sua positivação no início do texto constitucional introduziu maior rigor lógico, na medida em que os direitos fundamentais agora passaram a consubstanciar parâmetro hermenêutico, irradiando seus valores axiológicos por toda a ordem infraconstitucional, como o pluralismo e o direito de participação (SARLET, 2012, p. 67).

A própria terminologia “direitos e garantias fundamentais” constituiu inovação, tendo em vista que as Constituições anteriores utilizavam a denominação anacrônica “direitos e garantias individuais”, em descompasso com a evolução recente do Direito Constitucional e Internacional. Não obstante, a previsão dos direitos sociais em capítulo próprio ressaltou incontestavelmente sua condição de autênticos direitos fundamentais, já

que nas Cartas anteriores estes se encontravam previstos no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes reconhecido mero caráter programático (SARLET, 2012, p. 68).

A formação do catálogo de direitos fundamentais na Constituição de 1988 foi resultado de um amplo processo de discussão viabilizado com a redemocratização do país após mais de vinte e um anos de Ditadura Militar. A relevância atribuída a estes direitos, o reforço do seu regime jurídico e a configuração do seu conteúdo são resultado da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas, ao regime restritivo e aniquilatório das liberdades fundamentais vivenciado no período ditatorial, a exemplo do que aconteceu com as diversas Constituições do segundo pós-guerra (SARLET, 2012, p. 63).

Traçando-se um paralelo com o direito constitucional positivo anterior, constata-se, já numa primeira leitura, a existência de um apanhado de inovações significativas na seara dos direitos fundamentais. De acordo com Sarlet (2012, p. 64), ao menos três características atribuídas à Carta Constitucional de 88 podem ser consideradas como extensivas ao título dos direitos fundamentais, a saber: 1) Seu caráter analítico e regulamentista; 2) Seu pluralismo e 3) Seu conteúdo programático e dirigente.

Note-se que, quanto ao pluralismo, este adveio do caráter notadamente compromissário da nova Carta Política, uma vez que o Constituinte optou por conciliar posições contrapostas, resultantes das pressões políticas exercidas pelas diversas forças envolvidas no processo de elaboração do texto constitucional (SARLET, 2012, p. 66). Este atributo pluralista sufragou diversos direitos sociais e, sobretudo, o direito à participação, pilar do Estado Democrático de Direito e substrato do *Welfare State*, conforme se verá na próxima seção.

4 A CONCRETIZAÇÃO DO PACTO SOCIAL NO INTERIOR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: LUTA, PARTICIPAÇÃO E REIVINDICAÇÃO POPULAR

A participação popular no processo de elaboração da Constituição de 1988 ganhou proporção e destaque nunca antes vistos no seio da História constitucional brasileira. No entanto, referida participação foi tensionada e não ocorreu sem opositores. Toma-se, como exemplo, a atuação, no interior da Assembleia Constituinte, da poderosa facção de direita, autodenominada de “Centrão”. Esse grupo, composto por constituintes historicamente ligados à Ditadura Militar, apresentou projeto de Constituição que buscava suprimir os instrumentos de participação popular

das decisões políticas dispostas no projeto apresentado pela Comissão de Sistematização. No entanto, na votação final do capítulo sobre a seguridade social, 419 dos 420 constituintes decidiram favoravelmente à manutenção do direito de participação dos grupos populares (LEDUR, 2002, p. 155).

Como se vê, as forças políticas existentes à época não estavam familiarizadas a assistir determinadas parcelas da sociedade reivindicarem o texto constitucional enquanto espaço de luta, mas precisaram adequar-se, principalmente porque a Carta Política de 1988 positivou os direitos fundamentais sociais como substratos básicos por meio dos quais a dignidade humana conseguiu encontrar possibilidades reais de exercício. Portanto, a percepção do texto constitucional como pacto presume que se reconheça, normativamente, que a dimensão jusfundamental da Constituição de 1988 não é matéria vinculada à discricionariedade dos poderes constituídos, antes, é definida no próprio texto constitucional, ligada à noção de participação democrática, não podendo ser decomposta em seu núcleo básico (GONÇALVES, 2006).

Não se está a defender aqui que a institucionalização de direitos fundamentais signifique ou se aproxime de um Estado Totalitário, que é a própria negação da ideia de pacto constitucional. Entende-se, nesta análise, que os direitos fundamentais, incluindo seu espectro social, são deveres improrrogáveis impostos ao Estado e aos cidadãos. Todavia, a sua realização reivindica a participação popular e o controle social do poder, sem os quais se estaria falando de um Estado de “Não-Direito” (GONÇALVES, 2006).

É a partir daí que surgem diversas dificuldades de concretização constitucional no Brasil, tendo em vista que sua efetividade pressupõe a participação popular e o controle social do poder, no seio de uma sociedade historicamente marcada por intensas contradições, desigualdades sociais e padrões seletivos, residuais e heterogêneos de políticas públicas (GONÇALVES, 2006).

Nesse sentido, Touraine (2009, p. 345) evidencia três princípios basilares que fundamentam a democracia, a saber: 1) O reconhecimento dos direitos fundamentais, que o poder deve respeitar; 2) A representatividade social dos dirigentes e da sua política 3) A consciência da cidadania, do fato de pertencer a uma coletividade fundada sobre o direito.

Embora esse seja o ideal, Bourdieu (2001, p. 163-169) explica que, não raro, ocorre o desapossamento, que conduz à falta ou a pouca efetividade da própria democracia, que



acaba sendo galvanizada pela burocratização da política. Em outras palavras, o protagonismo político termina constituindo monopólio de profissionais ou daqueles que exercem mandatos. Os cidadãos passam a ser vistos, simbolicamente, como profanos, ou seja, falam com pouca ou nenhuma legitimidade e efetividade, resultando em um capital político centralizado nas mãos de poucos. Quanto maior for a exclusão social, maior a probabilidade de desapossamento.

Portanto, nota-se que a participação popular traz a materialização dos direitos humanos sociais para o centro da própria democracia. Não se nega aqui a importância da dimensão constitucional da democracia representativa, apenas se advoga que, ao lado dessa dimensão e, para além das ferramentas de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), a participação popular não seja vista apenas como o direito de votar e de ser votado. O direito à participação popular, ao lado dos mecanismos de democracia indireta, importa no reconhecimento de que o sujeito social deve ter direito de constituir e formar o agir político, alargando, assim, o campo de proteção do próprio direito (GONÇALVES, 2017, p. 17). Afinal, conforme destaca Arendt (2010, p. 57), “todas as instituições políticas são manifestações e materializações do poder; elas se petrificam e decaem, tão logo o poder vivo do povo deixa de sustentá-las.”

Para além dos procedimentos institucionalizados, a participação popular é indispensável para a subjetivação do indivíduo. Ser detentor dos direitos de liberdade e, concomitantemente, responsável pela preservação e expansão dos direitos humanos, aloca para o centro do debate democrático o processo argumentativo, isto é, o direito de defesa, que no campo político, importa no reconhecimento e nas reais possibilidades de contestar na arena pública (GONÇALVES, 2017, p. 18).

Conforme visto, os despossuídos são detentores de direitos sociais, mas têm eles próprios o direito de participar da construção e da luta pelo processo de efetividade dos direitos humanos. O árduo processo de “transformação” dos indivíduos em sujeitos não é uma espécie de experimento a ser vivenciado por poucos, mas um processo político do qual devem participar mulheres e homens. Esse viés plural de reivindicar e construir direitos deve ser garantido pelos textos constitucionais compromissados com os ditames de uma vida democrática e, seguramente, participativa para todos (GONÇALVES, 2017, p. 20).

O direito à participação ganha contornos ainda mais relevantes no contexto de um novo tipo de *litigation* no Brasil, formado por um grupo de ações com atributos especiais: os chamados processos estruturantes. Nestes casos, marcados sobretudo pela conflituosidade e pela



complexidade, o juiz ingressa no campo das políticas públicas, ofício que não se restringe somente a aplicar o direito ao caso concreto, tornando a tarefa de julgar semelhante à do legislador ou à do administrador público (ALVIM, 2021, p. 110).

Nesse cenário, a participação instrumental, ou seja, vista da perspectiva da produção de um bom resultado material, colabora para a pavimentação de um processo mais democrático, que induz um sentimento de legitimidade da decisão. Para tanto, o representante dos titulares do direito litigioso deve adotar técnicas de interação que contemplam momentos participativos anteriores, simultâneos e posteriores à sua atuação, ocasião em que os representados devem ter a opção de questionar sua atuação e ouvir suas explicações, fomentando o debate e pluralizando a representação. Esses momentos consubstanciam verdadeiras instâncias participativas dentro do processo representativo (VITORELLI, 2022, p. 64-68).

Segundo Albuquerque e Serafim (2020, p. 654), o cooperativismo constitucional e o diálogo institucional originado das sentenças estruturais devem abarcar não só o Judiciário e os órgãos do Poder Público incumbidos de elaborar e executar políticas públicas, mas também as parcelas da sociedade afetadas pela omissão estatal. Na visão dos autores, ouvir esses segmentos populacionais, em regra sub-representados na arena política, pode contribuir significativamente para a eficiência e a legitimidade do processo estrutural. É nesse sentido que Bittencourt e Reck (2018, p. 64) afirmam que não se pode delegar decisões complexas a uma visão unilateral e solipsista. Devem ser construídas comunicativamente, por meio do diálogo e da participação ampla de diversos atores.

Por isso, em processo estruturais, as Cortes constituem verdadeiros fóruns deliberativos: não porque vão elaborar políticas públicas de modo unilateral, mas porque irão trabalhar na construção de um diálogo institucional, com a inclusão de segmentos da sociedade atingidos pela omissão política. Defende-se, portanto, que o modelo ideal para as sentenças estruturais seja o *democratic experimentalism*, que além da característica típica do *weak-form*, apresenta, como elemento diferencial, a ampla abertura à participação tanto do grupo social afetado, quanto das instituições, públicas e privadas, interessadas na demanda estrutural (SERAFIM, 2020, p. 655).

Em razão da pandemia da COVID-19, a participação ativa das populações afetadas foi ampliada em processos estruturais, a partir do uso da tecnologia. Toma-se, como



exemplo, o aplicativo MG App, utilizado pelas famílias atingidas na tragédia de Brumadinho/MG, a fim de participarem, junto com o governo estadual, da criação de políticas públicas aptas a reconstruir as vidas dos grupos atingidos pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração Córrego do Feijão.

Por meio do aplicativo, foi operacionalizado um processo consultivo popular, no qual as vítimas puderam votar na melhor política pública parar reparar os danos sofridos com o desastre. Na oportunidade, foram criadas peças de comunicação e materiais informativos para divulgação em redes sociais, como o *WhatsApp* e o *Instagram*. Todos esses materiais, inclusive, estão disponíveis no portal Pró-Brumadinho¹ para conhecimento e *download* (ANELLI et. all, 2022).

Percebe-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988, notadamente em razão da participação e das lutas populares no interior do processo constituinte de 1987/1988, embasada no paradigma das necessidades humanas básicas, introduziu no país padrões de políticas públicas mais universalizantes e progressivos, aptos a ultrapassar as dimensões residualistas e seletivas que historicamente marcam as políticas sociais no país. Isso porque a efetividade de ganhos normativos pressupõe a percepção de espaços de tensão que envolvem as políticas dos direitos fundamentais no seu fazer político. Conceber a Carta de 1988 como pacto é percebê-la como instrumento democratizante que não pode prescindir de luta e reivindicações populares (GONÇALVES, 2006).

5 CONCLUSÕES/RESULTADO

A partir das análises realizadas, verificou-se que as teorias contratualistas clássicas, a partir de suas premissas homogeneizadoras e, ao mesmo tempo, excludentes, colaboraram para uma fundamentação legal e política descomprometida com os ideais do pluralismo e da diversidade. Desse modo, a teoria política moderna alicerçou-se, por muito tempo, em uma argumentação contratualista que representou, no interior do liberalismo burguês, um pacto de exclusão.

No entanto, a perspectiva puramente mercadológica de sociedade e suas inerentes contradições suscitaram lutas sociais e inúmeras críticas doutrinárias, o que trouxe à tona a ideia de reforma social dos Estados capitalistas, gestando as primeiras noções do *Welfare State*. Ocorre que a sua formalização jurídica nas Constituições brasileiras anteriores à de 1988 não representou



garantia de eficácia do pacto keynesiano. É que tanto o pacto político liberal burguês quanto o pacto social do *Welfare State*, pensado enquanto dirigismo estatal, não oportunizaram os espaços de tensão existentes na sociedade, o que também pôde ser visto nas estruturas liberais burguesas, desde o início da historiografia brasileira até o processo constituinte de 1987/1988.

A partir de 1988, o cenário mudou: os direitos fundamentais receberam destaque topográfico. Sua positivação no início do texto constitucional introduziu maior rigor lógico, tendo em vista que estes, agora, passaram a consubstanciar parâmetro hermenêutico, irradiando seus valores axiológicos por toda a ordem infraconstitucional, como o pluralismo e o direito de participação.

Para efeitos deste trabalho, adotou-se a posição de que a efetividade da concretização de diversos direitos constitucionais no Brasil pressupõe a participação popular e o controle social do poder, principalmente considerando-se uma sociedade

historicamente marcada por contradições, desigualdades sociais e padrões seletivos, residuais e heterogêneos de políticas públicas. Nesse passo, o direito à participação popular, ao lado dos mecanismos de democracia indireta, importa no reconhecimento de que o sujeito social deve ter direito de constituir e formar o agir político. Não se acredita que decisões complexas devam ser erigidas somente com base em uma visão judicial unilateral e solipsista, mas devem contar com diálogo e participação.

Entende-se, também, que em demandas do tipo estruturantes, a participação, do ponto de vista instrumental, é importante para a construção de um bom resultado material no caso concreto, aproximando a população afetada da elaboração de políticas públicas aptas a recompor a vida dos segmentos sociais atingidos, como foi o caso do desastre ocorrido em Brumadinho/MG. Defende-se aqui o *democratic experimentalism* enquanto modelo ideal para as sentenças estruturais, respeitando o diálogo institucional característico de demandas coletivas.

Por todo o exposto, conclui-se que a Constituição Federal de 1988, amparada na premissa da luta pelos direitos sociais, introduziu no país padrões de políticas públicas mais universalizantes e progressivos, capazes de ultrapassar os aspectos residualistas e seletivos que historicamente marcaram as Constituições brasileiras. Isso porque a efetividade de ganhos normativos pressupõe a percepção de espaços de tensão que envolvem as políticas



dos direitos fundamentais no seu fazer político. Portanto, a Carta de 1988 pode ser concebida como um instrumento concretizador do pacto social, na medida em que abriu espaço para um ambiente democratizante de luta e reivindicações populares.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A Importância da Participação Pública nos Processos Estruturais: Contribuições da Teoria Normativa de Susan Sturm. **Revista Estudos Institucionais**, n. 2, 643–665, 2020.

ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 110.

ANELLI, Fernando Resende; NASCIMENTO, Eduardo Lana; TOLEDO, Giovanna Lunardi. GUIMARÃES, Luísa Silva. **Comunicação pública institucional para promoção da participação social**: uma análise da Consulta Popular para reparação socioeconômica de Brumadinho e demais municípios atingidos. In: XI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2022.

ARENKT, Hannah. **Sobre a Violência**. Tradução de André de Macedo Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 57.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o Poder Soberano e a Vida Nua. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 130.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 163-169.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Formulação e execução de políticas sociais no cenário brasileiro a partir de uma ação comunicativa: Atores sociais. In: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Abordagens Epistemológicas sobre Democracia, Políticas Públicas e Controle Social**. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2018, p. 64-83.

CHAUI, Marilena de Souza. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; KOUCHNER, Evelyne Pisier. **História das Ideias Políticas**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1990.

COTRIM, Gilberto Vieira. **Direito e Legislação**: Introdução ao Direito. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 276.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial. São Paulo, **Lua Nova**, n. 35, p. 73-111, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**: as Funções da Previdência e da Assistência Sociais. São Paulo: Cortez, 1991, p. 11.



GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Pacto Constitucional e Welfare State: Anotações de Sociologia Constitucional Brasileira. **Revista de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 91-107, 2006.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Democracia e Direito à Participação Popular: a experiência das comunidades eclesiais de base. **Revista do Direito de Língua Portuguesa**, n. 10, p. 7-47, 2017.

KEYNES, John Maynard. **John Maynard Keynes: Economia**. São Paulo: Ática, 1984, p. 116.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. Barcelona: Ariel, 1987, p. 218.

LEDUR, José Felipe. **O contributo dos direitos fundamentais de participação para a efetividade dos direitos sociais**. 2002. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

MOREL, Edmar. **A Revolta da Chibata**. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 57.

NABUCO, Joaquim. **Um Estadista do Império**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 1086.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 373-374.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 45.

SANTOS, Marcos Pereira dos Santos; HENICH, Renato. As Teorias Políticas Contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau: Aportes Historiográficos e Sociofilosóficos. **Revista Científica Intelletto**, v. 3, n. 3, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1999, p. 34 e 69.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. São Luís: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 63-68.

Touraine, Alain. **Crítica da Modernidade**. Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 345.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos**. Salvador: Juspodvm, 2022, p. 64-54.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau**. São Paulo: Ática, 2001, p. 53.

