

DEMOCRACIA POLÍTICA E DEMOCRACIA ECONÔMICA NOS DUZENTOS ANOS DO BRASIL: TRAJETÓRIA E IMAGINAÇÃO INSTITUCIONAL

*Lucas Fucci Amato**

Resumo: Este artigo pretende apresentar um balanço histórico e desenhar um programa institucional centrado na interdependência entre democracia política e democracia econômica no contexto brasileiro. A obra de Roberto Mangabeira Unger fornece o quadro conceitual estruturante tanto para a explicação das oportunidades e dos constrangimentos na trajetória institucional do país quanto para a imaginação de alternativas ao desenho jurídico atual das instituições políticas e econômicas. A tese básica do texto é de que as formas jurídicas prevalentes desde a independência subordinaram as demandas democráticas à institucionalidade ora mais liberal, ora mais social e desenvolvimentista. Agora, para garantir e aprofundar a democracia política, cabe institucionalizar uma democracia econômica. A democratização política afirmada pela Constituição de 1988 gera hoje uma crise de expectativas insatisfeitas que demanda como resposta a reforma institucional do Estado e da economia de mercado, com vistas a retomar o desenvolvimento econômico em bases mais descentralizadas e incluídas.

Palavras-chave: Roberto Mangabeira Unger; Imaginação institucional; Democracia; Democracia econômica; Sociologia do direito brasileiro.

POLITICAL DEMOCRACY AND ECONOMIC DEMOCRACY IN THE TWO HUNDRED YEARS OF BRAZIL: INSTITUTIONAL TRAJECTORY AND IMAGINATION

Abstract: This paper intends to present a historical balance and to design an institutional program centered on the interdependence between political democracy and economic democracy in the Brazilian context. Roberto Mangabeira Unger's work provides the structuring conceptual framework both for explaining the opportunities and constraints in the country's institutional trajectory and for imagining alternatives to the current legal design of political and economic institutions. The basic thesis of the text is that the legal forms prevailing since independence have subordinated democratic demands to an institutional framework that has been at times more liberal, at times more social and developmental. Now, to guarantee and deepen political democracy, it is necessary to institutionalize an economic democracy. The political democratization affirmed by the 1988 Constitution has generated a crisis of unaccomplished expectations that demands institutional reform of the State and of the market economy in order to resume economic development on more decentralized and inclusive bases.

Keywords: Roberto Mangabeira Unger; Institutional imagination; Democracy; Economic democracy; Sociology of Brazilian law.

* Professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP, Brasil. Livre-Docente, Doutor e Bacharel em Direito pela USP, com estágio pós-doutoral na Universidade de Oxford, Inglaterra, e estágio doutoral na Harvard Law School, Estados Unidos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8923-8300>. Contato: lucas.amato@usp.br

DEMOCRACIA POLÍTICA Y DEMOCRACIA ECONÓMICA EN DOSCIENTOS AÑOS DE BRASIL: TRAYECTORIA E IMAGINACIÓN INSTITUCIONAL

Resumen: Este artículo pretende presentar un balance histórico y diseñar un programa institucional centrado en la interdependencia entre la democracia política y la democracia económica en el contexto brasileño. El trabajo de Roberto Mangabeira Unger proporciona el marco conceptual estructurante tanto para explicar las oportunidades y limitaciones en la trayectoria institucional del país como para imaginar alternativas al actual diseño legal de las instituciones políticas y económicas. La tesis básica del texto es que las formas jurídicas imperantes desde la independencia han subordinado las exigencias democráticas a una institucionalidad a veces más liberal, a veces más social y desarrollista. Ahora, para garantizar y profundizar la democracia política, es necesario institucionalizar una democracia económica. La democratización política afirmada por la Constitución de 1988 ha dado lugar a una crisis de expectativas incumplidas que exige una reforma institucional del Estado y de la economía de mercado para retomar el desarrollo económico sobre una base más descentralizada e inclusiva.

Palabras clave: Roberto Mangabeira Unger; Imaginación institucional; Democracia; Democracia económica; Sociología del derecho brasileño.

1 Introdução

Chegamos aos duzentos anos de Brasil independente com agendas institucionais em grande medida presas às soluções e aos dilemas já colocados no horizonte político, jurídico e econômico dos séculos anteriores: a agenda modernizadora do desenvolvimentismo (hegemônica no século XX), na qual o crescimento econômico propulsionado pelo Estado (por protecionismo, subsídios e incentivos à industrialização privada, ou por meio de empresas estatais) extravasou para uma dinâmica de mobilidade social ascendente, com a coordenação pública das assimetrias entre capital e trabalho; uma agenda liberal (hegemônica no século XIX) de garantia dos direitos civis (liberdades públicas e direitos privados) e de aprofundamento da internacionalização econômica. Retomada desde 1990, isto é, desde a crise fiscal do Estado brasileiro, essa agenda toma como eixo a austeridade fiscal, prevendo a redução das desigualdades por meio de uma intensificação das políticas públicas de educação, saúde e assistência social; ao mesmo tempo, exige desentranhar o Estado dos papéis econômicos de planejador, empreendedor e protetor da iniciativa privada nacional, modelando-o como agente regulador e indutor capaz de atrair capital estrangeiro e forçar, pelo aumento da competição, o crescimento dos níveis de produtividade da economia brasileira e sua inserção nas cadeias produtivas globais e no comércio internacional.

Ambas as agendas trataram como relativamente incidental a democracia política e sufocaram a democracia econômica. Hoje, pelo contrário, uma reorientação programática voltada à amplificação das oportunidades políticas, econômicas e culturais na sociedade digital deve dar centralidade às instituições capazes de efetivamente descentralizar tanto a tomada de decisões coletivas quanto a livre iniciativa econômica. Esta é a tese do artigo. Sua diretriz teórico-metodológica é dada pela teoria social de Roberto Mangabeira Unger.

A obra de Unger direciona este esforço teórico tanto no sentido histórico e descritivo quanto no sentido programático. A sessão seguinte do texto mobiliza alguns elementos desse quadro conceitual. Em seguida, para desenvolver o tema da democracia política e econômica no Brasil segundo tal abordagem, o trabalho esquematiza três momentos históricos: retrospectivamente, aborda a hegemonia de instituições conservadoras e liberais durante o século XIX e de um Estado desenvolvimentista durante o século XX; prospectivamente, pontua seletivamente aspectos do desenho jurídico de direitos fundamentais, Poderes do Estado e arranjos societários e financeiros de propriedade empresarial capazes de dar conta dos desafios brasileiros atuais de generalização da inclusão social e de reposicionamento do país na sociedade mundial.

2 Explicação e imaginação em Mangabeira Unger

No plano descritivo, a obra de Unger busca apresentar uma alternativa tanto às ciências sociais positivas quanto ao marxismo². Aquela abordagem empírica às ciências sociais subaprecia a descontinuidade e improbabilidade histórica das mudanças estruturais, pois concebe a mudança estrutural como mero resultado natural acumulado de operações, relações e acomodações sociais rotineiras. É o caso da ciência política, da sociologia empírica e da ciência econômica “neoclássica” ou pós-marginalista. Em termos filosóficos, tais variantes das ciências sociais vinculam-se a um naturalismo liberal (smithiano e kantiano, por exemplo) que concebe as instituições como resultados espontâneos acumulados das rotinas de ações, transações e pactos interindividuais, fornecendo-lhes uma moldura de regras dedutíveis de certos princípios racionais abstratos e relativamente neutras e imparciais com relação a interesses e visões de bem. No plano sociológico, as teorias da modernização imaginam convergência natural a um estreito repertório global das melhores instituições.

² UNGER, Roberto Mangabeira. *Política: os textos centrais*. Trad. Paulo César Castanheira. Chapecó: Argos; São Paulo: Boitempo, 2001, cap. 1.

Contra esse “fetichismo institucional”, o que Unger ressalta, em resposta, é a distinção entre estruturas e rotinas – seja pela mobilização política exigida para desafiar estruturas estabelecidas e consagrar novas estruturas como direito positivo (em geral as crises e rupturas criam oportunidade para tal descontinuidade estrutural), seja pela indeterminação institucional que existe na tradução de ideais e formas institucionais abstratas (como república, mercado, propriedade ou federação) em regimes jurídicos detalhados, cuja variável configuração importa com relação a seu grau de corrigibilidade e plasticidade³.

Quanto ao marxismo, este reconhece a distinção entre estruturas e rotinas sociais, mas dele Unger rejeita as determinantes de “estrutura profunda” que explicariam a formação dessas estruturas⁴. Em primeiro lugar, não há constrangimentos naturais (tecnológicos e psíquicos) que predeterminem as formas sociais possíveis, uma vez que existe uma subdeterminação funcional dos arranjos institucionais – vários deles podem ser igualmente compatíveis com as limitações naturais disponíveis, com níveis equivalentes de produtividade e eficiência.

É possível discernir instituições que garantem formas menos coercitivas de produção de excedentes, aproveitando sua flexibilidade para reordenar o quadro organizacional e institucional da produção, da política e dos discursos como vantagem funcional. Ademais, já que toda estrutura social consagra certas formas de vida e marginaliza outras, melhores são aquelas estruturas e instituições capazes de se reproduzir por distinções menos entrincheiradas (por exemplo, uma sociedade de classes é melhor que uma sociedade de castas, e é preciso imaginar formas institucionais que atenuem e superem as divisões de classes) e de aumentar a capacidade individual e coletiva para criticá-las, negá-las e reformá-las (inclusive rotinizando a transformação, em vez de viabilizá-la apenas em momentos de crise)⁵.

Em segundo lugar, as estruturas ou contextos formadores são complexos de instituições mais ou menos heterogêneas, resultantes de um misto de tradições não

³ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. Trad. Carlos Graieb, Marcio Grandchamp e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 13-29.

⁴ UNGER, Roberto Mangabeira. *Social theory: its situation and its task*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, cap. 6; UNGER, Roberto Mangabeira. *Política: os textos centrais*. Trad. Paulo César Castanheira. Chapecó: Argos; São Paulo: Boitempo, 2001, cap. 3.

⁵ UNGER. *Política, cit.*, cap. 8; UNGER, Roberto Mangabeira. *False necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy*. 2 ed. London: Verso, 2001, cap. 4; UNGER, Roberto Mangabeira. *Plasticity into Power: comparative historical studies in the institutional conditions of economic and military success*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 153-154.

desafiadas e soluções contingentes sobrepostas e disponíveis no repertório da ação política e do pensamento de diferentes épocas. Há uma dependência da trajetória das instituições e também uma relativa indeterminação dos interesses de classe: no momento da disputa transformadora (geralmente dada em cenários de crise), os interesses de classe não se radicalizam e solidificam (como entendia Marx), mas tornam-se mais vagos e ambíguos, já que precisam ser redefinidos à luz dos programas institucionais alternativos propostos para a estruturação da nova ordem social⁶.

Em terceiro lugar, não há uma lista fechada de estruturas sociais possíveis, dispostas em uma sequência universal (como capitalismo e socialismo). É o experimentalismo histórico que amplia e desenvolve o repertório de contextos possíveis. E o futuro é aberto. Além de reversível, a transição de um contexto a outro pode ser fragmentária e cumulativa dado o grau de entrenchamento maior ou menor de cada um de seus componentes institucionais⁷.

Assim, ao rejeitar as alternativas explicativas clássicas do pensamento social moderno, Unger não recai em um voluntarismo ingênuo que desconsidere todo e qualquer constrangimento estrutural e creia na igual possibilidade prática de toda e qualquer alternativa institucional. Pelo contrário, ao desalojar as “estruturas profundas” do pensamento marxista e o “fetichismo institucional” da tradição liberal, Unger observa que o fato de esses constrangimentos terem se provado, histórica e teoricamente, “falsos” ou arbitrários não elimina a realidade de alguns constrangimentos que realmente limitam as alternativas viabilizáveis em dada sociedade em dado tempo.

Destacam-se entre eles o estilo tecnológico e organizacional de produção, cuja rigidez relativa elimina outras possibilidades práticas de cooperação e arquitetura institucional; a lógica dos interesses de grupos, que pode enrijecer posições antagônicas em defesa dos arranjos institucionais atuais ou galvanizar alianças mais amplas em vista da futura ordem institucional; e a imaginação de um esquema inteligível e defensável de associação humana, ou seja, um discurso que idealize e cristalice a atual ordem institucional ou que mobilize seus ideais não realizados em direção a sua crítica e reforma. Esses constrangimentos não são superáveis até que o conflito intelectual e político os desafie e produza alternativas⁸.

⁶ UNGER. *Democracia realizada*, cit., p. 17-20.

⁷ UNGER. *False necessity*, cit., p. 312-319.

⁸ UNGER. *Política*, cit., cap. 7.

Daí que, no plano programático, Unger apresente direito e economia política enquanto disciplinas de “imaginação institucional”⁹. Enquanto a economia deveria avaliar como as diferentes formas tecnológicas e organizacionais, configuradas pelo pensamento e pela política, produzem resultados variados em termos de sucesso prático (eficiência, produtividade, desenvolvimento) e de distribuição social das vantagens, oportunidades e ganhos, o direito forneceria um repertório detalhado de regimes institucionais alternativos para cada área da sociedade, ao mesmo tempo os justificando por referência a propósitos, interesses e ideais. Daí que os pensamentos jurídico e econômico possam operar por um mapeamento das alternativas institucionais e por uma crítica imanente dessas alternativas – à luz dos critérios econômicos ou dos ideais jurídicos e interesses políticos que cada forma de organização social proclama, mas na prática acaba ora por avançar, ora por limitar.

Ademais, enquanto o acesso privilegiado a poder, dinheiro e conhecimento produz um efeito oligárquico, enquanto as formas de vida concretas delimitam identidades coletivas resistentes e enquanto as necessidades práticas de distribuição daqueles meios de construção da sociedade tendem a estabilizar aquelas instituições menos desafiadoras das estruturas dadas, por outro lado a contingência e a oportunidade transformadora são abertas pela massificação da política, pela variação propulsão a partir da diversidade cultural e da independência política dos Estados nacionais (como variantes da história e da sociedade mundial) e pelo experimentalismo econômico e tecnológico, que radicaliza a inovação e pressiona quadros institucionais anacrônicos que constroem as formas dadas de alocação dos fatores de produção – capital e trabalho, recursos naturais e conhecimento especializado. Em outros termos, democratização, nacionalização e desenvolvimento abrem brechas e intensificam pressões para a transformação institucional, por mais renitentes que sejam as instituições e estruturadas dadas em determinado tempo e lugar¹⁰.

Vejamos como os estrangulamentos tecnológicos e organizacionais, os interesses organizados e as formas discursivas disponíveis limitaram o repertório de soluções institucionais consagradas na organização política e jurídica do Brasil independente; depois, imaginemos algumas alternativas institucionais abertas pela retomada contemporânea da democracia política e pelo advento da economia digital globalizada.

⁹ UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. Trad. Caio Farah Rodriguez e Marcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004; ver também AMATO, Lucas Fucci. *Construtivismo Jurídico: teoria no direito*. Curitiba: Juruá, 2017.

¹⁰ UNGER. *Social theory, cit.*, cap. 5.

3 Século XIX: exclusão política e econômica

Diante da escassez de recursos políticos, militares e econômicos da Coroa portuguesa, a colonização brasileira foi um empreendimento marcado por um distante absolutismo metropolitano e por um exercício direto do mandonismo privado. Politicamente, uma “democracia elitista” sediada nas câmaras municipais – das quais participavam os “homens bons”, em regra proprietários de escravos – era coarctada por intervenções arbitrárias dos capitães e governadores-gerais¹¹.

Demograficamente, houve o extermínio massivo dos povos autóctones: notemos que a população indígena encontrada, quando da invasão portuguesa no território que veio a ser o Brasil, provavelmente excedia em cerca de cinco vezes a própria população de Portugal em 1500, a qual contava com cerca de um milhão de pessoas¹². Ao longo dos séculos, uma “transfiguração étnica” marcou a população indígena, que, quando sobrevivente à dizimação e às doenças, apenas conseguiu manter uma identidade precária em meio às pressões biológicas, ecológicas, culturais e econômicas que lhe foram impostas¹³.

Economicamente, uma privatização ou “terceirização” da colonização foi marcada pelo regime inicial das capitânicas hereditárias e, em seguida, pelo regime das sesmarias, pelo qual a Coroa cedia o domínio útil das terras em troca de sua exploração econômica privada. O resultado foi o desenvolvimento de uma economia agroexportadora baseada no latifúndio, no trabalho escravo e na monocultura, com baixa produtividade e sem um mercado dinâmico de terras¹⁴. Desde o século XVIII, cresceu o conflito entre sesmeiros (detentores da concessão da Coroa) e posseiros (ocupantes de fato). E ao lado do latifúndio é que se desenvolveu uma economia protagonizada por famílias de pequenos proprietários (sem escravos ou com poucos escravos) que, superando as atividades de subsistência, voltava-se ao mercado interno de gêneros alimentícios e produtos artesanais¹⁵.

As “raízes” da sociedade colonial estratificada e excludente, marcada pelas relações de senhorio e escravidão e de patronagem e clientelismo e estruturada por instituições concentradoras de poder e riqueza, foram enfrentadas por elites dissidentes ilustradas;

¹¹ CALDEIRA, Jorge. *Nem céu nem inferno*: ensaios para uma visão renovada da história do Brasil. São Paulo: Três Estrelas, 2015, p. 44.

¹² RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006, p. 127-128.

¹³ RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização*: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. 7 ed. São Paulo: Global, 2017, cap. 12.

¹⁴ MUELLER, Bernardo. *Uma análise comparativa da evolução histórica do sistema de propriedade de terras no Brasil e nos Estados Unidos*. Working paper. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

¹⁵ CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza no Brasil*: cinco séculos de pessoas, costumes e governos. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, cap. 19.

inspiradas pelo republicanismo, elas notavam o vínculo entre os projetos de independência nacional e de autonomia política e econômica dos cidadãos. O projeto republicano (da Inconfidência Mineira de 1789, da Conjuração Baiana de 1798 e da Revolução Pernambucana de 1917, por exemplo) foi violentamente esmagado¹⁶. A solução monárquica da independência, na interpretação de Freyre¹⁷, instituiu uma espécie de “superpaternalismo”, de algum modo acima dos patriarcados provincianos e tutelada por estadistas com formação europeia.

Do ponto de vista político, o regime estava longe tanto do liberalismo mais progressista quanto da democracia política ou econômica. Os ideais liberais progressistas de José Bonifácio de Andrada e Silva¹⁸ incluíam a abolição gradual da escravatura, com a concessão de sesmarias aos libertos e a organização de caixas de economia para cuidar de suas poupanças. José Bonifácio foi preso e deportado, a Assembleia Constituinte foi dissolvida e a Constituição de 1824 (desenhada sobretudo pelo Marquês de Caravelas) foi outorgada por Dom Pedro I.

Estabilizada a monarquia durante o segundo reinado (1840-1889), resultou em um misto de domínio oligárquico dos proprietários de terras e escravos no parlamento (onde tinham assento variantes liberais mais conservadoras ou mais progressistas, que se alternavam nos gabinetes de governo) e arbítrio imperial por meio do Poder Moderador programado pela Constituição de 1824, que incluía as prerrogativas de indicar senadores e ministros de Estado e de dissolver a Câmara dos Deputados, estando o imperador a salvo de qualquer possibilidade de responsabilização jurídica ou política¹⁹.

Dois aspectos do modelo econômico imperial merecem ser ressaltados. De um lado, a própria disputa sobre as capacidades estatais dentro de uma forma de Estado Unitário. Durante a regência (1831-1840), a posição liberal em favor da maior descentralização e autonomia provincial foi consagrada no Ato Adicional de 1834 e a posição conservadora em favor da centralização venceu pela Lei de Interpretação de 1840. Durante o segundo reinado, Tavares Bastos representou a posição liberal contra o poder arbitrário do governo central e conclamando sua atuação em favor da imigração europeia, da emancipação gradual dos

¹⁶ STARLING, Heloisa Murgel. *Ser republicano no Brasil colônia: a história de uma tradição esquecida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

¹⁷ FREYRE, Gilberto. *Novo mundo nos trópicos*. 3 ed. São Paulo: Global, 2011, p. 228-229.

¹⁸ ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. *Representação à assembleia geral constituinte e legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura*. Paris: Firmin-Didot, 1825, p. 29-34.

¹⁹ LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014, cap. 2-3.

escravos e da instrução pública; o Visconde de Uruguai afirmou a posição conservadora pela centralização do poder, para capacitar o Estado a garantir a unidade territorial e enfrentar a “barbárie dos sertões”. O reforço da capacidade simbólica, político-administrativa e econômica do Estado marcou a aprovação da Tarifa Alves Branco (1844), cuja discussão ilustrou a posição protecionista em favor da industrialização nacional contra a posição liberal apoiada pela monocultura agroexportadora²⁰.

De outro lado, ressalta-se a disputa sobre as principais formas de propriedade de então: a propriedade servil e a propriedade agrária. A disputa impossibilitou a codificação do direito privado durante o Império. É importante frisar que o Brasil foi o maior país escravista das Américas – entre 1550 e 1856, cerca de cinco milhões de africanos escravizados chegaram ao Brasil, enquanto nos Estados Unidos o tráfico durou menos de um século e meio e importou cerca de 500 mil pessoas²¹.

Sobre a propriedade fundiária, registra-se que desde as vésperas da independência (1822) a concessão de sesmarias foi suspensa, o que resultou na posse extralegal como única forma de apropriação fundiária até a Lei de 1850. Liberais clássicos como Adam Smith pareciam crer que a enorme disponibilidade de terras livres nas colônias faria coexistirem altos lucros e altos salários (estes funcionariam para inibir o trabalho por conta própria). Entretanto, inspirado pelo esquema de colonização de Edward Wakefield (que propunha vender terras a altos preços para poucos capitalistas, e assim obter recursos para financiar a imigração), o Conselho de Estado e o parlamento imperial desenharam a Lei de Terras de 1850 (sucedida por um decreto de 1854 que a regulamentou) para criar um mercado de terras cujo preço não fosse tão baixo a ponto de que todos pudessem acessá-la, e não se interessassem portanto na posição de assalariados (sendo que este regime de trabalho deveria crescer, dada a abolição – pela Lei Eusébio de Queirós, do mesmo ano e mês – do tráfico de escravizados negros); entretanto, teoricamente o preço também não deveria ser tão alto, a ponto de desacreditar completamente a ilusão dos imigrantes que se queria atrair – primeiro como mão de obra assalariada, mas também sob a promessa de que teriam condições de se tornarem futuros proprietários (registre-se que a imigração foi largamente financiada pelo

²⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978, cap. 2.

²¹ ALENCASTRO, Luiz Felipe. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 87, 2010, p. 5.

Estado, e não pelos proprietários privados para os quais os lavradores europeus e asiáticos vieram a trabalhar)²².

A lei de terras de 1850 proibiu a aquisição de terras públicas por meios que não a compra e venda, proscrevendo assim o reconhecimento da posse ou as doações públicas como títulos legítimos a partir de então (os que haviam ocupado ou recebido as terras por esses meios puderam regularizá-las). A lei refletia a transição entre concepções sobre as funções sociais e econômicas da terra: de patrimônio pessoal do rei, concedido como honraria e privilégio pela Coroa aos súditos que se dignificaram por algum feito, a simples mercadoria, ativo a ser explorado produtivamente por quem lhe desse uso mais eficiente. A doação podia ser feita sob condições, termos e limites, inclusive quanto ao tamanho dos lotes. A parte de seu terreno que não usasse, o donatário poderia arrendar, cultivando ao seu redor uma série de lavradores dependentes, que ele apoiava e cujas relações mediava. Como fator de produção, por outro lado, a terra poderia ser acumulada indefinidamente pelos empreendedores privados, permitindo ganhos de escala. O trabalho assalariado, que tomava o lugar da mão de obra escrava a partir da interrupção do tráfico atlântico (sob pressão inglesa), caminhava nessa direção de concentração e intensificação da exploração da terra. Afinal, como preocupava-se a oligarquia política rural da época, se o acesso à propriedade fundiária fosse facilitado, ainda mais em um país da dimensão territorial do Brasil, a preferência por cultivar a própria terra exterminaria o exército de mão de obra disponível ao assalariamento. Por outro lado, ao retomar terras públicas e vendê-las apenas a um preço mais alto, o Estado incentivaria que fossem usadas produtivamente (dado o custo do investimento) e aumentaria seus recursos para subsidiar a imigração, importando mão de obra sem deixar com que ela fugisse de vender seu trabalho, o que ocorreria se ela acessasse a (própria) propriedade. Os colonos, se tivessem a própria terra, não teriam o capital e o conhecimento para torná-la produtiva; sem gerar excedentes comercializáveis, fariam a economia de mercado retroceder à subsistência. A discussão parlamentar da época marcava esses argumentos por parte da região economicamente mais dinâmica do país; a oposição

²² SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 284-338; SANTOS, Rysclift Bruno Sérgio. *Propriedade desagregada e mercado de terras: possibilidades de reimaginação institucional sob o construtivismo social e jurídico* de Roberto Mangabeira Unger. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020, cap. 1; CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem. Teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, parte 2, cap. 3.

vinha por parte das oligarquias mais “atrasadas”, que queriam prolongar a vida da produção baseada em trabalho escravo²³.

Voltando ao aspecto da democracia representativa institucionalizada no Império: a Constituição de 1824 avançou para além das recomendações de seu principal inspirador ideológico, Benjamin Constant. Enquanto este recomendava o critério censitário de rendas provenientes de propriedade, desconsiderando-se rendas vindas do emprego, a Carta brasileira não fazia tal distinção; exigia uma renda líquida anual de 100 mil réis para habilitação às eleições primárias e incluía analfabetos e libertos; para o eleitor de segundo grau, exigia renda de 200 mil réis; para ser eleito deputado, era preciso dispor de renda de 400 mil réis. O voto era obrigatório. O nível de renda, especialmente para o primeiro grau, é considerado bastante moderado para a época, e inferior ao que exigia a Constituição francesa do mesmo ano (300 francos). O um milhão de votantes representava 13% da população brasileira e mais da metade da população masculina maior de 25 anos. Entretanto, em 1881, a Lei do Censo reduziu o sufrágio a um só grau, deu garantias ao sigilo do voto, ampliou a lista de inelegibilidades e incompatibilidades, bem como confiou a juízes a qualificação e o alistamento dos eleitores. Assim, a eleição parlamentar direta substituiu o sistema em dois graus, excluiu os analfabetos e estabeleceu o dobro da renda mínima necessária para a qualificação ao voto (tomando o patamar anterior dos eleitores de segundo grau, ou seja, 200 mil réis). O número de votantes reduziu-se a um décimo – ou seja, cerca de 1% da população. Nunca deixaram de ser notadas, ainda, relações de dependência e violência aberta ou velada que permeavam o processo eleitoral, bem como interferências políticas e falsificação de atas²⁴.

Com mais de um século de atraso, a república presidencialista e federativa programada pela Constituição americana (de 1787-88) tornou-se o modelo para a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. A Constituição de 1891 manteve o sufrágio universal masculino estabelecido em lei do ano anterior – excluindo, além de mulheres, analfabetos, mendigos, padres e soldados. Na eleição de 1894, cerca de 1,3% da população brasileira votou (7% do eleitorado potencial); nas eleições para o Congresso em 1896, 13% do eleitorado potencial votou – 2,5% da população brasileira. Duas

²³ COSTA, Emília Viotti. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6 ed. São Paulo: Editora Unesp, 1999, p. 169-193.

²⁴ CARVALHO, José Murilo de. Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX. In: SABATO, Hilda (org.). *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 327-328.

décadas após a proclamação da república, menos de 1% dos brasileiros compareceram às urnas. A restrição de voto aos analfabetos na república velha era um equivalente funcional ao critério censitário de renda – de John Stuart Mill a Pimenta Bueno e Rui Barbosa, esta era a tese liberal: defender a estabilidade social pela circunscrição da categoria de cidadãos ativos e exclusão da participação da maioria dos outros (categorizando-os como cidadãos inativos, isto é, titulares de direitos civis, mas não de direitos políticos). Neste ponto, a Constituição republicana conseguiu regredir em relação à Constituição imperial, pois retirou a obrigação do Estado de fornecer a instrução primária (já que, afinal, a educação era a base material da autonomia exigida do eleitor). Enraizou-se uma ordem liberal profundamente antidemocrática²⁵.

A insuficiência do modelo institucional liberal foi diagnosticada com gravidade (e atraso) por um de seus grandes expoentes no Brasil: Rui Barbosa. De sua posição original que considerava as massas despreparadas para a participação política e que dava primazia aos direitos civis, Rui Barbosa passou na década de 1920 a admitir a insuficiência do liberalismo clássico e a prezar pelos direitos sociais enquanto exercício do papel conciliador do Estado entre patrões e empregados²⁶.

4 Século XX: desenvolvimento *versus* democracia

A Revolução de 1930 teve como uma de suas plataformas a realização de reformas para a “garantia do voto” (deve-se lembrar que até 1926 o Congresso Nacional regulava apenas as eleições federais). Assim é que em 1932 um Código Eleitoral instituiu o voto feminino, baixou a idade para ser eleitor (agora, 18 anos), reforçou o sigilo do sufrágio e adotou um sistema de representação em dois turnos. Do ponto de vista da lisura do processo eleitoral, a “principal inovação consistiu em confiar o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e proclamação dos eleitos à justiça eleitoral” então criada²⁷. A Constituição de 1934 instituiu o voto secreto e obrigatório. Entretanto, com o golpe do Estado Novo (1937), essas inovações só tiveram efeito real uma vez restabelecidas a partir de 1945 e pela Constituição de 1946, que também integrou a Justiça Eleitoral ao Poder Judiciário. As

²⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 43-45, 85-86.

²⁶ RÉ, Flávia Maria. *Ideias em ação: liberalismo e reforma no pensamento político de Rui Barbosa*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 403-428.

²⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 216.

eleições de 1945 são consideradas as primeiras realmente limpas e com participação significativa na história brasileira, instituindo uma democracia de massas: foi a primeira vez no século XX que o comparecimento às urnas ultrapassou a proporção de 10% da população. Nas eleições de 1933 e 1934, essa taxa fora de apenas 3,3%²⁸.

Do ponto de vista econômico, a inclusão também se processava. A exitosa política nacional-desenvolvimentista, praticada com variantes entre as décadas de 1930 e 1980 (como o grau de admissão e incentivo ao investimento estrangeiro), envolvia o foco em políticas contracíclicas, investimento público, planejamento econômico, empresas estatais (públicas e de capital misto) em setores estratégicos para o modelo produtivo da época (a industrialização fordista, representada pela cadeia automobilística, por exemplo) e proteção ao capital privado nacional (por meio de subsídios, incentivos e isenções fiscais, proteção tarifária, empréstimos a juros favorecidos etc.). Nesse período, o Brasil passou por acelerado crescimento econômico, que transbordou na forma de acentuada mobilidade social ascendente. Entretanto, mesmo em suas fases mais vigorosas, esse modelo político-econômico jamais se preocupou de fato com a democratização do capital. Afinal, a concentração econômica parecia inevitável; o grande alvo era desenvolver o mercado interno e o seu remédio seria o protagonismo empreendedor e planejador do Estado ao lado da proteção da “burguesia nacional”. Como em toda experiência do Estado social (democrático ou autoritário) ao redor do mundo, a concentração do capital era aceita em nome da eficiência e produtividade, sendo contrabalançada pela organização e proteção do trabalho²⁹. Nada mais revelador do que as palavras do grande arquiteto institucional do corporativismo trabalhista no Brasil.

A questão social no Brasil só pode ser resolvida com o aumento da nossa riqueza. A questão social nos países capitalistas, como os Estados Unidos, em que há grandes concentrações – *trusts* e *cartels* – se caracteriza pela necessidade de redistribuição da riqueza acumulada. No Brasil, ao contrário, a questão social se apresenta com aspectos diferentes, exigindo aumento de riqueza, que só podemos atingir com a organização das nossas atividades produtoras. E não é possível organização sem disciplina da massa, que deve encontrar no Estado a proteção

²⁸ NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004, p. 45-46.

²⁹ UNGER, Roberto Mangabeira. *O homem despertado: imaginação e esperança*. Trad. Roberto Muggiati. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, cap. 12; AMATO, Lucas Fucci. *Propriedade Desagregada e Empreendedorismo Democrático*. No prelo, 2021, cap. 2; OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Editado por John Keane. London: Hutchinson, 1984; PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985; ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990; sobre o caso brasileiro, ver BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, cap. 9.

capaz de assegurar os seus interesses em equilíbrio com os do patronato, subordinados todos aos imperativos de ordem coletiva.³⁰

Justificada como uma “democracia social” executada por um Estado “independente, autoritário e justo”³¹, visando a organizar as massas para superar, com o corporativismo, o regime clientelista e patriarcal em que se praticava a democracia liberal anterior³², a institucionalidade corporativista acabou dosando a inclusão social na medida da inclusão no mercado de trabalho formal e da estratificação ocupacional dada pelas diferentes profissões e sindicatos reconhecidos pelo Estado³³. O modelo de proteção do trabalhador industrial urbano sindicalizado criou sucessivas distorções e não obteve extensão para os trabalhadores rurais, informais ou de profissões não reconhecidas.

Quanto à relação entre esse modelo econômico e seu enquadramento político, vale frisar o quanto a transformação estrutural da economia brasileira foi acelerada por aparatos estatais autoritários (Vargas, de 1930 a 1945, e a ditadura militar, de 1964 a 1985); quando praticado em um quadro político democrático (basicamente, do governo Vargas de 1951 ao governo de João Goulart até 1964, com destaque para o governo de Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961), o nacional-desenvolvimentismo produziu e foi constrangido por grande instabilidade social, com os empresários industriais nacionais e trabalhadores organizados como base social insuficiente para enfrentar a oposição agrarista, liberal e/ ou internacional³⁴. A impossibilidade de implementar as “reformas de base” – entre elas, a reforma agrária – e a reação política e econômica levantada contra tais propostas, na forma do golpe militar de 1964, é exemplar dos limites que a democracia política precariamente institucionalizada impôs à agenda de democratização econômica³⁵.

³⁰ OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. Exposição de Motivos ao Anteprojeto de criação da Justiça do Trabalho, 1936. In: LOPES, José Reinaldo de Lima; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; ACCA, Thiago Santos. *Curso de história do direito*. São Paulo: Método, 2006, p. 576.

³¹ CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 66.

³² OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *O idealismo da constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.

³³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, cap. 6.

³⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite (orgs.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 375-414.

³⁵ RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. 6 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 228-235.

Nesse sentido também, é importante evocar a análise e o testemunho de um dos arquitetos do nacional-desenvolvimentismo brasileiro: Celso Furtado³⁶ destaca como a política de desenvolvimento econômico foi praticada de maneira improvisada e inconsistente no Brasil, faltando-lhe o suporte de uma corrente política mobilizada em apoio decisivo à industrialização e lastreada em uma organização política das novas massas urbanas. Uma sobre-representação das regiões e setores de perfil clientelista e oligárquico no Congresso Nacional deparava-se com a prevalência do voto urbano e industrial na eleição presidencial, sustentada pelo populismo situado nos setores e regiões modernizados. Assim, não se conseguia aprovar reformas que alterassem a estrutura proprietária e tributária, por exemplo, nem se conseguia organizar uma administração pública eficiente e infensa aos particularismos oligárquicos e regionalistas. A arbitragem militar desse impasse acabou sendo a saída histórica concretizada.

A ditadura militar, também estatizante, intervencionista e ativa em políticas sociais, combinou esse quadro com medidas fiscais restritivas e com a abertura ao capital estrangeiro e foi justificada por seus executores em nome da contenção do “populismo distributivista” do período democrático e para a garantia do aumento forçado da poupança coletiva, com a contenção do consumo e a ampliação do investimento³⁷.

5 Século XXI: uma agenda institucional para a democratização política e econômica

A ditadura militar criou um novo Código Eleitoral em 1965, mas estabeleceu uma série de restrições e distorções ao exercício do voto, o que se torna mais significativo ainda diante do dado de que o eleitorado brasileiro aumentou 163% entre 1966 e 1982³⁸. É revelador que entre 1960 (quando os brasileiros elegeram o último presidente civil antes do golpe militar) e 1990 (quando tomou posse o primeiro presidente eleito diretamente após a ditadura) o grau de votantes em relação à população total brasileira tenha saltado de 18% para 50%³⁹. Só a partir de então é que mais da metade da população brasileira realmente compareceu às urnas.

³⁶ FURTADO, Celso. Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro. *In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 405-427.

³⁷ CAMPOS, Roberto de Oliveira. A opção política brasileira. *In: SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. A nova economia brasileira*. 3 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979, p. 223-257.

³⁸ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, p. 50.

³⁹ NICOLAU. *História do voto no Brasil, cit.*, p. 46.

A Constituição de 1988 marca a ordem jurídico-institucional vigente no Brasil. Naquilo que determinou e no que deixou indeterminado (por remissões a legislação complementar e por referências normativas programáticas, finalísticas e principiológicas), a Constituição evidencia o compromisso entre os modelos econômicos (ou ideologias) e entre os grupos políticos⁴⁰. De um lado, a falta de hegemonia dos partidos ditos “modernos” (sediados no sudeste do país e que desde então dominam as disputas presidenciais) levou a um compromisso com agremiações fisiológicas, patrimonialistas e oligárquicas (referidas por vezes como “centrão” e que assentam sua força eleitoral nos localismos e regionalismos, dominando o Congresso Nacional). O mesmo compromisso se reitera a cada ciclo de governo pelo “presidencialismo de coalizão”, com a distribuição de cargos públicos e verbas orçamentárias a bancadas marcadas por interesses particularistas e fragmentadas regional e partidariamente, em troca de apoio para aprovação de emendas constitucionais e leis complementares e ordinárias e de proteção contra a investigação do Executivo por comissões parlamentares de inquérito e contra processos de impedimento presidencial⁴¹.

De outra parte, o texto original da Constituição apresentava o predomínio de um modelo político-econômico nacional-desenvolvimentista, enquanto as sucessivas emendas que sofreu desde a década de 1990 acentuaram as políticas neoliberais de privatização, liberalização e internacionalização da economia, que visaram a responder às crises fiscal e monetária do contexto pré e pós-Constitucional. O que era uma Constituição “dirigente” de um Estado planejador e desenvolvimentista (isto é, voltada à expansão do investimento público e das políticas públicas) tornou-se afinal, por emendas constitucionais e legislação infraconstitucional, uma constituição voltada a limitar e bloquear o gasto público e a dívida pública em um cenário de restrição fiscal⁴².

Ainda, do ponto de vista das instituições constitucionais, houve uma combinação dos modelos liberal e socialdemocrata⁴³. Direitos civis e políticos combinados a direitos sociais. De um lado, o federalismo clássico, com seu foco na repartição estanque de competências legislativas (privativas) e materiais (exclusivas); de outro, o federalismo cooperativo, focado em competências legislativas concorrentes e em políticas públicas de

⁴⁰ FARIA, José Eduardo. *O Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

⁴¹ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁴² BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. 49, 2006, p. 57-77.

⁴³ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, v. 257, p. 57-72, 2011.

competência comum. De um lado, a contenção do Presidente da República por um rígido esquema de freios e contrapesos (equivalente à necessidade de um consenso majoritário no parlamentarismo); de outro, o equivalente funcional a um “estado de exceção” na forma da competência do Executivo para legislar por meio de medidas provisórias (aceitas rotineiramente sem seus requisitos constitucionais de “relevância e urgência”).

Quanto aos direitos políticos, a extensão do voto aos analfabetos viabilizou a participação inédita da maioria da população brasileira no processo eleitoral – o que legitimou e veiculou suas demandas pela expansão das políticas públicas. Recortadas pelos constrangimentos ideológicos e institucionais marcados na ordem constitucional vigente, tais demandas tiveram três válvulas de escape. A primeira é o protagonismo judicial, expresso na forma da judicialização de políticas públicas (muitas vezes cobradas na forma de prestações individualizadas), da estruturação e ampliação das competências do Ministério Público e da Defensoria Pública e da ampliação dos legitimados a proporem ações de controle direto de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (incluindo partidos políticos representados no Congresso e entidades de classe de âmbito nacional)⁴⁴. Em segundo lugar, a insatisfação com a ordem econômica e com os serviços e políticas públicas extravasou-se na forma de protestos catalisados por diferentes movimentos sociais e ideologias políticas⁴⁵. Em terceiro lugar, o próprio presidencialismo tornou-se veículo privilegiado para a expressão daquela insatisfação; afinal, o caráter plebiscitário do presidencialismo revela esta disputa como tendo um perfil relativamente mais ideológico e pluralista (ainda que simplificado pela referência personalista aos candidatos) em comparação com as eleições legislativas, de perfil mais clientelista e corporativista⁴⁶.

As eleições presidenciais de 2018 (ocorridas no contexto da crise política e econômica marcada desde o *impeachment* presidencial de 2016) conjugaram três movimentos que puseram em xeque o “pacto” constitucional de 1988. Primeiro, o próprio uso do caráter plebiscitário da eleição presidencial para denunciar tal pacto⁴⁷, seja em seu aspecto político (apoio a um candidato de perfil ditatorial), seja em seu aspecto econômico

⁴⁴ FARIA, José Eduardo. Judicialização da política, ativismo judicial e tensões institucionais. *Journal of Democracy em português*, v. 10, n. 2, 2021.

⁴⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Interpretação do direito e movimentos sociais: hermenêutica do sistema jurídico e da sociedade*. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

⁴⁶ UNGER, Roberto Mangabeira. *A segunda via: presente e futuro do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 139-182.

⁴⁷ TEIXEIRA, Carlos Sávio. Uma “biografia” do plebiscitarismo: a ascensão de Bolsonaro e suas consequências políticas. In: TEIXEIRA, Carlos Sávio; MONTEIRO, Geraldo Tadeu (org.). *Bolsonarismo: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Gramma, 2020, p. 309-329.

(apoio a uma pauta econômica libertária, ou ultraliberal, de desmonte da administração pública, responsável por compensar as desigualdades por políticas sociais redistributivas). Em segundo lugar, a hiperssimplificação e moralização do discurso político, que na falta de alternativas programáticas resumiu a disputa presidencial ao discurso anticorrupção (por mais que o candidato eleito fosse notório egresso do “centrão” parlamentar)⁴⁸. Finalmente, o drible da proibição do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas (conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal em 2015) pela estruturação de um esquema de disseminação massiva de notícias falsas, com financiamento de empresários e apoiadores sobretudo do candidato eleito⁴⁹. Assim, ao mesmo tempo em que a ordem democrática restabilizada desde a Constituição de 1988 se vê atualmente ameaçada, a crise econômica e a atual condução da política econômica exacerbam a exclusão social radical.

Esse cenário é que posiciona a oportunidade e urgência das agendas propostas por Unger para a reconstrução das instituições políticas e econômicas. A democracia política só pode ser aprofundada e concretizada, especialmente em vista da trajetória institucional e do contexto brasileiro atual, se reimaginadas e transformadas as instituições basilares do direito público e do direito privado brasileiro. Vejamos, ilustrativamente, cinco pilares dessa instituições reimaginadas: 1) o sistema de governo, 2) a organização federativa, 3) os direitos fundamentais, 4) o direito do trabalho e a 5) política industrial ou de empreendedorismo.

Quanto ao sistema de governo, em lugar da sempre retoricamente ressuscitada alternativa do semipresidencialismo enquanto esvaziamento dos poderes do Presidente da República diretamente eleito (com transferência das funções de governo a um primeiro ministro aprovado pelo Congresso), Unger⁵⁰ sugere a alternativa de ampliar a participação popular como válvula de escape para os renitentes impasses que surgem entre Executivo e Legislativo e que travam a decisão sobre reformas institucionais; essa ampliação se daria pelo uso efetivo dos dispositivos de democracia semidireta já previstos na Constituição (ou seja, plebiscitos e referendos, desde que focados em agendas amplas de reforma estrutural, e não em escolhas pontuais) e pela normatização da possibilidade de eleições antecipadas (que cada um desses Poderes poderia convocá-las unilateralmente, desde as eleições fossem

⁴⁸ DUTRA, Roberto. Crise programática, moralização da política e o bolsonarismo. In: TEIXEIRA, Carlos Sávio; MONTEIRO, Geraldo Tadeu (orgs.). *Bolsonarismo: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Gramma, 2020. p. 281-308.

⁴⁹ SABA, Diana; AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco; PONCE, Paula. *Fake News e Eleições: estudo sociojurídico sobre política, comunicação digital e regulação no Brasil*. Porto Alegre: Fi, 2021.

⁵⁰ UNGER, Roberto Mangabeira. *A segunda via, cit.*, p. 139-182; AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo: modelos, trajetórias e alternativas institucionais. *Revista de Informação Legislativa*, n. 219, 2018, p. 183-208.

sempre bilaterais, para prevenir o abuso de tal mecanismo, impondo um risco também ao Poder que decida dispará-lo). Ao aumentarem as vias de participação do eleitorado, esses mecanismos em primeiro lugar reforçariam a própria busca de consenso nos Poderes constituídos, a fim de evitar a convocação reiterada do eleitor.

No que diz respeito à organização federativa, Unger⁵¹ sugere combinar centralização e descentralização: a iniciativa central forte é dada pela competência estruturante das políticas públicas e pelas capacidade de organizar o monitoramento, a avaliação e difusão das melhores práticas postas em ação pelas diversas unidades federativas; cada unidade, porém, pode ganhar diferentes latitudes para experimentar políticas alternativas (devidamente monitoradas) e, inclusive, para estruturá-las em conjunto com outras unidades (em consórcios federativos).

Quanto aos direitos fundamentais, é importante concebê-los em duas facetas: de um lado, enquanto “direitos de imunidade” – assim como a fruição efetiva dos direitos civis e liberdades fundamentais, as políticas públicas e os benefícios que concretizam os direitos sociais exercem uma função de proteção do indivíduo diante da coletividade, dos riscos e crises sociais. Em condições de uma economia crescentemente automatizada e poupadora de trabalho, caberia assegurar pisos universais de renda (renda básica) e riqueza (herança social). De outro lado, é importante tratar os direitos fundamentais como “direitos de desestabilização”⁵², estruturando agências e procedimentos especializados em detectar e intervir administrativamente, de maneira temporária e seletiva, em organizações e práticas (públicas ou privadas) que estejam reiteradamente colocando grupos de pessoas em situação frontalmente contrária aos preceitos constitucionais de liberdade, igualdade, saúde, vida etc. O controle judicial de políticas públicas ou de constitucionalidade das leis é insuficiente para essas tarefas.

Já o novo paradigma econômico, da economia digital globalizada, demanda, de um lado, a reconstrução de organizações, procedimentos e direitos para a proteção do trabalhador – hoje no Brasil, em sua maioria, fora do mercado formal de trabalho e do

⁵¹ UNGER. *Política, cit.*, p. 332-334; AMATO, Lucas Fucci. *Inovações Constitucionais: direitos e poderes*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018, cap. 10; AMATO, Lucas Fucci. Direitos sociais e políticas públicas experimentalistas: federalismo cooperativo, auto-organização e parcerias público-privado-comunitárias. In: FONSECA, Gabriel Ferreira da; ALVES, João Vitor de Souza (Orgs.). *Direitos sociais e interdisciplinaridade: reflexões sobre saúde, moradia, educação e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Fi, 2021, p. 31-69; ver também PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 275, 2017, p. 125-154.

⁵² UNGER. *Política, cit.*, cap. 13; AMATO. *Inovações Constitucionais, cit.*, cap. 2-3.

emprego estável. Além do salário indireto representado pelos serviços públicos universais, é importante que os direitos trabalhistas sejam “portáteis” – isto é, universais, cobrindo o indivíduo nas diferentes posições e setores que ele pode vir a ocupar no mercado de trabalho ao longo de sua carreira⁵³.

Entretanto, é importante pensar não apenas na relação capital-trabalho, mas também em democratizar a propriedade – não apenas o acesso à propriedade de consumo (o imóvel de moradia como base para a segurança econômica individual), mas também à propriedade produtiva. A função do Estado na configuração atual da economia de mercado exige expandir a dinâmica concorrencial, não apenas por meio de empresas públicas (por exemplo, em casos de “monopólio natural”, ou seja, para evitar monopólios privados) e do controle antitruste de condutas e estruturas, mas também pela expansão da base de empresas viáveis e competitivas, altamente escaláveis, demandantes de investimento de alto risco, com retorno também alto mas incerto. Os negócios apoiados inclusive podem ser aqueles que explorem grandes vantagens competitivas regionais no Brasil, em setores de ponta como a bioeconomia.

Esquemáticamente, dois tipos de prestação estatal, em dois níveis, são cruciais para a alavancagem de um desenvolvimento econômico que viabilize a iniciativa descentralizada, concentrando recursos e ativos produtivos para atingir eficiência e competitividade, mas também viabilizando uma alteração na predistribuição (ou distribuição primária) de riqueza e renda – para além da redistribuição compensatória por tributação progressiva e políticas sociais⁵⁴. Nos diversos âmbitos de governo, é importante adensar as formas de apoio financeiro (bancos públicos, agências de desenvolvimento, fundos soberanos) e técnico (educacional, científico-tecnológico, administrativo, mercadológico) às empresas nascentes. Em um segundo nível, porém, é preciso contar com agências públicas profissionalizadas que, de um lado, orquestram a série de apoios educacionais, científico-tecnológicos, mercadológicos (monitorando e avaliando esses apoios, centralizando informações e dando conhecimento ao público-alvo, evitando lacunas e sobreposições); de outro lado, as economias ricas contemporâneas tanto quanto diversos países emergentes que desde os anos 1980 e 1990 transitaram do “comunismo” à economia de mercado têm criado uma estrutura financeira em formato de funil – um “fundo de fundos” (à semelhança do fundo rotativo de

⁵³ UNGER, Roberto Mangabeira. *O Movimento de Estudos Críticos do Direito: outro tempo, tarefa maior*. Trad. Lucas Fucci Amato. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017, p. 75-76; AMATO, Lucas Fucci. *Inovações Constitucionais*, cit., p. 193-199.

⁵⁴ AMATO. *Propriedade Desagregada e Empreendedorismo Democrático*, cit.

capital esquematizado por Unger⁵⁵). Este fundo concentra recursos financeiros públicos e privados e os aplica em fundos privados de capital de risco, em regime competitivo. São estes fundos que aplicam nos negócios privados, atuando como capitalistas de risco. Dessa forma, o apoio estatal mesmo é intermediado por formas competitivas de financiamento, o que se torna uma alternativa para desenvolver o próprio mercado de capital de risco (em vez de o Estado diretamente apoiar as empresas – por recursos a fundo perdido, crédito, financiamento ou participação acionária). Várias políticas de empreendedorismo ensaiadas no Brasil carecem dessa intermediação competitiva – o Estado investe diretamente em *startups*, com o apoio gerencial de gestoras privadas de capital de risco que monitoram as empresas investidas, mas sem a intermediação de fundos privados⁵⁶. Inclusive fundos soberanos podem integrar-se a esse esquema de financiamento da produção, gerando recursos a serem distribuídos como “dividendos” sociais.

O foco da nova política industrial – ou política de empreendedorismo – deve estar, portanto, em formas de “propriedade desagregada”⁵⁷: em que os agentes produtivos apoiados (ou sócios do Estado) possam ser tanto investidores privados (de fundos de *private equity* e *venture capital*) quanto os próprios trabalhadores e comunidades (cooperativados); em que o investimento e o desinvestimento sejam temporários e pré-programados; em que as diversas partes detenham pretensões fragmentárias, concorrentes e sobrepostas sobre os recursos produtivos. Esse molde permite concentrar recursos em nome da eficiência econômica, mas expandir a base de coproprietários e empreendedores, descentralizando a economia de mercado. Apenas essa democratização pode dar realidade à democratização política efetiva, desmontando sua captura pelo poder econômico concentrado.

5 Conclusão

A universalização do sufrágio ao longo do século XX significou a extensão do voto para além dos ricos e letrados. O elitismo anteriormente vigente justificava-se, porém, em nome da disponibilidade de segurança econômica, tempo livre para os assuntos públicos e conhecimento necessário para dominá-los. Por isso, a visão mais completa do ideal republicano ou democrático sempre contemplou a interdependência entre autonomia política

⁵⁵ UNGER. *Política*, cit., cap. 12.

⁵⁶ AMATO. *Propriedade Desagregada e Empreendedorismo Democrático*, cit.

⁵⁷ UNGER. *O Movimento de Estudos Críticos do Direito*, cit., p. 72; UNGER, Roberto Mangabeira. *A economia do conhecimento*. Trad. Leonardo Castro. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, cap. 13; AMATO. *Propriedade Desagregada e Empreendedorismo Democrático*, cit.

e econômica: apenas a pessoa livre do poder arbitrário de um patrão (capaz de efetivamente escolher seu trabalho, dispondo por exemplo de “40 acres e uma mula”) poderia libertar-se da dominação política de um tirano. Entretanto, o ideal da democracia de cidadãos proprietários, fundada na pequena propriedade como unidade produtiva, acabou desacreditado por liberais e socialistas, já que a grande empresa, ao concentrar ativos, garante economias de escala, escopo e diversificação. Assim também, a democracia direta já havia sido desacreditada pelos modernos, dadas a volatilidade das paixões populares, a complexidade das decisões coletivas e a extensão dos territórios estatais.

Hoje não se pode levemente desacreditar essas constatações, propondo como alternativa uma utopia retrógrada de comunidade política e econômica. É preciso considerar os reais constrangimentos à viabilidade da mudança estrutural – os limites configurados pelo modelo organizacional e tecnológico disponível, pelos interesses entrincheirados de grupos sociais e pelo discurso teórico e ideológico hegemônico. Por outro lado, a emergência da economia digital, os interesses majoritários da população brasileira em empreender e/ou ter uma proteção digna pelo seu trabalho e a imaginação de alternativas institucionais que fogem aos moldes jurídicos liberais e socialdemocratas consolidados são as oportunidades atuais a serem analisadas à luz daqueles constrangimentos.

As alternativas institucionais que fazem sentido no Brasil não são idiossincráticas ou excêntricas, mas variantes de respostas a problemas que marcam a sociedade mundial. O que este artigo enfatizou foi o quanto essas alternativas guardam também uma especial adequação diante dos problemas suscitados pela trajetória das instituições políticas e econômicas que marcaram o Brasil independente e foram cristalizadas em sua ordem jurídica.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 87, p. 5-11, 2010.
- AMATO, Lucas Fucci. *Construtivismo Jurídico: teoria no direito*. Curitiba: Juruá, 2017.
- AMATO, Lucas Fucci. *Inovações Constitucionais: direitos e poderes*. Apresentação de Roberto Mangabeira Unger. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.
- AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo: modelos, trajetórias e alternativas institucionais. *Revista de Informação Legislativa*, n. 219, p. 183-208, 2018.
- AMATO, Lucas Fucci. *Propriedade Desagregada e Empreendedorismo Democrático*. No prelo, 2021.
- AMATO, Lucas Fucci. Direitos sociais e políticas públicas experimentalistas: federalismo cooperativo, auto-organização e parcerias público-privado-comunitárias. In: FONSECA, Gabriel Ferreira da; ALVES, João Vitor de Souza (Orgs.). *Direitos sociais e interdisciplinaridade: reflexões sobre saúde, moradia, educação e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Fi, 2021. p. 31-69
- ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. *Representação à assemblea geral constituinte e legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura*. Paris: Firmin-Didot, 1825.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. 49, p. 57-77, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Aírton Cerqueira Leite (orgs.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 375-414.
- BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.
- CALDEIRA, Jorge. *Nem céu nem inferno: ensaios para uma visão renovada da história do Brasil*. São Paulo: Três Estrelas, 2015.
- CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Interpretação do direito e movimentos sociais: hermenêutica do sistema jurídico e da sociedade*. Rio de Janeiro: Campus, 2011.
- CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. A opção política brasileira. In: SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. 3 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979. p. 223-257.
- CARVALHO, José Murilo de. Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX. In: SABATO, Hilda (org.). *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas*

- históricas de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 327-328.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem. Teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- COSTA, Emília Viotti. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6 ed. São Paulo: Editora Unesp, 1999.
- DUTRA, Roberto. Crise programática, moralização da política e o bolsonarismo. In: TEIXEIRA, Carlos Sávio; MONTEIRO, Geraldo Tadeu (orgs.). *Bolsonarismo: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Gramma, 2020. p. 281-308.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- FARIA, José Eduardo. *O Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- FARIA, José Eduardo. Judicialização da política, ativismo judicial e tensões institucionais. *Journal of Democracy em português*, v. 10, n. 2, 2021.
- FREYRE, Gilberto. *Novo mundo nos trópicos*. 3 ed. São Paulo: Global, 2011.
- FURTADO, Celso. Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 405-427.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014.
- MUELLER, Bernardo. *Uma análise comparativa da evolução histórica do sistema de propriedade de terras no Brasil e nos Estados Unidos*. Working paper. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.
- NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Editado por John Keane. London: Hutchinson, 1984.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *O idealismo da constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. Exposição de Motivos ao Anteprojeto de criação da Justiça do Trabalho, 1936. In: LOPES, José Reinaldo de Lima; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; ACCA, Thiago Santos. *Curso de história do direito*. São Paulo: Método, 2006.
- PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 275, p. 125-154, 2017.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- RÉ, Flávia Maria. *Ideias em ação: liberalismo e reforma no pensamento político de Rui Barbosa*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006.
- RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. 6 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

- RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. 7 ed. São Paulo: Global, 2017.
- SABA, Diana; AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco; PONCE, Paula. *Fake News e Eleições: estudo sociojurídico sobre política, comunicação digital e regulação no Brasil*. Porto Alegre: Fi, 2021.
- SANTOS, Rysclift Bruno Sérgio. *Propriedade desagregada e mercado de terras: possibilidades de reimaginação institucional sob o construtivismo social e jurídico de Roberto Mangabeira Unger*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SMITH, Roberto. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- STARLING, Heloisa Murgel. *Ser republicano no Brasil colônia: a história de uma tradição esquecida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- TEIXEIRA, Carlos Sávio. Uma “biografia” do plebiscitarismo: a ascensão de Bolsonaro e suas consequências políticas. In: TEIXEIRA, Carlos Sávio; MONTEIRO, Geraldo Tadeu (orgs.). *Bolsonarismo: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Gramma, 2020. p. 309-329.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Social theory: its situation and its task*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Plasticity into Power: comparative historical studies in the institutional conditions of economic and military success*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. Trad. Carlos Graieb, Marcio Grandchamp e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Política: os textos centrais*. Trad. Paulo César Castanheira. Chapecó: Argos; São Paulo: Boitempo, 2001.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *False necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy*. 2 ed. London: Verso, 2001.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *A segunda via: presente e futuro do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. Trad. Caio Farah Rodriguez e Marcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004.
- UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, v. 257, p. 57-72, 2011.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O Movimento de Estudos Críticos do Direito: outro tempo, tarefa maior*. Trad. Lucas Fucci Amato. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *A economia do conhecimento*. Trad. Leonardo Castro. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O homem despertado: imaginação e esperança*. Trad. Roberto Muggiati. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

Como citar este artigo: AMATO, Lucas Fucci. Democracia política e democracia econômica nos duzentos anos do Brasil: trajetória e imaginação institucional. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–26, 2021.

Recebido em 22.08.2021

Publicado em 14.10.2021



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional