CONSTITUINTE

Seus riscos. E seus muitos desafios.

Como restaurar a legitimidade?

José Eduardo Faria

"A massa do povo ficou indiferente a tudo, parecendo perpetuar como o burro da fábula: não terei a vida toda de carregar a albarda?"

Saint-Hilaire

"Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas idéias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra."

Sérgio Buarque de Holanda

Em que medida existem condições para a legitimação de uma ordem democrática no Brasil contemporâneo? A resposta a esta indagação, objetivo deste trabalho, à primeira vista parece desanimadora. À medida que o País vem vivendo uma ampla crise estrutural, da qual se destacam a falta de credibilidade do regime, a fragmentação de seu aparelho burocrático, a desorganização de seus procedimentos administrativos, a anomia de sua ordem constitucional e a desmoralização de sua autoridade, a legitimação do poder está a exigir um novo pacto, um novo contrato, uma nova Carta Magna. Esta, por sua vez, somente será possível a partir da convocação de uma Assembléia Constituinte, cuja grande tarefa é a de fornecer o enquadramento formal das bases nacionais de convivência política emergentes do atual processo de redemocratização.

No entanto, desde já é preciso advertir-se para os riscos inerentes a uma eventual redução do problema da legitimação do poder à simples positivação de uma nova ordem legal. Não há dúvida de que, diante do desafio da reordenação institucional e da reorganização jurídica nacional, a consecução dessa ordem se apresenta como condição necessária. Não é, contudo, condição suficiente. Isto porque o efetivo exercício da democracia exige algo mais do que sua mera regulamentação formal. Requer, por exemplo, ao lado da correção das desigualdades sociais, o fortalecimento das instituições legislativas e o adensamento das diferentes formas de participação política, em condições de propiciar aos grupos, categorias e classes economicamente desfavorecidos maior representatividade nos círculos de poder.

Se, hoje, as instituições políticas brasileiras encontram-se em crise, isso se deve, justamente, à crescente incompatibilidade entre as regras formais de procedimento decisório e as estruturas sociais, econômicas e culturais do País. Como o Brasil se tornou mais complexo, pleno de contradições e paradoxos e estigmatizado por dilemas não enquadráveis nos rígidos modelos normativos vigentes, tais regras foram perdendo eficácia e credibilidade. As decisões de rotina revelam-se agora cada vez mais incapazes de lidar com os desafios da inovação política, inerentes à transição do autoritarismo para um regime um pouco mais aberto, suscitando dúvidas e discordâncias em torno do problema da validade dos procedimentos decisórios ao nível do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Em face do aumento de conflitos inéditos, fatos originais e matérias novas, podem-se visualizar com nitidez sérios riscos de continuidade para a própria ordem constitucional.

Tal ordem, pela sua própria natureza, tem um caráter curiosamente ambivalente. Por um lado, todas as vezes em que decisões têm de ser tomadas, elas devem ser pressupostas como inquestionavelmente válidas. Por outro lado, todavia, tais decisões somente podem ser pressupostas como válidas à medida que suas pretensões de validade sejam capazes de resistir a um questionamento contínuo. Afinal, em que poderiam elas basear sua estabilidade a não ser no fato de que essas pretensões, submetidas ao teste prático de uma eleição, um plebiscito ou uma consulta popular, foram vistas como justificadas? A discussão sobre essas exigências de justificação pode ser considerada secundária numa cultura jurídica tão positivista como a nossa, na qual o problema da legitimidade tem sido desprezado por controvérsias muitas vezes estéreis sobre o caráter sistêmico da ordem legal. Contudo, tal discussão é importantíssima para o exame das condições de possibilidade de reordenação institucional do País, por meio da convocação de uma Constituinte. Daí a necessidade de se explicitar um pouco mais o conceito de legitimação das instituições políticas e jurídicas, a fim de se desmistificar a própria idéia de Constituinte como fonte inesgotável de soluções para a crise brasileira.

Este trabalho, que o J T começa a publicar hoje, desenvolver as comunicações Mudança Social e Mudança Jurídica no Brasil, *preparada para a 20ª reunião anual da Law and Society Association, realizada em Boston e* Legalidade e Legitimidade: a reordenação institucional do país, *preparada para o VIII Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, no Rio de Janeiro, e para a VII Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, em Águas de São Pedro, realizados ao final do ano passado.*

o o o

(José Eduardo Faria *é professor-adjunto do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. Ex-professor-visitante da Universidade de Brasília e* visiting scholar *da University of Wisconsin Law School.)*

A ambigüidade do Estado moderno, guardião e opressor.

1 O problema da legitimação é, tanto em termos empíricos quanto analíticos, um dos mais tradicionais da sociologia política e do direito público. Até a Revolução Industrial, entre os séculos XVIII e XIX, ele era tratado basicamente como uma questão de definição de pautas: o poder seria legítimo à medida que estivesse em conformidade com a tradição ou com o jusnaturalismo racionalista. A crescente estratificação da moderna sociedade de classes, contudo, gradativamente esvazia tanto o papel da tradição, enquanto repositório de experiências a funcionar como força orientadora por meio da qual as novas gerações captam o sentido das transformações históricas, quanto a importância do jusnaturalismo racionalista, enquanto ideologia justificadora de uma ordem constante, imutável e invariável.

Como decorrência desse esvaziamento, a legitimidade vai perdendo seu caráter essencialista e metafísico, tornando-se um construído histórico, passível de permanente produção e reprodução em contextos determinados. Com o advento da modernidade, portanto, os ditames da reta razão não são mais reveladores de uma ordem universal. Pelo contrário, passam a destacar um cálculo de utilidade e eficiência inerente a uma vida social entendida como um permanente confronto de classes e, por isso mesmo, sujeita às exigências de funcionalidade. Parte-se assim da fé em Deus e da crença numa invariante natureza das coisas para a dúvida, para a insegurança e para a incerteza, relativizando-se os cânones religiosos, os padrões políticos e os paradigmas jurídicos. É nesse momento, justamente, que se descobre toda a ambigüidade do Estado moderno, à medida que ele pode ser guardião e, ao mesmo tempo, opressor.

Após a Revolução Industrial, o problema da legitimação passa a ser visto como uma questão de **reconhecimento de pautas**: para tornar-se legítimo, o poder depende então de um critério externo aos legisladores e aos governantes, ou seja, de uma explícita aprovação popular obtida por procedimentos formais. A legitimação se converte dessa maneira num processo de interação entre os detentores do poder (os legitimados) e os cidadãos (os legitimantes), resultando de um acordo em torno de valores delineados como modelo de vida de uma comunidade. Como em todo sistema de dominação sempre existe em maior ou menor grau um componente de receio e medo por parte dos governados, temerosos do arbítrio dos governantes, a legitimidade se converte numa ponte capaz de propiciar a superação dessa incerteza entre o poder e os grupos sociais, tornando a vida pública mais segura.

Eis, pois, a função legitimadora de um **contrato social**, estabelecendo os limites da participação política, garantindo a emanação de opiniões comuns no espaço soberano da palavra e da ação e fazendo das obrigações jurídico-políticas uma espécie de auto-obrigação para os governados — desde que estes *possam escolher livremente* seus representantes ou ter vez na elaboração de um pacto. É nesse momento que se descobre a importância da limitação jurídica dos poderes, enfatizando-se, de um lado, o exato alcance de seu campo de ação e, de outro, a importância de seu equilíbrio.

PREVENÇÃO E DESARME

Por trás da idéia de legitimidade, como se vê, está a necessidade de cada sistema político de institucionalizar formas e procedimentos capazes de regular, disciplinar e reprimir conflitos. As funções específicas de seu ordenamento jurídico consistem assim quer na resolução de antagonismos e tensões entre indivíduos, grupos e classes, quer na tentativa de ordenação racional das vidas pública e privada — *o que se dá mediante um intrincado* processo de prevenção e desarme dos conflitos desagregadores da ordem estabelecida. Essa prevenção e esse desarme são obtidos por meio da legislação, dos múltiplos acordos normativos de caráter contratual, da jurisprudência cautelar e das decisões judiciais. Na dinâmica dos códigos e da legislação, tais funções não visam necessariamente à superação das contradições sociais — como isso é impossível, as leis geralmente procuram mantê-las em estado de relativa latência por meio de um articulado conjunto de mecanismos de regulamentação e repressão.

Ao forjar as regras processuais que abrem caminho para decisões, os mecanismos de regulamentação normalmente são operados mediante uma estratégia de generalização, trivialização e neutralização dos conflitos. Isso significa que uma das condições de efetividade do direito consiste na dispersão das tensões e das clivagens, ou seja, na tentativa de evitar a coletivização dos antagonismos por um complexo processo de sistematização de normas, tipificação de comportamentos discrepantes e individualização de julgamentos. Ao excluir formalmente certos conflitos de espaço público, eliminando-os da agenda política em conseqüência de uma ação coercitiva, os mecanismos de repressão apontam explicitamente os limites das regras do jogo. Sendo utilizáveis separada, conjunta ou seqüencialmente, *ambos os mecanismos* determinam o ritmo, a intensidade e a forma dos antagonismos sociais, da estrutura do aparelho estatal e da própria área da ação social em que as tensões e as clivagens se manifestam. Um problema de natureza político-constitucional, como o que estamos vivendo no Brasil de hoje, aparece justamente no momento em que as regras processuais estabelecidas já não conseguem mais nem regular nem reprimir a emergência de conflitos antes inimaginados pelo legislador ou para os quais ele não deu a devida atenção.

É óbvio que, em termos de racionalidade material, o conteúdo, os valores, os objetivos e o alcance de ambos os mecanismos não estão desvinculados do processo social, econômico e político que eles procuram disciplinar. Se o Estado moderno é a relação social em que se *condensam as contradições* de um determinado modo de produção e das lutas sociais que elas suscitam, o direito positivo não é uma instância autônoma e subsistente por si mesma, porém dependente de outras instâncias que o determinam e o condicionam, ao mesmo tempo que também acabam sendo por ele determinadas e condicionadas. A positivação do direito revela-se, assim, produto do conflito hegemônico entre grupos e classes que procuram manipular e adaptar os mecanismos de regulação e repressão a seus fins, impondo, mantendo e assegurando um padrão específico de relações sociais.

Ao tutelar esse padrão, e sendo por ele dialeticamente condicionado, o Estado se revela como uma forma aberta e contraditória. Como o nível de latência e de ativação das contradições sociais é sempre desigual, e como uma pacificação global das tensões decorrentes dessas contradições é sempre inatingível, para manter aquele padrão específico de relações sociais o Estado se vê obrigado a efetuar constantes e sucessivos ajustamentos no processo de dominação política. Decorre daí, por um lado, a crescente complexidade sistêmica dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, à medida que a utilização conjugada dos mecanismos de regulação e repressão encerra uma expressiva heterogeneidade dos modos de juridicidade ao nível de práxis normativa. Isso também exige, por outro lado, que o Estado seja visto quer como um aparelho de dominação, isto é, como correlação de forças e como expressão de interesses socialmente determinados a partir de relações hegemônicas, quer como um aparato organizacional multifacetado e internamente diferenciado, em condições de atender de modo desigual às desiguais e muitas vezes discrepantes pressões de todos os segmentos sociais.

Historicamente, portanto, o moderno problema da legitimação do poder está associado às múltiplas formas de organização política da sociedade de classe e aos diferentes modos de obtenção do consenso em torno de seus respectivos procedimentos decisórios. Evidentemente, a emergência desse problema encontra-se intimamente vinculada à consolidação da democracia liberal — como verso e reverso de uma mesma moeda. Deste modo, a questão da legitimidade não é mais condicionada a um critério de racionalidade material, dependente do conteúdo substantivo de cada decisão, como nas sociedades tradicionais. Torna-se, isto sim, crescentemente dependente da coerência lógico-formal do processo legislativo e das instituições de direito. Sem essa coerência, julgava-se não haver maneira objetiva e segura de superar-se o temor do arbítrio estatal por parte dos governados.

Eis aí, pois, a pedra-de-toque do liberalismo clássico: o reconhecimento da importância de uma ordem constitucional imposta por uma vontade política soberana e independente, capaz de disciplinar o monopólio da força pelo aparelho estatal, de equilibrar os poderes, neutralizar os perigos do arbítrio, fixar competências, definir direitos e explicitar prerrogativas. Uma ordem democraticamente formulada a partir de um contrato, isto é, de uma constituição responsável pela institucionalização do que Weber chamou de **império da lei**, assegurando um mínimo de segurança e certeza das expectativas nas relações econômicas, políticas, administrativas e sociais. Na dinâmica dessa ordem, os cidadãos acabariam partilhando de uma crença inquestionada nas regras do jogo político, acatando e respeitando todas as premissas decisórias que regulam e reprimem os conflitos — independentemente da possibilidade de sua eventual discordância quanto ao sentido de cada decisão concreta isoladamente considerada.

CARÁTER FORMAL

É por essa razão que o moderno problema da legitimidade se destaca pelo seu caráter excessivamente formal, identificando o Estado como uma instituição neutra e suprapartes, em condições de responder com objetividade e imparcialidade a vontade dos governados. Na ótica liberal, excessivamente apegada à racionalidade formal, tudo parece resumir-se ao modo pelo qual as instituições convertem as aspirações individuais em decisões públicas. Somente normas explícitas e estáveis podem estabelecer os limites entre os direitos de cada um e os direitos comunitários. Sem liberdades públicas, sem certeza jurídica e sem a ficção da igualdade de todos perante a lei, em suma, não haverá condições para a legitimação de instituições abertas e estáveis.

No entanto, toda essa preocupação excessivamente formal não deixará de lado a questão social? Em que medida a ênfase ao mercado, onde os mais ricos e mais cultos têm condições substantivas de maximizar os direitos de cidadania, não perverte o princípio da igualdade? Até que ponto a reprodução contínua de um quadro de injustiças sociais não corrói gradativamente as bases de estabilidade da democracia liberal? Se o **império da lei** transforma a legitimidade numa simples disposição generalizada para a aceitação de decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância, toda e qualquer ordem legal — mesmo as fascistas — não poderão ser justificadas como legítimas? O que garante que o consenso em torno das regras do jogo seja obtido democraticamente, e não forjado por mecanismos de violência simbólica? As finalidades deste trabalho não comportam uma resposta aprofundada para essas indagações. Embora devam ser de algum modo tratadas na análise da crise constitucional brasileira, sua simples enumeração revela um dos limites do liberalismo jurídico-político: o de não haver elaborado suficientemente a idéia de legitimidade em relação aos processos sociais que a tornam possível num contexto determinado. Como comprovar empiricamente quais os valores e procedimentos legítimos — e quais os ilegítimos? Como evitar a redução do problema de legitimidade à efetiva capacidade do aparelho estatal em detectar problemas e tensões, neutralizando-os mediante uma combinação de ameaças de sanção com hábitos de obediência?

Eis por que nem a questão da legitimidade é um problema exclusivamente jurídico, nem o desafio da Constituinte pode ser examinado do ponto de vista exclusivamente formal: do mesmo modo como todo esqueleto ósseo é revestido de um tecido orgânico, toda Constituição não é apenas um conjunto de regras ou mera síntese das condições formais de exercício do poder. Ela temum caráter jurídico, é certo, mas também encerra uma natureza social — e ambos, o jurídico e o social, são conjugados por uma vontade política responsável pela regulação e pela repressão dos conflitos, pelas regras que procuram disciplinar a emergência de novas forças sociais, pelas normas que asseguram direitos às minorias e pelas leis que impõem limites e concedem prerrogativas ao sistema político. Toda Constituição encerra em suas prescrições, como veremos, valores e interesses socialmente determinados no processo histórico.

O risco de uma Constituição "idealista". E ineficaz.

2 Impossível negar, hoje, a necessidade de uma Constituinte entre nós. É possível, contudo, discutir os modos, o alcance e os limites de sua realização. Por quê? A resposta é simples: qualquer que seja o procedimento adotado para a formulação e de votação de uma nova ordem constitucional, ele obviamente cria relações de favorecimento ou de exclusão para determinados temas, grupos ou interesses. Isso se dá à medida que tal procedimento confere a esses temas, grupos ou interesses um tratamento preferencial, assegurando-lhes prioridade no tempo, maiores possibilidades de realização, etc. Em outras palavras, não há procedimentos neutros — as próprias regras destinadas a regular a própria Constituinte não são meros formalismos processuais; pelo contrário, enquanto tais elas prejulgam o possível conteúdo de uma nova Carta e o possível resultado do respectivo processo de reordenação institucional do País.

É por isso que a consolidação da estratégia legitimadora da "nova República" — o lugar-comum hoje dominante em nossa retórica política — não pode esgotar-se apenas na elaboração de mais uma fórmula legal, ao lado daquelas votadas ou outorgadas em 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. Se não propiciar instrumentos normativos mais abrangentes e flexíveis, em condições de abrir caminho para um efetivo equacionamento dos graves desequilíbrios sociais, setoriais e regionais existentes, que hoje tornam uma caricatura o decantado princípio da igualdade perante a lei, a nova Constituição correrá o risco mortal de ser "idealista" (no sentido dado por Oliveira Vianna ao termo) (1) e, por conseguinte, ineficaz.

O idealismo é um processo de *inversão da realidade mediante* invocação de um pensamento aparentemente racional. Ao permitir uma aceitação acrítica do direito positivo, escondendo o fato de que o exercício do poder estatal sempre se encontra vinculado a interesses específicos e a processos sociais determinados, ele oculta as origens sociais, econômicas e culturais tanto de suas categorias quanto dos interesses políticos nela subjacentes. Ao projetar um conhecimento pretensamente objetivo e imparcial, de um lado emoldurando-o em formulações a-históricas e, de outro, recusando questões metodológicas que articulam os planos de explicação e da realidade, o idealismo também transforma a aparência de neutralidade em estratégia de socialização dos valores *dominantes tutelados* pela ordem jurídica.

Esta ordem, pela sua própria natureza, é obrigada a esconder o caráter ideológico da dominação política, fazendo da legislação uma caixa de ressonância das esperanças prevalecentes e das preocupações dominantes daqueles que acreditam no governo do direito acima do arbítrio dos homens. Do ponto de vista funcional, tal caráter de forma alguma pode ser assumido. Afinal a condição de possibilidade do direito moderno como força estabilizadora das relações sociais se assenta, justamente, na sua capacidade de dar um significado efetivo à idéia de **império da lei** como algo unificado e racional. É por esta razão que as instituições jurídicas dependem de uma certa ambigüidade, permitindo que valores e ideais contraditórios apareçam como coerentes, e fazendo com que a legislação seja simultaneamente segura e elástica, pretensamente justa e compassiva, tecnicamente eficiente, porém, aparentemente equitativa, digna e soberana, mas antes de tudo funcional. Caso contrário, isto é, assumindo-se publicamente ou o direito como um conjunto de símbolos e ideais não coerentes, estar-se-ia diante de um sério risco: o da polarização dos grupos e classes em confronto hegemônico, seguido de uma politização total — e, portanto, não-controlável — dos conflitos.

Na sua polêmica com o positivismo normativista, os críticos do idealismo têm concentrado suas objeções exatamente nesse aspecto: a dificuldade do liberalismo político-jurídico em lidar com o problema estrutural do Estado intervencionista contemporâneo — sua necessidade de praticar, e ao mesmo tempo de esconder, seu caráter classista. Por razões que serão vistas adiante, esse tipo de crítica, não pode ser desprezado. Numa sociedade tão estratificada

▶▶▶

19 JAN 1985 Assembléia Anc X

CONSTITUINTE

Um caminho de muitos perigos. Sem volta.

Há muitos obstáculos entre a retórica neo-republicana, hoje dominante no cenário político nacional, e a legitimação de uma ordem democrática por meio de uma Constituinte. São perigos, alguns ocultos, outros muito claros, que podem comprometer qualquer tentativa de se estabelecer uma Constituição de acordo com a vontade expressa de todos os setores e classes sociais, como José Eduardo Faria *expõe neste trabalho, que começamos a publicar há duas semanas e encerramos hoje.* José Eduardo Faria *é advogado, articulista do JT e professor-adjunto do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. Ex-professor da Universidade de Brasília e* visiting scholar *da University of Winsconsin Law School e, também, autor de* Crise jurídica e práxis política, *publicado pela Forense;* Retórica política e ideologia democrática, *publicado pela Graal, e* Poder e Legitimidade, *publicado pela Perspectiva.*

Ensaio de José Eduardo Faria

Um processo de modernização. Com o estilo dos conservadores.

6. Equilíbrio entre os poderes, convocação de uma constituinte, restabelecimento do federalismo e redução da presença do Estado no domínio econômico — os principais lugares-comuns da **Nova República** têm, inequivocamente, um caráter liberal. No entanto, qual o alcance desse tão decantado liberalismo? Em que medida ele pode abrir caminho para uma democratização mais ampla e substantiva do poder? Até que ponto a ordem institucional hoje emergente encerra uma proposta concreta e organicamente articulada de revisão mais aprofundada das estruturas sócio-econômicas vigentes? Ou será que, mais uma vez, sob o eufemismo da "conciliação nacional", não se estará diante de um novo processo de modernização conservadora?

Estas perguntas têm sua razão de ser. Afinal, impreciso e ambíguo, o liberalismo sempre foi entre nós mais retórico do que real: desde os tempos do Império, aliás, é que se conhece a "lei" do Visconde Albuquerque, no sentido de que "não há nada mais parecido com um Saquarema do que um Luzia no poder". Ou seja: o liberal tradicional,"por obra do poder e quando no poder, atua, comanda e dirige como um conservador... O liberal, se convertido em governo, cede às estruturas e à ideologia que lhe permitem dirigir o leme, leme unicamente feito para aquele navio, que só com ele pode navegar" (13). Diante do estágio atual da abertura, pois, em que nível de cessões à ideologia e às estruturas do regime pós-64 se assenta a decantada "Nova República" ? Como se dará a conversão de seu liberalismo de campanha, retórico e pouco preciso, baseado numa precária coalizão de forças tradicionalmente antagônicas, num projeto explicitamente liberal de reordenação institucional ?

Evidentemente, ainda é cedo para respostas afirmativas. Mesmo assim, já se pode visualizar tensões num futuro próximo, considerando-se, por um lado, a forte tradição patrimonialista e corporativista do Estado brasileiro e, por outro, a emergência de movimentos políticos novos, surgidos no bojo da industrialização recente e articulados de forma pouco ortodoxa — ao menos nos moldes da democracia liberal oitocentista. Por mais que as aparências enganem, elas vêm revelando, da parte das lideranças vitoriosas na sucessão presidencial, a inexistência de uma estratégia destinada a reduzir progressivamente a ocupação do espaço organizacional e decisório pelos organismos burocráticos do aparelho estatal, e, da parte dos movimentos sociais emergentes, especialmente no plano sindical e em certos setores da Igreja, uma disposição cada vez mais firme e consciente de não se deixar seduzir por concessões paternalistas em troca de seu apoio e de sua lealdade à nova ordem. Desses dois pólos antagônicos é que emanarão, com certeza, as tensões políticas subjacentes ao debate constitucional.

Conciliação e conservação, por um lado, e reformas estruturais e formas novas e mais adensadas de participação política, por outro — eis, em resumo maior o significado dessas tensões. Se não, vejamos, recusando na análise tanto um determinismo mecanicista quanto a autonomia absoluta da política e do direito, a fim de não se descaracterizar a sociedade civil como *campo de formação e constituição* de novas configurações dotadas de dinamismo próprio. A discussão mesma em torno de reordenação institucional do País somente tem algum sentido desde que seja capaz de oferecer não apenas um conjunto novo de regras ou uma síntese das condições normativas de exercício do poder, mas, igualmente, formas legítimas de convivência entre todas as forças sociais. Ou as novas instituições apreendem em suas normas e procedimentos *os processos* políticos sociais e econômicos em sua interdependência, ou elas conseguirão sobreviver por um espaço de tempo ainda menor do que o do regime pós-64.

Apesar do discurso "neo-republicano" hoje dominante, contudo, nada impede que, no exercício do poder, os responsáveis por essa retórica não deixem de dar continuidade a uma conhecida tradição sempre presente em nossas elites: sua incontida disposição de se valer de mecanismos de cooptação, *regulamentação e burocratização* para enquadrar os grupos e classes sociais emergentes no espírito de uma "democracia com responsabilidade", da qual se destaca seu pluralismo limitado e sua ênfase e a disciplina, à obediência e à submissão funcional Se essa tendência for confirmada, a "nova República" nada mais será, então, para frustração de muitos, do que um mero rótulo para um verdadeiro corporativismo **societal** (14).

Tal corporativismo é bastante diferente do corporativismo tradicional. Este pode ser definido como um sistema peculiar de representação de interesses no qual as unidades constitutivas são organizadas num número limitado de categorias singulares ordenadas hierarquicamente e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas — quando não criadas — pelo Estado. Já o corporativismo **societal** é aquele em que os grupos profissionais mais beneficiados pelo desenvolvimento econômico — os químicos, os metalúrgicos, os gráficos e os trabalhadores na indústria de papel, etc. Gradativamente tornam-se independentes dos favorecimentos, das concessões paternalistas e das regulamentações governamentais, passando então a enfrentar a própria máquina estatal com algum sucesso. Isto porque o Estado já não consegue mais integrar antecipadamente tais grupos e categorias, deixando assim de conquistá-los antes que sua capacidade de mobilização e articulação política alcance um nível ameaçador.

Questionando o poder

Embora continuem submetidos à *regulação, ao controle e à fiscalização* do Ministério do Trabalho, que recebe das empresas a contribuição sindical obrigatória de todos os trabalhadores (sindicalizados ou não), redistribuindo-a em seguida para toda organização sindical e reservando para si a prerrogativa de realizar auditorias sempre que julgá-las necessárias, os sindicatos mais modernos e melhor articulados têm sabido questionar o amplo poder discricionário com que o aparelho estatal intervém nas estruturas de representação profissional. Têm, por exemplo, conseguido investir contra as limitações da política salarial ao nível do contrato coletivo de trabalho, maximizando cláusulas que não são reguladas pelo Ministério do Trabalho nem julgadas pela Justiça Trabalhista. Têm, igualmente, sabido exigir a negociação de acordos com dirigentes sindicais cassados ,porta-vozes legítimos independentemente de ilegais — como ocorreu há alguns anos, quando o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC foi deposto e teve de ser reconduzido para terminar a negociação. Têm, por fim, descoberto como fazem greves de "advertência", paralisando esta ou aquela indústria apenas para demonstrar seu poder de articulação em momentos politicamente decisivos para o País — a exemplo do acontecido em São Caetano e São Bernardo do Campo em dezembro de 1984, na Ford e na General Motors, e em São Paulo há duas semanas, na Niquel Tocantins.

Tal questionamento, na melhor tradição dos conflitos entre capital e trabalho no âmbito do capitalismo moderno e da própria evolução do direito trabalhista, não se dá dentro dos estreitos limites da lei, mas **apesar** dela — quando não **contra** ela. Ora, no momento em que uma ordem jurídica já não consegue manter a disciplina e o respeito à legislação, deixando de apresentar "razões convincentes" aos legislados e perdendo assim o reconhecimento normativo da validade de suas decisões, ao sistema político restam dois caminhos para reassegurar a obediência: de um lado há a possibilidade de se substituir tal reconhecimento por *vantagens privadas, isto é, pela prestação* de serviços estatais de natureza social; de outro, sobra a alternativa de última instância: o recurso extremo da violência repressiva.

Ambas as saídas têm seus limites.

Na primeira hipótese a tática da "compensação" mediante vantagens materiais tem sua eficácia condicionada tanto a uma estratégia de distribuição primária de renda, pelo aumento dos salários, quanto a uma política assistencialista na área previdenciária, a uma ênfase no âmbito da moradia popular, à erosão do salário-desemprego — exigências difíceis de serem atendidas num período de inflação e recessão. Todavia, o fator limitante dessa alternativa não é apenas a escassez de recursos necessários à pacificação social. É, igualmente, a própria natureza duvidosa de seu valor de justificação... caso tais recursos fossem efetivamente disponíveis. Mas em que medida a neutralização dos conflitos pela política salarial, no caso da distribuição primária de renda, e por meio da política social, no caso da distribuição secundária, tem potencial suficiente para diluir tensões e dispersar antagonismos numa sociedade como a nossa? Na verdade, o tipo de práxis política emergente nos meios sindicais modernos, hoje secundado pelas formas pouco ortodoxas de ação dos movimentos comunitários e das comissões de justiça e paz, inibe e compromete a pacificação pela prestação de serviços materiais à medida que estimula a tomada de consciência da inadequação do dinheiro como instrumento de regulamentação.

Na segunda hipótese, evidentemente a mais drástica e voltada às situações-limite, a violência repressiva tem sua efetividade condicionada a uma definição dos "inimigos" capaz de ser partilhada pela maioria das forças sociais. Quando falta esse reconhecimento, a violência se torna imprevisível e passa a atuar inespecificamente. Nesse caso, como então fundamentar a repressão em princípios tidos e aceitos como legítimos? Em que medida a repressão imprevisível e inespecífica não termina por conduzir ao completo descrédito dos fundamentos que a ação estatal deveria consolidar? Conseqüentemente, em vez de gerar respeito e obediência, ela provoca, como resposta da sociedade, mais violência. Não se pode esquecer que o terrorismo se desenvolveu entre nós basicamente após o AI-5, ou seja, depois da censura sistemática à imprensa, da prisão de políticos, da dizimação das lideranças emergentes do movimento estudantil e do fechamento do Congresso.

Diante das limitações dessas duas alternativas é que se pode, agora, verificar os dilemas e os paradoxos da ordem jurídica emergente. Uma ordem em que ainda é difícil identificar seu eixo de gravidade. Vejamos um exemplo retirado aleatoriamente dos jornais e que, com clareza, comprova empiricamente nossa linha de raciocínio. Na edição de 19 de novembro de 1984, a **Folha de S.Paulo** transmitia ao leitor, na página 7, a seguinte informação:

"As últimas convenções coletivas, firmadas entre outubro e novembro, formalizam para as categorias de trabalhadores com maior poder de barganha uma prática que se generalizou em acordos por empresas ao longo de todo este semestre e que parece ser uma tendência da política salarial a ser praticada a partir de agora: a trimestralidade. Não foram os metalúrgicos de São Paulo os primeiros a verem oficializada uma reivindicação que levou a centenas de greves no universo das quase dez mil empresas do setor de São Paulo. Mas foi, com certeza, sua mobilização e poder de pressão que contribuíram para que a conquista se estendesse a outras categorias."

"Poucos dias antes dos metalúrgicos, *que têm garantida uma* antecipação de aumento de 8% da variação do INPC, os **químicos** de São Paulo, do Interior e do ABC haviam conquistado o mesmo benefício, porém em percentuais menos generosos, calculados em 17% quando a variação do índice ultrapassar 46%. Os trabalhadores na ***indústria do papel*** *já haviam* conseguido; embora sem alarde, antecipações de 15% do INPC na convenção coletiva que passou a vigorar a partir de 1º de outubro. Os ***gráficos de tipografia*** chegaram a um acordo com o sindicato patronal, há pouco mais de uma semana, que prevê adiantamentos de 5% a 10% do INPC."

"Os metalúrgicos das montadoras do ABC conseguiram um acordo inédito fora do período de negociação de novo acordo coletivo. Ao verem recusada sua proposta de renegociar as cláusulas da convenção vigente na época do reajuste semestral com a Fiesp, os sindicalistas de São Bernardo sentaram-se à mesa com o Sindicato Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores e receberam uma proposta em separado, de reajuste de 100% do INPC e trimestralidade. Depois, iniciaram negociações por empresa e firmaram acordos com 40 indústrias pequenas e médias em bases maiores do que as combinadas com as montadoras. Estas 40 empresas concederam reajustes que vão de 105% até 120% do INPC; 15 delas concederam aumentos trimestrais e a grande maioria deu abonos que variam de 20% a 25%."

"Depois de enfrentarem as baterias dos sindicatos contra suas empresas durante todo este semestre, a Fiesp tentou prevenir-se contra *novas greves e exigiu que os* metalúrgicos de São Paulo assinassem uma cláusula, na convenção, firmando uma espécie de "pacto de cavalheiros". Este consiste em procurar evitar a deflagração de movimentos que reivindiquem percentuais maiores do que os constantes da convenção. Providência inútil, porém. Mais de meia dúzia de empresas, onde era grande a mobilização de trabalhadores, já concederam aumentos superiores ao do acordo, embora nenhuma greve tivesse sido deflagrada (...)."

"Outra prática institucionalizada, embora apenas nas categorias com maior poder de barganha, é o aumento real de salários, denominado de produtividade ou aumento por mérito, ou abono. Segundo a lei salarial vigente, o aumento por produtividade será concedido segundo o PIB fixado pelo governo no ano anterior ao do reajuste. O último PIB fixado pelo governo, no ano passado, foi igual a zero, o que impediria, teoricamente, este tipo de aumento (...)."

"A próxima reivindicação dos trabalhadores, com toda certeza, se os índices inflacionários continuarem no mesmo ritmo, é a escala móvel de salários. Ou seja, cada vez que o custo de vida subir até determinada faixa, os salários serão automaticamente reajustados, como ocorre em muitos países industrializados."

Tendendo a ocorrer em número cada vez maior, fatos como esses indicam, por um lado, uma politização aparentemente irreversível nas relações entre capital e trabalho e, por outro, a crescente dificuldade enfrentada pelo Estado intervencionista em conciliar sua função econômica, voltada ao processo acumulativo das empresas estatais e privadas, com sua função legitimadora, voltada à manutenção das tensões sociais numa situação da latência controlada. Esta última função se baseia numa estratégia que, desde os anos 70, vem se revelando problemática: a concessão de benefícios sociais, como forma de compensar as restrições à cidadania política e de atender aos antagonismos de classes, não produz necessariamente uma lealdade duradoura — pelo contrário, cada benefício concedido é convertido em ponto de referência para novas reivindicações dos sindicatos, das associações comunitárias e das comissões de justiça e paz. Ao mesmo tempo, o alto custo dessa estratégia exige sucessivos aumentos na carga tributária, diminuindo os excedentes do empresariado e levando-ós, em suas campanhas anti-estatizantes, a defender a concentração dos recursos públicos não em novas despesas sociais, porém em investimentos de infra-estrutura básica.

Dupla percepção

Ao denunciar a tendência de crescimento das despesas públicas numa velocidade maior do que a dos meios de financiá-las , o empresariado industrial revela dupla percepção: de um lado, a consciência de que a manutenção dessa estratégia conduz ao crescimento descomensurado do setor estatal, à medida que a elevação dos impostos para o atendimento das despesas sociais abre caminho para a monopolização da economia por parte das empresas públicas; de outro lado, a consciência de que a expansão do setor monopolista se faz acompanhar de desemprego, pobreza e estagnação nos investimentos privados, exigindo do Estado maior apropriação dos excedentes para compensar tais efeitos disfuncionais. O que esse círculo vicioso revela é o esvaziamento do mercado econômico pela valorização dos arranjos corporativistas no Executivo. Ora, *como a questão da* acumulação e retomada do crescimento X produção do consenso e da "paz social" ocorre num esquema essencialmente político, isso sobrecarrega demasiadamente o Estado. À medida que as pressões aumentam e os conflitos se tornam mais complexos, ampliam-se as aplicações de serviços públicos e as superposições de projetos. No limite, pois, as funções econômica e legitimadora do aparelho estatal se tornam inconciliáveis, constituindo um processo altamente irracional do ponto de vista da coerência administrativa, da estabilidade tributária e da acumulação potencialmente lucrativa de capital privado.

Diante do dilema estrutural expresso por essa "crise fiscal" (15), o círculo vicioso parece estar sendo rompido pela atual tendência do Estado de patrocinar uma reprivatização controlada dos riscos empregatícios. Face à superação de sua estratégia e à emergência tanto de organizações trabalhistas quanto de movimentos populares com grande capacidade de mobilização, ele vai reestimulando as negociações diretas entre empresas e sindicatos e enfrentando as tentativas de formação de centrais sindicais únicas (do tipo CUT e Conclat) com o esforço em prol da ratificação da convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho. Tal *convenção institucionaliza* o pluralismo sindical ao propiciar, numa mesma base geo-espacial, a formação de organizações livres e concorrentes entre si. Ela permite, *assim, que se multipliquem grupos* antagônicos ao sindicato já existente, no plano das empresas. Constituindo-se em princípio numa estratégia de relaxamento do enquadramento sindical, e deflagrando um processo de reprivatização de certas funções estatais, seu objetivo maior é o de aliviar e descarregar a administração pública de uma sobrecarga contraditória de expectativas e responsabilidades.

O advento do pluralismo sindical e as negociações diretas entre sindicatos e empresas caracterizam, portanto, o que um agudo crítico da sociedade industrial chamou de **backlash corporativista** — a tendência do Estado intervencionista em desfazer-se de certas pressões e reivindicações, transferindo-as de vez para os setores empresariais (16). Estes, surpreendidos com a supressão da repressão governamental no caso de greves duradouras e com ocupação de fábricas, justamente quando vinham lutando pela redução da participação do setor público na economia, vêem-se então diante de uma alternativa bastante rígida: a de ou aceitar as negociações diretas, e aí assumindo riscos de ter de fazer concessões inimaginadas anos atrás, como a institucionalização das comissões de fábricas, ou a de voltar-se outra vez para o Estado — o que revela como, numa economia onde o empresariado tornou-se dependente dos créditos, subsídios, incentivos e compras oficiais, a sobrevivência do privatismo paradoxalmente só pode ser assegurada, negociada, organizada e dirigida de forma política mediante arranjos corporativistas no âmbito dos órgãos burocráticos do Executivo.

Diante do desafio da reordenação institucional do País e da restauração da legitimidade, pois, que perspectiva esse quadro acima descrito nos oferece? Minha hipótese, em síntese, é a seguinte: ao contrário daquela estrutura corporativista tradicional vigente desde os idos do Estado Novo, onde os grupos e categorias profissionais influentes eram aqueles favorecidos diretamente pelo poder central no seu engenhoso jogo de subordinação e dependência, a partir de agora a efetiva participação política pode vir a tornar-se um privilégio conquistado não apenas dentro da máquina estatal, *mas também nos mercados econômico e* político, por parte dos grupos e classes estruturalmente bem posicionados na economia nacional.

Algumas lideranças trabalhistas têm exata consciência disso — de que podem inviabilizar, com seu poder de mobilização e paralisação de atividades, a política econômica do novo governo, obrigando-o assim ou a efetuar amplas e tensas negociações, sob o risco de uma paralisia decisória do País, ou a optar por estratégias de violência repressiva, levando-o dessa maneira a contradizer seu discurso "neo-republicano" e ampliando a ressonância dos protestos sindicais. Apesar do consenso de que seu nome foi capaz de suscitar, a gestão Tancredo inicia-se com um espaço bastante estreito de ação administrativa, econômica e política. Por isso, apesar de esvaziados em suas prerrogativas clássicas, tanto os partidos quanto os órgãos parlamentares terão de desempenhar duas funções básicas e vitais: a de dirigir e disciplinar a formação da opinião pública, canalizando reivindicações, domesticando desejos e calibrando expectativas, e a de proteger os procedimentos decisórios do Estado contra demandas cuja articulação não pode ser funcionalmente absorvida pelos "anéis burocráticos" do Executivo. A experiência argentina aí está: um presidente respeitado, porém com problemas graves para viabilizar um projeto de recuperação econômica tamanhas as pressões sindicais, por um lado, e as exigências do sistema financeiro internacional, por outro.

Em suma: à medida que a dominação estatal parece encontrar-se hoje relativamente autonomiza-

▶▶▶

- 4 JUN 1985
4 — O ESTADO DE S. PAULO

Righi acredita na aprovação de sua emenda, no dia 12

BRASÍLIA
AGÊNCIA ESTADO

O líder do PTB na Câmara, deputado Gasthone Righi (SP), disse ontem no Congresso que o presidente José Sarney assegurou-lhe, pela segunda vez, que não vai interferir na votação de sua emenda constitucional, prevista para o dia 12, de convocação da Assembléia Nacional Constituinte. A proposta do parlamentar transforma o Congresso a ser eleito em novembro de 1986 em Constituinte no seu primeiro ano de funcionamento, 87. Já o deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE) defendeu a iniciativa do governo no que diz respeito à convocação.

Righi contou ter conversado com Sarney sobre seu projeto no final do encontro que o presidente teve com Jânio Quadros e o governador do Distrito Federal, José Aparecido. Segundo ele, Sarney não lhe fez nenhuma objeção e até observou que não há ainda decisão no governo quanto à situação, na Constituinte, dos 23 senadores — um terço do Senado — eleitos em 82 e com mandato até janeiro de 1990.

"O presidente Sarney informou que o governo ainda não resolveu se promoveria ou não uma consulta ao eleitorado, para considerar como constituintes os senadores eleitos em 82. De minha parte, considero tal proposta uma aberração", acrescentou o líder petebista. A seu ver, haveria um quadro desigual e insólito se, por exemplo, o eleitorado ratificasse, em Minas, o senador Itamar Franco como membro da Constituinte, ou o senador Marco Maciel, em Pernambuco, e dissesse "não" a Severo Gomes, em São Paulo. "A solução — defendeu Righi — é o atual Congresso, com o voto de dois terços de cada Casa, considerar aqueles senadores como integrantes da futura Constituinte, como proponho na emenda."

O parlamentar não só está propondo, como fazendo muita propaganda do projeto. Ele enviou carta aos 23 senadores de 82, pedindo apoio à sua emenda. Telegrafou também a todos os demais deputados e senadores, pedindo sua presença em plenário no dia 12, para a votação. O apelo consta ainda de cartazes e folhetos que Righi espalhou pelo Congresso.

Alguns deputados até reclamaram da publicidade feita pelo líder petebista, e as queixas foram levadas ao presidente da Câmara, Ulysses Guimarães, pelo 2º vice-presidente, Carlos Wilson (PMDB-PE). Apesar de transmitir o pedido de retirada dos cartazes, o próprio Wilson defendeu o direito de Righi de divulgar suas idéias, pelos precedentes existentes na Casa, com o que Ulysses também concordou.

A oposição do deputado Oswaldo Lima Filho, ao contrário, é de outra natureza. Segundo ele, a iniciativa de convocação da Constituinte deveria caber ao Executivo, uma tradição histórica, não se justificando que neste momento seja rompida.

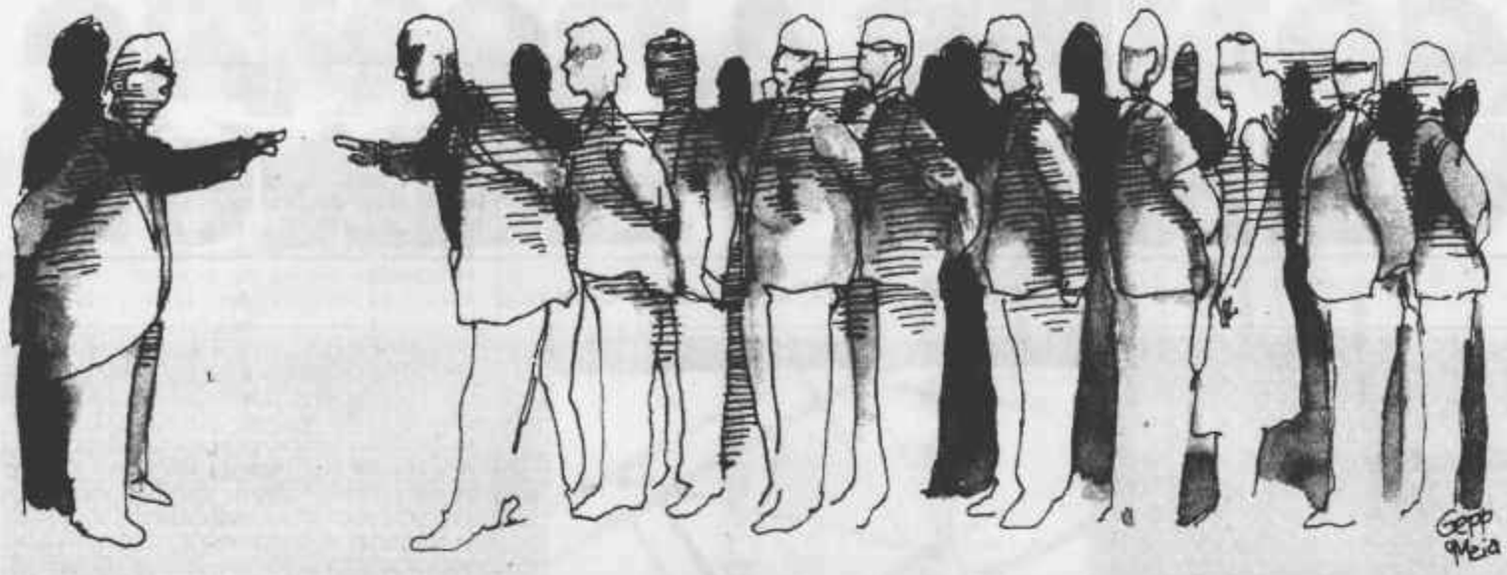
Em defesa da proposta de Gasthone Righi, o deputado Mendes Botelho (PTB-SP) argumentou que o projeto do líder de seu partido deve ter precedência para votação. Na opinião dele, durante os governos autoritários os partidos então na oposição, especialmente o PMDB, sempre protestaram contra a prática governamental de articular a rejeição de emendas de iniciativa do Congresso, para fazer aprovar as de sua própria redação, mesmo que fossem cópias fiéis das anteriores.

Para Mendes Botelho trata-se, sobretudo, de um mínimo de coerência, uma vez que os objetivos pretendidos são os mesmos, não havendo razões de ordem lógica que desaconselhem a aprovação da emenda Righi.

Carta não resolve tudo, diz jornalista

A redemocratização do País passa necessariamente pela Constituinte, mas é um risco achar que a nova Carta vai resolver em si situações como a desigualdade social. É o que diz o professor e jornalista José Eduardo Faria em seu livro "A crise constitucional e a restauração da legitimidade", que acaba de ser lançado por Sérgio Antônio Fabris Editor. Em 70 páginas, Faria, professor-adjunto do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP e articulista do Jornal da Tarde, *discute os temas políticos atuais e chama a atenção para outros aspectos da Constituinte.*

"O efetivo exercício da democracia exige algo mais do que sua mera regulamentação formal. Requer, por exemplo, ao lado da correção das desigualdades sociais, o fortalecimento das instituições legislativas e o adensamento das diferentes formas de participação política, em condições de propiciar aos grupos, categorias e classes economicamente desfavorecidos maior representatividade nos círculos de poder", diz, ele, advertindo para o risco de o País ter apenas uma democracia formal, que não ofereça base para mudanças reais.



As condições da Constituinte: negociação mais reformas.

A definição de uma ordem legal, a Constituinte e o debate.
Por José Eduardo Faria.

A definição de uma nova ordem legal, por meio de uma Constituinte, é um dos principais temas do atual debate político do País. Embora ainda existam profundas dúvidas e divergências quanto à forma de sua convocação, quanto aos critérios para sua composição e quanto ao alcance de suas deliberações, seu objetivo é conferir legitimidade a um regime tido como aberto e democrático — a **Nova República**. Como a legitimidade é o fundamento ou o título do exercício do poder, e a legalidade é a qualidade desse exercício na perspectiva de um Estado de Direito, o que a possibilidade da Constituinte encerra é um duplo desejo: por um lado, aspira-se à estabilização das instituições governamentais, mediante um ordenamento capaz de assegurar o equilíbrio entre os poderes, as liberdades públicas e a certeza jurídica; por outro, espera-se que tal Assembléia também sirva como instrumento deflagrador de amplas mudanças sócio-econômicas no âmbito de uma sociedade estigmatizada pelas contradições e injustiças de suas estruturas de riqueza e poder.

No entanto, até que ponto ambos os desejos são realmente compatíveis entre si? O que esta indagação suscita é o mesmo problema que, entre nós, animou os debates sobre democracia e desenvolvimento, há duas décadas e meia: ou seja, a questão da correlação entre as exigências de distribuição (primária e secundária) de renda, condições básicas do processo de legitimação de uma nova ordem, com os imperativos da gestão administrativa e econômica, que pressupõem um mínimo de acumulação (privada e estatal), eficácia e disciplina. Em outras palavras, a democracia política, o desenvolvimento econômico e a modernização social podem ocorrer coincidentemente no tempo e no espaço?

Diante da proximidade da Constituinte, detalhemos um pouco mais essa pergunta. Do ponto de vista jurídico, em que medida as duas expectativas têm condições de ser harmonizadas na unidade de um texto legal bem articulado, em termos formais, e de grande amplitude, em termos materiais? Do ponto de vista político, como as aspirações de estabilidade, por exigirem um certo equilíbrio entre os poderes e um Executivo atrelado ao controle parlamentar, podem combinar-se com as aspirações de reforma, as quais, pela sua própria natureza, pressupõem um Executivo com grande poder de intervenção e iniciativa legislativa? Em suma: face a uma situação sócio-econômica indefinida e cambiante, na qual os conflitos de interesses são cada vez mais complexos e as possibilidades de consenso crescentemente escassas, como esperar um mínimo de efetividade de uma Carta Magna abrangente em seu alcance e flexível em seus procedimentos, a fim de que um executivo modernizante possa legitimar-se pela execução de um amplo projeto de reformas, e ao mesmo tempo rigorosa em sua coerência lógico-formal, em condições de propiciar certeza jurídica e segurança nas expectativas dos atores sociais?

Preocupações

Em princípio, estas questões parecem não preocupar a **Nova República** — ao menos se levarmos em conta a retórica de seus dirigentes. Ambas as aspirações seriam, no discurso rotineiro do Planalto, verso e reverso de uma mesma moeda. As coisas, porém, não são assim tão simples. Afinal, o desejo de estabilidade jurídica e a reivindicação de reformas sociais têm racionalidade distintas, lógicas específicas e ritmos diferentes. Embora historicamente localizados, os estudos de sociologia do desenvolvimento e transição política, independentemente de suas orientações metodológicas e de suas implicações ideológicas, têm chamado atenção para os efeitos disfuncionais dos processos de modernização sócio-econômica e democratização política. Tais trabalhos mostram como os programas econômicos mais ambiciosos muitas vezes esbarram nos calendários eleitorais, inibindo — quando não abortando — sua maturação. Mostram, também, como a crescente mobilização das forças sociais, paralelamente à competição dos estamentos burocráticos, ou induzem à consolidação de mecanismos corporativos de negociação e composição dos interesses dos grupos prevalecentes sob a fachada das instituições formais, ou abrem caminho para golpes autocráticos e movimentos autoritários.

A história recente dos países em desenvolvimento está repleta de exemplos de como, nos períodos de inflação, desemprego e recessão, a exacerbação dos conflitos sociais, costuma comprometer a governabilidade de seus respectivos sistemas políticos. E o ônus desse processo tem sido, quase que inevitavelmente, a ruptura das estruturas democráticas tradicionais, substituídas por regimes militares e tecnocráticos. Na América Latina dos anos 60 e 70, como se sabe, as concepções liberais de Estado de Direito, as exigências de acumulação privada por parte dos setores empresariais, as expectativas de reformas sócio-econômicas por parte dos setores populares e as próprias necessidades funcionais das máquinas administrativas revelam-se conflitantes entre si. Uma das grandes dificuldades de países como Brasil, Argentina, Chile e Peru, em seus respectivos períodos de expansão econômica e crescentes mobilização política, decorreu da incapacidade de seus governos modernizadores de conter a tendência dos programas reformistas tanto em estimular a expansão desarticulada das atividades governamentais quanto em exceder o que podia ser financiado quer pelo nível de poupança interno quer pelo fluxo de recursos externos, exacerbando as tendências inflacionárias de suas economias.

Tais experiências, eminentemente progressistas e com forte apelo popular, não conseguiram superar o tenso e problemático processo de ajuste correlativo das estruturas sócio-econômicas e dos procedimentos jurídico-políticos, isto é: da compatibilização (a) entre a acumulação privada e estatal de capital, necessária à expansão econômica, e a distribuição mais equitativa dos excedentes; (b) entre a maximização dos direitos de cidadania pelos movimentos populares e a estabilidade de instituições dos direitos de cidadania pelos movimentos populares e a estabilidade de instituições de direito consolidadas em torno dos princípios do individualismo, da livre-iniciativa, da autonomia da vontade, da igualdade formal perante a lei e da certeza jurídica. Ao desenvolver grandes projetos de reforma agrária e ambiciosas estratégias de industrialização acelerada, procurando expandir o mercado interno, acelerar a substituição de importações e trocar o papel de exportador de produtos primários pelo de exportador de manufaturados, mas sem saber como enfrentar com sucesso as resistências conservadoras, tais experiências revelaram-se disfuncionais: elas ampliaram a competição por recursos e poder, desagregando interesses e ferindo costumes enraizados; fragmentaram o espectro partidário tradicional, abrindo caminho para movimentos populares eficazmente organizados na luta por reivindicações de difícil consecução num pequeno espaço de tempo; acenderam uma chama nacionalista, exigindo uma revisão das estratégias diplomáticas quase automáticas de alinhamento; e sobrecarregaram o Executivo, dada sua crescente dificuldade de lidar com um processo político e econômico mais complexo, heterogêneo e contraditório.

Por isso, ao transformar a Constituinte na condição necessária — porém não suficiente — de sua legitimidade, procurando assegurar um quadro de estabilidade jurídico-política para a promoção de reformas em meio a uma situação de dificuldades generalizadas, como os problemas da negociação da dívida externa com o FMI, do controle dos gastos públicos, do combate à inflação, do conflito por terras produtivas no campo, da revisão do poder do Estado no processo produtivo e do reordenamento das relações entre capital e trabalho nos segmentos mais dinâmicos do setor industrial, a **Nova República** vem enfrentando dilemas e riscos não muito distintos das experiências vividas pelo Brasil, pela Argentina, pelo Chile e pelo Peru nas décadas de 60 e 70. Embora seus dirigentes venham atendo-se a pronunciamentos moderados e pacificadores, entreabrindo antes de tudo o desejo de executar um projeto de modernização conservadora sob o eufemismo da "conciliação nacional", o regime "neo-republicano" não está imune, no encaminhamento do debate sobre a reorganização jurídica do País, a enfrentar o risco de disfunções tão ou mais graves do que as ocorridas na primeira metade dos anos 60. Ou seja: a possibilidade de um amplo e inevitável confronto entre grupos e classes, sobre o qual os dirigentes atuais correm o perigo de vir a ter escassa capacidade de influência e decisão, em face dos desdobramentos possíveis das atuais crises de hegemonia, legitimação e organização estatal.

Até o momento, em razão da fragilidade de suas bases de sustentação, o governo Sarney nada mais vem fazendo do que procurar ganhar tempo para encontrar um espaço político próprio. Ambíguas em sua formulação, e desorganizadas em sua implementação, as medidas já tomadas revelam-se tímidas e muitas vezes incorretas — quando não contraproducentes. Como o Planalto não tem uma diretriz clara de gestão administrativa nem um projeto de poder com um mínimo de articulação, a falta de coesão administrativa está levando o aparelho de Estado a fragmentar-se numa velocidade ainda maior do que a dos tempos da **Velha República**, balcanizando-se em numerosos "anéis burocráticos" — cada um agindo em função dos interesses de sua clientela específica. Não é por acaso que os ministros andam às turras entre si, procurando garantir seu poder decisório e, a partir dos embates, ampliá-lo. Não é por acaso, igualmente, que já se ouve falar em manifestos e pronunciamentos políticos dos diferentes segmentos das corporações militares, como as recentes declarações do general Euclydes Figueiredo.

Estratégia

Sem uma estratégia destinada a assegurar um mínimo de governabilidade, capaz de submeter a uma vontade comum os múltiplos feudos das administrações direta e indireta, e de punir de maneira exemplar os oficiais mais radicais dispostos a usar o pretexto do revanchismo e do comunismo para voltar a falar, o governo parece sucumbir aos seus conflitos internos. A tática de contemporização é apenas a demonstração evidente de sua fraqueza e de sua incapacidade de liderança. Dito de outro modo: a heterogeneidade e as divergências das diferentes facções que compõem o bloco no poder estão comprometendo a unidade do próprio Estado, motivo pelo qual as concessões feitas aos setores populares e às Forças Armadas, em vez de produzir lealdades, dispersar as contradições políticas e gerar colaborações para o "pacto nacional", concentram as tensões, as clivagens e os dilemas. Conseqüentemente, aumentam os debates ideológicos em torno de problemas específicos: a propriedade, no campo; as relações entre capital e trabalho, na indústria; a legalização dos partidos de esquerda; a denúncia da existência de comunistas no governo; os vetos dos militares sediados no Rio de Janeiro à presença do governador Leonel Brizola em solenidades cujo local é a caserna, etc. Como a burguesia "privada" ainda detém uma grande hegemonia ideológica, apesar do declínio de sua hegemonia econômica, e como a "burguesia burocrático-militar" gerada pelo setor empresarial e de segurança do Estado continua forte para tentar subordinar a seu projeto todo o processo decisório, a matriz organizacional do aparelho estatal vai atingindo o limite de sua flexibilidade.

Como cenário pré-constituinte, portanto, temos hoje uma situação peculiar, de desdobramentos complexos. Por um lado, no âmago do poder, os grupos que parecem mais bem situados para empolgá-lo almejam usar a Constituinte para um mero reajuste da atual estrutura decisória. Como na **Velha República**, as denúncias do ministro Antônio Carlos Magalhães, as propostas privatizantes do ministro Roberto Gusmão e o discurso monetarista do ministro Francisco Dornelles pressupõem uma distância calculada em relação às forças sociais em conflito, ou seja: um espaço de manobra em que possam garantir os interesses próprios das classes que representam, valendo-se para tanto de uma concepção excessivamente formal de democracia e de uma visão pouco articulada de economia. Fora dos círculos do poder, os movimentos populares mais articulados vêm questionando de maneira contundente os princípios "neo-republicanos" do governo Sarney, sob o argumento de que a igualdade formal perante a lei pouco vale quando os cidadãos não dispõem de condições materiais para fazer prevalecer seus direitos.

Ao identificar as carências sociais, estimulando a apresentação de crescentes demandas e pressionando o gasto público em favor de grupos e comunidades pobres, periféricas e miseráveis, todos não geradores de receitas fiscais, tais movimentos gradativamente vão procurando incorporar a questão da reforma jurídica como parte integrante de sua luta política, por isso a Constituinte tende a tornar-se um dos objetos prioritários do atual conflito de classes. Ao alargar o processo de participação política, denunciando a falácia da separação liberal entre o direito (razão) e a política (paixão), transcendendo os limites de um espectro partidário de discutível representatividade e consolidando novas formas de atuação "coletiva" independentemente de sua eventual ilegalidade, esses movimentos têm dado particular atenção aos problemas comunitários, às ocupações de terra, aos reajustes das prestações do BNH, etc., ferindo diretamente os pilares mais importantes da concepção tradicional de Estado de Direito: a propriedade privada e o princípio da responsabilidade legal.

Evidentemente, essa busca por formas não-partidárias e heterodoxas de participação política e essa tentativa de "ideologização" da reforma jurídica estão a serviço por parte desses movimentos, de estratégias globais de controle hegemônico do poder político e social. E como as burguesias agrícola, industrial, comercial e financeira sempre superaram suas divergências internas quando o que está em jogo é a propriedade privada, a Constituinte certamente será o **locus** privilegiado desse confronto de classes. Tanto em sua eleição quanto em suas sessões teremos, por um lado, a defesa de uma ordem jurídica voltada antes de tudo à dispersão dos conflitos, à atomização das contradições, à fragmentação dos movimentos classistas, à privatização do setor empresarial do Estado e à expansão do processo de acumulação privada; e, por outro lado, a tentativa de movimentos populares de estimular a distribuição de renda e as reformas das estruturas de riqueza e poder vigentes, buscando conquistar a legalidade oficial para, com base nela, consolidar os avanços sociais e políticos já conseguidos.

A dimensão desse confronto pode ser avaliada e estimada desde já pelo noticiário dos jornais, revistas e televisão. Não há um dia sem informação de como as entidades de classes e as associações patronais estão preparando seus anteprojetos da Carta Magna, escolhendo os candidatos a serem por elas financiados e articulando seus juristas "orgânicos". Do mesmo modo, as notícias também revelam que os movimentos populares, os sindicatos trabalhistas e as organizações de profissionais liberais encontram-se igualmente desenvolvendo intensos estudos para inovação legislativa, com vista à substituição das formas jurídicas oficiais e das técnicas processuais tradicionais por mecanismos normativos inéditos, em termos doutrinários, e amplos, em sua abrangência, e flexíveis em seus procedimentos.

Os primeiros têm procurado adaptar as fórmulas legais atuais a novos conteúdos, sempre com base em critérios de racionalidade formal e com especial ênfase aos princípios de autonomia da vontade, da liberdade contratual, da responsabilidade civil e/ou criminal, da segurança das expectativas e certeza jurídica. O que os anima é o desejo de pôr as instituições vigentes a serviço de novos conteúdos, identificando os espaços ainda não devidamente explorados sobre os códigos de direito privado e sobre as leis de direito público em vigor. Já os segundos têm refletido sobre fórmulas legais alternativas, fundadas em critérios de racionalidade material e com especial ênfase aos princípios da negociação, da arbitragem e da justiça distributiva. Motiva-os a consciência de que os paradigmas da cultura jurídica brasileira, essencialmente formalista e voltada a uma concepção bilateral dos conflitos, estão desgastados, em termos de legitimidade, e tendem à superação, em termos de efetividade. A ponto de não servirem nem mesmo para a reconstrução de um ordenamento legal destinado a assegurar condições necessárias para a reprodução estabilizada de seus interesses. Afinal, desde as críticas de Oliveira Vianna ao idealismo de nossas constituições é que se sabe o quanto essa cultura jurídica positivista é insuficiente para o controle, a regulação e o direcionamento de contextos sócio-econômicos dotados de crescente complexidade.

Pólos do debate

Estabilização X reformismo — Eis, portanto, os pólos do debate político em torno da Constituinte. Como o equilíbrio de interesses conflitantes tende a ser o resultado de uma composição negociada entre políticas públicas de apoio ativo ao processo privado e estatal da acumulação, ao qual quase sempre os grupos conservadores tentam agregar medidas repressivas destinadas a manter sob tutela as reivindicações populares e medidas redistributivas ou compensatórias voltadas à correção dos efeitos disfuncionais de um processo de desenvolvimento contraditório, a Constituinte será mesmo um momento decisivo para o futuro do País. Entre outras razões porque ela dificilmente será dotada de eficácia se as principais forças políticas do País não se dispuserem a implementá-la, e se os movimentos populares não reconhecerem a nova Carta como uma "instituição" a ser preservada.

A eficácia de uma ordem legal, segundo a Teoria Direito, deve ser definida como o poder de produzir efeitos jurídicos ao regular as situações, relações e comportamentos previstos por seus códigos, leis e normas. Ela diz respeito, assim, à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade de suas prescrições, como possibilidade de sua realização normativa. Em outras palavras, uma ordem jurídica não se torna eficaz apenas porque está sustentada no monopólio da violência por parte do Estado, graças a suas forças policiais encarregadas da segurança pública e da manutenção da ordem, mas, principalmente, porque os cidadãos aprendem a incorporar em suas respectivas consciências a premissa de que todas as diretrizes legais devam ser invioláveis. Sem a "internalização" dessa premissa, toda eficácia pode vir a ser comprometida, independentemente do poder repressivo do Estado — o Chile, nesse sentido, constitui um bom exemplo disso.

Minha idéia, pois, é a de que somente não haverá retrocesso autoritário, em caso de impasse nos debates da Constituinte, se as forças sociais em confronto tiverem clara percepção dos dois pólos acima mencionados. O pré-requisito da eficácia e da legitimidade da reforma jurídica deve ser, assim, a consciência dos grupos e classes em confronto de que cada um deles não dispõe por si só de força suficiente para moldar o país na conformidade de seu projeto político. Logo, ou todos desde já se preparam para a negociação, ou a Constituinte será um grande fracasso, com desdobramentos imprevisíveis.

De nada valerá o esforço pela renovação constitucional se os movimentos populares não tiverem seus interesses reconhecidos nas novas leis e nos novos códigos, incorporando ao mesmo tempo em sua consciência política o fato de que não há nem liberdades públicas nem reformas sociais quando inexiste um mínimo de ordem, de direito e dever — isto é, responsabilidade. Do mesmo modo, de nada valerão os esforços dos que sonham com a privatização da economia e com a redução do poder do Estado se eles não estiverem cientes de que toda estabilidade política, econômica e institucional sempre exige uma divisão de riqueza e poder equitativa. E toda divisão desse gênero implica transigência, tolerância, diálogo e disposição a um acordo, a um pacto e a um compromisso recíproco.

Conclusão: à medida que não há ordem jurídica legítima e eficaz quando um número significativo de pessoas recusa-se deliberadamente submeter-se às suas normas, e como a repressão totalitária jamais consegue debelar a desobediência civil generalizada, a Constituinte somente terá condições de produzir uma ordem democrática caso ela seja, antes de tudo, capaz de produzir justiça. Na medida em que a degradação da partilha das oportunidades econômicas e dos excedentes das duas últimas décadas gerou um clima de ressentimentos e suspeições, em razão dos privilégios estabelecidos pelo regime pós-64, a condição de legitimidade democrática inerente à reforma constitucional é, em suma, a promoção de uma reforma ampla exeqüível nas estruturas vigentes de riqueza e poder.

Não há como se fugir disso. A estabilidade é uma conseqüência dela — e não seu pressuposto. E para que tal estabilidade seja conseguida, mediante um amplo processo consequente de negociação, é absolutamente natural que, nos próximos meses, atravessemos períodos de turbulências e tudo o mais que costuma caracterizar os períodos de transição — greves, protestos, mobilizações, impasses, etc., já que as forças em confronto precisam amealhar prestígio e cacife para sair-se bem na consecução de um novo contrato social. Afinal, como dizia Hannah Arendt, é impossível fazer omeletes sem quebrar ovos.

José Eduardo Faria é professor-adjunto do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP

JORNAL DA TARDE
Segunda-feira, 21-3-88

Sarney

P 7

Política

CRISE

UMA AVENTURA PERIGOSA

José Eduardo Faria
(Jornalista e professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP)

O discurso pronunciado pelo presidente José Sarney a bordo do navio-escola Brasil, *e repetido parcialmente em seu programa de rádio na última sexta-feira, é, mais do que uma desprezível peça retórica de duvidoso estilo barroco, um desonesto e impreciso arrazoado de conceitos políticos. Trata-se de um texto sibilino e de inegável má-fé, que confunde regime com forma de governo e identifica, de modo inequivocamente autoritário, democracia com ordem. Se não vejamos:*

— A democracia não é fácil. Ela é mais do que um sistema de governo, ela é um estado de consciência. Ela não pode ser julgada pelos que a conspurcam, pelos que negam seus valores, pelos que a utilizam para matar a liberdade num processo que é muito suicida. Quando não se respeitam as leis, quando se organizam grupos para coagir, para atingir a liberdade dos outros, o estado de direito entra em crise, a transição democrática atravessa instantes de apreensões. As forças civis responsáveis por ela se dividem, dilaceram-se, fracionam-se num processo de autofagia, que enfraquece as instituições e joga sobre a Nação perplexidade e indagações. Façamos um chamamento à razão, ao diálogo e à unidade, neste momento em que estamos presenciando a presença de jovens, a geração do futuro, para sua formação profissional no caminho do mar.

Todos esses juízos de valor precisam ser interpretados de modo espelhado, em virtude de seus objetivos latentes *(basicamente, truncar a consolidação de um regime aberto e participativo) e não de seus objetivos* aparentes *(basicamente, saudar os guardas-marinha a partir de uma lição de "civismo"). Onde está escrito "respeito às leis", por exemplo, deve-se entender obediência irrestrita. A quem? Obviamente, às vontades do Planalto e não às normas que estão sendo votadas pela Assembléia Nacional Constituinte. Onde se lê "chamamento à razão, ao diálogo e à unidade", deve-se entender a exigência de um comportamento passivo.*

Onde está dito que a liberdade pode culminar "num processo que é muito suicida", deve-se entender que a democracia concebida pelo presidente não passa de um eufemismo para descrever um regime de homens conformados. E onde ele afirma que "a transição democrática" está vivendo "momentos de apreensão", deve-se entender que os grupos encastelados no poder ao longo destes últimos 24 anos não pretendem, de forma alguma, partilhá-lo com quem quer que seja.

Aventura autoritária

Por isso, o discurso presidencial parece uma peça-chave numa perigosa aventura autoritária, na qual a única dúvida é saber qual o verdadeiro papel desempenhado por Sarney: se ele é o conspirador-mor, o Indiana Jones *do retrocesso político, ou um mero coadjuvante, a versão canhestra de um Juan Maria Bordaberry. Mas, qualquer que seja a resposta, uma coisa é certa: a democracia por ele descrita é uma tremenda falácia — entre outras razões porque nega o que esse regime tem de essencial: a possibilidade do conflito permanente, da tensão constante e do fracionamento da vontade política de uma dada sociedade, em função dos diferentes interesses inconciliáveis dos inúmeros grupos e classes que a compõem. De Maquiavel a Hobbes, de Locke a Montesquieu, e de Weber a Marx, a política não tem sido concebida como reino da razão, mas como campo da paixão e da decisão, a qual, para ser respeitada, não pode apenas estar baseada num ato de força, mas precisa ser respeitada por seus valores intrínsecos por parte dos segmentos sociais majoritários.*

É por esse motivo, justamente, que a democracia não pode, nas sociedades complexas, ser encarada sob um ponto de vista substantivo, por meio do qual cada um a define conforme sua visão de mundo e suas conveniências, a exemplo de que fez Sarney no navio escola Brasil. *Ela precisa, isto sim, ser vista sob um ponto de vista instrumental, ou seja: como* as regras do jogo. *Trata-se de uma definição singela e restrita, porém nem por isso pobre, e que não pode ser aceita sem uma concepção precisa da sociedade e da história, e que é absolutamente incompatível com qualquer projeto de caráter autoritário e com qualquer visão finalista e totalizadora, como a que se depreende do discurso do presidente quando ele insiste na tese da "unidade" e lamenta, hipocritamente, o "dilaceramento" da forças civis. Não há novidade alguma nessa definição mínima de democracia — basta ler, nesse sentido, um sutil e instigante artigo de Norberto Bobbio publicado em dezembro do ano passado pela revista* Novos Estudos, *do Cebrap.*

— A democracia moderna, que nasceu do processo de emancipação da sociedade civil do Estado como sistema dominante, e que sempre se guiou por aquela concepção de fundo segundo a qual (...) a sociedade é boa e o Estado é mau, e portanto é preciso deixar a sociedade em liberdade para que se desenvolva, e o Estado com o papel limitado, embora essencial, de regular seu movimento. Assim, aceitar a democracia significa: a) o pluralismo dos grupos, considerando o Estado como um grupo a mais, cujo papel é o de mediar os conflitos parciais, de constituir-se em árbitro deles e, talvez, em parte ou contraparte nos acordos entre grupos; b) o conflito entre indivíduos e grupos não só é inevitável como também é fator de progresso e, como tal, benéfico; *c) através da pluralidade dos grupos e de seu* conflito permanente, *a extensão da demanda social a que o governo deve dar resposta sob a forma de decisões coletivas vinculantes.*

Mentiras conceituais

A citação é longa, porém feliz — e desmascara por completo as mentiras conceituais desse patético político provinciano que, pela fortuna, *mas sem qualquer* virtú, *chegou ao Planalto. A concepção mínima de democracia como "as regras do jogo", tal qual descrita por Bobbio, revela que as sociedades modernas e contemporâneas estão em contínua transformação "inclusive com independência — acima ou abaixo — em relação ao sistema político". Em outras palavras, a democracia é dinâmica, porque é natural que a sociedade, em virtude de suas inevitáveis contradições econômicas, políticas e culturais, esteja sempre dividida. Já o regime descrito por Sarney é estático, obtuso e irreal, pois, se por um lado concebe o processo social como reprodução reforçada da ordem vigente, por outro nega a verdade dos fatos no âmbito de um país dilacerado pela confluência das crises de legitimidade, de hegemonia e da própria estrutura organizacional do Estado brasileiro. Retomemos Bobbio:*

— Isto é tão verdadeiro que, em 40 anos de democracia real, apesar de tão imperfeita, nosso país experimentou, e continua experimentando, a maior transformação de sua história. Uma transformação que, entre outras coisas, se produziu durante a hegemonia de um partido que nunca escreveu em sua porta o lema "reformismo", e sem um processo revolucionário (...), mas por meio do respeito mais ou menos constante — com suas escorregadelas, que porém até agora não chegaram a ser fatais — às regras fundamentais da democracia liberal.

A democracia é contraditória

O que essa objetiva análise de Bobbio a respeito da Itália do pós-guerra nos mostra, portanto, é que a democracia pressupõe um núcleo comum de regras e valores relativamente estáveis, capazes de conformar um marco jurídico-político reconhecido por todos os grupos e classes em conflito para a regulação e resolução de seus problemas — e é para isso que a Constituinte vem trabalhando (de modo contraditório, é evidente, pois a sociedade que a elegeu é essencialmente contraditória). Mas é preciso ficar claro que essas regras do jogo, *de caráter basicamente formal, não são necessariamente neutras — na verdade, elas pressupõem critérios partilhados pelos diferentes grupos e classes acerca do real e do possível num contexto estigmatizado por profundas desigualdades sociais, regionais e setoriais. Sem se reconhecer esse dado, seria ingenuidade acreditar que as* regras do jogo *por si só permitiriam a constituição de uma ordem democrática estável.*

Por tudo isso, se é certo que a democracia não tem condições de garantir tanto o conteúdo quanto a qualidade das decisões políticas, já que ela se reduz a um conjunto de procedimentos formais, razão pela qual os acordos ora em formação na Constituinte poderão ser revogados mais tarde por novas maiorias e por novas coalizões partidárias, a transição democrática também não pode ser fundada sobre um pacto substantivo qualquer, principalmente sobre valores e objetivos determinados de cima para baixo, em nome de idéias discutíveis como as de Sarney ou sob o pretexto de que as dificuldades econômicas seriam agravadas pela realização de eleições este ano. Por ser eminentemente passional, e não "racional", como quer o presidente, a prática política sempre implica incertezas — e é por esse motivo que nenhum acordo substantivo está apto a assegurar antecipadamente aos atuais detentores do poder a inviolabilidade de seus privilégios nem aos grupos e classes excluídos o atendimento imediato de todos seus anseios. É por isso que a Constituinte não pode ser subestimada como um locus *político fundamental para o futuro do País.*

Como nos processos de construção democrática nenhum grupo ou classe pode ter a certeza de que sua identidade e seus interesses vitais venham a ser efetivamente respeitados, a transição para a democracia precisa ser encarada com realismo — ela é o resultado contingente dos conflitos do momento, o que um autor já chamou de "rótulo do dissenso tolerável", e não um mito ou uma palavra mágica manipulada por políticos provincianos. Negar esses conflitos como um fato real, pois, não é só tentar tapar o sol com a peneira, mas recusar a própria possibilidade de se levar a vida política do País a um rumo mais aberto, responsável e conseqüente, por meio da Constituinte. Daí a inexorabilidade do "fracionamento" das "forças civis" na elaboração das regras constitucionais, uma vez que elas estão conscientes de que não se constrói um regime democrático sem luta, do mesmo modo como não se faz um omelete sem quebrar ovos.

QUAL O FUTURO DA NOVA CONSTITUIÇÃO?

Quando a Constituinte encerrar seus trabalhos, o País terá um documento capaz de restaurar o império da lei? Qual a importância da legislação ordinária para realmente organizar uma sociedade dividida? Em que instante será travado o jogo decisivo? Uma séria questão política, que pode ser melhor conhecida a partir dos caminhos que os parlamentares irão percorrer.

Por JOSÉ EDUARDO FARIA

"A vida coletiva requer certezas, especialmente a certeza acerca do coletivo" — afirma Norbert Lechner num pequeno e instigante artigo publicado há um ano por **Novos Rumos**, revista do Cebrap. "A incerteza", conclui, "é uma premissa da política, o ponto de partida da democracia. Assumi-la não implica, porém, ignorar as demandas por certeza. Ao contrário, um realismo político bem-entendido exige que analisemos com atenção redobrada em que medida a democracia consegue desenvolver referência de certeza. Talvez seja este um dos pontos cruciais na difícil institucionalização da democracia".

Marcada pelo estigma da incerteza, tal o caráter pontual e contingente de seus debates, e pelo risco de fracassar na formulação de um pacto institucional sobre as regras do jogo político, em face da disposição de alguns grupos e classes de não abrir mão de seus "interesses vitais" nessa negociação, a Constituinte tinha por objetivo dar ao País um quadro formal de referências jurídico-políticas — o que os juristas chamam de "segurança do direito". Mas será ela realmente capaz disso? Até que ponto a nova Constituição será eficaz? Produzirá ela todos os resultados sociais e econômicos pretendidos pelos seus autores ou, mais uma vez, será mantida a tradição brasileira, no sentido de que algumas normas **valem**, enquanto outras, apesar de formalmente vigentes, não são levadas a sério pela comunidade.

A eficácia é um tema importante no âmbito da teoria do direito. Segundo ela, uma ordem legal é eficaz quando tem o poder de produzir efeitos jurídicos na regulação de situações e relações previstos por suas normas. A eficácia diz assim respeito à exigibilidade e executoriedade das leis em vigor. De um ponto de vista estritamente jurídico, tais leis são eficazes quando são produzidas, aplicadas e exigidas pelos órgãos competentes dentro dos limites do sistema legal; neste caso, a eficácia é uma propriedade formal relativa ao processo de produção, aplicação e reconhecimento do direito positivo. De um ponto de vista sociológico, a eficácia tem um caráter **experimental**, referindo-se aos efeitos que as normas suscitam por meio de seu cumprimento; deste modo, o direito positivo é eficaz quando encontra na realidade sócio-econômica as condições políticas e culturais para seu reconhecimento e aceitação por parte dos diferentes grupos e classes que compõem a sociedade.

Essa é uma distinção de natureza metodológica — na prática, longe de se excluírem, as duas definições se justapõem: deste modo, uma ordem jurídica não se torna eficaz apenas porque é um sistema internamente coerente, em termos lógico-formais, ou porque está sustentada no monopólio da violência por parte do Estado; ela também se torna eficaz porque os cidadãos incorporam em suas consciências a premissa de que as leis devem ser invioláveis. Sem a "internalização" de um sentido genérico de disciplina e respeito às leis, a eficácia de uma ordem legal acaba sendo comprometida, independentemente do poder repressivo do Estado que a impõe.

Esse esquema conceitual permite responder com maior precisão à indagação acima formulada — se a nova Constituição valerá como um todo ou não. Como toda Carta é o equilíbrio de interesses conflitantes entre grupos e classes antagônicos, os constituintes optaram, para evitar os impasses institucionais e os "buracos negros", pela conveniência das normas programáticas — aquelas que apenas enunciam intenções, recomendações e diretrizes. Tais normas, meras fórmulas vazias, além de não serem auto-executáveis, caracterizam-se pela abstração e vagueza de sua redação, pois sua finalidade é produzir um certo consenso em torno de alguns princípios gerais. Para produzirem efeitos concretos, elas exigem a determinação de seu sentido por parte da legislação ordinária ou complementar — determinação essa que, em termos objetivos, estabelece as **condições de validade** das normas programáticas. A regulamentação destas normas se situa assim no âmbito da discussão "técnica" das condições de aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da ordem jurídica. E o poder "persuasivo" das normas programáticas, graças à sua linguagem tópica e estigmatizada pelos lugares-comuns, como "interesse nacional", "função social" etc., se insere por sua vez no âmbito da discussão "sociológica" das condições de eficácia da futura ordem constitucional.

Ora, a partir do momento em que os constituintes usaram e abusaram do recurso às normas programáticas, uma coisa ficou clara: em si mesma considerada, a nova Carta será pouco mais do que um mero símbolo — um documento necessário mas não suficiente para o resgate do "império da lei". Entre outras razões porque muitos direitos e prerrogativas concedidos por meio de normas programáticas ou foram sutilmente neutralizados por dispositivos que postergam a produção de efeitos para um futuro indefinido ou não tiveram asseguradas as condições para sua concreção, dada a disposição dos legisladores de concedê-los apenas retoricamente, para superar impasses de momento, obter consensos circunstanciais e pacificar suas clientelas. Por isso, mesmo quando a Constituinte encerrar formalmente seus trabalhos, o processo de reordenação jurídica do País continuará em aberto (isto é, sem condições de propiciar a certeza do direito e a segurança das expectativas), tendo como eixo de gravidade o Congresso no exercício de seu poder regulamentar; e os parlamentares, que até agora forjaram um mundo de aparências que consagra uma ordem social e política democrática imaginária e inexistente, não terão aí como evitar, por métodos tópicos e truques pragmáticos, o desafio da positivação do direito.

Como recorreram massivamente às normas programáticas, eles sabem que certos valores não podem ser juridicamente tipificados; mas, ao mesmo tempo, também não têm como escapar tanto da obrigatoriedade de conceituação legal de regras constitucionais vagas e abertas quanto da necessidade de formular uma linguagem minimamente precisa e unívoca para as leis que as regulam. Se no plano constitucional o recurso à abstração conceitual lhes permitiu ganhar tempo para evitar crises e tentar reduzir as incertezas, no plano da legislação ordinária não se pode ignorar um dado óbvio: a impossibilidade de se organizar uma sociedade dividida e contraditória por meio de leis e códigos caracterizados pela ausência de lacunas e antinomias e em condições de equacionar equilibradamente os aspectos formais e materiais de todos os conflitos. Inerente a qualquer lei ou código existe, de fato, a afirmação de uma vontade política, cuja formulação não se esgota na negociação entre os partidos, mas se estende às questões contraditórias do sistema econômico e do próprio controle das diferentes instâncias do aparelho estatal.

É esse, portanto, o momento em que estarão sendo decididas a eficácia jurídica (isto é, "técnica") e a eficácia real (isto é, "sociológica") da futura Constituição, uma vez que os grupos e classes sociais derrotados em suas pretensões na "batalha regulamentar" poderão optar pelo descumprimento de parte da nova Constituição, sob o argumento de que ela é ilegítima. "Não há como **defender a ordem** sem alterá-la profundamente, nas mais variadas direções e em um sentido democrático. Sentido democrático que quer dizer modificar em profundidade as relações dos oprimidos e dos excluídos com o poder, isto é, com a organização e o funcionamento da sociedade civil e do Estado. Os de cima têm de partilhar o poder com os de baixo, por mais que os considerem companhias indesejáveis, não confiáveis e perigosas" — afirmou Florestan Fernandes em "Constituição: continuidade ou ruptura" (artigo publicado em 1987 pela **Folha de S. Paulo**).

Traduzindo: quer os setores liberais e conservadores, que mandaram para a Constituinte representantes preparados para pôr as instituições de direito vigentes ao serviço de novos conteúdos, após terem identificado espaços "legais" e "judiciais" ainda não devidamente ocupados e explorados pelos códigos e leis em vigor, quer os grupos socialistas, que lutam na Assembléia pela aprovação de fórmulas legais alternativas fundadas em critérios de racionalidade material e voltadas à ampliação de condições históricas que favoreçam "a formação de uma consciência proletária rebelde e a conquista de uma sociedade socialista capaz de conjugar liberdade com igualdade" (cf. F. Fernandes), todos estão conscientes da importância do período pós-constituinte. Cientes de que a sociedade se encontra numa fase de renegociação e reacomodação nas relações entre seus diferentes grupos e classes e de que, por isso mesmo, o quadro legal-institucional que hoje regula essas relações é difuso e precário, insuscetível de se cristalizar numa governabilidade coerente, eles sabem que o jogo principal apenas está entrando em seu segundo tempo, tal o caráter decisivo — para seus respectivos interesses — tanto da regulamentação da nova Carta pelo Congresso quanto da adaptação da atual legislação ordinária a essa mesma Carta, por meio da Comissão de Transição prevista pelo artigo 3º do projeto da Comissão de Sistematização.

Como o Congresso foi fortalecido pela retomada das prerrogativas no plano fiscal e orçamentário e pelo fim do decreto-lei e do decurso de prazo, e como a Comissão de Transição será composta por seus representantes indicados pelos presidentes da Câmara e do Senado e três indicados pelo presidente da República, a "batalha regulamentar" será objeto de engenhosas manobras destinadas a fazer da **regulamentação** da nova Constituição e **adaptação** da legislação vigente a afirmação da vontade política de certos grupos e classes sobre toda a sociedade, objetivando assegurar as condições necessárias para a reprodução estabilizada de seus interesses. Dito de outro modo: empenhados em se apropriar dos instrumentos jurídicos de controle e direcionamento da vida social, os grupos e classes em confronto não concentrarão sua atenção apenas nas **funções manifestas** da lei — eles também estarão jogando com as **funções latentes** das normas. Trata-se de uma distinção sutil, mas a História mostra que leis aparentemente criadas para a consecução de certos fins muitas vezes, na sua aplicação, são postas a serviço de objetivos distintos e inconfessados. A pretexto de disciplinar um dado comportamento ou uma relação sócio-econômica, tais grupos e classes poderão adotar procedimentos que, de modo difuso e indireto, terão impacto sobre outros comportamentos e outras relações sociais, impacto esse não facilmente identificável a partir de uma simples leitura "técnica" da regra regulamentada ou adaptada.

Assim, como a nova ordem Constitucional somente será eficaz (no sentido sociológico do termo) caso as principais forças políticas do País se dispuserem de fato a implementá-la e se os setores conservadores, liberais e socialistas reconhecerem a nova Carta como uma "instituição" a ser preservada, a luta pela regulamentação poderá dar-se em torno do dito e não-dito, da lacuna e da omissão, do recurso a palavras extraídas do senso comum mas usadas com um sentido técnico — enfim, do texto que pretende expressar "juridicamente" o direito positivo, quando, na prática, pretende impô-lo e justificá-lo politicamente, por meio de uma linguagem que enfatiza os "interesses comuns" e os "valores gerais", ao mesmo tempo em que oculta sua vinculação com o poder político, econômico e social.

Os liberais e conservadores, por exemplo, insistirão na "tecnicização" do direito, na trivialização de suas normas como um problema eminentemente "técnico" e no caráter "especializado" de sua aplicação aos casos concretos. Já os socialistas farão o oposto, insistindo na "materialização" da legislação ordinária e complementar, na "ideologização" de suas regras e na natureza "política" de sua interpretação e aplicação. Na regulação da ordem econômica, os primeiros tentarão embutir medidas disciplinares destinadas a manter sob tutela as reivindicações trabalhistas e medidas compensatórias voltadas à correção dos eventuais efeitos disfuncionais do processo econômico. Os segundos, por sua vez, atuarão com firmeza na regulamentação da ordem social, fortalecendo os mecanismos coletivos de negociação e contratação, consolidando as instituições estatais e sindicais encarregadas de vigiar o cumprimento das condições negociadas e impedindo que as relações salariais sejam convertidas em relações transitórias, contingentes e desprovidas de garantias. Eles procurarão, assim, contrapor o direito do trabalho ao direito econômico, tentando com isso influir de modo mais preciso na gestão empresarial (e, de modo indireto, na própria liberdade de iniciativa), adequando os quadros legais-institucionais a novas práticas sociais na relação capital/trabalho.

A Sociologia e a Antropologia mostram que, quando certas tribos indígenas organizam danças para solicitar chuva em tempo de secas, a função **manifesta** desse ato é pedir água aos deuses, enquanto a função **latente** é manter a coesão do grupo num momento de tensão e dificuldades. A lógica dessa "batalha disciplinar" depende, pois, da capacidade dos representantes de cada grupo e classe em jogar com as funções **manifestas** e **latentes** das normas reguladoras, o que os levará a concentrar o confronto numa dada parte da nova ordem constitucional para deixar outra livre, a firmar uma posição intransigente num tópico para facilitar a aprovação de outro, a propor redações por vezes utópicas mas capazes de dar expressão aos anseios de igualdade real. A dinâmica dessa batalha depende da percepção, pelos representantes de cada grupo e classe, do limite em que a intransigência e o arsenal de propostas explícitas conjugadas com propostas implícitas se aproximem do ponto de ruptura da própria ordem constitucional. A consciência de qual é esse momento, num **locus** político repleto de incertezas, isto é, estigmatizado pela diversidade de suas regras formais, pela assimetria de suas regras informais e pela imprecisão de suas fronteiras, consiste num extraordinário instrumento de poder.

Trata-se, assim, de um jogo sutil, que faz da regulamentação da nova Carta e da adaptação da legislação ordinária antes a expressão e catalisação de impasses e acordos específicos e forjados em tempos e espaços sociais distintos do que a cristalização e formalização do que é consensual. Trata-se de um jogo complexo, cujo resultado pode culminar numa ordem assimétrica, atravessada diacronicamente pelo descompasso entre forma e matéria, entre normas e realidade, entre texto legal e contexto sócio-econômico — enfim, entre formas diferenciadas e conflitantes de sociabilidade. Se é certo que o direito reflete (e incide sobre) uma realidade conflituosa e contraditória, jamais deixando de consagrar interesses particulares e sempre trabalhando sobre a diferença, definindo lugares hierárquicos e controlados para os indivíduos, grupos e classes, ele apenas parcialmente pode controlar e direcionar sociedades complexas, do mesmo modo como estas, em razão de suas divisões e contradições internas, também lhes podem impor certos limites.

Para ser respeitada, portanto, toda ordem jurídica precisa de lastro adequado nas condições estruturais e nas relações reais de poder político, econômico e social que se dão na sociedade. Isso significa que o direito pode ser, simultaneamente, um veículo para canalizar certos interesses e um obstáculo com relação a outros, razão pela qual o futuro das instituições jurídicas está, paradoxalmente, nas mãos dos derrotados na "batalha regulamentar": se eles, mesmo não aceitando as novas leis, ao menos as reconhecerem como válidas em função da legitimidade do processo legislativo, o País terá uma ordem constitucional e uma legislação ordinária razoavelmente estável; mas se, ao contrário, optarem pelo descumprimento deliberado dessas leis, sob o argumento de que são ilegítimas, tudo continuará como está — com algumas leis valendo de fato e outras não, ficando os problemas por estas regulados na dependência de um delicado e precário processo de negociação e arbitragem.

Diante disso, seria uma ilusão esperar uma Constituição coerente, do ponto de vista lógico-formal, e consistente, do ponto de vista de seus valores e de sua substância. No âmbito de uma sociedade marcada por profundas e iníquas desigualdades setoriais, regionais e sociais, em que 62,4% da população ganham até dois salários mínimos, 23,6% ganham de dois até cinco salários mínimos e apenas 1,6% ganham mais de vinte salários mínimos, é impossível o prevalecimento de uma racionalidade jurídica do tipo liberal-formal. Ou seja: uma ordem derivada fundamentalmente da previsibilidade por ela própria gerada ao ordenar a conduta mediante normas gerais e abstratas, assentadas nos princípios da igualdade formal, da livre disposição contratual e do **pacta sunt servanda** e ditadas por órgãos prestabelecidos pelo próprio direito; uma ordem formal resultante de procedimentos lógicos e dedutivos, baseados nos princípios do próprio sistema jurídico — e não em princípios de justiça substantiva.

Para ser eficaz, a nova ordem constitucional dependeria de um compromisso realista firmado por todos os grupos de classes em confronto, após terem testado, por erros e acertos, experimentação e aprendizado, os limites do possível no âmbito da Constituinte. Todavia, como as condições sócio-econômicas e políticas para esse compromisso recíproco ainda não amadureceram plenamente, o jogo constitucional e a "batalha regulamentar" talvez não terminem tão cedo — o primeiro tempo está no fim, o segundo tempo prestes a começar, mas esse jogo de redução das incertezas e produção da certeza jurídica tem muitos tempos e campos. Isso porque, em contextos complexos como o nosso, nem a ordem constitucional pode ser uma coisa perfeita e acabada nem a democracia pode ser limitada a uma simples cristalização de certas regras e liberdades; pelo contrário, o direito e a democracia são um vir-a-ser, que, fruto contraditório de sociedades contraditórias, se enriquecem e revigoram nos movimentos de questionamento contínuo do estabelecido, na luta por novos direitos que alargam, reformulam ou mesmo contradizem os já concedidos e na permanente reinstituição do social e do político. Como o fogo e a paixão, o direito e a democracia ressurgem a cada aumento da História, gerando a um só tempo solidariedade e repressão, liberdade e submissão, previsibilidade e insegurança, utopia e conformismo, participação e revolta.

Por isso, na ausência de um compromisso capaz de "calibrar" a experiência jurídica do País nestes dias de crise de hegemonia, legitimidade e motivação, isto é, de um contrato social em condições de servir como guia e garantia para o acatamento tanto dos códigos em vigor quanto da própria Constituição em elaboração, possivelmente continuaremos vivendo sob uma legalidade precária e instável, em cujo âmbito o que vale não é a letra da lei, o que está escrito e formalmente estatuído, mas o que de fato é praticado de maneira informal e negociado política, partidária e corporativamente, sempre sob o permamente risco da ruptura institucional. Se a percepção desse fato tem sido descartada pelos idealistas, que preferem a ilusão da boa ordem constitucional e do bom regime à visão da política como a arte do possível ou como o cálculo do dissenso tolerável, para os realistas ela apenas confirma uma antiga constatação — a de que a democracia é apenas uma possibilidade, um resultado sempre contingente dos conflitos.

O autor é jornalista e professor do Departamento de Filosofia e Teoria do Direito da USP.