

# CONSTITUINTE

## Um caminho de muitos perigos. Sem volta.

Ensaio de José Eduardo Faria

**H**á 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 en-

cerramos hoje. José Eduardo Faria é advogado, articulista do JT e professor-adjunto 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 assegurar 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 prática política emergente nos meios sindicais modernos, hoje secundada pelas forças 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.



## 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?

Essas 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 antagonicas, 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 antagonísticos 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 um determinismo mecanicista quanto a autonomia mecânica 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 convi-

lho 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 de 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-os, em suas campanhas anti-estatais, a defender a concentração dos recursos públicos não em novas despesas sociais, porém em investimentos de infraestrutura básica.

Quando 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 aceitar as negociações diretas, e aí assumindo riscos de ter de fazer concessões inimagináveis 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 empresário 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 engenhooso 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-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 paralização de atividades, a política econômica do novo governo, obrigando-o assim ou a efetuar amplas e tensas negociações, sob o risco de uma paralisação 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 negociação administrativa, econômica e política. Por isso, apesar de esvaziamento em suas prerrogativas clássicas, 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 as 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, aliás, 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: a medida que a dominação estatal parece encontrar-se hoje relativamente autonomizada

dupla percepção

As denúncias de 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 conduziu 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. A 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-espaacial, a formação de organizações livres e concorrentes entre si. Ela permite, assim, que se multipliquem grupos antagonicos ao sindicato já existente, no plano das empresas. Constituído-se em princípio numa estratégia de relaxamento do enquadramento sindical, e defla-

ção 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 engenhooso 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-político, por parte dos grupos e classes estruturalmente bem posicionados na economia nacional.

### 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 interveio nas estruturas de representação profissional. Tem, 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. Tem, 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. Tem, 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, no Niquel Tocantins.

### Questionando o poder

Tal questionamento, na melhor

### Questionando o poder

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 assegurar 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.

### Questionando o poder

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 prática política emergente nos meios sindicais modernos, hoje secundada pelas forças 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.

### Questionando o poder

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.

### Questionando o poder

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, realizadas entre outubro e novembro, formalizam para as cate-