

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 Assembleia 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.

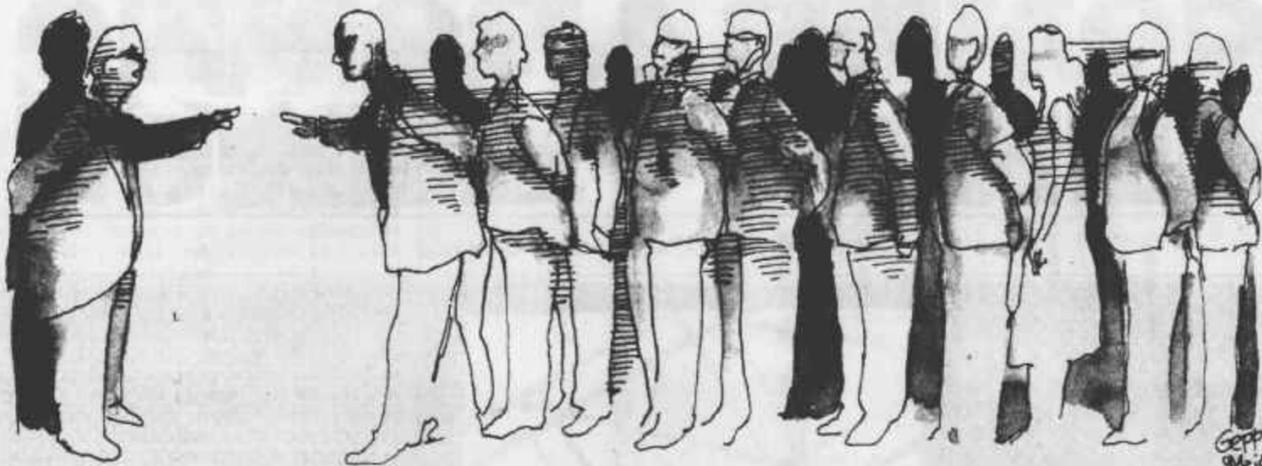
No entanto, até que ponto ambos os desejos são realmente compatíveis entre si? O que esta indagação suscita é o mesmo problema que, entre nós, animou os debates sobre democracia e desenvolvimento, há duas décadas e meia: ou seja, a questão da correlação entre as exigências de distribuição (primária e 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 racionalidades 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 prevalentes 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 exacerbada 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 recur-



As condições da Constituinte: negociação mais reformas.

A definição de uma ordem legal, a Constituinte e o debate.

Por José Eduardo Faria.

... 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 Euclides Figueiredo.

... 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 agrícola 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 populistas eficazmente organizados na luta por reivindicações de difícil consecução num pequeno espaço de tempo; acenderam a 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 nadá 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 Euclides Figueiredo.

Estratégia

Sem uma estratégia destinada a assegurar um mínimo de governabilidade, capaz de submeter a uma vontade comum os múltiplos feudos das administrações diretas e indiretas, 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 temporização 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, dispersam as contradições políticas e geram 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, o 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 le-

gais 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 de 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 exequível nas estruturas vigentes de riqueza e poder.

Não há como se fugir disso. A estabilidade é uma consequência 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 amearhar 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.