

JORNAL DO BRASIL ave P-11

E se a Constituição não pegar?

17 JUN 1987

Simon Schwartzman

O que dá aos atuais debates da Assembléia Constituinte um ar tão surrealista é que, muito provavelmente, acabaremos por desembocar em uma Constituição que não vai pegar. Ninguém ainda parece ter refletido sobre isto, mas as consequências podem ser muito mais graves do que este ou aquele artigo equivocado que alguém possa incluir no texto final.

No Brasil, como sabemos, existem leis que "pegam", e outras que são simplesmente enterradas nas páginas do *Diário Oficial*. A idéia de que basta ter uma lei bem intencionada para que a realidade se ajuste a ela é uma ilusão que deriva da formação bacharelesca de nossas elites, e oculta o fato de que as leis que "pegam" na maioria das vezes respondem a interesses bem articulados, que colocam a legislação a seu serviço, enquanto que as outras são, como se dizia antigamente, "para inglês ou americano, como se diz hoje) ver". (É claro que ingleses e americanos não são tão bobos assim. A palavra *implementation*, sem tradução adequada ao português, expressa a idéia de que as leis devem ser levadas à prática, e sua viabilidade é sempre examinada como parte essencial de qualquer legislação discutida naqueles países).

Na tradição brasileira, quando as leis não "pegam", elas são simplesmente atropeladas pela prática das pessoas ou pelo arbítrio dos governantes. Nos anos do autoritarismo, o país pululava de "instruções normativas", "pareceres" ou simples regulamentos, atos e portarias que criavam obrigações e simplesmente revogavam ou ignoravam os preceitos legais. A justificação, quando havia, era que desta forma o governo poderia funcionar de forma mais eficiente e decidida, e muitas vezes de fato foi assim. O resultado geral, no entanto, foi que a antiga ordem legal, sem dúvida obsoleta, terminou sendo destruída e substituída por um emaranhado de práticas administrativas, sem que houvesse um sistema judiciário com legitimidade política e agilidade processual capaz de colocar limites nesta desagregação.

Restabelecido o regime democrático, o que se espera é que ele fosse acompanhado, tão logo fosse possível, de um reordenamento legal que garantisse de forma efetiva os direitos dos cidadãos e dos agentes

econômicos, assim como os direitos, obrigações e limites do Estado em relação à sociedade. Este reordenamento legal deveria vir acompanhado de medidas concretas que restabelecessem a capacidade de ação, a respeitabilidade e, assim, a legitimidade dos poderes públicos. Vale a pena insistir em que nem todos os países possuem uma ordem legal digna deste nome, e que a existência desta ordem legal é em si mesma tão ou mais importante do que o próprio conteúdo que esta ordem possa ter. Se a ordem legal funciona, com os três poderes cumprindo seus papéis e todos agindo nos limites e sob a proteção das leis, existirá sempre espaço para aperfeiçoar a legislação; se ela não funciona, a melhor das constituições não valerá a soma dos jetons de seus constituintes.

Uma Constituição, para "pegar", deveria se concentrar nos aspectos realmente "constitutivos" da ordem social, as regras do jogo que definem o regime político, a divisão e os limites do poder, os direitos e as garantias das pessoas. Ela deveria ser pequena e genérica, e ter como função principal servir de referência e balizamento para uma ordem política e social que deve ir se estabelecendo e aperfeiçoando na prática de todos os dias, que inclui os momentos de decisão eleitoral e a ação cotidiana dos três poderes. Desde os primórdios da Comissão Afonso Arinos, no entanto, o que se vê é que as questões efetivamente constitucionais ficam em segundo plano, enquanto que as de cunho mais concreto — econômico, social, cultural, educacional — vêm sempre em primeiro lugar. Isto, que é apresentado por muitos como a característica de uma Constituição moderna, na realidade não passa de uma grande incapacidade de entender a verdadeira importância do ordenamento legal e jurídico das sociedades contemporâneas, que é algo completamente distinto das normas de distribuição de bens e serviços entre diferentes grupos sociais.

As sociedades modernas reconhecem em seus cidadãos uma série de direitos sociais que seriam impensáveis nas legislações burguesas do século passado — direitos como o de educação, saúde, aposentadoria, jornada máxima de trabalho, férias remuneradas, etc. Estes direitos não foram, no entanto, estabelecidos por simples atos jurídicos, mas conquistados passo a passo com o aumento

de capacidade produtiva das respectivas sociedades, graças, exatamente, à existência de uma ordem jurídica que permitiu o crescimento da riqueza e que as conquistas sociais dos setores menos favorecidos fossem ao mesmo tempo se ampliando. Pretender transformar o Brasil em uma Suécia pelo atalho da Constituinte é ignorar o triste fato de que há que trabalhar para poder comer, e tentar viver para sempre na ilusão de que um dia tivemos, e basta botar no papel para termos novamente, "a legislação social mais avançada do mundo".

Uma Constituição como a que se anuncia, que pretende resolver no papel e de afogadilho todos os problemas econômicos, sociais e culturais que não temos conseguido enfrentar em décadas, será pouco mais do que uma colcha de retalhos de interesses dos que conseguem chegar mais perto dos constituintes. No varejo, ela poderá garantir algumas vantagens para alguns; no todo, ela terá tudo para não pegar. Uma vez aprovada a nova Constituição, e evidenciada sua inviabilidade, as frustrações aumentarão, o caos legal voltará a imperar, sem que desta vez possamos botar a culpa nos militares ou na CIA. Sem um mínimo de ordenação jurídica, o processo de involução que estamos vivendo deverá se acelerar, com eventuais espasmos de autoritarismo, e a tragédia que caracteriza hoje os países da África e grande parte da América Latina aí está para mostrar que temos muito caminho a percorrer la-deira abaixo.

Ainda é possível, embora muito difícil, reverter esta tendência. O PMDB tem lideranças capazes de entender a gravidade da situação e maioria parlamentar suficiente para conduzir este processo de maneira mais responsável e adequada às necessidades do país. É de se esperar que, na medida em que a crise se torne mais aguda, esta liderança possa vir à tona; e assumir plenamente o mandato político que recebeu nas eleições de 1986, que não se limita, evidentemente, ao processo constitucional. Um dos efeitos terríveis das crises, no entanto, é a atitude de "o fubá é pouco, primeiro o meu", e o PMDB pode não conseguir resistir a esta pressão. Se assim for, é bastante provável que, no final, não reste fubá para ninguém.

Simon Schwartzman é pesquisador do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas.