

EVOLUÇÃO DO REGIME POLÍTICO E SUA RELAÇÃO COM O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1988

EVOLUTION OF POLITICAL REGIME AND ITS RELATION TO THE PROBLEM OF REALIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN 1988'S CONSTITUTIONAL SYSTEM.

Breno Valadares¹

Resumo

Neste ensaio, defende-se que o contraste entre o sistema constitucional de 1988 e os pretéritos, sobretudo o imediatamente anterior (Ditadura Militar), permite constatar a instauração de um regime político democrático. Diz-se que esse regime apresenta-se como condição para que os direitos fundamentais possam evoluir no sentido de sua concretização constitucional. Mas, à imple-

mentação de liberdade de expressão, não se seguiu a concretização dos direitos relacionados com a segurança, a liberdade de locomoção e o devido processo legal nem uma revolução educacional. Por outro lado, o sistema constitucional não se manteve estático. Uma elite política que precisa prestar contas a um eleitorado periodicamente é pressionada a dar respostas aos anseios desse eleitorado. Algumas ações governamentais revestem-se desse sentido. Entretanto, uma evolução nesse sentido não poderia limitar-se à simples dinâmica eleitoral, até porque existem aí diversas distorções, decorrentes da relativa fraqueza da opinião pública.

Palavras-chave: Democracia. Constitucionalização simbólica. Sistema Jurídico. Sistema Político.

Abstract:

In this essay, it is argued that the contrast between the constitutional system of 1988 and past tenses, especially the immediately preceding (military dictatorship), highlights that the establishment of a democratic political regime. It is said that this regime is presented as a condition for the fundamental rights can evolve towards its realization constitutional. But the implementation of freedom of expression not followed the implementation of the rights related to security, freedom of movement and due process nor an educational revolution. Moreover, the constitutional not maintained stationary. Political elite must be accountable to an electorate periodically is pressed to give answers to the concerns of this constituency. Some government actions lining up that way. However, such a devel-

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador Federal.

opment could not be confined to mere electoral dynamics, because there are several distortions arising from the relative weakness of public opinion.

Keywords: Democracy. Symbolic constitution. Legal System. Political System.

1. INTRODUÇÃO: RELAÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA

Na sua gênese, a noção de direitos fundamentais não deve ser necessariamente associada à de democracia. Por um lado, o termo *democracia* é muitos séculos mais antigo, cunhado na Grécia clássica, e designava inicialmente apenas um modo próprio de formação da vontade estatal, vinculada à manifestação de homens livres, detentores do status de cidadania, que não se estendia às pessoas de forma universal, como se concebe hoje em dia. Aliás, a palavra *democracia* atravessou o tempo tomando conotações as mais variadas, tão carregadas de tendências ideológicas, que Estados ditatoriais se autointitularam democracias, acrescidas de adjetivos diversos. Além disso, essa apropria-

ção ideológica positiva do termo democracia contrasta com épocas passadas, em que o “governo do povo” enfrentou o desprezo e desconfiança de muitos intelectuais. Por outro lado, é possível dizer que, no mundo contemporâneo, difícil é conceber democracia sem atrelá-la aos direitos fundamentais. Pelo menos é isso que se espera de algum esforço intelectual sério de conceituação, pela observação dos contornos que o termo adquiriu na evolução histórica recente do mundo.

Já os direitos fundamentais relacionam-se com o constitucionalismo, movimento de inspiração iluminista liberal, que defendeu o estabelecimento de limitações ao poder estatal. Também na sua gênese, o constitucionalismo não tem propriamente inspiração democrática, pelo menos em termos de governo popular, embora se possa associá-lo à ideia de representatividade. Mas o cerne daquele constitucionalismo liberal não era a ampla participação popular, e sim a limitação do poder monárquico pela imposição de um “governo de leis” em con-

traposição ao “governo de homens”. Aliás, a participação de diversos seguimentos da população (pobres, mulheres, analfabetos) só avançará paulatinamente ao longo do século XX. Aquele Estado constitucionalista liberal não seria democrático para os padrões atuais. Mas é indubitável que a noção hodierna de democracia muito deve ao ideário constitucionalista, uma vez que não se pode mais dissociá-la da liberdade de expressão e da titularidade de direitos individuais frente ao Estado, o que implica a construção do conceito moderno de cidadão em contraposição ao de súdito.

Assim, pode-se admitir contemporaneamente a convergência das duas ideias: a de democracia e a de direitos fundamentais. Mas isso no quadro institucional, porque é possível constatar-se uma dissociação fática entre democracia, como regime político propriamente dito, e o estado de eficácia dos direitos fundamentais, que pode apresentar problemas sérios de concretização. É necessário, portanto, traçar essa distinção entre o plano institucional estabeleci-

do, que associa democracia e direitos fundamentais, e a realidade constitucional, em que o regime político democrático pode funcionar com eficácia, mas coincidir com setores de concretização problemática dos direitos fundamentais.

Partindo do pressuposto de que se estabeleceu um regime político democrático, com a implantação do sistema constitucional de 1988, torna-se útil discutir o conceito desse regime a partir das reflexões de Niklas Luhmann. Mas vale uma advertência: Luhmann aborda os dois temas (democracia e direitos fundamentais) como ideias que convergem na Modernidade, para a construção de um sistema jurídico autopoietico. Não entrarei nessa discussão por ora. Interessame o fato de que o conceito luhmanniano de democracia é restrito à construção de um ambiente político que propicia a existência de uma oposição. Esse conceito restrito resolve diversas discussões desnecessárias, vinculadas às referidas adjetivações do termo democracia (socialista, liberal, popular, populista, etc.).

Para Luhmann, a democracia corresponderia a um sistema político que se constituiu autopoieticamente, a fim de lidar com o alto nível de complexidade e contingência, e que, ao regular os mecanismos de tomada e exercício do poder, pressupõe a existência e a aceitação institucionalizada de uma oposição:

Em suma, a política evolui num meio ambiente turbulento, e é por isso que ela só pode operar como um sistema fechado, e eu diria mesmo de bom grado: como um sistema autopoietico, que deve codificar-se e programar-se a si mesmo, em função da contingência. A invenção estrutural correspondente adquiriu, então, por razões advindas do simples acaso histórico, o nome de democracia. (tradução nossa) (LUHMANN, 1999, p.169-170)².

² “En bref, la politique évolue dans un environnement turbulent, et c’est

... eu proponho, de minha parte, definir a democracia pela cisão do topo, a saber, do topo do sistema político perdidiferenciado pela distinção entre governo e oposição (tradução nossa)³.

Só assim, pode a política evoluir como um sistema autônomo, imunizando-se contra o alto nível de contingência numa sociedade complexa. Nesse sentido,

pourquoi elle peut seulement opérer comme un système fermé, et je dirais même volontiers: comme un système autopoietique qui doit se coder et se programmer soi-même en fonction de la contingence. L’invention structurelle qui correspond a alors acquis pour des raisons relevant du simple hasard historique le nom de la démocratie” (LUHMANN, 1999, p. 169-170). Titre original : Soziologische Aufklärung IV.

³ “... je propose pour ma part de définir la démocratie par la scission du sommet, à savoir la scission du sommet du système politique perdidifférencié par la distinction entre gouvernement et opposition. (LUHMANN, 1999, p. 165).

... o agir político democrático deve situar-se num *mais alto nível de amoralidade*. (...). O esquema governo-oposição não deve ser superposto a um esquema moral, nem da parte do governo, nem da parte da oposição, no sentido de que somente “nós” seríamos justos e dignos de estima, enquanto que o outro partido agiria apenas de maneira má e condenável. Isso poria em questão o fato mesmo de que uma alternância entre governo e oposição pudesse ter lugar, o que resultaria, de fato, em pôr em questão as próprias regras da democracia. (tradução nossa)⁴.

⁴ “...l’agir politique démocratique doit se situer à un *plus haut niveau d’amoralité*. (...) Le schéma gouvernement-opposition ne doit pas être superposé à un schéma moral, ni de la part du gouvernement, ni de la part de l’opposition, dans le sens où seulement ‘nous’ serions justes et dignes d’estime alors que l’autre

Obviamente, a existência formal de uma oposição não é suficiente para caracterizar um sistema político como democrático. No período da Ditadura Militar, por exemplo, mantinha-se a fachada da existência de uma oposição que jamais chegaria ao poder pelas regras do jogo político democrático, porque o governo militar lançava mão de diversos instrumentos autoritários, para impedir que isso acontecesse⁵. O acesso aos cargos do Executivo estava fechado ao voto direto. Quanto aos car-

parti n’agirait que de manière mauvaise et condamnable. Car cela mettrait en question le fait même qu’une alternance entre gouvernement et opposition puisse avoir lieu, ce qui reviendrait en fait à mettre en question les règles mêmes de la démocratie (LUHMANN, 1999, p. 175; 176).

⁵ O Ato institucional de 09/04/64 cuidou da eliminação da oposição: cassação dos direitos políticos de 378 pessoas até 15/06/64, lei de inelegibilidade, dissolução de partidos, eleições indiretas para presidente e governadores, aumento do número de juizes do STF de 11 para 15, com intuito de moldá-lo aos interesses do governo ditatorial (SKIDMORE, 1982. p. 374; 376; 378).

gos do Legislativo, o eventual avanço dos votos da oposição era depois neutralizado com a cassação de mandatos ou a pura e simples mudança das regras eleitorais. Isso jogou parte da oposição para a clandestinidade e acirrou o radicalismo ideológico, tanto do lado do governo como do da oposição. Os clandestinos eram perseguidos, presos, torturados e assassinados⁶.

⁶ “O modo pelo qual, na história mais recente do Brasil, foram postos obstáculos ao triunfo do partido da oposição, em casuísmos sem conta que deram à agremiação oficial o papel de ‘partido dominante’, na terminologia de Dugerver, dá bem a ideia do quanto os militares encaram os oponentes políticos não como eventuais adversários, mas como inimigos a afastar do cenário e a esmagar.” (COSTA PORTO, , 2004). Miguel Arraes relata que, quando estava exilado na Argélia, foi confidencialmente informado de que várias pessoas da oposição, na América do Sul, estavam condenadas à morte; e que isso teria, de fato, ocorrido. Na entrevista, ele deixa no ar a suspeita de que as mortes de João Goulart e Juscelino Kubitschek não teriam sido acidentais (BARRETO, Túlio Velho; MONTENEGRO FILHO, Sérgio; SCARPA, Paulo Sérgio, 2006, p. 83-84).

Inversamente, a oposição clandestina revidava e atacava também com violência, com os poucos recursos de que dispunha, geralmente com roubos, sequestros e guerrilhas. Qualquer ameaça real ao poder, era, assim, tornada nula. A postura democrática, portanto, pressupõe necessariamente a liberdade de expressão política e a abstinência do uso da violência na política, seja pelo governo, seja pela oposição. A supressão da violência no campo político é um fato marcante no sistema constitucional instaurado em 1988, porque as forças políticas cumpriram até aqui o compromisso da não violência e do respeito pelos resultados das urnas.

2. AINDA O REGIME POLÍTICO: ELEIÇÕES E SEPARAÇÃO DE PODE- RES

A distinção que farei aqui agora não deixa de ser um pouco arbitrária, mas também não deixa de ter sua razão de ser. Sem querer adentrar nos problemas epistemológicos profundos que estão

envolvidos nas discussões sobre a dimensão política da atividade de interpretação e aplicação do direito, e inversamente na estruturação jurídica que influencia o jogo político, permito-me traçar a seguinte distinção, referente ao sistema constitucional: de um lado, a política, englobando as eleições e a separação dos poderes; do outro, o jurídico, com referência específica à observância dos direitos fundamentais, relativamente independentes da política, precisamente porque baseados no princípio da igualdade e da dignidade do ser humano. A lembrança desses três aspectos (eleições, separação dos poderes e direitos fundamentais) não surgiu do nada, mas da fundamentação que Luhmann dá à sua tese de um direito moderno autopoiético, que estaria condicionado à confluência desses três aspectos.

Se considerarmos apenas o estado atual dos direitos fundamentais no Brasil, será praticamente impossível reconhecer algum grau relevante de normatividade ao texto constitucional de 1988, como a qualquer texto constitucional

antes dele. A diferença entre o sistema constitucional de 1988 e outros que lhe sucederam está, no meu ponto de vista, na evolução do sistema político, sem se dar à palavra evolução aqui o sentido de algo que se transformou do pior para o melhor, mas apenas o sentido da forma como os fatos se desenrolaram, em função da convergência de diversos fatores. (Não que eu não ache que as coisas estão melhores agora do que antes, mas essa é apenas minha opinião; ela não tem importância para a construção da teoria constitucional, e também não implica nenhum entusiasmo militante ou coisa que o valha). Assim, é possível reconhecer na consolidação do regime democrático um fator de decisiva influência na normatividade presente e futura dos direitos fundamentais: presente, no que diz respeito aos direitos da liberdade de opinião; e futura, no que se refere aos direitos da liberdade de locomoção e do devido processo legal, campo em que as violações são ainda amplas e sistemáticas. Na exposição que se segue, mostrarei sucintamente o estado atual do

regime político no Brasil, discorrendo sobre a instalação das eleições livres e periódicas, e sua relação com a separação dos poderes.

O sistema constitucional fundado em 1988 apresenta-se historicamente como contraponto ao período anterior, da Ditadura Militar. Esse contraponto se manifestou, sobretudo, nas seguintes cláusulas constitucionais e compromissos políticos: liberdade de expressão, pluripartidarismo, eleições diretas em todos os níveis, para os cargos do Executivo e do Legislativo, com voto realmente universal, já que admitido aos analfabetos, e obrigatório dentro de certos limites de idade. Essas características do sistema político-constitucional são aceitas, num ponto de vista dogmático-liberal, como descritivas de um regime político democrático.

O alinhamento dos partidos na posição de governo ou oposição é geralmente definido no momento eleitoral. Nas eleições, o candidato vitorioso ao Poder Executivo costuma influir nas eleições para o Legislativo, induzindo

o voto dos eleitores nos candidatos dos partidos de sua coligação, ciente de que precisa garantir a maioria parlamentar. A concomitância das eleições para os dois poderes, com maior visibilidade dos candidatos ao Executivo durante as campanhas, favorece essa situação. Mas isso não implica um congelamento das posições de governo e oposição no Legislativo. Assim, congressistas alinhados com o governo no palanque, podem exercer uma oposição eventual ou até romper com o governo em algum momento. Inversamente, congressistas que atuaram no palanque oposto durante as eleições, podem votar a favor de projetos do governo eventualmente. As negociações entre Executivo e Legislativo servem para a formação da maioria no período pós-eleitoral. A flexibilidade entre opor e apoiar é importante como fator de equilíbrio entre os poderes: a oposição não irá bloquear todo e qualquer projeto político da situação, o que comprometeria a governabilidade; nem o governo conseguirá passar tudo o que quer,

transformando o Legislativo em mera instância ratificadora.

A existência de uma oposição é também fundamental para a concretização da separação dos poderes. É precisamente no Legislativo que a oposição encontra seu campo de atuação, porque o partido que atinge a chefia do Executivo define-se como governo. Assim, o contrapeso que o Legislativo faz ao Executivo depende em grande medida da atuação do grupo que se estrutura como oposição no Congresso, e que funciona como um freio ao Executivo, cuja tendência costuma ser expansionista. A alternância dos partidos nas posições de governo e oposição também permite, por assim dizer, a oxigenação das instâncias superiores do Poder Judiciário, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República. Diferentemente, nos sistemas políticos unipartidários, a inexistência de oposição compromete a percepção de uma diferenciação entre Executivo e Legislativo. Por tudo isso, a oposição se apresenta, em tese, como uma instância de poder político que observa,

fiscaliza e limita os poderes constituídos. E, sobretudo para o Legislativo, a oposição realiza o dissenso, dimensão importante da manifestação da soberania numa sociedade complexa e plural.

Em tese, as mudanças circunstanciais de posição dos congressistas deveria refletir o sincero debate de opiniões em torno dos projetos de lei que tramitam no Parlamento. É comum, porém, que as negociações entre Executivo e Legislativo tenham por objeto a troca de votos por cargos ou dinheiro, ou por promessas de apoio, que visem apenas aos arranjos de poder na própria Câmara ou no Senado, ou nos ministérios. Esse problema demandaria uma transformação do sistema político, e poderia, no limite, comprometer a funcionalidade da oposição para a separação dos poderes. A atuação fisiológica de alguns partidos é um fato a ser considerado. Seja como for, não se pode nem de longe comparar o ambiente político dos últimos vinte e cinco anos com aquele que reinou no período da Ditadura Militar. Nesse ponto, a amplitude das elei-

ções diretas, a alternância das forças políticas no poder e a ausência da violência no campo político, levam a admitir a existência de uma oposição no Brasil. Se essas oposições se fortalecem ou enfraquecem ao sabor das pesquisas de opinião pública, nada há de anormal nisso. A Constituição de 1988 consagra-se paulatinamente como o texto jurídico que serve de marco histórico para a efetiva instalação de um regime político democrático no Brasil, no sentido proposto por Luhmann.

3. ENTRE A “CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA” E A “DIALÉTICA DA AMBIGUIDADE”

Para os objetivos aqui propostos, torna-se útil discutir o conceito de *constitucionalização simbólica*, desenvolvido por Marcelo Neves, porque ele se relaciona com o problema da concretização dos direitos fundamentais no Brasil. O jurista pernambucano contestou a tese luhmanniana de que a diferenciação funcional e a autonomia operacional

do direito constituiriam características da modernidade, particularmente com relação à chamada *modernidade periférica*. Segundo Neves, nos países periféricos, o direito não seria autopoietico, tendo em vista a ampla carência de concretização do texto constitucional, em decorrência da submissão ampla e sistemática do direito aos códigos binários de outros subsistemas sociais (NEVES, 1992. p. 83.). Neves interpretou a experiência brasileira pós 1988, para concluir que a concretização do texto constitucional era tão intensamente bloqueada que provocaria uma quebra do acoplamento estrutural entre direito e política e a hipertrofia da função simbólica do texto constitucional em detrimento da sua função normativo-jurídica (NEVES, 1994, p. 133-141.). Isso porque manifestações dessa natureza, segundo Neves, não seriam limitadas a situações pontuais, mas ao sistema jurídico constitucional como um todo, justamente naquilo que ele fundamenta: 1) os direitos e garantias fundamentais, 2) o processo político-eleitoral e 3)

a separação de poderes (NEVES, 1994, p. 69-72; 83-86).

Segundo Neves, a edição de um texto constitucional consagrador dos direitos e garantias fundamentais, de eleições livres e da separação dos poderes, sem que existam condições objetivas para sua concretização, dão lugar a um fenômeno por ele chamado de *constitucionalização simbólica*. Nesse caso, haveria uma hipertrofia da função simbólica do texto constitucional em detrimento de sua função normativo-jurídica. O texto constitucional dá notícia de um Estado de Direito de contornos social-democráticos. Porém, a normatividade do texto dependeria de sua efetiva concretização, o que não ocorre, segundo Neves. O processo de concretização do texto constitucional seria bloqueado de forma constante e generalizada, por ingerências de outros códigos binários, destrutivas da autonomia operacional do direito (NEVES, 1994, p.83). Se, por um lado, a normatividade é comprometida, a constitucionalização simbólica identifica-se como *álibi* para a classe política, e

resulta na manutenção do *status quo*, na medida em que se cria a ilusão de uma social-democracia, que só poderia se efetivar com uma profunda transformação da sociedade (NEVES, 2007, p. 101-105). A constitucionalização simbólica, ao gerar uma ilusão de normatividade, teria por efeito postergar para um futuro incerto e indeterminado as transformações sociais necessárias à efetiva concretização do texto constitucional (NEVES, 2007, p.105; 106).

A ideia de ilusão não está atrelada a um desejo expresso e consciente de determinada classe de poderosos, que manipulariam as classes oprimidas ao seu bel prazer. A ideia de simbólico, em Neves, aproxima-se, nesse ponto, da ideia do simbólico em Freud: trata-se de um objeto que sugere um sentido latente em contraposição a um sentido manifesto (NEVES, 2007, p.21-22). O processo de constitucionalização de 1988 propõe-se de forma manifesta como um marco transformador do Brasil em uma social-democracia nos moldes europeus. No entanto, manifestar-

se-iam, de forma predominante, efeitos latentes, simbólicos, de manutenção do *status quo*, uma espécie de legitimação do poder político dominante em função das ilusões criadas em torno do texto constitucional. Isso ocorreria não apenas no discurso político, mas também no discurso da “ciência do direito”, que representa o momento reflexivo do discurso jurídico, quando o sistema fala de si mesmo (NEVES, 2007, p.152-158). A ciência do direito reporta-se, assim, a um sistema jurídico que não se encaixa com a “realidade social” vigente.

Neves desenvolve sua teoria sobre a constitucionalização simbólica a partir de estudos preexistentes sobre a *legislação simbólica* (NEVES, 2007, p.31-42). A ideia é basicamente a mesma: a produção legislativa não tem por efeito principal a estabilização generalizada de expectativas normativas e a conformação de condutas num determinado sentido, e sim a afirmação política de certa ideologia. Os referidos estudos se reportavam às experiências de outros países, como Alemanha, Esta-

dos Unidos e Noruega, e se referiam a âmbitos mais delimitados de regulamentação, e não ao sistema constitucional e jurídico como um todo. Para Neves, no entanto, esse fenômeno se radicaliza no caso da Constituição brasileira de 1988, atingindo o direito como um todo. Os estudos sobre a legislação simbólica revelaram que a produção legislativa, em alguns contextos, tinha predominantemente os seguintes efeitos simbólicos, em detrimento de sua expressa função normativo-jurídica: servir de *álibi* para a classe política; servir para denegrir determinado grupo social, tornando ilícitos os seus costumes; ou servir como compromisso dilatatório (NEVES, 2007, p.31-42). No caso da constitucionalização simbólica, Neves indica o *álibi* como efeito simbólico (NEVES, 2007, p.103-105). Isso implica que a classe política se desonera de suas responsabilidades, elaborando um texto constitucional cujo potencial normativo-jurídico é muito baixo ou inexistente. Implica, portanto, um efeito legitimador do *status quo* (NEVES, 2007, p.101).

Consequência fundamental da constitucionalização simbólica, do ponto de vista da teoria dos sistemas, é a *alopoiese do direito* (NEVES, 2007, p.127-148) como traço característico da modernidade periférica⁷.

No meu ponto de vista, a tese da constitucionalização simbólica pode levar à perda de foco em outros aspectos, reveladores de uma tensão permanente entre política e direito, ínsita à própria ideia de normatividade contrafática. Não me parece, portanto, adequado supor que o processo de constitucionalização de 1988 tenha por caráter predominante sua dimensão simbólica. Prefiro recorrer a um conceito exposto por José Murilo de Carvalho e atribuído a Alberto Guerreiro Ramos: o de *dialética da ambiguidade*. Com referência ao contex-

to histórico do Império, Carvalho interpreta a atuação da elite política, instalada na burocracia estatal, “como sombra da escravidão e como única força capaz de destruí-la” (CARVALHO, 2003, p. 166). A elite política, heterogênea e ao mesmo tempo consensual em alguns compromissos políticos assumidos depois de 1985, quando se instala a Nova República, é a força que retarda e ao mesmo tempo promove a modificação das efetivas relações políticas e econômicas, e o instrumento jurídico nesse processo é o sistema constitucional de 1988. Na tese da constitucionalização simbólica, predomina uma suposição reducionista, de que o sentido primordial do texto constitucional, ao não refletir um processo revolucionário modificador das efetivas relações políticas e econômicas, é o da manutenção do *status quo* e o de simples instrumento imunizador da elite política (*álibi*). A afirmação de um constitucionalismo apenas aparente, proposto como tipo ideal aplicável ao Brasil, e com o efeito primordial da manutenção do

⁷ Outros estudiosos, aprofundando a crítica à tese luhmanniana da auto-poiese do direito moderno, apontaram manifestações da corrupção sistêmica nos países centrais, num processo batizado de “brasilianização” do centro (Cf. NEVES, Marcelo, 2007, p. 191-200). Neves, contudo, continuou a restringir o fenômeno aos países periféricos.

status quo, tem seus limites. A alternância entre o simbolismo e o instrumentalismo constitucional no século XX é uma prova, não uma negação desses limites. Já dentro do sistema de 1988, a constante modificação do texto constitucional, tendo em vista sua condição de texto analítico ao extremo, longo e detalhista, é também prova dos limites da constitucionalização simbólica, não sua manifestação. A história constitucional brasileira dificilmente registraria um sistema constitucional que espelhasse efetivas reviravoltas nas relações de poder. No Brasil, o sentido contrafático da norma constitucional precisa se radicalizar ainda mais, dado o abismo entre norma e fato. Dificilmente, contudo, a transformação da sociedade brasileira ao longo de duzentos anos prescindiria do discurso constitucional dogmático-liberal e de certo espírito moderado das elites políticas. O caminho árduo rumo ao chamado “Estado de Direito”, abstraída aqui a forte carga ideológica dessa expressão, passa pela conjunção de fatores muito diversos, de ordem

política, econômica, educacional. Assim, só é possível vislumbrar a criação de condições mais favoráveis à implementação dos direitos fundamentais em função da mudança no ambiente político, se se admite uma mutação na autorreferência dos sistemas jurídico e político.

4. MUTAÇÃO NA AUTORREFERÊNCIA DO SISTEMA JURÍDICO

Defendo a tese de que houve uma mutação na autorreferência do sistema jurídico no Brasil. Na fase de acúmulo inicial de poder para a formação do Estado brasileiro, o ensino jurídico foi um instrumento fundamental na consolidação da burocracia estatal. A elite dirigente tinha uma forte preocupação com a manutenção da unidade territorial do novo país com dimensões continentais. Destaca-se aí a nítida preocupação em traçar um destino diferenciado do que caracterizou a independência da América espanhola, que era, aliás, vista com certo desprezo: era preciso proteger a Coroa brasileira e o Império

contra o republicanismo, o caudilhismo, a fragmentação territorial e a balbúrdia, atribuídos aos vizinhos de origem hispânica. A ideologia brasileira da consolidação do Estado e de sua burocracia estava fortemente centrada no ensino jurídico de tradição romana, característico do estudo do direito na Universidade de Coimbra. Nos primeiros anos do Império, a elite burocrática será treinada ainda na velha escola portuguesa. As faculdades de direito de São Paulo e Olinda foram criadas em 1827 e começaram a funcionar em 1828. Elas eram dedicadas à formação da elite política (CARVALHO, 2003, p. 74). A de Olinda se transferiu para o Recife em 1854. A implantação dos cursos jurídicos em território brasileiro foi um corolário natural do processo de separação política com a velha metrópole. Mas a concentração do ensino em duas únicas escolas, uma no sul e outra no norte, demonstrava a mesma estratégia de garantir a uniformidade da elite burocrática. A geração de Coimbra predominou na fase de consolidação do Império, desapare-

cendo paulatinamente depois de 1853 (CARVALHO, 2003, p.80). Apesar da influência que a Constituição imperial de 1824 recebeu da Constituição francesa, o ensino jurídico permaneceu conservador, avesso às ideias liberais revolucionárias, tidas como subversivas.

Depois da fundação dos cursos jurídicos no período imperial, novos cursos foram se abrindo em outras cidades, mas ainda bem restritos e geralmente atrelados ao sistema público de ensino. Isso permaneceria assim praticamente ao longo de todo o século XX. Na época da Ditadura Militar, o ensino jurídico permaneceu restrito às escolas estatais e mais algumas poucas particulares. O ensino jurídico desse período é geralmente identificado como um ensino conservador e formalista, com forte ênfase na dogmática jurídica e no direito privado. A pouca atenção dada ao direito público decorreria de uma estratégia para manter afastadas ideias contestatórias do regime autoritário, tendo em vista que se trata da parte do direito que regula a relação do

Estado com os particulares. A uniformidade intelectual, porém, será aí forçada com o recurso à censura e à violência, havendo, inclusive, relatos de agentes infiltrados como alunos nas escolas de direito, vigiando o conteúdo das aulas, numa clara ingerência sobre a autonomia do ensino.

Na fase inicial da Nova República, começa a delinear-se o avanço do ensino do direito público e das disciplinas zetéticas⁸. O desenvolvimento da perspectiva crítica no direito levará aí a algumas posturas extremas como o movimento do direito alternativo, que ganhou espaço acadêmico, sobretudo, nas universidades da região sul do país, embora tenha paulatinamente desaparecido nos anos seguintes. Outra característica marcante desse período é o incremento da pesquisa na área jurídica, financiada pelas agências de fomento científico. Atualmente, as verbas para esse financiamento se encontram em alta, tanto por agências brasileiras

como estrangeiras, com grande intensificação do intercâmbio acadêmico, inclusive no nível da graduação. Especificamente no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma enorme proliferação de cursos particulares por todo o país. Esse processo provocou uma quebra daquela aura elitista, quase sacralizada, do estudo do direito, banalizando-o de certa forma. A qualidade do ensino, porém, ficou comprometida pela ausência de condições estruturais na absorção e formação de um contingente tão grande de alunos com *backgrounds* muito variados e com sérias limitações de aprendizado no ensino fundamental e médio. Talvez em virtude dos altos índices de reprovação no teste da OAB, o Ministério da Educação tenha recentemente limitado o número de vagas para diversas faculdades particulares. Apesar da preocupação crítica com as disciplinas zetéticas, a proliferação dos concursos públicos fez com que o interesse dos alunos se voltasse para o objetivo da aprovação e ingresso no mercado de trabalho. O aumento no nú-

⁸ Sobre a distinção entre os enfoques zetético e dogmático no estudo do direito (FERRAZ JR., 1990).

mero de cursos em diversas faculdades, com ampliação da oferta de vagas para professores de direito, bem como a maior valorização da pesquisa e da dedicação exclusiva ao magistério, sobretudo nas instituições públicas de ensino, levou a uma relativa separação entre ensino e prática. Não há dúvida de que esses acontecimentos geram modificações na autorreferência do sistema jurídico.

Como já mencionado, a ampliação da pesquisa no campo jurídico e a intensificação da interdisciplinaridade deram grande impulso aos estudos zetéticos. Isso não significa que os estudos dogmáticos perderam sua importância na busca pela sistematização sintática e consistência semântica do conjunto dos textos normativos vigentes. Nesse sentido, o esforço da lógica jurídica por uma racionalização do discurso do direito tem seu lugar nas operações do sistema jurídico, para usar a terminologia da teoria dos sistemas. É certo, por outro lado, que as perspectivas zetéticas influenciam a percepção que se tem sobre o direito. O

desenvolvimento de uma perspectiva como a da chamada jurisprudência hermenêutica, por exemplo, é uma prova de que, no final das contas, os enfoques dogmáticos e zetéticos se completam nas operações realizadas no sistema jurídico. Assim, essas diversas perspectivas do conhecimento jurídico convergem para a autorreflexão do sistema, para a forma como o sistema observa a si mesmo e ao seu entorno. Conseqüentemente, a ideia de que a comunidade jurídica brasileira se encontra sujeita a um profundo estado de ilusão, discutindo no vazio de abstrações textuais, e que a função predominante do texto constitucional é a de servir de mero alibi para a classe política, com o efeito de manutenção indefinida do *status quo*, parece ir de encontro à percepção que os juristas têm da tensão entre norma e fato no Brasil. Após 1988, os estudos críticos sobre o direito se desenvolveram inicialmente de uma forma mais radical, para depois irem-se acomodando à necessidade de que o discurso girasse em torno da produção jurídica oficial, o que deixa

claramente entrever o pressuposto de que o dogma da lei e do Estado são aceitos de maneira predominante, mesmo quando o investigador se propõe uma análise zetética do sistema jurídico. Uma opinião que fuja a esse esquema seria demasiado heterodoxa, e dificilmente subsistiria no ambiente acadêmico. Existem versões mais ou menos céticas quanto à possibilidade de se ter nos textos legais um ponto de partida a partir dos quais as decisões se mantêm cognitivamente sob controle. Mas essa já é outra questão. A referência aos textos normativos oficiais aparece como predominante, ainda que seja de modo crítico quanto à sua relevância na formação de pareceres e decisões jurídicas. Aliás, motivos inconscientes ou inconfessáveis que contribuem para a formação do discurso jurídico dificilmente excluem a possibilidade latente de se apresentarem os textos legais como instrumento simbólico da força persuasiva desse discurso. Ninguém aceita sem questionar que um juiz fundamente uma decisão dizendo: “é assim porque eu

quero, e pronto”. Nem por isso deixa de ser juridicamente consistente um juiz alegar uma série de fatos, para tornar a sua interpretação dos textos legais mais convincente⁹. Isso se aplica não só ao direito jurisprudencial, mas também às regulamentações do Executivo, mesmo que frequentemente de uma maneira menos livre e inovadora.

Pode-se questionar se esta análise não estaria ela própria eivada do vício do simbolismo constitucional no momento de autorreferência ao sistema. Mas a autorreferência ao sistema jurídico é feita hoje em dia de uma forma muito mais aberta do que no modelo normativo-positivista kelseniano. O jurista serve-se constantemente dos enfoques zetéticos para falar do sistema jurídico, o que

⁹ Por exemplo: não existe texto constitucional ou legal admitindo expressamente o reconhecimento, pelo Estado, da união homoafetiva, para efeito de pensão por morte. Mas não chega a ser um absurdo (“teratologia jurídica”) aceitar essa possibilidade com o argumento de que não se podem fechar os olhos à realidade.

implica uma abertura cognitiva. A própria pré-existência da tese da constitucionalização simbólica favorece a consciência do problema e dos perigos de falar do sistema constitucional em abstrato, sem referência aos processos de concretização do texto constitucional. Além disso, permanece a questão colocada por Neves: se não se traça uma diferenciação entre os sistemas constitucionais dos países periféricos e os do centro no plano da concretização constitucional, como admitir que essas experiências constitucionais são diferentes? Como admitir que a própria dicotomia central/periférico mantenha sua consistência semântica? Talvez seja de se admitir que, não obstante as diferenças no plano da concretização, naquilo que se refere à estabilização generalizada e congruente de expectativas normativas e de controle do comportamento, existem semelhanças significativas discursivas e no arranjo institucional. Isso mesmo permitiu ao próprio Neves desenvolver a tese do transconstitucionalismo, deixando entrever que o debate entre os

tribunais sobre questões constitucionais envolve jurisprudências de países centrais e periféricos (NEVES, 2009). Ao acrescentar às preocupações dos juristas o problema da concretização e do seu alcance, Neves contribui para que o próprio sistema jurídico periférico não permaneça cego ao problema e mergulhado num autismo positivista e numa atitude de colonialismo intelectual. Acredito que o risco dos efeitos simbólicos do texto constitucional só permaneceria no plano da autorreferência, se o discurso jurídico tivesse continuado nesse autismo, e esse não me parece ser o caso, justamente pelo fato de que o ensino jurídico tem sido enriquecido, no Brasil dos últimos vinte e cinco anos, com enfoques zetéticos e progressos na área do direito público, e do Direito Constitucional em particular. Uma profunda falta de consciência, uma ilusão generalizada que marcaria os sistemas psicológicos dos juristas, operadores do direito, políticos e do povo em geral sobre as grandes diferenças entre o Brasil e os

“países desenvolvidos” tem limites.

A constatação da existência de corrupção sistêmica, por uma observação externa (sociológica) ao sistema jurídico, não impede a dogmática jurídica de qualificar os casos concretos como ilícitos, o que implicaria sua recolocação no próprio sistema jurídico, num dos lados do código binário. Para o sistema jurídico, corrupção é apenas um ilícito. Então, a ideia de corrupção como um traço mais profundo e característico do direito no Brasil pode ser do ponto de vista de fora, da sociedade ou da sociologia, mas não do sistema jurídico. O direito se importa com o que diz a sociedade e a Sociologia? Acredito que sim, e é por isso mesmo que reintegra o problema da corrupção para dentro do sistema jurídico no seu momento autorreflexivo, colocando-o no seu devido lugar: como ilícito. A não ser assim, realmente perde-se a autorreferência. A Sociologia do Direito não se presta a substituir o estudo dogmático do direito. Isso, Tércio Sampaio Ferraz Jr. deixou bem claro, ao enfa-

tizar que o estudo do direito na atualidade assume um caráter eminentemente interdisciplinar, e as diversas perspectivas de análise, dogmáticas ou zetéticas, são, na verdade, complementares, não excluídas (FERRAZ, 1990). Aliás, nenhum discurso dogmático mais elaborado limita-se a uma simples operação silogística hoje em dia. Petições, pareceres e decisões judiciais estão aí para prová-lo, ao mesclar considerações de toda ordem nas suas fundamentações, inclusive zetéticas, e até eventualmente *contra legem*. O dogma mais amplo não está especificamente nos detalhes da argumentação jurídica. O dogma mais amplo é o da autoridade estatal para dizer o direito, e se concretiza no procedimento. Seria um esforço vão tentar encontrar a validade das decisões jurídicas em critérios de coerência interna, baseados em alguma coisa como a razão e a gramática, embora essas evidentemente não estejam excluídas da elaboração discursiva. O fato é que, ao longo do procedimento, o discurso vai sendo acomodado de uma forma ou de outra, e

chega ao ponto final com o dogma da coisa julgada. O sucesso das teses jurídicas apresentadas está também relacionado com a maior ou menor versatilidade do profissional, do *homo juridicus*, no dizer de Michel Troper e Véronique Champeils-Desplats (2005, p. 11-23). Isso tudo só confirma o fato de que o estudo do direito comporta diversos enfoques, zetéticos e dogmáticos, que se complementam e convergem para a formação dos profissionais.

Existem constrictões jurídicas que criam um liame entre o intérprete e a obra do legislador constituinte, que arquitetou o Estado com base no princípio da separação dos poderes. O agente chamado a interpretar os textos normativos, especialmente nos casos difíceis, tem geralmente um perfil mais ou menos padronizado: formado num curso de direito, em uma instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação, experiência reconhecida de atuação na área; precisa estar familiarizado com certa literatura, usar um jargão apropriado. Mesmo nos casos difíceis, se o agente

precisa inovar, ainda assim terá de esmerar-se em argumentos persuasivos e elaborados dentro de fórmulas comumente aceitas e inteligíveis. Nas democracias constitucionais contemporâneas, ou pelo menos no Brasil contemporâneo, a referência à obra do legislador na fundamentação de decisões jurídicas é um lugar comum amplamente aceito. Por mais difícil que seja o caso, por maior que seja a criatividade do intérprete, é praticamente certo um retorno ao texto normativo, nem que seja para nele vislumbrar princípios que podem ser dele indiretamente extraídos pelo esforço interpretativo. É claro que a produção de decisões jurídicas “em escala industrial” levou os agentes a tomar emprestados os precedentes judiciais, limitando-se a aceitar *tout court* a “força gravitacional desses precedentes” (DWORKIN, 2002. p. 174), para falar com Dworkin. Mas é preciso lembrar que os precedentes, esquecidos que estejam os fundamentos legais que os embasaram, passaram pelo mesmo processo de fundamentação, na qual algum arri-

mo nos textos legais será encontrado.

A referência aos textos legais é um recurso que a sociedade moderna encontrou para selecionar expectativas num mundo altamente complexo. Daí o processo de secularização, que implicou a diferenciação entre direito (identificado com a lei) e moral, com um intuito de obter certa neutralização axiológica. A ideia de uma lei laica e de caráter geral e a ideia de um “governo das leis” em contraposição ao “governo dos homens” passaram a ser dogmas do movimento constitucionalista. A referência aos textos normativos estatais é um lugar comum assente da moderna democracia constitucional. Por outro lado, o formalismo lógico, que via na interpretação uma mera operação de subsunção silogística, encontra-se amplamente superado, e a ascensão da jurisprudência hermenêutica é uma evidência disso. Do ponto de vista da separação de poderes, o dogma da lei favorece a autoridade do Legislativo. Já o avanço do Estado social e do dirigismo favorece o agigantamento do Executi-

vo¹⁰, e o ativismo judicial favorece a autoridade do Judiciário, sobretudo em se tratando das cortes constitucionais, dado o peso político de suas decisões.

5. MUTAÇÃO NA AUTORREFERÊNCIA DO SISTEMA POLÍTICA

Além da mutação na mutação na autorreferência do sistema jurídico, vislumbro uma mutação na autorreferência do sistema político. Isso remete ao problema da corrupção e da reação social a esse comportamento. Em princípio, o sistema jurídico lê a corrupção como um ilícito. Segundo Neves, essa leitura existiria na literalidade dos textos legais, e, portanto, num plano abstrato. Mas ela se perderia no momento da concretização, porque a apuração dos fatos não seria levada às suas últimas consequências jurídicas. A ideia de que essas denúncias não dão em nada, e de que não existe aparato estatal capaz de fazer valer contra-

¹⁰ Sobre a dilatação do Executivo: (SALDANHA, 1987, p. 65, 68).

faticamente os princípios que devem nortear o trato com a coisa pública, parece confirmar a tese da corrupção sistêmica. Contudo, se o horizonte de visão for ampliado, é possível conceber que, num regime democrático, a corrupção pode ganhar a conotação de escândalo¹¹. Eleições livres e meios de comunicação diversificados atuando sem censura, seja na mídia seja na academia, influenciam na formação do que se convencionou chamar de opinião pública. Ainda que denúncias de corrupção contra o presidente do Senado não se desdobrem em punições efeti-

vas no plano institucional estatal, se esses fatos forem qualificados como escandalosos no seio da opinião pública, alguma sanção política pode ter lugar. Tendo em vista que a Constituição desempenha a função de mecanismo de acoplamento estrutural entre direito e política, a sanção política de agentes políticos representa também a efetividade do texto constitucional, embora por outro caminho, que não o do procedimento jurídico-formal. Isso não implica, por outro lado, que os corruptos serão imediatamente banidos do cenário político. Mas certas atitudes poderão ser repugnadas pela opinião pública no campo político, que poderão filtrar essas condutas da seguinte forma: isso aqui pode, aquilo ali não pode. É fácil objetar que essa não seria uma leitura jurídica do problema, porque não estaria enquadrada em um dos polos do esquema binário lícito/ilícito. Mas quando se trata de agentes políticos, que ascendem aos seus cargos pelo caminho das eleições, as situações realmente se tornam híbridas, porque o jogo político se desenrola no

¹¹ “Também as *transgressões normativas* merecem consideração especial. Isso vale para transgressões jurídicas, mas, sobretudo, para transgressões morais, e ultimamente também para transgressões contra o ‘politicamente correto’. Na representação da mídia, as transgressões normativas tomam frequentemente o caráter de escândalos”. (“Auch *Normverstöße* verdienen besondere Beachtung. Das gilt für Rechtsverstöße, vor allem aber für Moralverstöße, aber neuerdings auch für Verstöße gegen ‚political correctness‘. In der Darstellung durch die Medien nehmen Normverstöße häufig den Charakter von *Skandalen* an”) (LUHMANN, 1996, p. 61).

quadro das instituições juridicamente estabelecidas. Assim, a sanção contra agentes políticos tem de ser também política, e não estritamente jurídica. Dito de outra forma, a responsabilidade da sanção não poderá estar reduzida ao aparato institucional estatal, cujos agentes se encarregam do procedimento jurídico penal, civil e administrativo. A sanção, nesses casos, é de responsabilidade também não-estatal, ou seja, da opinião pública, do eleitorado. A concretização do texto constitucional termina recaindo, portanto, nessas instâncias não estatais, que devem atuar como mecanismo de controle do Estado. Nessa situação, a noção de normatividade do texto constitucional se realimenta, as expectativas se estruturam normativamente, *ainda que os culpados não venham a ser punidos até as últimas consequências num sentido estritamente jurídico-procedimental*. Os fatos ganham sim uma conotação simbólica, mas num sentido positivo, em que o simbólico e o normativo-jurídico convergem. Se a opinião pública e o eleitorado dão resposta a essas situações,

ainda que não de maneira imediata, mas num horizonte mais prolongado de constante reeducação política, o texto-constitucional não fica reduzido a um mero instrumento de hipertrofia simbólica, que teria por consequência a manutenção do *status quo*. Ele realmente atuaria simbolicamente no sentido inverso: de transformação do *status quo*.

Do ponto de vista da teoria dos sistemas, como enquadrar as sanções políticas que favorecem a concretização normativo-jurídica do texto constitucional? Seriam sanções jurídicas de responsabilidade de agentes não estatais? É difícil defender essa posição, porque os eleitores não estão legalmente obrigados à atitude x ou y. As opções políticas de cada indivíduo permanecem, nesse sentido, em aberto. Não se pode obrigar alguém a votar ou deixar de votar em algum candidato, cuja candidatura foi reconhecida como lícita pelo poder estatal. Além disso, as sanções políticas, no sentido aqui utilizado, não são previstas em um texto legal. Nesse sentido, um agente político não pode exercer propriamen-

te algum direito de defesa num procedimento, legitimador da aplicação da sanção. Pode defender-se no debate político, mas isso já é outra coisa. Então, a sanção política não é uma sanção jurídica, embora seja um fator de concretização normativo-jurídica do texto constitucional. E não se trata de uma concretização num horizonte temporal mais amplo, desvinculada dos fatos concretos e específicos. São esses fatos concretos e específicos que são politicamente sancionados, e é aqui e agora que o texto constitucional se concretiza, no sentido aqui preconizado, ainda que determinados efeitos normativo-jurídicos não se manifestem ou só venham a se manifestar *a posteriori*. Não é, portanto, uma promessa de concretização para um futuro incerto e indeterminado. Então, a coisa parece levar a um impasse: a sanção política não é jurídica, mas implica a concretização do texto constitucional! Sim, isso é possível, se a ideia de concretização não estiver estritamente vinculada ao funcionamento interno da máquina estatal nos seus aspectos for-

mais procedimentais, mas comportar também a ideia de reafirmação política dos princípios constitucionais. Isso é possível no âmbito do Direito Constitucional, porque o texto constitucional é mecanismo de acoplamento estrutural entre o político e o jurídico. Traçando-se a fronteira de sentido que separa os dois sistemas, a sanção política se situa do lado do sistema político, não resta dúvida. Ela em si não pode dar uma qualificação jurídica de ilícito à corrupção. Mas a sanção política pode ser fator de irritação do sistema jurídico. Assim é que os agentes estatais, políticos ou não, podem ser influenciados na sua atuação, e particularmente na tomada de decisões jurídicas. Como se sabe, a autorreferência do sistema jurídico não exclui a abertura cognitiva. Por outro lado, se a soberania popular é um princípio consagrado no texto constitucional, as sanções políticas se traduzem como o exercício de um direito, e, nesse sentido, encontram-se do lado jurídico da fronteira de sentido que separa os dois sistemas. Por si só, as sanções políticas não qualifi-

cam a corrupção juridicamente como ilícitos, mas são a expressão do exercício de um poder político capaz de influenciar na construção da consistência semântica da ilicitude da corrupção dentro do sistema jurídico.

6. PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL

No tópico anterior, defendi o ponto de vista de que o contraste entre o sistema constitucional de 1988 e os pretéritos, sobretudo o imediatamente anterior (Ditadura Militar), permite constatar a instauração de um regime político democrático. E esse regime apresenta-se como condição para que os direitos fundamentais possam evoluir no sentido de sua concretização constitucional. Quando se trata dos direitos fundamentais relacionados à liberdade de expressão, não resta dúvida de que sua concretização se deu de maneira ampla e irrestrita, com a efetiva supressão da censura prévia e a criação de espaços livres de manifes-

tação, seja por meio da mídia, seja por meio de instituições como os partidos políticos, por exemplo. Mas, à implementação desse tipo de liberdade, não se seguiu a concretização dos direitos relacionados com a segurança, a liberdade de locomoção e o devido processo legal nem uma revolução educacional.

Por outro lado, o sistema constitucional não se manteve estático. Uma elite política que precisa prestar contas a um eleitorado periodicamente é pressionada a dar respostas aos anseios desse eleitorado. Algumas ações governamentais revestem-se desse sentido: pacificação de favelas, implementação de programas sociais como o bolsa família, ampliação do acesso ao ensino e a serviços de saúde e de prestação jurisdicional. Entretanto, uma evolução nesse sentido não poderia limitar-se à simples dinâmica eleitoral, até porque existem aí diversas distorções, decorrentes da relativa fraqueza da opinião pública. Essa fraqueza é consequência precisamente das deficiências do sistema educacional e das ingerências

destrutivas do poder econômico na mídia e na política. Apesar dessa ressalva, é possível vislumbrar certo nível de pressão social que não se expressa eleitoralmente.

No mês de junho de 2013, o Brasil foi varrido com uma onda de protestos, inédita não pela sua abrangência, mas pelas suas características. Inicialmente, o protesto nasceu pontual, limitado à cidade de São Paulo e voltado contra o aumento das tarifas do transporte público. Em poucos dias, as manifestações populares espalharam-se pelo país. À reivindicação específica de uma tarifa mais baixa ou livre para os estudantes, somou-se uma gama variada de bandeiras contra a imoralidade na Administração Pública, a ineficiência dos serviços públicos, a falta de transparência, o superfaturamento de obras públicas... A eclosão do protesto foi surpreendente, porque contingentes importantes da população demonstraram uma insatisfação difusa contra o sistema político e a gestão pública em geral.

Em meio a essas agitações populares, os Executivos

e Legislativos de todo o país, nas diversas esferas federativas, passaram a dar alguma resposta aos protestos. Até certo ponto, a pressão popular redirecionou a agenda política estatal. Esse fenômeno traz implicações significativas para a dinâmica do sistema constitucional. Em nenhum momento, ventilou-se qualquer quebra da ordem constitucional estabelecida. Isso não deixa de ser um reflexo de certo grau de maturidade democrática, sendo certo que esse foi o regime de governo implantando em 1988. Não foram cogitados golpes, não houve perseguição política implacável e sistemática contra os manifestantes nos moldes do que costuma ocorrer num regime ditatorial, apesar de pontuais arroubos de violência policial. Em linhas gerais, o procedimento da polícia face às manifestações ocorreu dentro de parâmetros legalmente aceitos.

Uma questão relevante que vem à tona diante desses episódios é a constatação de que, num momento determinado, eclodiu uma percepção, que por certo já se vinha delimitando, de que o país da

avançada Constituição social democrata não correspondia ao país real. A quebra da ilusão enfraquece os efeitos da constitucionalização simbólica. Não se vislumbra, ademais, uma sensação ilusória de que os protestos tenham por efeito a solução dos diversos problemas estruturais do Brasil num curto espaço de tempo. O impacto dessas manifestações tende a diluir com o tempo, em função da dinâmica das agendas política e midiática¹². Mesmo assim, não se pode deixar de considerar a relevância dos protestos na História política do Brasil, sendo possível que a dinâmica que eles estabeleceram na relação povo-agentes estatais venha a gerar um precedente importante para a mutação do sistema constitucional rumo a um maior grau de efetivação dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Túlio Velho;
MONTENEGRO FILHO,
Sérgio; SCARPA, Paulo Sér-

gio. **A Nova República: visões da redemocratização**. Recife: Ed. dos Autores, 2006.
CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LUHMANN, Niklas. **Politique et complexité: les contributions de la théorie générale des systèmes**. Traduit Jacob Schmutz. Paris: Les Éditions du Cerf, 1999. Traduit de: Soziologische Aufklärung IV.

_____. **Die Realität der Massenmedien**. 2. erw. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.

NEVES, Marcelo. **Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne: eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien**. Berlin: Duncker & Humblot, 1992.

_____. **A Constitucionalização Simbólica**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **A Constitucionalização Simbólica**. 1. ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

¹² Ver estudo mais detalhado: (VALADARES, 2013).

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil:** de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. Tradução Ismênia Tunes Dantas. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

VALADARES, Breno. **Democracia midiática** – os meios de comunicação e o exercício do poder político na sociedade moderna. Revista *Duc In Altum* - Caderno de Direito, vol. 5, nº 7, pp. 187-202, jan-jun. 2013.

<http://www.faculdedamas.edu.br/revistas/index.php/cihjur/article/view/272/277>