

OS CONFLITOS COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO*

I. A democracia moderna e os conflitos; 1. O modelo institucional — 2. O conflito na raiz da democracia moderna — II. Os conflitos sociais e as instituições democráticas; 3. Os conflitos sociais — 4. O Impacto do pluralismo social sobre as instituições; 5. Os conflitos de interesse, o Estado de Direito e a democracia — III. A renovação das instituições democráticas

I. A democracia moderna e os conflitos

1. O modelo institucional

No século XVIII, renasce a democracia, depois de permanecer por longo tempo quase esquecida, ou pelo menos raramente praticada. Com efeito, desde a Antiguidade, desde o fim da experiência ateniense no quarto século antes de Cristo, a democracia foi posta de parte como forma de governo. Apenas como ponto de referência, ou como reminiscência, afora algumas experiências restritas — tal qual a dos cantões suíços, entretanto já em fins da Idade Média — é que nela se pensava, até o triunfo das revoluções liberais.

A democracia moderna, contudo, muito diferente da democracia antiga. Esta era a democracia direta. Caracterizava-se, essencialmente, pela participação direta dos cidadãos na tomada das decisões políticas. Era o povo que tomava, em assembléia, as deliberações de governo. A democracia contemporânea, ao contrário, é uma democracia *indireta*. O povo se governa, sim, mas por intermédio de representantes que elege. E estes representantes eleitos atua num quadro de poderes delimitados, internamente pela separação de poderes, externamente pelos direitos fundamentais do homem.

* Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Doutor em Direito *honoris causa* pela Universidade de Lisboa. Doutor em direito pela Universidade de Paris. Ex-Professor Visitante da Universidade de Aix-en-Provence (França). Membro da Comissão Executiva da Associação Internacional de Direito Constitucional — AIDC. Presidente do Instituto Pimenta Bueno — Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

1.2. No modelo institucional que, hoje, se reconhece por *democrático*, o primeiro ponto a sublinhar é exatamente o caráter representativo do governo. Este é o exercido por *representantes* e por dois motivos: Por um lado pelo fato de que, dada extensão do Estado Moderno, dado o número de seus cidadãos, impraticável é a participação de todos na tomada das decisões, mesmo porque tantas são as matérias sujeitas à deliberação política no mundo atual, que o governo direto ocuparia todo o tempo dos cidadãos. Por outro lado pela razão de que, segundo assinalava MONTES-QUIEU, os negócios públicos. Têm-na, porém para escolher os mais capazes que serão os representantes do povo.

Tais representantes têm por isso de ser eleitos pelo povo, que, por meio dessa escolha, participa do governo. Assim, a eleição, a eleição livre, é o método democrático por excelência. Por ela se designam os mandatários do povo, por meio dela, na medida em que as idéias e programas a determinam, a designação desses mandatários não é apenas a seleção de “senhores” do povo, ainda que temporários.

1.3. Na concepção moderna, acrescenta-se, o governo por representantes eleitos não é caracterizada por inteiro pela democracia. Esta é igualmente um governo de poderes com extensão limitada. Ao contrário da democracia antiga, a democracia contemporânea rejeita a ilimitação do poder popular.

Esta ilimitação decorre, por uma face, do reconhecimento de direitos fundamentais, naturais, inalienáveis e imprescritíveis que possui cada indivíduo. Disto resulta que o poder, mesmo legítimo, fica circunscrito a uma área não reservada pelos indivíduos, esfera em que estes continuam plenamente livres.

Por outra, da divisão funcional que deve ser imposta ao poder governamental. É a *separação de poderes*, com a independência de um Legislativo, de um Executivo e de um Judiciário, formando um sistema de freios e contrapesos. E assim que se espera impedir o abuso, fazendo com que “o poder detenha o poder”.

As garantias dos direitos fundamentais, as liberdades, e a separação de poderes, que se inscreve na Constituição, foram a base do Estado de Direito. Pois, como diz o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; “A Sociedade onde não estiverem assegurados os direitos fundamentais nem estabelecida a separação de poderes, não tem Constituição”.

2. O conflito na raiz da democracia moderna

2.1. O modelo democrático moderno se afirma como decorrência da renovação do “pacto social” reclamada pela filosofia política desde o século XVII. Particularmente está ele ligado ao ensinamento de LOCKE, o qual soube, partindo do estado de natureza, justificar um Estado de poderes limitados, em cujo exercício a representação desempenha papel primordial.

Ora, toda a argumentação do *Segundo Tratado do Governo Civil* que leva a tal quadro, procede da previsão do conflito. Para LOCKE, com efeito, no estado de natureza, os homens gozam de direitos — evidentemente os direitos naturais — dentre os quais o primeiro é a liberdade, o segundo a propriedade, sua projeção. Sim, porque a propriedade é o resultado da liberdade aplicada a atividades produtivas.

Tal estado de natureza longe está de ser o inferno que descreve um HOBBS. Não é perfeito, porém. Não é o porque a propósito da propriedade resultam conflitos que azedam o contato entre os homens. Exatamente por causa desses conflitos é que os homens concordam em deixar a plena liberdade do estado de natureza, afim de, sacrificando parcialmente os seus direitos naturais, obterem três coisas: Leis que definam a aquisição e gozo da propriedade, um poder maior do que a força de cada indivíduo isolado — uma “força pública”, portanto — que faça cumprir as leis, enfim, Juízes que dirimam os litígios, aplicando as leis. Essas três coisas são o objetivo a obter do *estado social*, o que claramente leva à concepção de um Estado com as funções de legislar, executar as leis e julgar segundo as leis.

2.2. Esta visão do conflito é típica do pensamento liberal nascente. O conflito é sempre entre indivíduos, nunca é visto como conflitos entre grupos.

E é sempre um conflito acerca de direitos. A disputa entre os indivíduos é entre um que tem o direito e outro, ou outros, que o negam mais alegando outros direitos.

Sendo os conflitos essencialmente de direito, sua superação é obviamente uma questão a ser encarada pelo prisma do direito. A lei, concebida então como a norma justa, geral e abstrata, é o parâmetro da solução do conflito. Sua aplicação pelo juiz imparcial é o instrumento de tal solução. E, se depois do julgamento, há resistência esta é um desafio à sociedade, ao pacto em que esta repousa, em consequência deve ser reprimida, pela força se preciso.

2.3. O esquema apontado é o *Estado de Direito* que se instaura com as revoluções liberais. Em face dos conflitos o Estado, por seus poderes, deve fazer valer o direito.

Nele se encarecem a regulação, a arbitragem, a repressão, como momentos sucessivos da superação dos conflitos.

Primeiro a regulação. A representação deve estabelecer regras que equacione de modo justo as relações inter-individuais. Deste equacionamento resultam direitos e obrigações para as partes da relação. A adequação das condutas a essas regras deve prevenir o conflito.

Se este, apesar disto, ocorrer, sua essência é uma questão de direito, e só uma das partes litigantes pode ter o direito. O litígio, conflito de direito, deve ser submetido a um árbitro, o juiz, que não se deve preocupar com a conciliação ou mediação entre as partes, e sim determinar que tem razão, segundo a lei.

Enfim, quem não tem razão, ou se sujeita à decisão, de modo que desaparece o conflito, ou sofre a representação pela a força do Estado, que extingue a disputa.

II. *Os conflitos sociais e as instituições democráticas*

3. *Os conflitos sociais*

3.1. O pensamento setecentista era cego para os conflitos sociais. Desconhecia, melhor, fazia questão de desconhecer os conflitos entre grupos, que sempre reduzia a conflitos inter-individuais. Isto decorreria de seu *parti pris* hostil aos grupos, como está claramente na obra de ROUSSEAU, numa palavra de seu posicionamento individualista.

Entretanto, a realidade dos conflitos supra-individuais tornou-se iniludível no curso do século XIX. Num sem número de casos se fez evidente que o conflito não se trava entre indivíduos atomisticamente separados, mas entre grupos de indivíduos molecularmente vinculados. Em inúmeras questões são grupos que se opõem uns aos outros, em conflitos que, sem tal vínculo “social”, não existiriam entre indivíduos.

Na verdade, a verificação de que a sociedade é composta de grupos, levou à exageração “socialista”, oposta à individualista, que desconhece os homens isolados para somente considerá-los agregados em grupos sociais, como a classe.

3.2. Para os anti-individualistas, com efeito, o mais importante dos conflitos sociais, que de certa forma subsume todos os demais, é o conflito de classe. O marxismo, por exemplo, vê tais conflitos como determinantes da própria história. Segundo está no *Manifesto*, “a história da sociedade até nossos dias é a história da luta de classes”.

No século XIX europeu, no contexto econômico do capitalismo, torna-se agudo o conflito entre burguesia e operariado. É a *questão social*, que ameaça de implosão não apenas os Estados autoritários mas os já democratizados também. De fato, tende ele a dividir o povo em segmentos hostis, para o que contribui a pregação racial, a insistir no antagonismo das classes.

Para fugir dessa ameaça, o Estado passa a intervir no plano econômico social. Esta ação, porém, se controla o conflito de classes, acarreta outros conflitos entre grupos, decorrente dos favorecimentos e desfavorecimentos que resultam na intervenção estatal. Multiplicam-se os conflitos sociais, ainda mais que o próprio desenvolvimento econômico, que o capitalismo acelera, propicia a expansão do pluralismo social.

3.3. Tais conflitos sociais são os mais das vezes conflitos de interesses, não de direitos.

No seu cerne está a disputa por um *quantum* de valores escassos. É a repartição da riqueza que é posta em jogo. Ao contrário, nos conflitos de direitos se litiga a respeito do *quantum* já distribuído, do direito resultante da distribuição.

É certo que esses conflitos de interesse freqüentemente englobam conflitos de direito. Isto é, questionam as próprias normas de repartição em nome de uma visão da justiça, portanto, em nome de um Direito, mais alto que o positivo.

4. O impacto do pluralismo social sobre as instituições

4.1. A acentuação do pluralismo social teve desde logo profunda repercussão sobre as instituições representativas.

Estas, de acordo com o modelo, deveriam ter por base os indivíduos. Dos indivíduos, por intermédio das eleições, proviria a representação que esta atuaria, também, individualmente. A disputa política, destarte, seria uma luta entre indivíduos.

Mas desde os primeiros passos está disputa assumiu a face de uma luta entre grupos, os “partidos”. É certo que, até metade do século XIX, pelo menos, esses

partidos eram frouxamente organizados, pouco ou nada disciplinados. Neste quadro ainda avultava a competição individual.

Entretanto, com o aparecimento dos partidos de massa, caracterizados não só pelo número dos filiados mas também pela estruturação rígida e pela disciplina interna, a disputa pelo poder se alterou profundamente. Tornou-se indiscutivelmente uma luta entre partidos. Hoje, ninguém negará que são esses partidos, pelo menos nas democracias adiantadas, os verdadeiros atores da política.

4.2. Por outro lado, no plano econômico-social, também os atores das disputas mais intensa não mais são patrões e empregados individualmente e sim os sindicatos. Os mais importantes dos conflitos trabalhista são travados entre estes, a ponto de que nos “pactos sociais” contemporâneos, como os de MONCLOA, que facilitou a democratização espanhola, pondo termo ao regime franquista, são eles, com os partidos as partes signatárias.

4.3. Ademais, em consequência do intervencionismo, sobretudo, desenvolvem-se os grupos de pressão. São estes um fenômeno moderno. Constituem-se exatamente para inflitir a ação econômico-social do Estado no sentido de determinados interesses. Desempenho, hoje, papel de flagrante importância no jogo econômico-político.

4.4. Enfim, em razão do mesmo intervencionismo, expande-se a burocracia estatal. Esta, que entra em conflito com outros grupos, buscando uma participação na repartição da riqueza social (ainda que nisto se disfarce como encarnação do próprio Estado), constitui um outro dos muitos grupos sociais. Mas com um grupo privilegiado, na medida em que controla a máquina administrativa. E tal privilégio se acentua no caso das empresas estatais, as quais não raro perdem de vista o interesse geral que as legitima, para servirem acima de tudo ao interesse particular dos que as integram (os quais tendem a ser a clientela do “donos do poder”).

5. Os conflitos de interesse, o Estado de Direito e a democracia

5.1. Para enfrentar os conflitos de interesse que se multiplicam, a atual estruturação do Estado democrático não prevê mecanismos especiais. Preparado tão somente para enfrentar conflitos de direito, o seu modelo institucional procura assimilar esses conflitos de interesse aos conflitos de direito, afim de solucioná-los pelo único procedimento de solução de conflitos que conhece.

Isto passa, segundo o esquema do Estado de Direito, pela regulação dos conflitos de interesse pela lei. Não quanto ao procedimento de administração mais no tocante ao próprio cerne do conflito, a repartição de valores escassos. Isto levou ao estabelecimento de uma “legislação social”, visando a compor os interesses em conflito. Usou portanto o Estado da técnica de determinação heterônoma, ignorando as potencialidades da mediação.

Disto, porém, resultou uma luta pela lei. Luta pela lei não no sentido de luta pelo cumprimento da lei estabelecida e sim no de disputa pelo estabelecimento de uma lei *vantajosa*.

5.2. Este conflito pela lei é típico do Estado contemporâneo. Corresponde a uma mudança na maneira de conhecer o Direito que só prevalece na história há menos

de dois séculos. Até o século XVIII o Direito sempre foi concebido com algo independente da vontade humana, algo que dado aos homens, sem que esses, por sua mera decisão, pudessem alterar. Com efeito, o Direito era visto como o reflexo de uma justiça eterna, explicando pelos costumes que lentamente se formavam e evoluíam, ou, de quando em vez, pela intervenção de um sábio o legislador. Ninguém aceitava que o governo fizessem leis, somente que as declarasse, desvendando o que já era justo, embora ainda não descoberto.

Explorando-se a lição de Rousseau — fora do contexto como sói acontecer — de que a lei é expressão da vontade geral identificando-se vontade geral com vontade do Parlamento, a lei veio a exprimir a decisão da maioria política.

Fácil é conceber que, um quadro dos conflitos de interesses tornados extremamente agudos pela questão social, a lei veio a ser encarada como uma vantagem. Sim, porque tê-la a seu lado consistia, num modelo do Estado de Direito, em ter a força do Estado como aliada. Daí o esforço de todos os grupos para obter a lei o mais favorável possível a seus interesses. Não a lei mais justa para todos.

5.3. Esta concepção da lei-vantagem deforma todo o modelo institucional da democracia moderna.

Com o efeito, o representante, recorde-se, devia ser escolhido por sua capacidade. Mais do que o povo em geral, ele deveria conhecer os negócios públicos, ser capaz de discuti-los, de ponderar as opções, para decidir, de acordo com a razão, no interesse geral. Daí a estrutura clássica do mandato representativo: mandato livre. O eleito tem a confiança dos eleitores, dos quais não recebe instruções imperativa. Ele simplesmente deve atuar no interesse de todos.

Esta concepção se perde quando se põe o representante como o instrumento para a conquista de vantagem ou vantagens determinadas, expressas em lei, no interesse de grupos ou classes. Eleito para servir a interesses, não mais é livre para apreciar alternativas, deve executar a vontade de seus comitentes. Como instrumento desta sujeição se institucionaliza o partido, e sob o modelo do partido de massa. Com efeito, gira este em torno de um programa que seus eleitos devem fielmente cumprir. Daí estar o representante preso à fidelidade partidária.

5.4. Conseqüentemente, quando prevalecem os partidos de massa, as decisões políticas são predeterminadas pelo quadro partidário. Obviamente o Governo não mais é orientado para o interesse geral e sim para o interesse do grupo, ou dos grupos que o partido exprime, ou quer atender.

Fácil é perceber que isto favorece os grupos mais coesos, ou com maior acesso aos canais de comunicação. Tais grupos, inclusive podem ser reduzidos em número, como são, por exemplo os “intelectuais” que formam a opinião pública e tudo isto explica a proliferação dos grupos de interesse.

5.5. Encarnadas na Lei, que há de formalizar tais decisões de interesse particular, pois vigora ainda o princípio de que “ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, essas decisões de interesse desmoralizam o Estado de Direito. Não mais pode a lei ser vista como “expressão da vontade geral”. É pura e simplesmente o fruto da vontade de uma maioria, freqüentemente preocupada em servir aos interesses eleitorais servindo aos interesses de grupos.

E fruto de uma maioria, outra maioria pode desfazer a lei. E como o jogo eleitoral provoca a variação das maiorias, tem como consequência a multiplicação das leis que, turno a turno, proibem ou permitem as mesmas coisas...

Tal lei obviamente é ressentida como injusta por todos os grupos que ela não beneficia. Não goza, por isso, do respeito que no passado à lei se dedicava, como se votava às coisas sagradas. Contesta, a lei não raro é desobedecida, menos freqüente de modo frontal, mais habitualmente por vias oblíquas. Disto resulta quando se faz sistemático, os desprezo pelas leis — a lei, ora a lei — passo de que pouco precede à anomia.

5.6 Claro está que tal lei — vantagem conta com a execução forçada por meio de poder repressivo do Estado. Não é possível conceber, porém, como se torna penoso fazê-lo, em muitos e muitos casos.

Para os grupos não beneficiados, a repressão das insubordinações tende a confundir-se com a opressão. Opor-se ao cumprimento da lei passa a ser visto como algo legítimo e necessário, com resistência a poder ilegítimo.

E o próprio judiciário, neste contexto, na medida em que aplica a lei, também é envolvido no conflito. Deixa de ser encarado como estando acima das partes em disputa, para ser olhado como um aliado do adversário, o inimigo.

5.7 Insista-se, que o caráter agudo desses conflitos avulta quando se considera que o Estado atual, não mais *Estado-gendarme*, e sim *Estado-providência*, se imiscui diretamente com interesse extremamente sensíveis de ordem econômica.

No Estado liberal, a lei apenas fixava as regras do jogo. É certo que estas regras beneficiam a burguesia em detrimento do proletariado, os *have* contra os *have not*. Entretanto, elas não impunham diretamente o resultado do jogo, o ganho de cada parte. Este, por isso podia ser encarado como o resultado normal da partida. Hoje, o *Estado-providência* vai muito além. Com o propósito de assegurar a todos o bem-estar, ele interfere no resultado, tomando da parte, no todo ou parcialmente, o seu ganho, e ganho de acordo com a regra. Isto não pode deixar considerado como injusto e, portanto, contestado pelos que sofrem a intervenção.

5.8. A demais o Estado, sujeitado a partidos, enquistado pela burocracia é governado por políticos profissionais.

Sim, porque a extensão da atividade governamental a todos os setores da vida, com a decorrente complexidade e manipulação dos assuntos a resolver trouxe a transformação da política em profissão.

Ora, como toda profissão, tende ela a gerar interesses entre “corporativos”. Daí a existência hoje abertamente confessa, de uma “classe política”. Mas reconhecer uma “classe política” significa necessariamente reconhecer que ela tem interesse próprio, diferentes, por tanto, dos interesses do povo e dos demais grupos sociais.

5.9. Por tudo isso, o Estado não goza, hoje, da confiança do povo. Não faz soar, tecla do “nós”, antes ele, o Estado, são os “outros” que nos governam.

III. A renovação das instituições democráticas

6.1. A análise que acaba de ser feita, embora em largas pinceladas, mostra que as instituições democráticas amoldadas no século XVIII, em que basicamente ainda

nos governam, estão deformadas e se revelam inadequadas para a administração dos conflitos sociais. E isto tende a se acentuar dada a irreversibilidade das mudanças que o avanço tecnológicos enseja, e com uma velocidade cada vez maior.

Restaurar em sua pureza o modelo clássico parece ser inviável. Foi ele projetado para uma sociedade pré-industrial e, com todas as deformações assinaladas, mal sobrevive na sociedade industrial. Baldado é supor que possa reger a sociedade pós-industrial.

Só resta, portanto, um caminho, o da renovação. É preciso, hoje, encontrar um modelo que preserve os valores democráticos na sociedade do futuro.

Não descabe apontar algumas linhas.

6.2. A primeira, é óbvia, é a de que cumpre reduzir o Estado ao seu papel clássico. Quer dizer, reduzir ao papel de guardião dos interesses gerais da comunidade, vedando-lhe ir além da tutela desses interesses gerais. Isto significa dar-lhe como finalidade, para empregar a expressão consagrada, hoje quase esquecida, o *bem comum*.

6.3. A primeira consequência de reter o Estado no campo do interesse geral é restringir o campo de sua atuação relativamente ao que atualmente ele ocupa.

Interesse geral designa o que é do interesse de todos, o que toca a todos os seres humanos. Exclui, portanto, o que é do interesse particular, o que diz respeito a apenas os grupos sociais.

No interesse geral enquadram-se poucas mas importantíssimas matérias: a garantia da convivência social pacífica, a paz a ordem, com a definição de suas normas básicas e organização das instituições que as devem fazer respeitar, garantia esta que vem a ser a segurança indispensável a vida, a liberdade, os direitos de cada um; e a manutenção dos serviços públicos essenciais.

6.4. Por outro lado, para que o Estado se atenha à sua finalidade, é indispensável que seus órgãos sejam constituídos em vista do interesse geral. Em termos concretos, na integração dos órgãos superiores do Estado, se devem preferir as técnicas de consenso às técnicas de imposição majoritária.

Certamente a eleição constitui o método natural para a composição de órgãos governamentais democráticos. Entretanto, ela deve reclamar, sempre, mais do que uma maioria ocasional, não deve jamais prescindir de um apoio que revele, ou pelo menos faça supor, o aplauso de grande parte do eleitorado.

E sempre se há de evitar que o governo se escravize a partidos, que o impulsionem segundo interesses encarados unilateralmente.

6.5. Em relação aos conflitos de interesse, especialmente, a postura do Estado deve ser a de *mediador*. Sua atuação deve levar à composição do conflito, deve fazer ver o reflexo do interesse geral, mas não deve impor soluções. Mesmo porque, nos domínios econômico e social, as soluções impostas raramente dão bons frutos.

Expressão desta nova visão, é a prática difundida na Europa dos chamados “pactos sociais” para reger a vida econômica, mormente no aspecto de relacionamento entre o capital e o trabalho. Traduz ela a concepção de que o Estado deve recuar para um segundo plano, abandonando uma intervenção ostensiva, para apenas estimular o acordo entre os parceiros sociais.

Apenas em último caso, impossível o acordo, deve ele compor o conflito. Nisto, ainda, deve atuar pela arbitragem, para o que se há de constituir um mecanismo próprio, à parte do Judiciário tradicional. É claro que nesse plano a lei não deve ir além do ppara o que se há de constituir um mecanismo próprio, à parte do Judiciário tradicional. É claro que nesse plano a lei não deve ir além do procedimento, jamais tentando compor em substância o conflito. E o papel do Executivo, nitidamente, é o do mediador — insista-se — embora não abandone, como é óbvio, o de força a serviço da lei.

6.6. Talvez nesta linha esteja o alvorecer de um novo liberalismo. Não o do *laissez faire* que enseja a opressão do fraco pelo forte mas também não o socialismo que, propondo-se a proteger paternalisticamente os homens, tende a sufocá-los sob o peso da intervenção totalitária. E sim com o predomínio das idéias irmãs: *liberdade e consenso: O consenso como condição da liberdade, a liberdade como pressuposto do consenso.*

Direito da Participação Política

Diogo de Figueiredo Moreira Neto



Nesta obra o autor dedica notável estudo em que aprofunda, sob todos os ângulos, o tema de participação política e os instrumentos funcionais que lhe são oferecidos. Não se trata de uma obra doutrinária densa e profunda, é também crítica de rumos e possibilidades na exploração dos novos caminhos abertos à participação popular.

Ref. 0042
Form. 14x21

Brochura
1992

214 págs.

Direito Internacional Americano

Celso D. de Albuquerque Mello

O DI Americano deve voltar a ser reestudado? Será que ele ainda apresenta peculiaridades em relação ao DI Universal? Em uma época caracterizada pela globalização das relações econômicas pode existir um DI Regional? Contribuiria este para a nossa integração econômica? E mais, especificamente, tem ele algo que auxilie na consolidação do Mercosul? Ou, ainda, o que é de fato o pan-americanismo, sonho de tantos políticos e juristas? O livro procura dar uma pequena contribuição doutrinária ao tentar responder às perguntas formuladas.

Ref. 0090
Form. 14x21

Brochura
1995

252 págs.

