

A Revolução Que Não Veio. O Estado Que Não Foi

Luís Roberto Barroso¹

"A amizade para mim era a prova de que existe alguma coisa mais forte do que a ideologia, do que a religião, do que a nação".

Milan Kundera²

I. Sobre o Autor

A afetividade é uma energia revolucionária. Tanto quanto as ideias, certamente mais do que as armas, o afeto, a empatia, a inclusão do outro no nosso universo de preocupações são mais relevantes para a construção de um mundo melhor do que as convicções absolutas, dogmáticas, inamovíveis. Ao receber o convite para elaborar este prefácio, estas foram as primeiras reflexões e imagens que me vieram à mente. António José Avelãs Nunes construiu, há muitos anos, tijolo por tijolo, uma ponte de afeto e amizade entre as academias de Brasil e Portugal. Culto, fidalgo e generoso, tornou-se querido e admirado dos dois lados do Atlântico.

Como bem revelam os textos que se seguem, escritos com esmero ao longo dos anos, o Professor Avelãs Nunes sempre foi mais da Economia Política do que do Direito. Esta circunstância sempre proporcionou a ele um ponto de observação singular da vida e dos fenômenos sociais, com uma certa sofisticação sistêmica que muitas vezes falta aos operadores jurídicos em geral, prisioneiros de códigos, ritos e convenções linguísticas. Os artigos de Avelãs ajudam-nos a compreender melhor o mundo e as suas próprias ideias, expostas de maneira direta e sem subterfúgios. Compreender não é concordar, mas ser capaz de captar a faceta da vida que move o interlocutor.

1 Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2 Milan Kundera, *A identidade*. Trad. Teresa Bulhoes de Carvalho. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 46.

Honrado com a escolha do meu nome para elaborar este Prefácio – em meio a uma legião de amigos e admiradores que poderiam desempenhar muito melhor este papel – e motivado pela leitura do trabalho, arrisco-me nas reflexões e análises que se seguem. O leitor prudente saltará esta parte, indo direto aos originais do autor, em cuja leitura terá muito maior proveito.

II. Direito Constitucional, Democracia e Economia

O constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX, e se afirmou, principalmente, a partir da sua consolidação na Europa, na segunda metade do século. Mais do que uma noção pronta e acabada, trata-se, em verdade, de um processo histórico ainda em construção. E, como tal, sujeito aos influxos das circunstâncias políticas, econômicas e sociais de seu tempo. Globalização, crises econômicas, crises de representação do poder político, todos esses temas tensionam e se ligam, em maior ou menor grau, com o direito constitucional. Ora atuando como limites, ora como móveis para a própria atividade de delimitar o espaço reservado à Constituição e, portanto, às Cortes Constitucionais. Essa afirmação ganha ainda mais força em países como Brasil e Portugal, em razão da adoção de um modelo de Constituição que promete um amplo acesso aos mais variados direitos sociais e conferem ao Estado uma clara posição de protagonismo, o que torna a efetividade dessas normas constitucionais especialmente sensíveis às contingências econômicas, fiscais, e, no caso brasileiro atual, também políticas.

Sob outra perspectiva, o caso português apresenta uma complexidade ainda maior, em razão do ambicioso projeto da unificação política, econômica e jurídica da Europa (União Europeia), no qual o país está inserido. Vale dizer: às intrincadas questões já mencionadas, soma-se a crise da própria ideia tradicional de soberania estatal e da proposta de superação da usual percepção das Constituições nacionais como documentos supremos, expressos na imagem do vértice de uma pirâmide, que hoje enfrenta o desafio doutrinário de um mundo onde convivem inúmeras fontes normativas superiores. Todas aspiram à primazia ou, no mínimo, à igualdade hierárquica, e dentre elas se incluem, além do próprio direito constitucional, também o direito internacional e o direito comunitário.

No tocante à democracia, é possível considerá-la em uma dimensão predominantemente formal, que inclui a ideia de governo da maioria e de respeito

às liberdades públicas – como as liberdades de expressão, de associação e de locomoção –, realizáveis mediante o cumprimento de deveres negativos por parte do Estado. Nada obstante, sua noção atual não se encerra apenas na escolha da maioria, mas se abre também a uma dimensão material que busca acolher as minorias – raciais, religiosas, culturais, sexuais – e os grupos que, embora não minoritários, possuam menor representação do ponto de vista político e social, como é o caso das mulheres, em geral, e dos mais pobres, em determinados países. Inserem-se também nessa dimensão mais substantiva de democracia as garantias mínimas para o real exercício do direito de escolha política. Para serem livres, iguais e capazes de exercer uma cidadania responsável, os indivíduos precisam estar além de patamares mínimos de bem-estar, sob pena de a autonomia se tornar mera ficção. Isso exige o acesso a itens básicos como alimentação, água, vestuário, abrigo etc. que constituem o mínimo existencial, núcleo fundamental da dignidade da pessoa humana. Portanto, ainda que em tempos de crise econômica e de orçamentos cada vez mais limitados, aos muitos pobres é devida uma proteção constitucional de modo a garantir essa parcela mínima essencial de direitos.

No momento atual, há riscos para as duas dimensões da democracia. No que diz respeito ao aspecto formal, o risco principal está na crise de representatividade política e na adoção de modelos que induzem o encarecimento desmedido das campanhas eleitorais, custeadas frequentemente com recursos ilícitos. Esse formato afasta o eleitor de seu candidato e potencializa a confusão entre o interesse público e o privado, criando um problema de legitimidade e, muitas vezes, abrindo também as portas para a corrupção. Além disso, tem um viés antidemocrático e anti-isonômico, na medida em que a ideia essencial por trás da democracia é a noção de igualdade, é a ideia de uma pessoa, um voto, é a lógica de que todos merecem igual respeito e consideração. Sendo assim, se o peso do dinheiro é capaz de desequilibrar as pessoas, penso que este modelo apresenta problemas, o que motivou inclusive discussões judiciais recentes ocorridas no Brasil e nos EUA. Quanto ao aspecto material da democracia, os perigos estão principalmente concentrados na dificuldade de se acolher as minorias e impedir o avanço da xenofobia e da intolerância em geral, seja ela étnica, racial, religiosa, sexual, etc. Ainda sob o viés material da democracia, e em especial para os países em desenvolvimento, outro desafio duríssimo é administrar a escassez de recursos estatais e promover a garantia do mínimo

existencial, fundamental ao regime democrático, a despeito do prolongamento dos efeitos da crise financeira mundial.

Passando para a relação entre Direito constitucional e economia, começo ressaltando que são temas intimamente ligados. É da essência da ideia de constitucionalismo a limitação do poder estatal e, portanto, como regra geral, é o texto da Constituição que define o papel que o Estado deve ocupar na economia. A própria noção moderna de constitucionalismo surge a partir do ideário vencedor das revoluções liberais-burguesas dos séculos XVII e XVIII, de extrema preocupação com a contenção do poder estatal e marcada por uma forte separação entre Estado e sociedade. Essa é nota principal do constitucionalismo do Estado Liberal. Entretanto, por diversos fatores, essa concepção de Estado entra em crise no final do século XIX e início do século XX, culminando com a crise de 1929, que abre espaço para o surgimento do Estado Social, de perfil mais intervencionista nas searas social e, principalmente, econômica. A maioria das Constituições promulgadas na segunda metade do século passado traz a marca do Estado de Bem-Estar Social. Disso são exemplos a Constituição brasileira de 1988 e a Constituição portuguesa de 1976. A partir das duas últimas décadas do século passado, também o Estado Social entra em crise, ocasionada pelas dificuldades de financiamento e catalisada pela globalização e pela perda do referencial ideológico ocorrido com o fim da União Soviética e a queda do Muro de Berlim. Espalha-se pelo mundo o retorno às ideias liberais de não intervenção estatal como único caminho possível, no que ficou conhecido como neoliberalismo, chegando a se falar no ocaso do constitucionalismo social.

Pois bem. A crise de 2008, cujos efeitos ainda não foram debelados por completo, obrigou todos a reverem a convicção de existência de um ideário único neoliberal. Na raiz do problema estava a desregulamentação do mercado financeiro e, portanto, a ausência de uma regulação adequada estatal, não o excesso dela. Por outro lado, os remédios principais para a crise foram medidas de intervenção na economia, ainda que pontuais e por um prazo determinado. Ou seja, independentemente de uma vinculação ideológica a um modelo ou outro, os Governos têm sido obrigados a se pautar por uma visão pragmática, movidos que são pela necessidade de resolver problemas, dando respostas econômicas rápidas e efetivas. Em certa medida, essa narrativa se encontra com o que tenho defendido nesse campo. O modelo ideal de Constituição não deve abrigar uma determinada ideologia do ponto de vista econômico, de modo que um governante mais à esquerda possa ser eleito e consiga implementar o seu

plano de governo. E, da mesma forma, ascendendo ao poder um projeto liberal de condução do país, a Constituição não se torne um entrave à sua consecução. A ideologia da constituição deve ser a defesa dos direitos fundamentais – aqui incluído o mínimo existencial – e as garantias de funcionamento do regime democrático. Do ponto de vista econômico, tudo quanto possível deve estar à disposição do legislador ordinário, permitindo uma mudança mais fácil de rumo, sempre que as urnas assim demandarem ou as contingências econômicas impuserem. Do contrário, os fatos acabam por derrotar não só as ideologias, mas também o direito constitucional.

De todo modo, quanto aos direitos sociais, acredito que ao menos em relação aos países em desenvolvimento ou extremamente pobres, a discussão transcende o debate mais amplo a respeito da sobrevivência ou não do Constitucionalismo Social. A redução dos níveis de desigualdade e a elevação da população mais carente a uma condição mínima de vida é um dever moral das sociedades modernas. A igualdade material constitui um direito fundamental e integra o conteúdo essencial da ideia de democracia. Portanto, diante de tais circunstâncias, penso ser fora dúvida que o Estado deve desempenhar um papel relevante na satisfação dos direitos sociais fundamentais, mediante a entrega de prestações positivas adequadas, em matérias como educação, saúde, saneamento, trabalho, moradia e assistência social.

III. Propostas do Autor

A obra cumpre o papel importante de provocar a discussão da relação entre constitucionalismo, economia e as condições reais de exercício da democracia na atualidade. Traçada sob a perspectiva de um observador privilegiado do desenvolvimento político, econômico e social da Europa e do mundo nos últimos cinquenta anos, a obra traz a marca do seu autor: seriedade acadêmica, sensibilidade social e argumentação vigorosa. Desemprego, baixo crescimento econômico, o papel que o dinheiro passou a desempenhar na política, captura de organismos de regulação estatal, crise de representação política, crise econômica, problemas de distribuição dos ônus financeiros da crise, constitucionalismo na União Europeia, entre outros temas, não escaparam das lentes do autor. São muitos os assuntos abordados, sempre com um olhar de intensa preocupação social e tendo como mote a necessidade de uma maior participação

do Estado para a solução de tais problemas. Independentemente de se concordar ou não com a integralidade do diagnóstico oferecido ou com as propostas apresentadas, o livro tem, entre os seus méritos, o de suscitar o debate sobre os caminhos atuais da economia europeia e mundial, além de apontar um modelo de solução para problemas absolutamente prementes e complexos do ponto de vista político e jurídico. Dito isso, gostaria de destacar três aspectos da obra que considero fundamentais para entender o pensamento do autor.

O primeiro deles é o intrincado debate sobre a manutenção dos atuais níveis de prestação de direitos sociais, marca do constitucionalismo do Estado Social Europeu do segundo pós-guerra e que é enfrentado com coragem. Após dar um panorama do estágio atual da polêmica e tecer severas críticas à tentativa de imposição aos países-membros de um modelo comunitário que nomeia de neoliberal, em narrativa bastante própria, reafirma a confiança em uma versão renovada e ainda mais à esquerda de Estado Social, como única saída verdadeiramente democrática ao capitalismo. Considera também que: “nas condições do nosso tempo, a democracia real não pode deixar de contemplar a democracia econômica e social, pelo que a luta pela democracia tem de passar pela luta em defesa do estado social”. E, embora reconheça os limites da Constituição para influenciar nas esferas política e econômica, mantém sua confiança no Constitucionalismo Social, afirmando que:

“Tenho plena consciência de que as constituições não substituem a vida (não substituem a luta de classes) e muito menos fazem revoluções. E nem sequer garantem, por si próprias, a efetiva concretização dos direitos fundamentais nelas consagrados: elas não são a árvore do paraíso, a fonte milagrosa de onde jorra em abundância o leite e o mel.

Mas esta consciência de que as constituições não são varinhas mágicas, nem são o motor da história não pode negar a importância, no plano jurídico, no plano político e no plano civilizacional, da consagração daqueles direitos nas constituições dos países em referência. Esta consagração significa, desde logo, que o povo soberano quer que aqueles direitos sejam tratados como *direitos fundamentais* e significa, por outro lado, que os órgãos do poder político democrático devem sentir-se política e juridicamente vinculados a atuar no sentido da sua efetiva concretização.”

Outro ponto interessante, diretamente ligado ao primeiro, é o debate sobre a harmonização entre as políticas econômicas comunitárias e nacionais. A

partir de sua visão crítica, o autor traz de forma notável um retrato didático da evolução normativa da União Europeia e dos relevantes e complexos problemas jurídicos, políticos e econômicos que permeiam o atual estágio dessa audaciosa empreitada: as propostas de edição de Constituição Europeia. Avelãs é um ferrenho defensor da soberania dos países-membros e da preservação das suas Cartas Constitucionais, em síntese, por não vislumbrar a existência de um verdadeiro “povo europeu” e por considerar que o projeto de Constituição Europeia busca cristalizar o modelo econômico neoliberal. Para o autor, o neoliberalismo subverte a democracia e, em suas palavras, é “*a ditadura do capital financeiro. (...) A construção da União Europeia tem em seu DNA a ideologia liberal primeiro a do liberalismo possível do final dos anos 50, depois a do neoliberalismo que privilegia a ditadura do capital e pressupõe a morte do Estado Social.*”. Não é preciso compartilhar da visão de mundo do autor para reconhecer grande mérito no destaque conferido a um tema tão caro ao constitucionalismo mundial: a possibilidade de coexistência de projetos constitucionais distintos em âmbito nacional e comunitário.

O último ponto que gostaria de destacar antes de permitir o encontro do leitor com a obra, diz respeito à preocupação com os rumos da democracia no contexto atual da União Europeia, tema que inclusive dá nome ao livro. Nesse particular, fica clara a intensa preocupação social do autor e a descrença nas possibilidades do sistema capitalista, que, aliás, é o grande fio condutor da obra. Essas noções acabam por impactar tanto os diagnósticos quanto às propostas de solução, mas, de todo modo, revelam uma síntese do que considero ser o núcleo central do seu pensamento. Adotando esses dois pilares como premissa, ao definir as relações entre capital, Estado e democracia, o autor apresenta um diagnóstico duro, mas, bastante representativo da sua opinião, veja-se:

“É um diagnóstico certo este: o estado (o estado capitalista) é o *estado do capital*, o estado que salva bancos com quantias de dinheiro inimagináveis, mas desperdiça o futuro das gerações jovens.

E é também um diagnóstico preocupante, porque, se o poder do estado (do *estado do capital*) carece de legitimidade, está em causa a democracia, ficando a nu a *ditadura* que permite ao capital sem legitimidade submeter os que, apesar de terem *elevada legitimidade*, têm *pequeno poder*. Está é, a meu ver, a situação em que vivemos. A crise do capitalismo pôs em evidência a *natureza de classe do estado*: estado capitalista é hoje a *ditadura do grande capital financeiro.*”

IV. Conclusão

Encerro esta introdução, que já vai longa, retomando uma nota pessoal. Sou amigo e admirador do Professor Avelãs Nunes há mais tempo do que a vista alcança. Já estivemos juntos em numerosos eventos, no Brasil e em Portugal. Já o recebi em minha casa de Itaipava e já o visitei na sua, em Coimbra, ao lado da adorável Da. Maria Helena. Somos de uma época em que o mundo era rigidamente dividido entre esquerda e direita, e a todos se impunha a escolha de um lado. Tempos de visões radicais, guerra fria e implausibilidade de um caminho do meio. Pois os tempos mudaram muito. Mas Avelãs continuou, altiva e coerentemente, militante das mesmas crenças. Um homem de convicções. De minha parte, mudei algumas de minhas ideias quanto ao papel do Estado e sua habilidade para ser o protagonista do avanço social. Mas continuo fiel à minha crença de que os direitos fundamentais são a fé racional do nosso tempo. Inclusive os direitos fundamentais sociais. E é nesse ponto que Avelãs e eu continuamos irmanados na busca por um mundo melhor, sem o abismo de desigualdade em que se têm perdido tantas vidas, há tantas gerações.

Brasília, 10 de setembro de 2016.