

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

GABRIELA MAIA REBOUÇAS

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314

Teoria e filosofia do estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Gabriela Maia Rebouças; Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-636-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

O XXVII Encontro Nacional do CONPEDI- Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido em Salvador entre os dias 13 e 15 de junho de 2018, teve como tema central DIREITO, CIDADE SUSTENTÁVEL E DIVERSIDADE CULTURAL. Ao longo de três dias docentes, pesquisadores e pesquisadoras de todo o Brasil debateram os principais temas ligados aos aspectos práticos e teóricos de sua atividade. Nesse contexto, o Grupo de Trabalho intitulado "TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO I" ocorreu na tarde do segundo dia, sob a coordenação das Professoras Dr^a. Vivian de Almeida Gregori Torres, da Universidade Nove de Julho e Dr.^a Gabriela Maia Rebouças, da Universidade Tiradentes/SE.

Todos os cinco trabalhos aprovados para o GT foram apresentados. Ordenados de forma a sequenciar as apresentações, os trabalhos tematizaram autores modernos e contemporâneos. Entre os modernos, John Locke e Thomas Hobbes; entre os contemporâneos, Amartya Sen, Nozick e John Rawls. Um último trabalho não centrou metodologicamente em um autor, mas apresentou uma análise de conjuntura sobre a democracia brasileira.

O primeiro trabalho, intitulado John Locke e o Liberalismo Político: uma análise do direito de propriedade e da separação de poderes em "Dois Tratados Do Governo Civil", de Maurício Pires Guedes e Hector Luiz Martins Figueira, aponta para a contribuição seminal de Locke no pensamento político ocidental.

Ainda trabalhando autores modernos, o segundo trabalho, intitulado A concepção de estado e despotismo segundo Thomas Hobbes, de Luiz Fernando Coelho e Gabriel Villatore Bigardi, parte do Leviatã para analisar a autoridade do estado e seu poder despótico. Para os autores, a

Como ápice do liberalismo do século XX, o debate John Rawls e Nozick, de autoria de Karla Azevedo Cebolão e Heloisa Sami Daou, já permite diagnosticar um neoliberalismo em franca expansão. O trabalho intitulado Nozick e a teoria da justiça como equidade de Rawls dialoga bem com o trabalho anterior, apresentando, no entanto, a contraposição entre estado mínimo e estado liberal garantidor de redistribuição de bens materiais.

Por fim, o artigo intitulado O estado brasileiro entre a previsibilidade e o risco fabricado, de Thiago Florentino da Silva Lima e Sandra Helena da Conceição Campos, enfrenta um cenário neoliberal de risco e seu impacto no regime democrático, e põe relevo ao arranjo social brasileiro, enfrentando estratégias como o formalismo e o “jeitinho”.

Os debates evidenciaram que a temática da liberdade frente ao Estado foi transversal a todos os trabalhos. Com apresentações bem estruturadas e completamente aderentes ao GT, as pesquisas dialogaram e proporcionaram análises críticas, com sugestões de referências e problematizações novas, permitindo aos participantes e ouvintes uma rica tarde de novos conhecimentos.

Convidamos a todas e todos, agora, para uma excelente leitura.

Profa. Dra. Gabriela Maia Rebouças – Universidade Tiradentes

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres – Universidade Nove de Julho

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O ESTADO BRASILEIRO ENTRE A PREVISIBILIDADE E O RISCO FABRICADO
THE BRAZILIAN STATE BETWEEN PREDICTABILITY AND THE
MANUFACTURED RISK

Thiago Florentino da Silva Lima ¹
Sandra Helena da Conceição Campos ²

Resumo

Surgido no período mais recente da história, o risco do tipo fabricado é caracterizado pela dificuldade de previsibilidade, apesar do Estado fornecer segurança por subordinar os governados. A racionalidade requerida para a expansão do capitalismo também fora necessária para a instrumentalização da ordem instituída. Contudo, a racionalidade do Estado brasileiro está associada aos anseios das famílias/clãs. O objetivo deste artigo é expor a relação entre o risco fabricado pelo Estado brasileiro e seu impacto no regime democrático, diante do arranjo social brasileiro apoiado pela estratégia do formalismo e do “jeitinho”.

Palavras-chave: Estado brasileiro, Previsibilidade, Risco fabricado, Formalismo, Regime democrático

Abstract/Resumen/Résumé

Arisen in the most recent period of history, the risk of the manufactured type is characterized by the difficulty of predictability, although the state provides security by subordinating the governed. The rationality required for the expansion of capitalism was also necessary for the instrumentalization of the instituted order. However, the rationality of the Brazilian State is associated with the families/clans longings. The objective of this paper is to expose the relation between the risk manufactured by the Brazilian State and its impact on the democratic system, before the Brazilian social arrangement supported by the strategy of formalism and "jeitinho".

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian state, Predictability, Manufactured risk, Formalism, Democratic system

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo traz o foco de análise na questão do Estado brasileiro estar entre a previsibilidade e um novo tipo de risco surgido no período mais recente da história: o risco fabricado. A importância deste estudo consiste em demonstrar o formalismo como lógica estrutural da formação do Estado brasileiro, e sua implicação na produção de risco fabricado. Bem como seu desdobramento e implicações ao regime democrático. De forma que, as situações arquitetadas por determinados grupos que detém poder no Estado, podem tomar caminhos imprevisíveis, mesmo diante da estrutura do poder estatal.

Conforme Bresser-Pereira (2009), as mais “avançadas democracias” possuem um Estado forte e um regime político forte. No caso da democracia brasileira, pode-se dizer que o risco fabricado pelo Estado, reduto de clãs, enfraqueceu o próprio Estado, bem como o regime democrático. Observemos a situação exposta por Guerreiro Ramos (1983):

A certo amigo seu, destacado homem público do México, perguntou Tannenbaum alguns anos atrás: 'Onde estará você na próxima vez que voltar ao México? Cada vez que eu visito seu país encontro-o em lugar diferente. Uma vez era diretor de repartição para assuntos da terra na Oficina do Recenseamento, depois passou para Administração ferroviária, depois para a divisão de taxas do Tesouro, agora é oficial mayor no Ministério da Educação. Onde estará você quando eu retornar? [...] *No Gabinete ou na cadeia, e uma coisa ou outra será por mero acidente*'. (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 290, grifo nosso).

A delineada situação habilmente exemplifica o cenário político nacional. Contraposto a previsibilidade, advinda do Estado de direito, se dá o "caráter lotérico da vida coletiva no Brasil" (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 318). Já que os ritos e os resultados dos processos que perpassam o Estado, evidenciam que mesmo diante de situações de igual ou maior reprovabilidade legal, a máxima proferida por Getúlio Vargas ainda subjaz as ações de famílias/clãs, "aos meus amigos, tudo; aos meus inimigos, a lei".

Seguiremos com a problemática, onde evidenciaremos no segundo tópico deste artigo, a relação entre a previsibilidade, o risco e o Estado. Onde abordaremos o risco fabricado (GIDDENS, 2007), atrelando-o à previsibilidade, esta requerida no surgimento do Estado Jardineiro (BAUMAN, 1999). Demonstrando que a relação entre os dois fatores, risco e previsibilidade, perpassa o desenvolvimento do capitalismo (WEBER, 2004), mas o Estado pode ser também produtor deste tipo de risco, a partir de uma postura oportunista. Terminando-se por destacar as consequências da insegurança derivada do oportunismo estatal diante da globalização (BRESSER-PEREIRA, 2009; PINHEIRO, 2003). Isto, mesmo diante da importância da segurança jurídica para o Estado, mediante os ensinamentos de Canotilho (2012), Àvila (2005), Carvalho Filho (2009), Di Pietro (2009) e Reale (1994).

Em seguida, abordaremos no tópico terceiro, o formalismo enquanto estratégia de estabilização e previsibilidade em um ambiente permeado pela incerteza, para tanto utilizamos Guerreiro Ramos (1983), Bobbio (2007), Evans (2004) e Nunes (2003).

Por fim, no quarto tópico discutiremos sobre o risco fabricado criado a partir de uma democracia meramente formal (PRZEWORSKI, 1984; KINZO, 2001; MOISÉS E CARNEIRO, 2008; ZAVERUCHA, 2005 e O'DONNELL, 1998). Ainda trataremos sobre os riscos inerentes ao atual sistema político, nos utilizando para tal, o conceito de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), articulado ao formalismo.

Para a concretização deste artigo, empregamos a pesquisa em literatura especializada, para subsidiar a fundamentação teórica, adotando uma investigação explicativa. Uma vez que foram analisados fatos que determinam a natureza do problema a ser estudado. Deste modo, este estudo possui relevância científica e esperando que as informações abordadas possam auxiliar futuros trabalhos.

2. PREVISIBILIDADE, RISCO E ESTADO

2.1 Previsibilidade, Segurança jurídica e Estado

Em um Estado de Direito, ao se falar de previsibilidade por parte dos administrados, faz mister mencionar o princípio da legalidade - haja vista que o Estado deverá respeitar as leis que edita - e também o princípio da segurança jurídica, posto que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada" (BRASIL, 1988).

O Estado ao vislumbrar a efetivação de determinados preceitos institui uma "correlação entre o estado de coisas a ser promovido e o efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção" (ÁVILA, 2005, p. 63). Assim, a previsibilidade advinda dos princípios da legalidade e segurança jurídica é necessária diante da ordem contida na formação do Estado Moderno (WEBER, 2004; BAUMAN, 1999).

Ainda em alusão à previsibilidade, se faz necessário falar em riscos, onde a busca pela minimização destes é de extrema importância num negócio jurídico. Para Giddens (2007), a aceitação do risco é um fator chave, pois é propulsor de riqueza numa economia moderna e numa sociedade igualmente moderna que visa determinar suas mudanças futuras.

Estes dois componentes, previsibilidade e risco, foram fatores importantes para o Estado Moderno. O primeiro foi peça fundamental para o estabelecimento da primeira política econômica estatal, o mercantilismo (WEBER, 2004, p. 520). O segundo "é a dinâmica mobilizadora de uma sociedade propensa à mudança" (GIDDENS, 2007, p. 34). A

importância da dicotomia previsibilidade/risco também permeia o mundo jurídico. Uma vez que podemos relacionar tais elementos à formulação dada por Miguel Reale (1994), à realidade jurídica. Para ele "o homem, na raiz de seu ser histórico, *é enquanto deve ser*, mas jamais a sua existência esgota as virtualidades de seu projetar-se temporal-axiológico" (REALE, 1994, p. 79-80, grifo do autor). Desta forma, podemos relacionar o projetar-se do homem a realidade jurídica, pois esta apresenta duas características que não se confundem, em razão de serem complementares: o sentimento de segurança e a certeza.

O sentimento de segurança e a certeza constituem uma "díade inseparável", devido à vinculação entre a sensação de segurança com a certeza possibilitada pelo direito. Todavia, a "certeza estática" terminaria por motivar justamente a insegurança, uma vez que, o direito não acompanharia a complexidade da realidade social (REALE, 1994, p. 87). Neste sentido, é compreensível a necessidade de se vincular aspectos subjetivos a aspectos objetivos.

Canotilho (2012, p. 257), observa dois tipos de elementos constitutivos do princípio da segurança, os objetivos e subjetivos. Os primeiros são referentes a garantia de estabilidade jurídica e a realização do direito, já os segundos são voltados a expectativa dos sujeitos diante dos atos provenientes do Estado. Di Pietro (2009, p. 121), aponta que a garantia da proteção da confiança atrela-se ao aspecto subjetivo da segurança jurídica, e que no Brasil a mesma não está prevista de forma expressa, mas está tacitamente presente na ordem jurídica. Já Carvalho Filho (2009, p. 38), relaciona a segurança jurídica como aspecto objetivo da "estabilização de certas situações jurídicas" e a proteção a confiança como seu aspecto subjetivo, já que neste consta o sentimento do indivíduo frente às ações estatais.

O fato destes autores trazerem à tona a relação entre os aspectos subjetivo e objetivo, demonstra a necessidade de vincular a objetividade da norma à subjetividade humana. O que se apresenta ao interligar o princípio da segurança jurídica à garantia da proteção da confiança. Portanto, lembremos da relação apresentada por Reale entre "certeza estática" e a possibilidade de revolta e a insegurança, em razão do *é enquanto deve ser*.

Isto demonstra que o processo do imperativo legal não está dissociado das complexidades inerentes a vida social, mesmo diante do "Estado Jardineiro" enunciado por Bauman (1999). Estado onde "a ordem era desejável e de que era dever dos governantes administrar sua instauração, o resto era questão de frio cálculo de custos e benefícios" (BAUMAN, 1999, p. 39). De modo que o cálculo de custos e benefícios foi importante para o desenvolvimento do capitalismo moderno, já que este requer racionalidade do Estado, tanto do direito quanto da administração (WEBER, 2004, p. 531).

Assim, ao contabilizar os investimentos diante de uma margem de lucro futuro, o risco assume papel importante no desenvolvimento do capitalismo. Desta forma, a precisão do cálculo também depende das variáveis, aspectos objetivos e subjetivos compõem a complexidade da realidade. De maneira que o capitalismo possui uma relação peculiar em relação ao futuro. Peculiar pelo fato da sociedade industrial ter o contínuo desejo de rompimento com o passado, diferenciando-se das culturas anteriores (GIDDENS, 2007, p. 33). Onde o futuro é planejado e os riscos calculados, por consequência, passemos a análise do risco na determinação dos resultados.

2.2 O risco na determinação de resultados

2.2.1 Estado e risco fabricado

O seguro é “algo concebível quando acreditamos num futuro humanamente arquitetado” (GIDDENS, 2007, p. 35). Portanto, as formas de seguro, sejam privadas ou estatais, na verdade estão "redistribuindo risco". Como já exposto, este é inerente ao capitalismo, estando sempre presente desde a modernidade. O autor, chama-nos a atenção para uma nova forma assumida pelo risco. Atualmente diante de nossa tentativa de "regular o futuro, de normatizá-lo e de submetê-lo ao nosso domínio", terminamos por criar um risco do tipo fabricado (GIDDENS, 2007, p. 36).

Este mais recente tipo de risco possui aspecto mais imprevisível do que o risco natural, em razão de ser característico em momentos onde nos falta ou temos pouca experiência histórica. Uma vez que estão vinculados ao período mais recente da história. A imprevisibilidade do risco fabricado decorre da impossibilidade de cálculo e com isto, diferentemente do risco natural "não sabemos qual é o nível de risco, e em muitos casos não saberemos ao certo antes que seja tarde demais" (GIDDENS, 2007, p. 36).

Tomando-se o Estado como parte contratante que age com postura oportunista, diante das complexas relações surgidas com a globalização, este assume um risco fabricado. No caso de contratos de infra-estrutura, o investidor privado encontra-se vinculado ao Estado de forma mais arriscada. Isto decorre em virtude destes serem investimentos muito específicos, a exemplo, redes de distribuição de eletricidade, petroleiras e aviação.

Nesse setor se combinam investimentos com longo prazo de maturação, envolvendo, portanto, contratos igualmente longos e, conseqüentemente, mais incompletos que em geral, dada a dificuldade ainda maior de se prever todas as possíveis contingências futuras (PINHEIRO, 2005, p. 15).

Alguns países da América Latina já agiram com oportunismo na quebra de contratos relacionados a setores chaves que demandam amplos investimentos. Devido ao volume

destes, comumente formalizam-se contratos internacionais, pois são captados recursos estrangeiros.

Essa atitude oportunista é particularmente interessante, visto que o próprio Estado também pode adotar práticas “desonestas” apesar de exercer a responsabilidade de definir e aplicar as normas, bem como atuar como parte das relações contratuais. Em razão disto criou-se um risco fabricado, por exemplo, em 2012 a Argentina, motivada pela utilidade pública, expropriou a empresa petrolífera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) pertencente à empresa espanhola Repsol. A resposta do comércio internacional não tardou e a YPF, sob controle do governo argentino, teve sua classificação rebaixada o que, segundo a Moody's,¹;

reflete risco de liquidez diante de uma aceleração da dívida de curto prazo da YPF e do desafio recorrente para cumprir com suas obrigações de pagamento de curto prazo à medida que chegam seus vencimentos (GUIMARÃES, 2012, p.1).

Severas críticas e ameaças partiram da Espanha, União Europeia e organismos internacionais, instabilidade não só econômica como também política. Ressaltamos então, necessidade de evidenciarmos a relação entre Estado e globalização.

2.2.2.1 Estado, globalismo e globalização

É comum pensar que com a globalização o Estado está mais fraco, mas para Bresser-Pereira (2009) ocorreu justamente o oposto. Para tanto, o autor tenta acabar com a confusão conceitual produzida pela não distinção entre globalismo e globalização. Esta última para o autor, “é um fato econômico e tecnológico”, já o globalismo trata-se de uma ideologia originária das corporações multinacionais que afirma que os Estados “perderam a autonomia para definir suas políticas nacionais e assim estes devem seguir a regras impostas pelos mercados globais” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 122).

Conforme o autor, a ideologia globalista pontua-se no poder do mercado das multinacionais, mas tais empresas são na verdade “transnacionais”. Revelando assim, que os Estados apóiam aquelas empresas em períodos de conflito. Com isto, ao invés do mercado impor as regras, ele na realidade necessita de Estados fortes.

Com a reorganização da produção mundial e o avanço das comunicações, ocorreu a necessidade da atuação mais estratégica do Estado. Assim, nos novos tempos, os países competem no mercado mundial por meio de suas empresas comerciais (BRESSER-PEREIRA, 2009). Isto transparece quando as nações exprimem suas ameaças pelo viés

¹ A Moody's juntamente com a Fitch Ratings e a Poor's são as maiores agências de classificação de risco do mundo, agências deste tipo classificam o risco de investimento de países e empresas para propensos investidores.

estritamente econômico. Desta forma, revela que a atuação dos Estados não mais é unicamente alicerçada sobre os antigos padrões de relações internacionais, baseados no poder bélico, onde tais relações em democracias podem trazer mais prejuízos que ganhos.

Consequentemente, existe a necessidade do fortalecimento estatal para os mercados. Bresser-Pereira (2009), exemplifica que as reformas orientadas para o mercado mais bem-sucedidas foram as que “além de liberalizar os mercados também aumentaram a capacidade do governo e fortaleceram as instituições do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 125). O que revela a vinculação entre as nações industrialmente desenvolvidas como as mais “avançadas democracias”, por possuírem um Estado forte.

Diante disto, podemos relacionar o caso argentino ao ponto trazido por Bresser-Pereira (2009). Surge um efeito catastrófico nas economias que possuem baixa segurança jurídica, devidos aos mercados serem classificados como categoria de investimento especulativo, influenciando assim nos altos custos dos contratos realizados. Pois como sempre existiram lacunas contratuais, a falta de segurança é compensada com um retorno mais alto, para compensar os maiores riscos. Assim inicia-se uma situação cíclica que

quando a diversificação do risco for imperfeita, a transação pode ser interessante se o retorno for suficientemente alto, em parte porque ele permite a rápida recuperação do capital investido. Isso, entretanto, implica que os serviços ou produtos serão ofertados com preços elevados, penalizando aqueles que deles dependem (PINHEIRO, 2003, p. 12).

Diante do exposto, existe uma relação entre o Estado e as empresas transnacionais. Assim, a relação entre países mais industrializados com os de menor industrialização é incrementada em face da reorganização da produção mundial. Desta relação resultam novas tentativas de adequação por parte das nações menos industrializadas. As adequações, por parte dos países com menor industrialização, não é um fenômeno recente como veremos adiante com o formalismo.

3. FORMALISMO

Segundo Guerreiro Ramos (1983, p. 252), o formalismo “é a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la”. Apoiado nos estudos de Fred W. Riggs, que evidencia que todas as nações possuem determinado grau de formalismo, mas as nações mais atrasadas industrialmente possuem maior grau daquela discrepância entre a forma e o conteúdo. O motivo disto, é que as nações menos industrializadas necessitam de reconhecimento no cenário internacional. Em razão da reorganização da produção mundial e da vinculação entre o risco e investimentos. O que leva os países menos industrializados a

tomarem como exemplo, a estrutura institucional e práticas baseadas na experiência de nações muito distintas. Desta forma, ocorre a existência mais acentuada do formalismo nos países periféricos.

No Brasil, além do uso do formalismo como estratégia de modernização institucional, ele foi também utilizado para a construção nacional. Guerreiro Ramos (1983), delineia tal necessidade surgida da Proclamação da Independência em 1822, já que era preciso haver uma estrutura institucional que permitisse a governabilidade. E tal estrutura teve como modelo justamente os das nações mais industrializadas que fora importada para a ex-colônia (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 292). Igualmente nos dias após a proclamação da República, a importação de ideias vindas dos países centrais vigorou diante da necessidade de reordenamento institucional por parte da elite política.

Na maioria das vezes, eram ideias mal absorvidas ou absorvidas de modo parcial e seletivo, resultando em grande confusão ideológica. [...] Contudo, seria enganoso descartar as ideias da época como simples desorientação. Tudo era, sem dúvida, um pouco louco. Mas havia lógica na loucura [...] (CARVALHO, 2004, p. 42).

Importante ressaltar a percepção de que "havia lógica na loucura". A lógica fora percebida, devido ao formalismo representar a tentativa de superação, por parte dos países periféricos, do lugar no qual se encontravam frente ao cenário mundial (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 271).

Podemos dizer então que, diante da necessidade por estabilização política e social, o formalismo é uma estratégia. É um fator de estabilização e previsibilidade, coerente com a relação do capitalismo com o futuro, e com a relação entre Estado racional e previsibilidade, anteriormente explanadas. Coerência obtida mesmo diante das transformações advindas das reinterpretações resultantes das peculiaridades de cada nação periférica. À vista disso, veremos o vínculo entre a dicotomia público/privado e o "jeito", como continuidade dentro da mudança.

3.1 O Público, o privado e o "jeito"

Bobbio (2007), qualifica a relação entre o público e o privado como "a grande dicotomia". Esta qualidade deve-se a duas razões. Primeiramente, a grande dicotomia deve poder "dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas [...] e reciprocamente exclusivas". E em segundo, pode "estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total [...] enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias" (BOBBIO, 2007, pp. 13-14).

Como exemplo de dicotomia secundária, Bobbio (2007), sinaliza a existência da sociedade de iguais/sociedade de desiguais. Para o autor, uma relação entre desiguais é representada pelas "relações de subordinação entre governantes e governados" onde existe uma esfera pública, já a relação entre iguais apresenta-se diante da esfera privada, exemplificada pela família.

Em razão do formalismo ser a divergência entre as normas estabelecidas e as práticas sociais, retornamos a ele em razão da possibilidade do encontro entre as esferas pública e privada. Pois como demonstrado, é também uma estratégia necessária dentro do contexto político e social das nações periféricas. Do mesmo modo é o "jeitinho brasileiro", doravante jeito, uma estratégia secundária derivada do formalismo (GUERREIRO RAMOS, 1983, pp. 287-288).

É o jeito, a ligação entre o oficial e o real, ponto de intersecção entre a forma e o conteúdo. O componente que diante de um cenário de incerteza pode dar às famílias ou "clãs", a possibilidade de cálculo do risco e certa previsibilidade, que é importante diante do ambiente de disputa de poder que permeiam os grupos. Pois,

'Dado o irrealismo de nossas formulações legais, a tensão social poderia levar-nos a duas extremas posições: a da sociedade parálitica, por obediência, e da sociedade explosiva, pelo descompasso entre a lei, o costume e o fato' (CAMPOS apud GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 288).

Diante disto, novamente é exposta a relação entre a "certeza estática" e a possibilidade de revolta e a insegurança, posta por Reale (1994). Bem como está relacionada com a construção do Estado Moderno e sua necessidade dicotômica, previsibilidade/risco, pois para Weber (2004, p. 531), o capitalismo "não surgiu em nenhum destes Estados irracionalmente construídos, nem podia surgir".

A racionalidade estava circunscrita no território do Estado racional, dotado de uma burocracia. Porém, para tal, existe a impreterível necessidade da distinção entre o público e o privado, componentes da grande dicotomia enfatizada por Bobbio (2007). Diante disto, como explicar os surtos de industrialização em um país tão ambíguo quanto o Brasil?

A resposta é que o jeito "é tanto mais eficiente quanto mais o exercício do poder público se acha submetido a interesses de famílias ou de clãs" (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 289). Isto de modo que, ao longo da história brasileira o desenvolvimento social e econômico sempre estiveram atrelados à cooperação entre as oligarquias tradicionais e o próprio Estado, de forma que a modernização permeia tal cenário (EVANS, 2004, p. 97).

Consequentemente, o jeito enquanto estratégia secundária, está ligado ao formalismo, uma vez que, entre a prescrição - esfera pública - e as práticas sociais existem as

nuanças relacionadas à esfera privada, famílias/clãs. O próprio Bobbio (2007), esclarece que a família que pertence a esfera privada pode assumir lugar também na esfera pública, o que caracteriza que "as duas dicotomias - público/privado e sociedade de iguais/sociedade de desiguais - não se superpõem por completo" (BOBBIO, 2007, p. 16).

De mesmo modo, a complexidade da relação público/privado que perpassa o Estado brasileiro é explicada por Nunes (2003), quando exemplifica a possibilidade de mudança dentro da continuidade. Para tanto, é fator determinante a modernização orientada pelo Estado. Estado composto e rateado pelos clãs, o que releva que mesmo diante de um cenário dominado pelo clientelismo havia uma elite desenvolvimentista aliada a uma burocracia insulada (NUNES, 2003, p. 97).

Nos anos 50, a burocracia insulada dependia do apoio presidencial para a manutenção de sua autonomia. Demonstrando assim que, diante de nossa complexa sociedade, apenas com a reunião de esforços - mesmo que aparentemente de setores antagônicos - poderia decorrer resultados efetivos. Neste caso, o surto industrial do período do governo do presidente Juscelino Kubitschek. Isto está em conformidade com o que pensa Evans (2004, p. 96), pois "como os bolsões de eficiência estão cercados por um mar de padrões clientelistas tradicionais, eles são dependentes da proteção pessoal dos presidentes individuais."

Assim, mesmo diante da tentativa de isolamento, o formalismo, o jeito e o clientelismo perpassaram as instituições criadas para que o país fosse adaptado ao capitalismo moderno, deste modo, eles são racionalmente construídos, tendo-se em vista que "a família é a fonte e a base de qualquer carreira, de qualquer segurança social. É a única relação certa num mundo incerto" (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 289). Deste modo, o jeito é a ligação da relação público/privado, que transpõe o Estado, e ao mesmo tempo norteia o convívio social. Cujo processo acaba por interferir no regime democrático, podendo criar riscos com desdobramentos imprevisíveis.

4. DEMOCRACIA SEM SUBSTÂNCIA, UM RISCO FABRICADO

A importância da incerteza vai além do capitalismo e a construção do Estado moderno. Pois para o regime democrático ela é importante por garantir que não existe um grupo que possa sobrepujar os demais grupos dentro da arena pública. Isto torna certo grau de imprevisibilidade política importante. Contudo, dentro desta margem de imprevisível há a necessidade de garantia de um mínimo de segurança para a efetivação democrática (PRZEWORSKI, 1984, p. 39). Esta garantia é fornecida pelas instituições estatais, o que

diante do que abordamos na relação público/privado, também as instituições podem privilegiar grupos específicos. Isto em razão do aparelhamento do estado por certos grupos, o que inevitavelmente influenciará nos resultados políticos.

Rememoremos o fato de o formalismo ter sido estratégia de formação nacional. Assim, é manifesto que a discrepância entre forma e conteúdo não apenas revelara-se no campo social, mas fora reproduzido pelas instituições diante do controle da esfera pública por grupos privados, os clãs. Até mesmo inclui-se nesta lógica, o período de redemocratização, já que

como de resto tem ocorrido em outros momentos de nossa história, a democratização que se iniciou com a restauração do governo civil não foi o produto de uma ruptura com a antiga acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas [...] a reconstrução do sistema político deu-se através de atores do processo político (KINZO, 2001, p. 9).

Desta forma, Kinzo (2001) coaduna com Evans (2004), em razão da mudança dentro da continuidade. Como antes ressaltado, o Estado pode ser criador de um risco do tipo fabricado, que implica numa situação de impossibilidade de cálculo e previsibilidade. O Estado e conseqüentemente as famílias/clãs, podem criar um cenário de instabilidade proveniente de decisões que atendem um interesse específico, mas que igualmente podem resultar em problemas não vislumbrados, até mesmo ingovernáveis.

Partirmos desta proposição e relacionamos o formalismo à construção de uma democracia sem substância, ou seja, de uma democracia que atenda meramente a requisitos formais. De forma que sejam atendidas determinações supranacionais dentro de um contexto de reorganização da produção mundial.

Todavia, uma democracia sem substância poderá expor o Brasil a poderosos riscos. Neste sentido corroboram Moisés e Carneiro (2008, p. 9), já que

democracias que ainda enfrentam o desafio de enraizar a sua justificação ético-política nos hábitos e nas condutas dos cidadãos, a desconfiança generalizada das instituições públicas, associada com a insatisfação diante do desempenho de governos e de lideranças políticas – *sempre passível de oscilações em virtude da natureza do processo político e, mesmo, de fatores adversos incontroláveis* -, pode causar dificuldades de funcionamento do regime democrático, comprometendo a capacidade de coordenação e de cooperação social de governos e do próprio Estado (grifo nosso).

Logo, é importante a questão fomentada por Zaverucha (2005, p. 18), "é possível obter procedimentos com substância evitando que a democracia fique 'oca'?" Para o autor, primeiramente se faz necessária a proteção das liberdades civis dos cidadãos. Isto em virtude de caber ao "Estado de Direito diminuir o fosso jurídico entre o país legal e o país real caso se queira erguer uma sólida democracia" (ZAVERUCHA, 2005, p. 29). Ou seja, justamente o

tipo de Estado sustentado pela segurança jurídica e a proteção da confiança. Vale salientar que tal propositura, distinção entre país legal e o país real, não é recente, em razão de ser o formalismo estratégia de construção nacional.

4.1 País legal e país real

Machado de Assis no final de 1861 igualmente mencionou a existência de dois brasis:

Não é desprezo pelo que é nosso não é desdém pelo meu país. O país real, esse é bom, revela os melhores instintos; mas o país oficial, esse é caricato e burlesco. [...] No que diz respeito à política, nada temos a invejar ao reino de Liliput. (MACHADO DE ASSIS, p. 25)

Decorrente da existência de dois países, um legal e outro real, chegamos a discussão dos requisitos necessários para se ter de fato um regime democrático. Para o estudo de nossa democracia, pensamos que a garantia das liberdades civis e o controle civil sobre os militares são os pontos mais sensíveis nas sociedades latino-americanas. Isto em razão de que "a democracia não pode estar desligada do contexto socioeconômico em que vivem os indivíduos. Do contrário, torna-se, para muitos, irrelevante" (ZAVERUCHA, 2005, p. 21).

Pensar apenas formalmente o regime democrático é deixar de lado o estudo sobre estruturas intrincadas, que pode nos dar respostas sobre as possibilidades em transpor a atual descrença, não apenas no regime democrático, como também na política em geral. O fato de considerar um país democrático meramente por razões formais, pode ser instrumento legitimador de um discurso no qual uma "democracia sem democratas" é natural e legítima (ZAVERUCHA, 2005).

Deste modo, é importante destacar o distanciamento de parcela da população do "Estado legal", nos países da América Latina.

'Estado legal', isto é, a parte do Estado que é personificada num sistema legal, penetra e estrutura a sociedade, fornecendo um elemento básico de previsibilidade e estabilidade às relações sociais. Todavia, na maioria dos países da América Latina o alcance do Estado legal é limitado. Em muitas regiões, não só as geograficamente distantes dos centros políticos, mas também aquelas situadas nas periferias de grandes cidades, o Estado burocrático pode estar presente, na forma de prédios e funcionários pagos pelos orçamentos públicos. Mas o Estado legal está ausente: qualquer que seja a legislação formalmente aprovada existente, ela é aplicada, se tanto, de forma intermitente e diferenciada (O'DONNELL, 1998, pp. 45-46).

Diante disto, para demonstrar a insuficiência de uma democracia meramente formal, é preciso diferenciarmos um governo pela Lei de um governo da Lei. O governo pela Lei expressa um Estado construído, sobretudo pelo pilar formalista, amparado pelo "jeito". O governo da Lei representa o Estado de Direito resultante da correta adequação entre as esferas

pública e privada. Logo, garantidor da confiança dos cidadãos em virtude da previsibilidade/legalidade decorrente da segurança jurídica (ZAVERRUCHA, 2005).

Politicamente, os clãs que estão inseridos na estrutura estatal aproveitam-se do sistema de representatividade para a manutenção de uma democracia meramente formal, e assim "oca". O que nos leva, portanto, no caso do regime democrático brasileiro a dois graves problemas. Primeiro, a pobreza/desigualdade e segundo a representação política. Sobre o primeiro problema o Estado brasileiro, ainda não aplacou eficazmente os alarmantes índices de pobreza e concentração de renda (KINZO, 2001). Quanto ao segundo problema, para um melhor entendimento da questão, é preciso desenvolver o conceito de presidencialismo de coalizão.

4.1.1 Presidencialismo de coalizão

Como demonstrado, "o jeito" é mediador das relações que transitam entre o formal e a realidade social. Agora explanaremos que tal mediação ocorre igualmente em nosso sistema de representação política. Para tanto, utilizaremos a definição de Abranches (1988) quanto ao sistema político brasileiro, ou seja, o presidencialismo de coalizão:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis (ABRANCHES, 1988, p. 27, grifo nosso).

Assim, o desempenho é central neste sistema político. Pois, da dicotomia formal/real o jeito, por ser catalisador social, é ação. Deste modo, o sistema retroalimenta-se, em razão da luta por recursos geradores de capital político. As oligarquias políticas e até mesmo as lideranças internas dos partidos em luta fratricida, causam instabilidade onde o jeito se torna necessário. Daí se ter então, um panorama onde a descrença, salientada por Zaverucha (2005), produz uma "democracia sem democratas". O regime democrático e assim os próprios partidos políticos tendem a serem desacreditados, bem como as instituições estatais (MOISÉS; CARNEIRO, 2008, p. 9).

Lembremo-nos também que "os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis", enfatizados por Abranches (1988), constituem parte da coerência da concretização de diversos setores, que orbitam o poder, em coalizões que podem dar sustentabilidade ou não ao presidente. Já que o sistema visa "combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões" (ABRANCHES, 1988, p. 21). Mas mesmo diante de tal entrelaçamento, os acordos não são estáveis, pois os clãs possuem diferentes graus de atuação no Estado.

Deste modo, apesar da segurança jurídica ter sido elevada a princípio constitucional, e a partir de então integrar a representação formal de nosso contrato social, o homem enquanto ser histórico é enquanto deve-ser. Desse modo, o campo das possibilidades não lhes é privado. O direito enquanto ordenamento de relações sociais, igualmente foi capturado pela discrepância entre o dever-ser e o ser. O jeito tenta equalizar o existir diante das incertezas, produzidas estruturalmente pelo formalismo. Enquanto a família/clã continua a ser fator de estabilidade, diante da inconstância que perpassa o Estado brasileiro, este anda entre o risco fabricado ante um futuro pretensamente arquitetado.

5. CONCLUSÃO

Constatamos que no Brasil, o formalismo é utilizado como estratégia para modernização institucional e foi igualmente para a construção nacional, ao evidenciar sua relação com o Estado brasileiro e o regime democrático.

Igualmente se verificou que em face da ordenação social brasileira, quanto da forma de representação política, os grupos podem produzir resultados inesperados, mesmo diante do poder de mando das famílias/clãs na estrutura estatal. O que leva ao perigoso aspecto deste tipo de risco, sendo exemplificado pelas crises econômica e política que demonstram o enfraquecimento do próprio Estado.

Conclui-se assim, que diante da captura do Estado por grupos específicos, famílias/clãs, se torna constante a insegurança jurídica diante do domínio da esfera pública pela privada. Logo, diante de tais aspectos, o próprio Estado pode gerar um risco fabricado. Onde se tenta calcular os riscos para que sejam previsíveis os resultados, de acordo com as ações permitidas por aqueles grupos. Contudo, o risco fabricado é menos calculável, previsível.

Referências:

ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5 a 34, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma Teoria Geral da Política. 14 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o estado republicano:** democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7 ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados.** O Rio de Janeiro e a República que não foi. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 23 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria:** estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FELÍCIO, Cesar. Para Argentina, segurança jurídica 'é palavra horrível': **Valor Econômico**, 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/2620878/para-argentina-seguranca-juridica-e-palavra-horrivel>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole.** Rio de Janeiro: Record, 2007.

GUERREIRO RAMOS, A.. **Administração e contexto brasileiro:** esboço de uma teoria geral da Administração. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

GUIMARÃES, Marina. Moody's rebaixa rating da YPF e ações despencam. **Estadão Jornal Digital**, 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,moodys-rebaixa-rating-da-ypf-e-acoes-despencam,115872,0.htm>> . Acesso em: 04 nov. 2017.

KINZO, Maria D'Alva Gil. A Democratização Brasileira: Um Balanço do Processo Político desde a Transição. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400002>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

MACHADO DE ASSIS, J. M. **Comentários da semana.** Disponível em: < <http://machado.mec.gov.br/images/stories/pdf/cronica/macr01.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.1-42, 2008. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100001>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

NUNES, Edson. **A Gramática Política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. **Novos Estudos, CEBRAP**, São Paulo. n. 50, 1998. Disponível em: < http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/85/20080627_poliarquias_e_a_inefetividade.pdf > . Acesso em: 08 fev. 2018.

PINHEIRO, A. C. Direito e Economia num Mundo Globalizado: Cooperação ou Confronto? **Texto para discussão**, Fundação Ipea, n. 963, Rio de Janeiro, 2003.

_____. Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações, **Texto para discussão**, Fundação Ipea, n. 1125, Rio de Janeiro, 2005.

PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 9. pp. 36-46, 1984.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ZAVERUCHA, J. **FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia**. Record, Rio de Janeiro, 2005.