


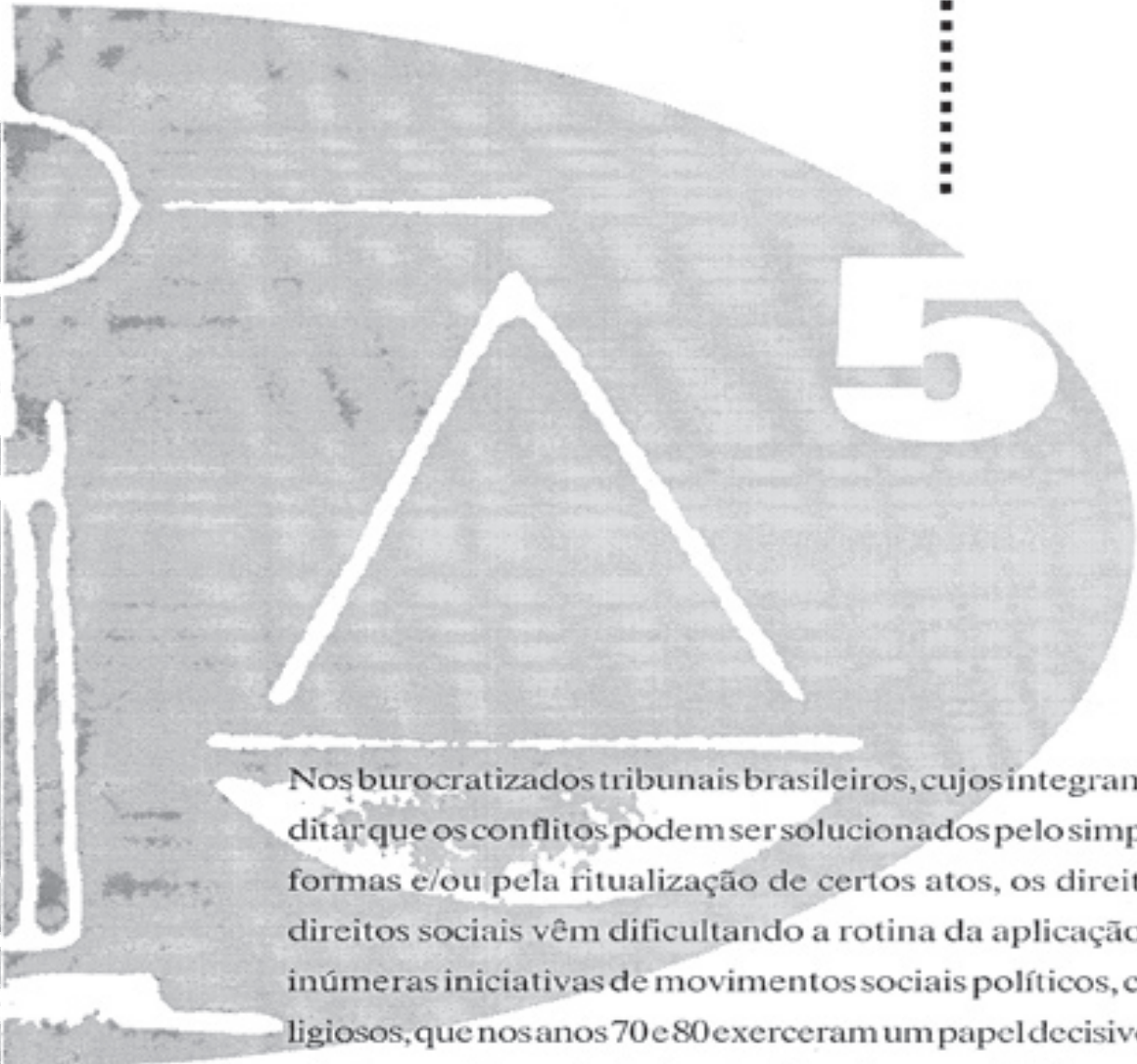
JOSÉ EDUARDO FARIA

Os desafios do Judiciário



JOSÉ EDUARDO FARIA é professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo e autor de *Direito e Economia na Democratização Brasileira* (Editora Malheiros).

Judiciário



Nos burocratizados tribunais brasileiros, cujos integrantes parecem acreditar que os conflitos podem ser solucionados pelo simples apego a certas formas e/ou pela ritualização de certos atos, os direitos humanos e os direitos sociais vêm dificultando a rotina da aplicação da lei. Além das inúmeras iniciativas de movimentos sociais políticos, comunitários e religiosos, que nos anos 70 e 80 exerceram um papel decisivo conscientizando setores sociais mais desfavorecidos de seus direitos e os estimulando a bater nas portas do Judiciário para conquistá-los, o agravamento da crise econômica na década de 90 também está obrigando a magistratura a refletir um pouco mais sobre suas funções sociais.

Por atuarem de modo mais próximo da sociedade, foram alguns juízes

de primeira instância os que melhor perceberam a importância dessa reflexão. Foram eles os que mais cedo perceberam como o formalismo normativista, permitindo o uso acrítico de jargões muitas vezes imprecisos e de um extenso repertório de citações latinas, torna certos segmentos da sociedade perplexos diante das atividades judiciais.

No cotidiano dos escalões inferiores da Justiça, são os magistrados lotados no interior e nas periferias das regiões metropolitanas os que sofrem o choque mais direto das contradições entre o sistema jurídico-positivo e as condições reais da sociedade. Um sistema inflado e contraditório, é certo, mas que, desde a promulgação da Constituição de 1988, viu expandir tanto o escopo dos direitos sociais quanto um padrão descentralizado de intervenção pública na área social, envolvendo significativas mudanças na estrutura tributária e nas atribuições do Estado. São alterações e novidades importantes que, no entanto, por vezes não conseguem ser efetivadas por falta de leis complementares e/ou por uma mentalidade judicial tão obcecada pelos procedimentos formais, a ponto de não se preocupar com a solução dos litígios de modo a um só tempo legal, eficaz e legítimo.

Eis aí, de modo esquemático, o dilema hoje enfrentado pelo Judiciário brasileiro - ao menos em suas instâncias inferiores: cobrir o fosso entre esse sistema jurídico-positivo e as condições de vida de uma sociedade com 40% de seus habitantes vivendo abaixo da linha de pobreza, em condições subhumanas, na consciência de que a atividade judicial extravasa os estreitos limites do universo legal, afetando o sistema social, político e econômico na sua totalidade. Com a expansão dos direitos humanos, que nas últimas décadas perderam seu sentido "liberal" originário e ganharam uma dimensão "social", ficou evidente que pertencer a uma dada ordem político-jurídica é, também, desfrutar do reconhecimento da "condição humana". Quando essas condições não são efetivamente dadas, os segmentos mais desfavorecidos se tornam párias, no sentido dado ao termo por Hannah Arendt (1). Esse tem sido o grande paradoxo dos direitos humanos - e também dos direitos sociais - no Brasil: apesar de formalmente consagrados pela Constituição, em termos concretos eles quase nada valem quando homens histori-

camente localizados se vêem reduzidos à mera condição genérica de "humanidade"; portanto, sem a proteção efetiva de um Estado capaz de identificar as diferenças e as singularidades dos cidadãos, de promover justiça social, de corrigir as disparidades econômicas e de neutralizar uma infuquinha distribuição tanto de renda quanto de prestígio e de conhecimento.

No entanto, apesar da compreensão de alguns juizes e da boa vontade de outros, sempre hesitantes em questionar o tabu dos procedimentos formais de natureza individualista, os avanços não têm sido significativos - pelo menos não há pesquisas empíricas reveladoras disso. Por causa de sua cultura normativista e positivista, envolvendo a obsessão pelo apego aos ritos e procedimentos formais, as cúpulas do Judiciário, que detêm o poder de controlar a ascensão profissional das bases, resistem a interpretações *praeter legem* no plano dos direitos humanos e sociais. Por causa de sua mentalidade dogmática, elas tendem a considerá-los como uma distorção das funções judiciais, como uma ameaça à "certeza jurídica" e como uma perversão da "segurança do processo" (2). A reação mais contundente a essa mentalidade formalista tem sido dada pelos defensores do "direito alternativo" (3). Estes, todavia, nem sempre conseguem explicitar se estão propondo uma nova ordem jurídica, uma nova hermenêutica para a ordem jurídica vigente ou novos paradigmas doutrinários para a reflexão teórica e analítica do fenômeno legal.

Por esse motivo, enquanto as cúpulas do Judiciário desprezam o problema tradicional e sempre atual do direito, ou seja, a questão da justiça, convertendo os tribunais superiores em meras instâncias burocráticas de revisão dos processos, os segundos ganham grande repercussão em suas palestras acadêmicas e/ou estudantis, estimulando com isso a administração superior do Judiciário a tentar conter, de modo nem sempre sutil, o papel criador e criativo de seus integrantes, em todas as instâncias; uma contenção que tem sido feita mediante a ênfase, pelas corregedorias dos tribunais, à quantidade de sentenças prolatadas pelos magistrados de primeira instância e pelo número de sentenças não reformadas pela segunda instância; uma ênfase que, justificada em nome do "aumento de produtividade", nada

1 Ver Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958. A idéia aqui expressa, com base em Hannah Arendt, é no sentido de que a democracia não pode ser concebida como um valor universal a priori nem tampouco ser reduzida a uma simples "regra formal de maioria", implicando também, ao lado da liberdade e da participação, a supressão da marginalidade socioeconômica. É paradigmática, nesta perspectiva, a tese de doutorado de Celso Campolongo, *Direito e Democracia: a Regra da Maioria como Critério de Legitimação Política*, apresentada em 1992 ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo e premiada pela reitoria dessa instituição, em 1993, como uma das três melhores teses no âmbito das ciências sociais.

2 Discuto esta questão com mais profundidade em *Justiça e Conflito*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992. Ver, também, os textos da coletânea por mim organizada, *Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário*, São Paulo, Ática, 1989.

3 Para um exame panorâmico dessa reação na Europa e na América Latina, ver: Perfecto Andrés Ibáñez, "Jueces, Constitución y Estado de Derecho hoy", in *Independencia Judicial en Latinoamérica*, Buenos Aires, 1991, pp. 105-18.

mais é do que uma técnica de controle hermenêutico.

É difícil prever o quanto durará esse tipo de divergência na estrutura judicial brasileira; uma estrutura que se tem revelado incapaz de promover uma contínua avaliação de suas funções sociais. No entanto, é preciso ficar claro que, apesar do rigor lógico-formal imposto pelo normativismo positivista ao trabalho judicial, as técnicas interpretativas de caráter exegético jamais são suficientemente amplas para eximir os juízes de um poder criativo. Fixar o sentido e o alcance de uma determinada lei, na sua aplicação a um caso concreto, de algum modo sempre implica um poder normativo não muito distinto daquele existente no próprio ato de legislar. Essa insuficiência se torna particularmente visível numa sociedade tão desigual e conflitiva como a brasileira, cuja ordem jurídica é reconhecidamente "polissêmica". Ou seja, uma ordem repleta de conceitos tópicos, indeterminados e programáticos, destinados a dar a sujeitos de direito desigualmente situados em termos socioeconômicos e geo-ocupacionais a (falsa) idéia de um "acabamento" lógico, harmonioso, uniforme e unívoco de um sistema legal formalmente concebido como sendo capaz de traduzir "interesses comuns" a partir de uma "vontade geral".

Por trás da ênfase à igualdade formal e à certeza jurídica inerentes a esse sistema, o que há é um discurso eminentemente prescritivo, embora informativo na aparência. Ao valer-se dos tradicionais princípios gerais de direito para definir o alcance, o sentido e os limites das normas que proíbem, facultam ou impõem determinados comportamentos, regulando-os em função dos interesses "comuns" da coletividade, esse discurso na realidade acaba pervertendo a própria liberdade jurídica. Isso fica evidente quando se analisa com mais vagar os dois eixos básicos que orientam a ordem jurídica brasileira no que se refere à conformação do modelo de proteção social pretendido pela Constituição: a justiça social, pensada pelos constituintes de 1988 em termos de redução das desigualdades socioeconômicas e de ampliação da cidadania política; e a desburocratização e a descentralização administrativas, pensadas em termos de aperfeiçoamento do processo democrático, mediante a ênfase à municipalização e à participação

popular na execução de alguns serviços essenciais. Examinando-se esses dois eixos, a perversão da liberdade jurídica pode ser vista a partir das declarações de direitos em favor de uma existência "digna", do valor "social" do trabalho, de uma sociedade "justa e solidária", de políticas públicas voltadas à "erradicação da pobreza", da "marginalização e das disparidades sociais e regionais", etc. Em termos formais, tais direitos consistem numa proteção institucional contra todas as formas de desigualdade e de injustiça.

Nas constituições contemporâneas, como é sabido, essa proteção costuma ser inseparável de suas garantias. No entanto, se é certo que tais garantias são, conceitualmente, orientações programáticas e limitações normativas impostas à discricionariedade do poder público, em todas suas instâncias e escalões, é igualmente correto que elas somente têm condições de se tornarem efetivas por intermédio desse mesmo poder. Em termos operacionais e processuais, portanto, as declarações em favor dos direitos humanos e sociais pelo texto constitucional dependem de uma prévia regulamentação dos próprios organismos estatais que elas visam controlar e condicionar no exercício de suas funções executivas em matéria de políticas públicas (4). As condições de aplicabilidade e efetividade dos direitos humanos e sociais encerram, dessa maneira, o sério risco de sua própria perversão. Ou seja: de negação, em termos práticos, das garantias, das prerrogativas, das proteções e os tratamentos diferenciados concedidos formalmente pela Constituição aos mais desfavorecidos - em outras palavras, à clientela preferencial dos direitos eminentemente "sociais". Não é por acaso que, nas sociedades não tipicamente tradicionais e fracamente integradas, sujeitas a fortes discriminações socioeconômicas e político-culturais, como a brasileira, muitas declarações programáticas em favor dos direitos humanos e sociais, nos textos constitucionais, acabam tendo apenas uma função tópica, retórica e ideológica. Seu objetivo, na verdade, não é depurar juridicamente as concepções de equidade e justiça, nem garantir formalmente a correção dos desequilíbrios setoriais, das disparidades sociais e das diferenças regionais, mas apenas forjar as condições simbólicas necessá-

4 Cf. José Eduardo Faria, "Mitos e Conflitos: os Direitos Humanos no Brasil". In *A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança*, org. de José Eduardo Faria, Brasília, UnB, 1989.

rias para uma assimilação acrítica da ordem jurídica (5).

Em sociedades com essas características, as declarações em favor dos direitos humanos e sociais tendem a ficar apenas enunciadas e/ou propostas, uma vez que costumam ser utilizadas para exercer o papel de instrumento ideológico de controle das expectativas sociais. Em vez de tutelar o Executivo, condicionando suas políticas públicas, disciplinando seus gastos sociais e evitando distorções clientelísticas, tais declarações se limitam a propósitos meramente legítimos (6). A concreção dos direitos humanos e sociais previstos pelos textos constitucionais muitas vezes é negada pelos diferentes braços diretos e indiretos do poder público. Trata-se de uma negação sutil, que costuma se dar por via de uma “interpretação dogmática” do direito, enfatizando-se, por exemplo, a inexistência de leis complementares que regulamentem os direitos e as prerrogativas assegurados pela Constituição. Sem a devida “regulamentação” por meio de uma lei complementar, esses direitos e essas prerrogativas têm vigência formal, mas são materialmente ineficazes. Em termos práticos, servem para conquisar o silêncio, o apoio, a lealdade e a subserviência dos segmentos sociais menos favorecidos, pouco dando em contrapartida, em termos de efetivação de seus direitos humanos e sociais.

Preparado somente para lidar com questões rotineiras e triviais, nos planos cível, comercial, penal, trabalhista, tributário e administrativo, por tratar o sistema jurídico com um rigor lógico-formal tão intenso que inibe os magistrados de adotar soluções fundadas em critérios de racionalidade substantiva, o Judiciário se revela tradicionalmente hesitante diante das situações não-rotineiras; hesitação essa que tende a aumentar à medida que, obrigados a interpretar e aplicar os direitos humanos e sociais estabelecidos pela Constituição, os juizes enfrentam o desafio de definir o sentido e o conteúdo das normas programáticas que expressam tais direitos ou considerar como não-vinculante um dos núcleos centrais do próprio texto constitucional. É aí, justamente, que se percebe como os direitos humanos e sociais, apesar de cantados em prosa e verso pelos defensores dos paradigmas jurídicos de natureza normativista e formalista, nem sempre são tornados efetivos por uma Justiça

burocraticamente inepta, administrativamente superada e processualmente superada; uma Justiça ineficiente diante dos novos tipos de conflito - principalmente os “conflitos-limite” para a manutenção da integridade social; ou seja, os conflitos de caráter intergrupal, inter-comunitário e inter-classista; uma Justiça que, revelando-se incapaz de assegurar a efetividade dos direitos humanos e sociais, na prática acaba sendo conivente com sua sistemática violação. É aí, igualmente, que se constata o enorme fosso entre os problemas socioeconômicos e as leis em vigor.

Trata-se do fosso revelado pela crônica incapacidade dos tribunais de aplicar normas de caráter social ou de alargar seu enunciado por via de uma interpretação *praeter legem*, com a finalidade de fazer valer os direitos mais elementares dos cidadãos situados abaixo da linha de pobreza.

“Se o sistema de justiça não preserva os direitos humanos fundamentais, o que se pode esperar dos demais setores da sociedade? O fato é que a aplicação da justiça viola constantemente muito dos mais fundamentais direitos humanos. Algumas pessoas acham que os direitos humanos fundamentais são violados apenas em situações que envolvam brutalidade ou violência. Esse ponto de vista pode ser explicado pelo fato de que por muitos anos a cidadania tem sido submetida a brutais violações de direitos humanos, entre eles seqüestros, desaparecimentos, extermínios, torturas, etc., crimes que sabemos serem todos peculiares à América Latina. Mas existe também a rotineira e secreta violação dos direitos humanos, cuja defesa está sob a responsabilidade do próprio sistema de justiça. O grande número de pessoas detidas durante anos sem serem condenadas, as muitas causas julgadas por pessoas que não são juizes, as muitas pessoas que são interrogadas sem ter acesso a advogados de defesa e que, na maioria das vezes, jamais tiveram contato com um advogado. Existem casos muito sérios de violação de direitos humanos e civis dentro dos próprios tribunais de justiça” (7).

Veja-se, como exemplo, a violência no

5 Para uma avaliação do uso do poder simbólico no universo jurídico, ver: Pierre Bourdieu, “The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field”, in *The Hastings Law Journal*, vol. 38, 1987.

6 Nas sociedades complexas, afirma Niklas Luhmann, a legitimidade de um sistema jurídico não está numa decisão inicial, a que deu origem ao direito positivo, mas ao próprio processo que vai do ponto inicial do procedimento de tomada de decisões até as próprias decisões tomadas. É o procedimento que confere legitimidade, não as regras do sistema jurídico. “Procedimentos” são formas de ação por meio das quais os endereçados das decisões aprendem a aceitar uma decisão que vai ocorrer, ou seja, a respeitar uma decisão antes de sua ocorrência concreta. A legitimidade apresenta-se assim como uma ilusão funcional, cujo objetivo não é produzir consenso, mas arbitrar e neutralizar o dissenso. Cf. Niklas Luhmann, *A Legitimação pelo Procedimento*, Brasília, UnB, 1980.

7 Cf. Alberto Binder, *Perspectivas sobre a Reforma do Processo Criminal na América Latina*, Buenos Aires, USIS Program Information, 1993.



campo: dos 1.681 assassinatos de trabalhadores rurais em função de conflitos no campo, ao longo dos últimos 28 anos, apenas 26 chegaram a ser julgados, dos quais somente 15 deram margem a condenação. Veja-se, também, o caso da exploração do trabalho de crianças: embora a Constituição proíba o trabalho dos menores de quatorze anos, as estatísticas governamentais registram a presença de três milhões de crianças com essa idade na economia formal e informal. Veja-se, igualmente, o caso da violência policial: apesar do reconhecimento do "devido processo legal", pela Constituição, a ação repressiva dos organismos policiais na maior cidade brasileira é responsável pela morte de uma pessoa a cada seis horas; desde 1989 e 1990, a média tem sido de quatro mortes ao dia, ou seja, 120 mortes por mês e 1.460 mortos por ano - média essa três vezes superior à registrada entre 1983 e 1987; nos tiroteios, os policiais militares de São Paulo

costumam ferir quase na mesma proporção em que matam; só em 1992, a Polícia Militar matou 1.461 pessoas e feriu outras 1.557 (8).

Ao lado desses exemplos, pode-se recordar ainda os esquadrões de extermínio de menores carentes, os justiceiros, as milícias privadas das companhias particulares de segurança, as diferentes formas de "particularização" da justiça, os morros e as favelas controlados por sofisticadas quadrilhas de traficantes de entorpecentes, o trabalho escravo no campo, os diferentes garimpos com sua própria ordem jurídica interna, etc. A extensão e a regularidade dessas violações dos direitos consagrados pela Constituição são reveladoras da ineficiência do Judiciário, como aplicador das normas e fiscalizador do império da lei. Registra um arguto observador:

"Um dos efeitos mais perversos da ineficiência da administração da justiça cri-

TENDO SEVILHA AO FUNDO, "O SUPLICIO DOS CORNUDOS" (1574): NA PRESENÇA DE JUIZ, TRÊS PERSONAGENS SÃO ACOSSADAS PELO ACÓLITO ENQUANTO O PÚBLICO APUPA - IDENTIFICAM-SE OS AMANTES ILÍCITOS E A ALCOVITEIRA (EM THÉÂTRE DES CARTES DU MONDE, DE GEORGE BRUIN).

⁸ Dados coletados por Sérgio Adorno, in *Violência Criminal na Moderna Sociedade Brasileira*, comunicação preparada para a sessão plenária "The effects to social changes on crime and criminal policy", da conferência internacional sobre "Social Changes, Crime and Police", realizada em Budapeste, entre 1º e 4 de junho de 1992.

minal tem sido a transformação em agressores e transgressores dos segmentos mais vitimizados da população; pequenos comerciantes em áreas mais vulneráveis e desprotegidas contratam os serviços de polícias mineiras; linchamentos tornam-se mais frequentes nas periferias das grandes metrópoles; comunidades de baixa renda submetem-se, quando não a solicitam, à justiça privada de delinquentes violentos transformados em benfeitores de áreas sob seu controle” (9).

A conclusão, evidentemente, não poderia ser outra: a ineficácia judicial conduz a uma crise de legitimidade do Judiciário, decorrente tanto de fatores internos, como o anacronismo de sua estrutura organizacional, quanto de fatores externos, em face da insegurança da sociedade com relação à impunidade, à discriminação e à aplicação seletiva das leis. Essa é a razão pela qual “o sentimento de vitimização e a percepção da impunidade criam condições de anomia sob as quais se esgarçam a eficácia das leis, sua expressão moral e a legitimidade do poder institucionalizado, isto é, da autoridade legal” (10). A preocupação das cúpulas judiciais com a “certeza jurídica” não é, dessa maneira, suficientemente ampla para atingir largas parcelas da população - o que entreabre uma situação ambígua, em que a lei e o arbítrio se entrelaçam numa perversa simbiose; uma trágica simbiose, em que a vida civil culmina por dar lugar à vida natural, em que o estado de direito retrocede para o estado da natureza, em que a lei acaba valendo para alguns segmentos sociais mas não para todos, em que o Judiciário não se mostra capaz de universalizar a aplicação dos mais elementares direitos humanos e sociais.

A adversidade desse quadro, no entanto, não autoriza uma conclusão inteiramente pessimista. Se é certo que o Judiciário não fez muito para implementar os direitos humanos e sociais conseguidos pela Constituição de 1988, há que se valorizar o “pouco” que realizou. Obrigados a enfrentar o desafio de ajustar sua função judicante a uma sociedade em mudança e em crise, os segmentos mais jovens da magistratura, situados na primeira instância dos tribunais, têm alguma consciência de que o crescimento

econômico do país não levou ao que deveria ter sido um de seus resultados mais importantes - uma sociedade equilibrada, integrada, harmoniosa e solidária. Embora não concentrem necessariamente sua atenção no problema da efetivação dos direitos humanos e sociais, alguns juízes de primeira instância estão provocando certas mudanças no funcionamento da Justiça. Ainda que de modo nem sempre consciente, vêm contribuindo para ampliar o campo de atuação judicial dos movimentos sociais e dos grupos de assessoria jurídica popular. São mudanças de caráter processual, permitindo a tais movimentos e grupos politizar os argumentos jurídicos, provocar decisões baseadas em critérios de racionalidade material e bloquear sentenças ditadas exclusivamente com base em critérios lógico-formais (11).

Eis algumas das mudanças, cujo alcance ainda precisa ser melhor analisado e compreendido:

1) conscientes de que em toda interpretação sempre há algum grau de discricionariedade e, portanto, de criatividade, alguns magistrados convenceram-se de que dispõem hoje de um poder normativo superior ao que detinham no passado recente, em face das “zonas cinzentas” representadas pelas antinomias, pelas lacunas e pelas “cadeias normativas” de uma ordem jurídico-positiva recheada de conceitos polissêmicos e de normas que, inter cruzando-se, adquirem sentidos inéditos;

2) o enfoque processualístico tradicionalmente adotado em nossos tribunais, com base em critérios de racionalidade formal, vem sendo mesclado por abordagens fundadas em critérios de racionalidade material; trata-se de uma tendência que tem sido estimulada por processualistas responsáveis por trabalhos bastante originais sobre “a instrumentalidade do processo”, na convicção de que a busca da “justiça” e da “equidade” sempre implica uma margem de escolha bem mais ampla e flexível do que a fundada exclusivamente nas prescrições dos códigos e das leis;

3) a abstração normativa, tão valorizada pelos métodos exegeticos que dominaram o cenário judicial brasileiro até o final dos anos 80, começa agora a dar lugar à tópica e à teoria da argumentação, como estratégias de superação do dedutivismo lógico-formal;

9 Cf. Edmundo Campos Coelho, “A Criminalidade Urbana Violenta”, in *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 2, 1988, pp. 156-7.

10 *Idem*, *ibidem*, p. 157.

11 Algumas dessas mudanças processuais são analisadas por Fábio Konder Comparato, em: “Sugestões para a Contribuição de Juizes e Advogados à Reconstrução da Nacionalidade”, in *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 1989, v. 270.

à teoria da concreção, como critério de decidibilidade; a uma hermenêutica crítica, que não concentra sua atenção nas respostas, mas sim nas indagações que deram origem aos problemas que dependem de sentenças judiciais e que parte das distorções estruturais existentes na vida material, afirmando que só pela crítica ideológica é que se conseguirá depurar o direito de seus condicionamentos socioeconômicos implícitos;

4) o formalismo tem sido temperado por algumas atitudes pragmáticas, que permitem a certos juízes posicionar-se diante das normas promulgadas, porém não regulamentadas - como é o caso de certos direitos humanos e sociais assegurados pela Constituição -, mas que são letra morta por não terem sido objeto de leis complementares;

5) a interpretação segundo uma razão pretensamente "técnica" vem, em alguns casos, sendo substituída pela interpretação "emancipada", a partir de um processo comunicativo mais espontâneo entre as partes e os próprios operadores do direito;

6) antes estabelecido de maneira rigorosamente bilateral, o contraditório agora vem sendo determinado de modo mais difuso, na dinâmica não só do processo judicial, mas do próprio conflito substantivo que deu margem a esse processo;

7) nesse sentido, o objeto desse processo tende a ser visto não como uma divergência concreta entre duas partes, com relação a direitos próprios, porém como uma reivindicação ou uma reclamação sobre ações e omissões políticas do Executivo;

8) abandonando o tradicional modelo vencedor/vencido, alguns juízes deixam assim de ser meramente reativos e passivos, no sentido de se limitar a dizer o direito aplicável ao objeto em litígio, passando, em várias situações, a estimular os fatos e a organizar o procedimento para facilitar o encontro de soluções viáveis e factíveis;

9) agindo não mais apenas retrospectivamente, mas também prospectivamente, muitos juízes tomam consciência de que a sentença não se esgota na jurisdição do caso, implicando sua participação contínua na concretização das decisões por elas tomadas;

10) tendendo a enfatizar resultados negociados, sob a forma de acordos que implicam concessões mútuas, muitas vezes os juízes substituem a obediência estrita à nor-

ma por jurisprudências inovadoras baseadas num compromisso em torno do que as partes consideram como sendo socialmente correto;

11) preferindo decisões obtidas por conciliação ou por arbitragem nos conflitos coletivos ou em situações-limite, alguns juízes já tentam substituir a tradicional adjudicação e a deliberação pelo equilíbrio, pela ponderação e pela equidade, procurando fazer das atividades judiciais uma espécie de "jogo jurídico de solidariedades".

12) propendendo nesses conflitos e situações a reconhecer a competência das partes para protegerem seus próprios interesses e conduzir sua própria defesa de modo "desprofissionalizado" e a partir de um processo conduzido em linguagem comum, muitos juízes se anteciparam às estratégias de desformalização, descentralização e deslegalização discutidas e defendidas nas discussões acadêmicas - principalmente entre os processualistas.

É importante reconhecer que todas essas transformações no funcionamento do Judiciário, em termos processuais, se bem que inéditas na experiência jurídica brasileira, revelam alguma proximidade com o que aconteceu em outros países - especialmente naqueles que também enfrentaram o desafio da transição democrática, da reconstrução constitucional, de moralização dos usos e costumes na vida pública e do estabelecimento de novos padrões de legitimidade social, econômica e política, como é o caso de Portugal, Espanha e Itália (12). Essas transformações processuais são significativas, entreabrindo a vontade de mudar por parte de alguns segmentos da magistratura, na consciência de que os "sujeitos de direito" podem ser qualificados juridicamente em função de sua situação socioeconômica e geo-ocupacional. No entanto, essas transformações deixam a impressão de que tais segmentos, apesar de sua boa vontade, ainda não souberam formular de maneira mais adensada um consistente projeto de mudança e não souberam preparar uma estratégia destinada a universalizar a aplicação dos mais elementares direitos humanos e sociais. Falta-lhes um projeto jurídico-político capaz de fazer respeitar os direitos civis e políticos assegurados formalmente pela Constituição e de propiciar a superação do desafio da criação das condições necessá-

12 Ver, nesse sentido, o texto seminal de Boaventura Santos "O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)", Porto, Afrontamento, 1990. Ver, também Salvatore Senese, "La Institución Judicial en Italia de la Segunda Pos-guerra hasta Hoy"; e Luigi Ferrajoli, "Posición Institucional y Función de la Magistratura en el Sistema Político Italiano", ambos in *Política y Justicia en el Estado Capitalista*, org. de Perfecto Andrés Ibañez, Barcelona, Fontanella, 1978. Donald Share e Scott Mainwaring, "Transição pela Transição: Democratização no Brasil e Espanha", in *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, 1996. Fernando Galindo, "Jueces y Democracia. Críticos para una Actividad Judicial Democrática", in *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1990, vol. 7, e Aurélio Wander Bastos, "Poder Judicial y Desarrollo", in *La Administración de Justicia en América Latina*, org. de Javier de Belaúnde, Lima, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, 1984.

as para que os 40% de brasileiros situados abaixo da linha de pobreza possam adquirir a plenitude de sua cidadania - o que exige de todo o Judiciário maior capacidade afirmativa sobre o Executivo, a fim de que atue com maior eficiência e determinação em áreas como seguridade social, higiene, saúde, saneamento, habitação e educação básica.

Se os direitos humanos foram originariamente constituídos como forma de proteção contra o risco de abusos e arbítrios praticados pelo Estado, concretizando-se somente por intermédio desse mesmo Estado, os direitos sociais surgiram juridicamente como prerrogativas dos segmentos mais desfavoráveis - sob a forma normativa de obrigações do Executivo, entre outros motivos porque, para que possam ser materialmente eficazes, tais direitos implicam uma intervenção ativa e continuada por parte dos poderes públicos. A característica básica dos direitos sociais está no fato de que, forjados numa linha oposta ao paradigma kantiano de uma justiça universal, foram formulados dirigindo-se menos aos indivíduos tomados isoladamente como cidadãos livres e anônimos e mais na perspectiva dos grupos, comunidades, corporações e classes a que pertencem. Ao contrário da maioria dos direitos individuais tradicionais, cuja proteção exige apenas que o Estado jamais permita sua violação, os direitos sociais não podem simplesmente ser "atribuídos" aos cidadãos; cada vez mais elevados à condição de direitos constitucionais, os direitos sociais requerem do Estado um amplo rol de políticas públicas dirigidas a segmentos específicos da sociedade - políticas essas que têm por objetivo fundamentar esses direitos e atender às expectativas por eles geradas com sua positivação.

Enquanto direitos cuja efetividade pressupõe a substituição da "repressão" pela "promoção" e da sanção penal ou punitiva pela sanção premial, os direitos sociais não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento formalmente uniforme; são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios; um direito descontínuo, pragmático e por vezes até mesmo contraditório, quase sempre dependente da sorte de determina-

dos casos concretos. Trata-se de um tipo específico de direitos, cujas práticas judiciais pressupõem a legitimidade processual e o reconhecimento da personalidade jurídica dos grupos e representações coletivas; consagrando um novo padrão de racionalidade, de natureza essencialmente material ou substantiva, que colide com os limites estritos da racionalidade formal das leis e dos códigos típicos do Estado liberal clássico, os direitos sociais são politicamente editados com o objetivo de socializar riscos, neutralizar perdas e atenuar diferenças, mediante tratamentos diversificados por parte das múltiplas instâncias do setor público (13).

À medida que os direitos sociais se expandem, a tradicional oposição entre interesse comum, geral e universal, por um lado, e interesses particulares, por outro, é substituída pelo reconhecimento dos interesses coletivos, que transcendem os direitos individuais e impõem limites crescentes ao direito privado (14). Como os interesses coletivos são interesses de grupos, comunidades, corporações e classes, ou seja, interesses conflitantes (e muitas vezes excludentes) entre si, a idéia de interesse comum, geral e universal já não pode mais ser concebida como uma espécie de "princípio totalizador" destinado a compor, integrar, harmonizar e organizar os interesses individuais. Quanto mais os direitos sociais se multiplicam e se consolidam, mais a idéia de interesse geral e universal cede lugar à idéia de interesse social, por meio do qual se torna possível obter a mediação, a arbitragem e, acima de tudo, o equilíbrio dos diferentes interesses coletivos em confronto.

Esse equilíbrio, que é um dos principais objetivos dos direitos sociais, torna possível identificar a existência de uma nova "regra" no âmbito do sistema normativo. São as regras de julgamento, por meio das quais as normas e os conceitos jurídicos podem e devem ser interpretados num dado contexto social e num determinado período histórico; são essas regras que tornam possível identificar e compreender como, dentro de uma certa regularidade, vão ocorrendo mudanças no conteúdo e no sentido das normas. Na lógica das regras de julgamento, o equilíbrio designa um juízo que permite ponderar a relação entre interesses divergentes; que permite balancear os direitos e

13 Ver, nesse sentido, François Ewald, "A concept of Social Law", in *Dilemmas of Law in the Welfare State*, org. de Gunther Teubner, op. cit., pp. 40-75.

14 Nesse sentido, os direitos sociais não complementam ou aperfeiçoam o direito privado; ao contrário, eles os esvaziam, na medida em que implicam a substituição da adjudicação tradicional pela promoção de acordos baseados em sacrifícios e concessões mútuas, que se renovam continuamente; antes de se preocuparem com a "certeza jurídica", os direitos sociais enfatizam a "solidariedade" como um compromisso em torno do qual os comportamentos passam a ser socialmente aceitos, flexibilizando-se desta maneira a rigidez do direito privado; o exemplo mais conhecido dessa flexibilização é o condicionamento do exercício do direito de propriedade à sua "função social". Veja-se, a título de ilustração, a seguinte sentença da 3ª Câmara do 1º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, num processo de reiteração ou posse: "levando a realidade de São Paulo à presunção de que favelados são pessoas comuns, pois as favelas cada vez mais se estabilizam nesta cidade, e que aqueles não são necessariamente vadios ou marginais, mas apenas pobres, não há como se afastar a aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade, mesmo porque não há, nos autos, prova alguma de que os possuidores sejam marginais do ponto de vista jurídico-penal". Cf. 1º Tribunal de Alçada Civil, 3ª Câmara, AC 271-722-SP.

obrigações num determinado sistema social. Enfatizando uma idéia de escala, de média e de pesos e contrapesos, bem como pressupondo um conceito “realista” de justiça, concebida como a distribuição e a alocação equitativa de vantagem, benefícios e prerrogativas, o julgamento em termos de equilíbrio acaba sendo sempre flexível e adaptável às mudanças socioeconômicas ao longo da história. Como o que importa para os direitos sociais é o equilíbrio “sociológico” entre grupos, comunidades, corporações e classes, seus princípios básicos têm um caráter essencialmente procedimental, jamais podendo ser definidos por critérios *a priori*. O julgamento de uma ação ou de um processo, como já se afirmou antes, pressupõe assim um padrão ou um equivalente social tanto para a mensuração dos interesses coletivos em confronto quanto para a própria resolução dos antagonismos deles decorrentes. Ao se constituírem em referências obrigatórias para a orientação de práticas sociais, econômicas e políticas, as regras de julgamento terminam por oferecer critérios hermenêuticos novos e originais para a magistratura. São critérios que, como também já se disse anteriormente, implicam uma “sociologização” da interpretação e aplicação das leis e dos códigos, na medida em que essa disciplina oferece aos juízes modelos de “normas” que se reportam a uma normalidade; ou seja, ao que é considerado aceitável, tolerável, admissível e consentido por parte da sociedade (15); é por esse motivo que, ao prolatar sentenças com base nos novos e originais critérios hermenêuticos, os intérpretes e aplicadores acabam ficando limitados pelas práticas sociais que lhes serviram de medida.

Por causa de seu *background* profissional normativista e formalista, voltado à proteção dos cidadãos nas relações entre si e baseado no postulado da independência entre os poderes, é compreensível que a magistratura brasileira hesite diante dos desafios que lhe são interpostos pela necessidade de utilização das regras de julgamento acima apontados. Condição pelas suas tarefas tradicionais no plano da justiça civil e penal, é natural que, no primeiro momento, ela se revele contida na interpretação de leis promocionais e de normas programáticas e na aplicação dos direitos sociais - principalmente daqueles que, inseridos no texto

constitucional como direitos fundamentais, implicam o abandono de concepções rigidamente individualistas do processo jurisdicional. Faltam-lhe, como afirma Cappelletti ao analisar esse problema a partir do contexto italiano, o conhecimento técnico e a experiência necessários à compreensão adequada dos novos institutos jurídicos e das complexas situações socioeconômico-políticas sobre as quais o Executivo é obrigado a atuar. Esse é o motivo pelo qual, em face

“de direitos sociais essencialmente dirigidos à gradual transformação do presente e formação do futuro, os juízes (...) bem poderiam assumir - e muitas vezes, de fato, têm assumido - a posição de negar o caráter preceptivo, ou *self-executing*, de tais leis ou direitos programáticos (...). Mais cedo ou mais tarde, no entanto (...), os juízes deverão aceitar a realidade da transformada concepção do direito e da nova função do Estado, do qual constituem também, afinal de contas, um ramo. E então será difícil para eles não dar a própria contribuição à tentativa do Estado de tornar efetivos tais programas, de não contribuir, assim, para fornecer concreto conteúdo àquelas finalidades e princípios; o que eles podem fazer controlando e exigindo o cumprimento do dever do Estado de intervir ativamente na esfera social, um dever que, por ser prescrito legislativamente, cabe exatamente aos juízes fazer respeitar” (16).

O que se tem visto, porém, é que o Judiciário assumiu uma postura relativamente contemporizadora diante do advento dos direitos sociais. Invocando a independência dos poderes na melhor tradição da democracia liberal clássica e esquecendo-se de que também é parte fundamental do Estado (17), ele se tem furtado a enquadrar o Executivo - uma inércia que se dá, justamente, no momento em que este poder, a pretexto da resolução de sua “crise fiscal” (18), vem promovendo cortes drásticos em suas políticas públicas e, sob a forma de programas de privatização nos campos de saúde, educação e previdência, procurando fugir de suas obrigações sociais. Por causa de sua visão de mundo rigidamente normativista e formalista, o Judiciário não

15 Essa é a razão pela qual a sociologia, e não mais a filosofia, se apresenta como fundamento para os princípios gerais de direito, enquanto a filosofia propicia a busca de critérios transcendentais e metafísicos de medida, os quais são de difícil interpretação para serem aplicados em sociedades tão complexas, heterogêneas, divididas e conflitivas como a brasileira, a sociologia permite uma identificação mais precisa das expectativas e dos valores comuns dos diferentes grupos, comunidades, corporações e classes em sua própria realidade histórica. Graças aos princípios gerais de direito fundados e interpretados com base na sociologia é que as regras de julgamento dos direitos sociais tornam possível a relativização, no plano do direito contratual, de postulados como os da autonomia da vontade e da liberdade de disposição, e a valorização de uma nova concepção de responsabilidade, baseada mais em termos sociopolíticos do que em termos de valores últimos - na perspectiva, por exemplo, do que costuma ser defendido e justificado pelas correntes jusnaturalistas. Ver, nesse sentido, François Ewald: “A Concept of Social Law”, in *Dilemmas of Law in the Welfare State*, org. de Gunther Teubner, op. cit. e *L'État Providence*, op. cit. Para um exame destas idéias à luz do direito brasileiro, ver o ensaio de Ronaldo Porto Macedo Jr.: “Foucault: o Poder e o Direito”, in *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 1990, vol. 2, nº 1, pp. 151-76.

16 Cf. Mauro Cappelletti, *Juízes Legisladores?*, op. cit., pp. 41-51.

17 Como afirma Louis Jaffe, “não nos lembramos suficientemente de que a magistratura é um dos grandes ramos da árvore do *government* de determinado país. Com isto quero dizer, antes de tudo, que ela é parte do governo (isto é, do Estado) e, em segundo lugar, que também o seu poder sujeita-se a crescer e a diminuir. As condições que agem sobre o Executivo e o Legislativo, determinando o caráter dos seus poderes, agem também sobre o Judiciário. E a forma assumida pelos outros poderes da grande árvore, que é o Estado, está em função da medida do Judiciário”. Cf. *English and American Judges as Lawmakers*, apud Mauro Cappelletti, op. cit., p. 42.

18 A crise fiscal costuma ocorrer quando as despesas sociais improdutivas ou não-reprodutivas, com a função de legitimar um modo específico de produção mediante a busca da harmonia social e de lealdade às regras do jogo econômico, em troca de programas antidesemprego, combate à miséria e bem-estar social, crescem mais rapidamente do que os meios de financiá-las. Como essas despesas, uma vez efetiva-

das, convertem-se em direitos sociais que não podem ser revogados ou suprimidos de um momento para outro sem risco significativo para a legitimidade do sistema político e tendem a expandir-se numa velocidade acima do suportável pela estrutura econômica, o Estado vê-se, então, obrigado a transferir, por vias tributárias, os excedentes do sistema produtivo e a reduzir a capacidade pública e privada de investimento desse mesmo sistema. Como consequência, se por um lado o aparelho estatal se torna alvo das mais variadas e contraditórias pressões setoriais na composição do orçamento, reclamando prioridades em termos de investimentos reprodutivos ou gastos em programas sociais, por outro o desequilíbrio orçamentário conjugado com o aumento do déficit público se converte em fator inflacionário sem que, no entanto, os diferentes indivíduos, grupos e classes em confronto sejam atendidos em suas aspirações e desejos concretos. Para uma análise conceitual da crise fiscal, ver: James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, London, St. Martin's, 1973. Aplico o conceito de O'Connor na análise da realidade nacional em: *Direito e Economia na Democratização Brasileira*, São Paulo, Malheiros, 1993.

19 Examine esse problema com mais profundidade em: "Marginalidade e Violência no Espaço Urbano Latino-americano: as Instituições Jurídicopenais de Controle Social em São Paulo", trabalho preparado para o projeto *Marginalidad y Violencia en el Espacio Urbano Latinoamericano*, coordenado pelo professor Roberto Bergalli para a Universidad de Barcelona, 1993.

20 "Afinal de contas", como afirma Cappelletti, "a certeza não tem valor absoluto e, além disso, os tribunais (sempre) demonstraram amplamente que seriam perfeitamente capazes de evitar tais consequências - justamente com o acréscimo de imaginação e criatividade - quando a mudança improvisada da jurisprudência comportasse resultados iníquos, adaptando, moderando e também limitando ou postergando os efeitos de tal mudança, evitando, assim, injusto prejuízo às partes do caso concreto e aos sujeitos em situações similares". Cf. Mauro Cappelletti, *Juizes Legisladores?*, op. cit., pp. 85-6.

exige do Executivo o cumprimento de suas funções, nem tenta evitar a degradação de seus serviços essenciais, com medo de que, em contrapartida, por pressão desse poder o Legislativo lhe imponha o tão temido "controle externo". Subjacente ao comportamento tático do Judiciário parece faltar aos seus integrantes a dupla consciência de que: a) o Executivo está perdendo seu caráter "público", na medida em que a ênfase à privatização de suas políticas não é senão o resultado da progressiva perda de sua capacidade impositiva sobre as transferências de renda; e b) a aplicação dos direitos humanos e sociais tem um peso decisivo no aperfeiçoamento do processo político, cultural e econômico do país.

Veja-se, por exemplo, o que vem ocorrendo com a Lei de Execuções Penais, editada em 1984 com o objetivo de substituir o caráter punitivo-repressivo das penas por uma ênfase promocional, com propósitos reeducadores, ressocializantes e profissionalizantes. Apesar de moderno, procurando racionalizar, desburocratizar e flexibilizar o funcionamento do sistema prisional, esse texto legal não tem produzido os resultados concretos almejados por seus autores. A razão de sua ineficácia está na omissão de um Executivo que, procurando de todas as formas desresponsabilizar-se operacional e financeiramente de suas obrigações básicas no plano social, até hoje não promoveu os investimentos necessários em escolas, em fábricas-modelo, em pessoal especializado e em organizações encarregadas de encontrar postos de trabalho para os egressos dos estabelecimentos penais. Com base na discricionariedade que a Constituição lhe assegura, o Executivo pode gastar livremente seus recursos nas obras que quiser, relegando os estabelecimentos penais para segundo plano e deixando o Judiciário sem as condições materiais necessárias para aplicar as normas inovadoras da Lei de Execuções Penais (19). Em vez de protestar e cobrar do Executivo o cumprimento às determinações que lhe foram impostas por esse texto legal, o Judiciário, quando não se omite, limita-se a protestar de maneira tímida - quase sempre por meio de bem-comportados artigos de alguns magistrados mais lúcidos, mais corajosos e com maior iniciativa no que se refere à modernização e à reorganização dos tribunais.

Em suma: as mudanças registradas no funcionamento da Justiça brasileira, no plano processual e hermenêutico, não podem ser desprezadas por quem luta pela efetividade dos direitos humanos e sociais. Tais mudanças são condição necessária para a expansão dessas lutas. Não são, todavia, condição suficiente.

Essas mudanças são apenas o começo, não o fim dessas lutas. Para que possam propiciar a modernização organizacional e institucional do Judiciário, tornando-o apto a enfrentar as novas e complexas situações sociais e a responder de modo eficaz à explosão de demanda por direitos coletivos, difusos e fragmentários, essas mudanças precisam alterar a essência da estrutura processual vigente; alteração essa que, se por um lado certamente implicará algum déficit de certeza e previsibilidade, por outro pode propiciar maior peso à equidade nos casos concretos (20). Do modo como a estrutura processual hoje se encontra organizada entre nós, o processo civil e o processo penal muitas vezes se mostram incapazes de revelar a verdade dos fatos e propiciar as decisões a um só tempo mais apropriadas e justas para as ações judiciais; com suas categorias de inspiração liberal-individualística, ambos os processos são apenas um instrumento de controle social. Considerada a partir de seu *ethos* cultural, corporativo e profissional, a magistratura brasileira tem desprezado o desafio de preencher o fosso entre o sistema jurídico vigente e as condições reais da sociedade, em nome da "segurança jurídica" e de uma visão por vezes ingênua do equilíbrio entre os poderes autônomos. Apenas a base da magistratura brasileira, por meio de alguns poucos - porém expressivos - juízes de primeira instância, é que tem tentado promover certas mudanças.

Se toda a corporação judicial não renovar sua cultura técnico-profissional, permanecendo atrelada a uma visão de mundo liberal-clássica sem compreender que quanto mais programáticas forem as normas dos direitos sociais maior é o espaço deixado à discricionariedade nas decisões judiciais, o Judiciário corre o sério risco de ver a ordem jurídico-positiva fragmentada e despedaçada por uma sociedade dividida, contraditória e explosiva; uma sociedade que, nos segmentos mais desfavorecidos, não tem



CENAS DE UM JULGAMENTO.

achadosocorro tanto na Constituição quanto na imensa profusão de leis e códigos em vigor. Uma importante pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sinaliza o que pode ocorrer nesse sentido: de todos os brasileiros que estiveram envolvidos em problemas cíveis, penais e trabalhistas, entre outubro de 1983 e setembro de 1988, 67% optaram por resolvê-los por vias extrajudiciais (21). Indagados sobre os motivos dessa opção, alegaram: a) não confiar nos órgãos policiais e judiciais; b) temer represálias das outras partes envolvidas; c) desconhecer seus direitos; d) julgar as pro-

vas insuficientes; e) ter contado com a intermediação de terceiros (22). Diante daquele percentual e destas justificativas, se o Judiciário não souber despertar para a realidade social, política e econômica do país, aprendendo a lidar com os conflitos grupais, comunitários e classistas nela subjacentes, mais cedo do que se imagina poderá passar a ser considerado uma instituição irrelevante ou até mesmo "descartável", por parte da sociedade. O grau de descartabilidade corresponderá, nesse caso, ao grau de fraqueza do Estado de Direito tão arduamente conquistado.

21 Cf. IBGE, *Participação político-social - 1988*, v. 1, "Justiça e Vitimização", Rio de Janeiro, 1990. Ao analisar este problema num instigante ensaio, Wanderley Guilherme dos Santos considera baixo o número de brasileiros que reconheceram haver estado envolvidos em conflitos cíveis, trabalhistas e criminais. Um dos motivos pelo qual muitos teriam sonegado informações ao IBGE decorreria do fato de que "a admissão do estado conflitual impõe uma decisão sobre o que fazer, e essa decisão tem custos. Três possibilidades surgem de imediato: não fazer nada e conformar-se ao papel de vítima intermitente do conflito; resolver por si mesmo (a própria definição do estado de natureza hobbesiano); procurar as instituições estatais competentes, arcando com as consequências. Ao explorarmos a incidência dos três tipos de atitudes, entre os que admitem a existência do conflito ou de algum problema social, entenderemos simultaneamente a cultura cívica da dissimulação e da legislação e códigos formais". Segundo o autor, "o Estado brasileiro desperdiça grande quantidade de regulamentos, normas, comandos e diretivas, dos quais enorme contingente populacional sequer se preocupa em tomar conhecimento, e ainda menos usar ou usufruir". Cf. Wanderley Guilherme dos Santos, "Fronteira do Estado Mínimo - Indicações sobre o Híbrido Institucional Brasileiro", in *Rezões da Desordem*, Rio de Janeiro, Rocco, pp. 100-4.

22 Como afirma Wanderley Guilherme dos Santos, "a ineficiência de comportamentos segundo normas provoca a deterioração da credibilidade nas próprias normas, isto é, um número cada vez maior de pessoas passa a duvidar de que o comportamento alheio se pautará pelas regras conhecidas. Ao contrário, a expectativa crescente é a de que os demais não obedecerão às normas consagradas, embora se desconheça o padrão de conduta a ser esperado. A crescente certeza na ineficiência das normas gerais como determinante da conduta individual, associada à ignorância sobre os comportamentos possíveis, instaura a dinâmica de uma descrença e desconfiança generalizada, abarcando, inclusive, pessoas e instituições cuja destinação é a preservação das normas (polícia, Judiciário). A erosão das normas favorece a desconfiança que em breve se faz acompanhar do temor da convivência social. Os laços de solidariedade se diluem e os indivíduos voltam-se para si próprios, recusando-se ao convívio social. O privado se sobrepõe ao público". *Idem*, *ibidem*, pp. 108-9.