GOVERNABILIDADE E REVISÃO CONSTITUCIONAL
(Ensáio sobre a (in)governabilidade brasileira especialmente em vista da Constituição de 1988)

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO

1. Às vésperas de uma revisão constitucional, não descabe a pergunta: em que a Constituição vigente contribui, positiva ou negativamente, para a governabilidade do País?

Obviamente a resposta a essa indagação redunda nalgumas conclusões úteis, se não para a própria revisão, pelo menos para um posicionamento crítico em face dela. Com efeito, visando o necessário, o alvo fornece pontos de referência para que se mensure a relevância do obtido.

Propositalmente, este estudo não se preocupa em dimensionar o possível, em função do quadro parlamentar existente. Sem dúvida, a esfera do possível é, por excelência, a dimensão em que se exerce o senso do político. Mas nem sempre o possível é suficiente ou satisfatório, e, se alcançá-lo satisfaz as consciências individuais, não resolve, muitas vezes, os problemas coletivos.

1. *A equação de governabilidade*

2. Mas o que é governabilidade?

Convém, no preâmbulo deste trabalho, precisar em que sentido se usa o termo. Realmente vem ele sendo empregado de modo vago, como uma fórmula na moda. Entretanto, tem ele um sentido definido na ciência social contemporânea.

Pode-se dizer que esse termo exprime a possibilidade de um *Estado determinado* alcançar os objetivos próprios num quadro político, econômico e social concreto. Ou, noutros termos, *a capacidade de o Governo conduzir a máquina estatal, e, por meio dela a sociedade, no sentido de objetivos colimados não em tese mas num quadro histórico, determinado, concreto.*

Assim, a governabilidade é condicionada, por um lado, pelas peculiaridades da sociedade governada, ou seja, como expressão integrada de muitos fatores, o seu *nível de desenvolvimento*, no qual se exprimem interligados a condição do povo, o estágio da atividade econômica; por outro, pelo grau de ambição que marca esses *obje-*

tivos exatamente em relação ao referido estágio de desenvolvimento; e, evidentemente, do *agenciamento do próprio governo,* como centro diretivo e controlador do referido Estado.

Numa analogia — imperfeita como todas, mas expressiva —, a governabilidade de um Estado se assemelha à de um veículo. Este depende das características de seu motor, de sua suspensão, de seus freios e sistema de direção, etc. Contudo, estes elementos não permitem a dirigibilidade em qualquer tipo de estrada ou pista, nem independentemente da finalidade para a qual foi construído e sem um mínimo de capacidade por parte do condutor.

De fato, quem dirige, ou dirigiu um automóvel, sabe que pode perder a governabilidade, ou por motivos externos ao veículo e ao condutor: o estado da pista, água ou gelo sobre ela; ou por motivos peculiares ao próprio veículo e ao seu motorista.

Da mesma forma, a governabilidade de um país depende, por um lado, das condições político-econômico-sociais que o mesmo apresenta num determinado momento (condições essas que podem, ou não, resultar de mau governo) (fatores particulares); por outro, da adequação da máquina governamental (sua capacidade, inclusive o estilo de seus governantes, e recursos disponíveis) aos objetivos almejados.

Por isto se vê, facilmente, que a governabilidade é relativa, não absoluta, e resulta da inter-relação entre elementos exteriores (as referidas condições político, econômico-sociais) e elementos interiores (a máquina e o homem que a dirige).

A governabilidade, portanto, importa numa equação de múltiplas variáveis.

3. Têm-se multiplicado nos últimos anos as referências à *crise de governabilidade,* ou mais diretamente à ingovernabilidade dos Estados contemporâneos. Registrem-se as de Habermas,[1] de Huntington[2] e de Baldassarre.[3]

É verdade que algumas procedem da necessidade dos pensadores marxistas de anteciparem a crise terminal do capitalismo. Entretanto, não são despropositadas, ao contrário, várias das observações que registram. Especialmente, a de que essa ingovernabilidade reflete uma *crise de sobrecarga.*

Esta crise, em síntese, resultaria do fato de o Estado, hoje, assumir tarefas e mais tarefas que reclamam vultosos recursos, recursos estes que a sociedade lhe recusa, ou não tem condições de lhe fornecer: a crise fiscal.

4. Tal crise ademais se agravaria dada a inaptidão da máquina governamental para dar conta, adequadamente, de todas essas tarefas, *crise (político-)institucional.*

É o registro dos constitucionalistas que apontam ser a organização governamental dos Estados contemporâneos ainda baseada na "separação dos poderes". Esta seria inadequada para um poder que pretenda exercer uma atuação positiva, pois imaginada para um poder cuja missão não iria além de manter a ordem pública e assegurar a independência do Estado.

Deste descompasso resultaria não só a dificuldade de essa máquina dar conta a tempo e à hora dessas tarefas, mas ensejaria uma autocracia do Executivo.

[1] Cf. Juergen Habermas, Raison et Légitimité — *Problèmes de Légitimation dans le Capitalisme Avancé* —, trad. francesa, Paris, Payot, 1978

[2] Samuel P. Huntington, em M. Crozier, S.P. Huntington e J. Watanuki, *La crisi della Democrazia — Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale,* trad. italiana, Milão, Franco Angeli, 1977.

[3] Antonio Baldassarre, "Lo Stato sociale: Una formula in evoluzione", em *Critica allo Stato Sociale,* obra coletiva dirigida pelo mesmo, Laterza, Roma, 1982, p. 25 e s.

5. Estreitamente ligada à crise institucional, ocorreria outra, relativa à inadequação do modelo democrático-representativo: *crise do modelo* (político). E tudo isto poderia vir a abalar o próprio consenso democrático, *gerando uma crise de legitimidade.*

Esta já padece intrinsecamente da contradição decorrente da adoção do modelo representativo, mais próximo da aristocracia ou da oligarquia do que propriamente da democracia etimológica. Não lhe melhora o prestígio a ineficiência do governo que não logra atender às reivindicações populares.

6. E não é preciso lembrar que essas três crises — a de sobrecarga, a de governo, a do modelo — interagem, agravando-se. Daí o fato de que a sua síntese — a *crise de governabilidade* — tende naturalmente a acentuar-se.

7. Parece notório passar o Brasil por uma crise de governabilidade. O Estado não dá conta das tarefas que lhe incumbem, a máquina governamental se revela falha, ineficiente e corrupta, ao mesmo tempo que a democracia aparece viciada pela insinceridade e olhada com descrédito.

A crise brasileira envolve, pois, os três aspectos acima salientados: é uma crise de sobrecarga, conjugada com uma crise institucional, as quais se combinam com uma crise do modelo, a qual por sua vez muito ajuda a agravar as duas outras, tornando iminente uma quarta crise: a de legimidade.

Manda a Justiça não se atribua à Constituição de 1988 toda a responsabilidade pela ingovernabilidade do País. Muitos dos fatores que para tanto contribuem a ela são anteriores, e não poucos parecem endêmicos no País. Entretanto, ela em nada atenua a crise de governabilidade, ao contrário, muito contribui para exacerbá-la.

2. *A Constituição de 1988 e a ingovernabilidade brasileira*

a) Quanto à crise de sobrecarga

8. O Estado brasileiro não dá conta das tarefas que assume. Esta constatação certamente não será recusada por qualquer observador de nossa realidade. Ele, por exemplo, não assegura a ordem pública — veja-se a insegurança das cidades —, não propicia educação para todos — veja-se a percentagem de analfabetos —, nem oferece proteção à saúde é a seguridade social. Etc., etc.

E isto é justificado, em primeiro lugar, pela falta de recursos suficientes. A *grosso modo*, registram os economistas que, para atingir o *atual* nível de atendimento às tarefas assumidas, o Estado brasileiro consome 33% do PIB.[4]

Está aí, claramente, o quadro descritivo de uma crise de sobrecarga, que sempre se reflete numa crise fiscal.

[4] Dados mencionados no Simpósio Internacional sobre a Reforma Fiscal, realizado em São Paulo, entre 6 e 10 de setembro p.p., sob a direção do Prof. Antônio Delfim Neto, com a participação, dentre outros, de James Buchanan, Vito Tanzi, Arnold C. Haberger, Richard M. Bird, Anwar Shah, Mahesh C. Purohit, do estrangeiro, e dos economistas brasileiros Roberto Campos, Oscar Dias Corrêa, Affonso Celso Pastore, Francisco Dornelles, Mário Henrique Simonsen, Maílson da Nóbrega, João Paulo dos Reis Velloso, Celso Martone, etc.

9. Faltam recursos para o Estado (aqui englobando suas três projeções: a União, os Estados-membros e os Municípios) cumprir as tarefas que a Constituição lhe atribui. Por que faltam eles?

Duas razões são óbvias e sempre avançadas nas discussões.

Uma explicação é a má arrecadação dos tributos. É a sonegação, de uma parte, a ineficiência, de outra, ambas em conúbio com a corrupção. Passiva dos arrecadores, ativa dos contribuintes.

Outra é a inadequação do próprio sistema tributário, cuja estruturação não se coaduna com as exigências do Tesouro: a crise fiscal. Mas o nível de tributação não pode ser elevado além de um limite tolerável pela sociedade.

Ora, segundo os economistas, em países no estágio de desenvolvimento atingido pelo Brasil, esse nível não pode ultrapassar 24 ou 25% do PIB.[5]

Mas há uma terceira razão, raramente enfrentada.

10. É esta a indagação sobre se tudo o que é atribuído ao Estado pela Constituição Pátria é realmente tarefa de Estado? Ou, noutros termos, tudo isso deve, no atual estágio de desenvolvimento do Brasil, ser assumido pelo Estado?

Claro está que neste ponto se insinua uma controvérsia ideológica sobre o que é tarefa do Estado, e o que não é, questão sobre a qual os liberais, de um lado, e os socialistas, de outro, jamais chegarão a um acordo.

Mas esta controvérsia tem de ser enfrentada conscientemente num momento de estruturação constitucional. Não pode ser omitida, pois ela vai afetar todos os sistemas e subsistemas da Carta Magna. E reclama, na prática, uma conciliação de posições.

11. Parece pacífico ser tarefa do Estado manter a ordem pública e salvaguardar a própria independência. Igualmente ministrar justiça.

Este mínimo já é bastante custoso. Importa ele numa *polícia* e em forças armadas em número suficiente, bem como adequadamente equipadas e treinadas, mesmo sem o equipamento sofisticado próprio às grandes potências.

Não dispensa uma diplomacia, assim como cortes de justiça, também em número suficiente, e com todos os serviços auxiliares necessários. E a tudo isto há de corresponder uma administração apta a recolher e gerir os bens e recursos públicos.

Tal mínimo é o que atribuía ao Estado o constitucionalismo clássico — o modelo 1789 — que as revoluções liberais espalharam pelo mundo.

12. Por motivos que são de sobejo conhecidos — ligados à chamada *questão social* e à difusão do socialismo e do cristianismo social — um novo modelo veio a impor-se a partir da Constituição Alemã de 11 de agosto de 1919. Na verdade, este importa na passagem do Estado-guardião (apenas preocupado com a ordem) para o Estado de Bem-Estar — Estado social (atento para vida digna de todos os homens).

De qualquer modo, claro está que para desincumbir-se dessas tarefas, teve o Estado de desenvolver serviços públicos em correspondência com tais encargos. Isto aumentou, e de muito, a máquina burocrática e também o dispêndio público. Em troca, restabeleceu-se a paz social ameaçada.

Esse modelo foi adotado no Brasil em 1934 e desde então pertence ao direito brasileiro.

13. Foi ele, todavia, exacerbado, no plano internacional como no nacional, depois disso.

[5] *Idem.*

Por um lado, para tanto contribuiu o exemplo do *New Deal* a enfatizar a libertação da necessidade — *freedom from want.*[6]

A isto se aliou o nacionalismo à mexicana e o exemplo da economia de guerra, bem como o exemplo dos totalitarismos, sempre a estimular a expansão do Estado.

Acrescente-se um problema de ênfase. Weimar nitidamente conferia ao Estado um papel subsidiário. Em princípio cabia-lhe zelar pelo atendimento de certos mínimos considerados essenciais à vida digna, e não desincumbir-se ele próprio de instaurá-la. Documentos mais recentes, como a Constituição de 1988, já puseram essas tarefas como obrigações diretas do Estado, reflexo de outros tantos direitos individuais.

14. A amplitude do campo de atuação do Estado, no plano social, é patente na Constituição em vigor. Esta dele exige a satisfação de todas as incumbências que este já assumia sob as anteriores e ainda lhe impõe novas.

Assim, logo no art. 3º reclama que construa "uma sociedade livre, justa e solidária", garanta "o desenvolvimento nacional", erradique "a pobreza e a marginalização" bem como reduza "as desigualdades sociais e regionais" e, também, promova "o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade" e "quaisquer outras formas de discriminação" (sic). Adiante, no art. 21, além de lhe atribuir a segurança interna e externa, a diplomacia e outras incumbências clássicas, obriga-lhe a promover a "defesa permanente contra as calamidades públicas", a gerenciar os "recursos hídricos", a direcionar "o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Mais adiante, no art. 23, a ele impõe "cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências, proteger os "bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos", "impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural", "proporcionar meios de acesso à cultura, educação e ciência", "proteger o meio ambiente e combater a poluição", "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Por sua vez, no Título VIII, referente à Ordem Social, atribui-lhe assegurar a seguridade social, ou seja, os "direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (art. 194), com todas as suas ramificações. Também, satisfazer à educação (art. 205), à cultura (art. 215), ao desporto, (art. 217), preservar o "meio ambiente" (art. 225), proteger "especialmente" a criança e o adolescente (art. 227), o idoso (art. 230), e os índios (art. 231). Etc.

Muito disso — é verdade — já era feito pelo Estado, ainda que não constasse da Constituição. Entretanto, a constitucionalização dessas tarefas, ligada à caracterização dessas incumbências como *"direitos"* do indivíduo deu outra importância à questão. De fato, o que era auxílio passou a ser obrigação. E em tese sancionável pela ação de inconstitucionalidade por omissão, se não pelo mandado de injunção.

Fácil é avaliar o peso de todos esses encargos, ainda mais considerada a deficiente *performance* do serviço público em sua atuação habitual.

[6] Uma das quatro liberdades, conforme o famoso discurso de Franklin Roosevelt, proferido em 7 de janeiro de 1941: *"Freedom of speech and expression"; "freedom to worship God in his own way"; "freedom from want"* e *"freedom from fear"*. E nele se explicita ser essa liberdade "as conquistas econômicas que asseguram a cada nação uma vida pacífica e saudável para seus habitantes, em toda parte do mundo" (*"economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants everywhere in the world"*).

15. Acrescente-se a isto o fato de que a Constituição atual, embora no art. 174 não defira ao Estado, no plano econômico, senão um papel de agente normativo e fiscalizador, na realidade lhe reserve o monopólio da pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, a importação e exportação dos produtos e derivados básicos das atividades acima mencionadas, o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem, a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, monopólios estes que incluem "os riscos e resultados" (art. 177). E mais, reserva aos Estados-membros ou empresas estatais, a exploração dos serviços locais de gás canalizado (art. 25 § 2º). Além de reclamar que explore a União, diretamente ou mediante concessão a empresa sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos e de telecomunicações em geral (art. 21, XI), afora lhe permitir explorar diretamente os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, os portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, XII).

16. Pode-se inferir que, mesmo pondo-se de lado a ineficiência e o número excessivo de servidores com que arca o Estado brasileiro, por força de um nepotismo arraigado na nossa cultura, e a corrupção que sempre encarece tudo aquilo de que cuida o Estado, sofra este de uma pesada sobrecarga. E careça, por maiores que sejam os recursos postos à sua disposição, de meios para desincumbir-se, não bem, mas adequadamente, de tantas tarefas.

b) Quanto à crise institucional

17. Se o Estado brasileiro não dá conta das tarefas que assume, isto não resulta apenas do excesso de atribuições que lhe são cometidas, mas igualmente da inadequação de seu agenciamento.

É este um problema de ordem estrutural, pois se inscreve no próprio modelo institucional adotado. Na verdade, esse elemento é o inadequado agenciamento dos órgãos de Poder. (A ele, sem esquecer que não é o único elemento desse tipo, se volta a atenção deste trabalho.)

Rege ainda a organização governamental brasileira o bicentenário do princípio da "separação dos poderes". Mais: a Constituição em vigor o tornou intocável, incluindo-o entre os pontos que não podem ser abolidos mesmo por emenda constitucional (art. 60, § 4º, III). E, apesar de entorses que tolera, como as medidas provisórias, sob a sua forma mais pura. De fato, o presidencialismo que adota — agora confirmado pelo plebiscito — não passa da institucionalização da "separação dos poderes".

Ora, se a fórmula de Montesquieu chegou a ser considerada como um dogma de organização governamental (Declaração de 1789, art. 16) e tem incontestáveis méritos, ela não se coaduna com as exigências do Poder num Estado social.

18. A "separação dos poderes", com efeito, ajusta-se ao Estado-guardião, não serve para o Estado de Bem-Estar. Realmente, ela pressupõe um Estado que se contenta com manter a ordem, deixando a cada indivíduo, por sua conta e risco, a busca do bem-estar.

A este modelo ela se adapta perfeitamente. Um Poder — o Legislativo — estabelece a lei — as regras fundamentais de convivência — que limitam a liberdade. Outro, o Executivo, garante a paz, acompanha a execução da lei, ou a impõe, portando o gládio da imagem tradicional. O último, o Judiciário, julga os conflitos entre particulares, pune as infrações, como a voz da lei. Nesse quadro, respeitando a lei, portanto os direitos alheios, cada um que cuide si, competindo no mercado, para gozar da felicidade almejada por todos.

Ora, enquanto prevaleceu essa visão relativa à missão do Estado, a "separação de poderes" prestou bons serviços, produziu bons frutos.

19. Esse modelo, todavia, deixou de fazê-lo, quando o Estado assumiu novas tarefas, depois da Primeira Guerra, preocupando-se em assegurar a todos o bem-estar.

Esta nova missão exige do Estado um papel radicalmente diferente do que desempenhava anteriormente. Era o Poder um freio que detinha os excessos individuais e se limitava a assegurar o *fairplay* da competição — papel, portanto, passivo, ou melhor, reativo; passa a ter ele uma função ativa, já que deve promover o desenvolvimento, garantir para todos o gozo de determinados bens e serviços que tem de produzir — é acelerador.

Para este novo papel a "separação de poderes" é inadequada.

Primeiro porque desequilibra os Poderes entre si. Com efeito, esse papel leva naturalmente ao avantajamento do Executivo em relação ao Legislativo. Na realidade prática, dos três Poderes é o Executivo que, por sua estrutura, pode assumir as tarefas de intervenção na economia, de promoção do desenvolvimento, de manutenção dos serviços exigidos pela educação, a saúde, a previdência, etc. A ele naturalmente se vinculam as empresas estatais. Só que a partir do momento em que ele as assume, deixa de ser "Executivo", torna-se Governo.

Isto, inclusive, supervaloriza o "Executivo". De fato, as tarefas que assume condensam a expectativa popular. Elas é que traduzem o que o cidadão espera do Estado. Conseqüentemente, para o Executivo-Governo é que se voltam todos os olhos, a ele se confiam todas as esperanças.

Tendo como função realizar a expectativa do povo, o soberano na democracia, fácil é imaginar que o Executivo também se tornou o soberano dentre os Poderes.

20. O mais grave, porém, está em que a promoção do bem-estar reclama uma interação contínua e estreita entre legiferação e administração. De fato, no Estado de Direito só a lei obriga e, por isso, a realização pelo Governo das tarefas positivas hoje atribuídas ao Estado não pode prescindir de leis — leis de impulsão, é certo, variáveis com a conjuntura, não leis de arbitragem, estáveis numa dada cultura.[7]

Comprovadamente, o Legislativo não dá conta a tempo e hora da elaboração dessas leis. Isto retarda providências, o que no mundo veloz da economia significa agravamentos e deterioração das condições. Ademais, a elaboração sigilosa que muitas dessas leis exigem para serem eficazes, é impossível quando centenas de pessoas

[7] V. a esse respeito meu livro *Do Processo Legislativo*, Saraiva, São Paulo, 2ª ed., 1984, p. 269 e s.

as debatem. Isto tem levado, pelo globo afora, o Executivo a assumir, aberta ou disfarçadamente, o papel de verdadeiro legislador. É ele a fonte da maioria das leis, seja pela quase monopolização da iniciativa, seja pelas formas de delegação (leis delegadas, decretos-leis, etc.).[8] Ora, isto significa concentração do Poder, negação da idéia de Montesquieu.

21. A Constituição de 1988 não encontrou o agenciamento adequado para as relações entre o Executivo e o Legislativo no Estado de Bem-Estar que consagra. Atribui àquele o papel de Governo e indubitavelmente lhe dá uma missão de estímulo e controle econômicos. Não lhe dá os meios para tanto, pois deixa à mercê do Legislativo as suas iniciativas que reclamam formalização legal.

Aboliu, por autoritários, o decurso de prazo e o decreto-lei. No lugar deste, introduziu as medidas provisórias que são fonte de profunda instabilidade jurídica, na medida em que combinam incerteza quanto ao aperfeiçoamento definitivo de suas normas com eficácia imediata dessas mesmas normas. Instabilidade que aumenta, eis que o Legislativo se omite freqüentemente, não as rejeitando, nem as aprovando, donde a prática da renovação de medida provisória.

Com isso e por isso, vê-se hoje o Executivo barganhar com parlamentares — em troca de favores e de concessão de verbas eleitoreiras — para obter a aprovação de seus projetos, inclusive do orçamento.

c) Quanto à crise do modelo democrático-representativo

22. Esta é a mais profunda das crises que vive o Estado contemporâneo em geral e o brasileiro em particular. Trata-se da crise da própria representação, portanto da democracia representativa, cujo modelo não atende aos reclamos da consciência política contemporânea.[9]

Numa síntese preliminar: é unânime o apego à democracia e só a democracia é tida por legítima, mas o sistema dito democrático o é pouco e a prática, quase nada.

Realmente, é crença universal e assente que ao povo pertence o poder e no seu interesse este deve ser desempenhado, quando por ele não o possa ser diretamente exercido.

Entretanto, o modelo representativo pelo qual se busca realizar a democracia é comprovadamente falho. Reconheça-se até, em honra de seus pais, como Sieyès, que estes o imaginaram para estabelecer o governo da minoria dos mais capazes — a *República,* na linguagem de Madison — e não a democracia —, para eles sempre e somente direta, à ateniense ou à Rousseau.

23. A idéia central e original da representação política é, como está n'*O Espírito da Leis,* dar aos mais capazes — os representantes — escolhidos pelo povo em geral (que para isso tem capacidade) o desempenho do Poder.[10] Nisto, há aristocracia, ja-

[8] Cf. *Do Processo Legislativo,* ob. cit., p. 133 e s.

[9] V. meu trabalho "A revisão da doutrina democrática", publicado no livro *Idéias para a nova Constituição brasileira,* Saraiva, São Paulo, 1987, p. 39 e s.

[10] No Espírito das Leis, livro XI, cap. VI, está a chave da concepção de representação política inerente à democracia moderna. Diz Montesquieu: "A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de debater os negócios (públicos). O povo não o é capaz disso, o que forma um dos grandes inconvenientes da democracia."

mais democracia, daí a conhecida e justificada invectiva de Rousseau contra o povo que é tão tolo que pensa ser livre porque periodicamente elege os seus senhores...[11]

Foi ela substituída pela tese de que o povo se governa por meio dos representantes que escolhe. Tais representantes se guiariam pelos interesses do povo, senão pelas diretrizes que o seu voto sinalizaria.

Amplo debate provoca esse posicionamento, não havendo tempo para discuti-lo, admita-se a tese como válida.

Mas é evidente que para a verdade da democracia avultam então as questões interdependentes do sistema eleitoral e do sistema partidário. São elas condicionantes da escolha popular e do direcionamento político desejado.

Nestes dois passos, a Constituição de 1988 é inadequada e contribui para a desmoralização da democracia.

24. No que toca ao sistema eleitoral, mantém ela como sistema de escolha dos deputados federais, estaduais e vereadores, o sistema de representação proporcional. Em defesa deste, invoca-se o mérito de propiciar a expressão das mais variadas correntes de pensamento.

Se isso é verdade, é preciso desde logo observar que o mais das vezes essas correntes são reflexo do personalismo de líderes que desejam ser donos de partido, e não de um corpo de idéias coerentes e significativas.

Por outro lado, são perfeitamente conhecidos os inconvenientes que suscita. Contribui para a multiplicação do número de partidos, donde resultam pelo menos dois malefícios. Um, o esfarinhamento da votação popular que impede surja do pleito, com nitidez, a vontade política do povo, portanto a sinalização das diretrizes de ação política desejadas. Outro, o esfarinhamento dos grupos parlamentares, com a dificuldade de sua aglutinação para a tomada das decisões necessárias, e particularmente para a aprovação das leis.

Ademais, produz um distanciamento entre o eleitor e o eleito, dada a amplidão das circunscrições eleitorais que enseja. E dificulta a escolha pelo eleitor dentre candidatos que desconhece pessoalmente. Sim, porque, contrariando o modelo teórico, mesmo na representação proporcional o eleitor escolhe levando em conta a pessoa, não o programa.

Nesse contexto, a corrupção eleitoral é favorecida, como favorecido é o poder econômico. Igualmente, cresce a influência dos meios audiovisuais de comunicação de massa. Com isto, avulta a força das paixões, em detrimento da razão, nas decisões de voto.

Não é de surpreender que nesse contexto as escolhas eleitorais não primem pelo acerto. E disso se ressintam as câmaras.

25. Igualmente, a eleição presidencial direta que formaliza a Constituição não atende ao desejável numa democracia.

Ela conduz inexoravelmente ao plebiscito entre dois demagogos, de que falava

Noutra passagem (livro II, cap. II), ele observa: "O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar qualquer parte de sua autoridade... Mas saberá ele conduzir um negócio (público) (*affaires*), conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos (as circunstâncias e as condições), tirar proveito deles? Não: ele não o saberá."

Nessas duas passagens se resume a doutrina representativa da democracia moderna.

[11] V. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livro III, cap. XV.

Afonso Arinos.[12] E talvez leve, como apontava esse jurista, à vitória daquele que "mais esperanças *privatistas* despertou nos indivíduos, classes e grupos".

Nesta eleição, crucial é a influência dos meios audiovisuais de comunicação de massa, que ostensiva ou discretamente são veículo do mais deslavado *marketing* político. A televisão é hoje o *kingmaker.*

E é também crucial o peso do dinheiro. Inclusive para o preparo dos ditos programas eleitorais "gratuitos"...

26. Acrescente-se a esses dois pontos em que a Constituição repete erros do passado, um que é de sua originalidade. Trata-se da destruição do partido político.

Realmente, se o partido oferece riscos para a democracia, parece impossível, no mundo contemporâneo, estabelecer uma democracia sem partidos. Ora, a Carta em vigor facilita a tal ponto a criação de partidos, ensejando tão grande multiplicação de seu número, que os desvalorizou totalmente.

Disto decorrem graves problemas políticos que hoje se registram a olho nu. Um é o da quase inviabilidade de uma coordenação política da atuação do Legislativo e do Executivo, quando representados no Congresso há pelo menos vinte grupos, sem coerência, nem disciplina ou fidelidade. Outro é o de extrair significação de eleições disputadas por mais de quarenta grupos, sem programa, nem homogeneidade.

27. Se a democracia ainda é para o brasileiro a fórmula política ideal, a que ele adere de cabeça e coração, forçoso é registrar o descrédito e a desmoralização que vota à classe política a opinião pública.

Esta, ao olhar os "políticos" como um todo, considera-os — permitam-me apontá-lo — corruptos e incapazes. Não confia neles, deles nada de bom espera e, em conseqüência, como já ocorreu num passado não muito longínquo, não erguerá um dedo para defendê-los, caso lhe pareça que a salvação pública assim será lograda.

Existe assim uma grave crise do modelo democrático-representativo que ainda não alcançou as raízes do sistema, ou seja, não rompeu a legitimidade, mas que poderá chegar até lá.

3. *A revisão de 1993 e sua amplitude*

28. Um mérito tem a Constituição em vigor: propicia, em razão do art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, a sua ampla revisão e isto por *quorum* igual ao que serviu para a sua aprovação: a maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

À vista do exposto, tal revisão é necessária. Mas não será suficiente se não se fizer em profundidade. Talvez o quadro político não o permita, já que algumas das mudanças ferem interesses solidamente entrincheirados. Isso será mais uma oportunidade perdida. E quiçá não haja outra tão cedo, pois quando as crises se agravam sem que se tenha a coragem de debelá-las, a sociedade sempre encontra o caminho da salvação, ainda que ao arrepio da Constituição.

29. Algumas sugestões não são descabidas no fecho deste trabalho, à guisa de diretrizes.

[12] Afonso Arinos de Mello Franco, no livro dele e de Raul Pilla, *Presidencialismo ou Parlamentarismo?*, José Olympio, Rio de Janeiro, 1958, p. XXIII.

30. Quanto à *crise de sobrecarga,* o bom senso reclama, por um lado, separar o que é e o que não é missão do Estado.

Aqui vale desde logo recordar o velho princípio de subsidiariedade que o tratado de Maastricht pôs em nova evidência. Somente cabe ao Estado fazer aquilo que não possa ser feito, ou não possa ser feito de modo adequado, pelo indivíduo e pelos grupos sociais. Igualmente não se deve fazer em nível mais alto o que puder ser feito em nível mais baixo, o que vale em relação ao cidadão, à família e às organizações intermediárias.

Isto é válido quer no plano econômico, quer no plano social.

Neste último, num país de contrastes e de miséria como o Brasil deve-se até abrir um campo razoável para uma atuação assistencial do Estado, mas onde não possa isso ser realizado pela comunidade, sozinha ou, mesmo, amparada por recursos públicos.

Mas obviamente essa atuação estatal deve ser seletiva. Não se recuse ao Estado amparar a cultura, o desporto, o lazer, contudo, sendo limitados os seus recursos, depois de atendidos adequadamente o campo essencial: educação, proteção à saúde... É imprescindível, portanto, o estabelecimento de prioridades.

31. Quanto à *crise institucional,* impõe-se estabelecer melhor o papel dos poderes Executivo e Legislativo. Dar ao primeiro o caráter declarado de Governo, e, ao segundo, mais pronunciadamente o de controlador do Governo.

Isto passa por um reentrosamento de ambos no que tange ao estabelecimento da lei. Ou por procedimentos que dinamizem a legiferação e evitem a postergação das decisões. Ou pela previsão de instrumento normativo que possibilite a definição da impulsão governamental, sem as exigências formais necessárias a uma lei relativa a pontos fundamentais da organização política, econômica ou social. Ou, à francesa, pela distinção entre um campo da lei e outro de regulamentação autônoma.

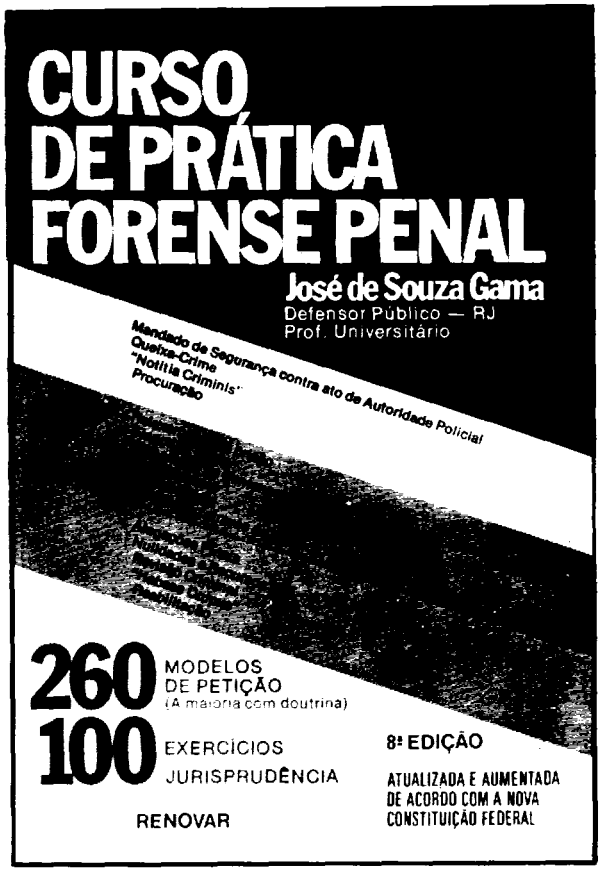
32. Quanto à *crise do modelo,* convém estabelecer um sistema eleitoral que aproxime eleitorado e candidatos, representados e representante. Isto passa pela adoção de u'a modalidade de voto distrital.

Paralelamente, cumpre adotar um sistema de financiamento eleitoral que não seja hipócrita mas realista, propiciando-se a fiscalização dos gastos e conseqüentemente a limitação da influência do poder econômico nas eleições.

Também é necessário diminuir o número de partidos, por meio de exigência de representatividade mínima. E fortalecê-los pela disciplina, em proveito de sua coerência e da valorização de seu programa.

Os meios de comunicação de massa, mormente a televisão, deverão ser direcionados ao preparo, à informação, à formação do eleitorado e não à propaganda e ao *marketing* por meio da exploração das paixões. Seu papel principal há de ser o de propiciar o debate contraditório entre partidos e candidatos.

33. É muito, querer tudo isso da revisão. Sem dúvida o é em face da realidade política. Mas é o necessário. Realizar o mínimo possível não será suficiente, será um paliativo que não solucionará a crise brasileira.



CURSO DE PRÁTICA FORENSE PENAL

José de Souza Gama

Esta obra, tem como objetivos básicos: facilitar o ensino e aprendizagem e prática, usando o método "Aprenda fazendo". Os exercícios são criativos, variados, estimulantes e a maior parte já foi testada em sala de aula, com excelente resultado. A obra, segue rigorosamente, a ordem estabelecida no vigente Código de Processo Penal.

Ref. 0026 — Cartonado. 908 págs. Form. 16x23