A REFORMA DO ESTADO

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO*

1. Convém, preliminarmente, circunscrever o âmbito deste estudo. Não vai ele abordar os problemas brasileiros, em geral, mas apenas aqueles relativos à organização política. Reitera, sem dúvida, alguns pontos e aspectos sobre os quais já me aprofundei, particularmente no livro *Constituição e Governabilidade* (Saraiva, São Paulo, 1995).

É certo que os problemas sociais e econômicos do Brasil são de grande relevância para o futuro e consistem no problema de fundo. Mas a questão da *institucionalização do poder* é igualmente importante, embora aspecto de forma, porque dela depende, numa larga medida, a solução ou pelo menos o equacionamento de soluções para aqueles problemas. De fato, se a máquina não funciona bem, dificilmente o resultado de seu trabalho é bom.

I. *A Constituição*

2. O tema selecionado põe desde logo em foco a questão da Constituição.

A Lei Magna em vigor foi editada em meio a grandes esperanças que logo se frustraram. Disso é testemunha o fato de que a ela se atribui nada mais nada menos que a ingovernabilidade do país. Com a conseqüente discussão das alterações que devem, ou não devem, nela ser feitas, e as sucessivas tentativas de revê-la, ou emendá-la, emanadas dos governos que se sucedem.

O ponto, aqui, todavia, não é discutir os acertos ou desacertos substanciais que nela estão presentes, nem criticar os seus vícios de forma. É apontar um aspecto que precede a esses todos, qual seja o da *função* da Constituição.

A Carta de 1988 é expressão da concepção conhecida como *constituição-dirigente*, para usar da expressão de Canotilho que divulgou esse modelo em língua portuguesa.

* Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Doutor em Direito pela Universidade de Paris. Professor Visitante da Universidade de Aix-en-Provence (França). Conselheiro da Associação Internacional de Direito Constitucional. Presidente do Instituto Pimenta Bueno — Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

Trata-se de fazer da constituição uma lei substancial que contenha um programa — subentenda-se, de profundas transformações econômicas e sociais — o qual será imposto compulsoriamente aos governos com base nela investidos no poder. Para tanto, as promessas da constituição (normas programáticas) poderão ter sua implementação exigida por via judicial (ação de inconstitucionalidade por omissão, mandado de injunção).

Rompe essa postura com o posicionamento clássico de que a constituição deve ser uma *organização limitativa do poder*. Ou seja, há de estruturar o poder e seu exercício, traçar-lhe os limites (essencialmente pelo registro de direitos fundamentais intocáveis). Mas essa constituição não predetermina a atuação dos governos futuros, não lhes prende a uma determinada política. E, como a história revela, tanto enseja governos de direita, como de esquerda.

É o desiderato de estabelecer uma constituição-dirigente que levou a Lei Magna de 1988 a estender a praticamente tudo o seu alcance, não havendo matéria considerada indigna de sua consideração. E, mais, fixando metas e programas, fazendo promessas desejáveis, mas irrealistas.

A breve experiência dessa Constituição, como a de sua inspiradora a Constituição portuguesa, na versão 1976, mostram o insucesso do modelo. Recomendam, por isso, se volte ao molde clássico: o da *constituição-garantia*. Ou seja, a uma constituição que se preocupe com o essencial, a organização do poder, a limitação do poder, compreendendo-se neste último ponto não apenas a limitação do poder político, mas igualmente a dos poderes sociais e econômicos. Inclusive porque as linhas mestras da ordem social e econômica são outras tantas limitações do poder político.

Na verdade, sem dizê-lo, a reforma em curso não visa senão a atenuar o caráter dirigente da Constituição. A *desconstitucionalização* não passa da retirada da constituição de parte do que, não sendo fundamental para a estrutura do poder ou sua limitação, nela está enxertado. Mas é tímida a proposta governamental, é preciso ir bem mais longe.

II. *A função do Estado*

3. É evidente que uma desconstitucionalização pressupõe a definição do papel do Estado em relação à sociedade e aos indivíduos. Obviamente, o não-constitucional é o que não concerne ao essencial nessas relações. Ora, isto depende da concepção que se faz da função do Estado.

O assunto provoca polêmicas de ordem filosófica, que neste passo têm de ficar de fora. Pragmaticamente, entre a posição totalitária — impossível e opressiva — e a posição minimalista — utópica e impiedosa — insinua-se a posição possível: um Estado que desempenhe as tarefas mínimas, indispensáveis, para a sobrevivência da comunidade — segurança externa e interna, justiça — e que assuma, eventualmente, outras, subsidiárias, conforme a conjuntura. Quer dizer, essas outras tarefas serão assumidas pelo Estado quando não puderem ser desempenhadas por grupo social menor, ou deixadas ao indivíduo.

A digressão justifica-se exatamente pelo fato de que a Constituição de 1988

reflete uma concepção muito difundida em nossa sociedade — a de que o Estado é um ente benfazejo e todo-poderoso que há de cuidar da vida de todos e de cada um, assegurando-lhes o bem-estar.

Ora, isto sobrecarrega o Estado com tarefas dispensáveis, com incumbências que por outros entes seriam mais bem desempenhadas. Basta um exame superficial do texto constitucional vigente, para encontrar disso exemplos abundantes. Tal sobrecarga não só dificulta que as tarefas essenciais sejam realizadas adequadamente, como redunda na insuficiência de recursos — a crise "fiscal" — num Estado que já taxa de modo pesado as atividades privadas.

Lamentavelmente, o governo Fernando Henrique, que se dispõe a enfrentar a crise fiscal aumentando tributos, parece fechar os olhos para uma de suas causas — talvez a principal — a *sobrecarga* do Estado. Entretanto, aumentar a arrecadação sem diminuir a estendida gama de atividades estatais é como verter água num saco sem fundo.

III. *A forma do Estado*

4. Aqui se coloca — na terminologia do jurista — a questão da federação brasileira.

Ao contrário de outras experiências em que o Estado federal resultou de uma *agregação* de unidades anteriormente independentes — Estados Unidos, Alemanha, Suíça, — no Brasil ele derivou de uma *segregação*, isto é, de uma acentuação da descentralização. Assim, jamais houve aqui um pacto federativo, se a palavra pacto tem algum significado próprio.

Na realidade, havia durante o Império a reivindicação de uma descentralização mais aprofundada do que a que resultava da Carta de 1824, mesmo com o Ato Adicional de 1834, uma descentralização que resultasse numa verdadeira *autonomia* das entidades regionais. Autonomia, que significasse real autogoverno, portanto, repartição de competências e de recursos (tributos), segundo o modelo norte-americano. Foi isso que se decretou a 15 de novembro e que ratificou a Carta de 1891.

A implantação do federalismo no Brasil, todavia, significou a consagração de uma concepção demasiado rígida do mesmo, própria aos Estados Unidos, em que o Estado federal resultou de um pacto entre estados. De fato, tornaram-se dogmas do federalismo brasileiro a estrita igualdade dos estados quanto a competências e tributos, ao lado de sua igual representação no Senado. Isto independentemente do desenvolvimento da região, de suas condições econômicas e sociais, de seu número de habitantes etc., o que constitui uma contradição ao espírito do federalismo, que é a *unidade na diversidade*.

5. Ora, as unidades federativas brasileiras discrepavam, e ainda hoje discrepam entre si, extremamente quanto a todos esses aspectos. Punha-se então o problema do "federalismo assimétrico" — como hoje eruditamente se diz —, com que o direito constitucional brasileiro não soube lidar.

De fato, o constituinte de 1890-91 tomou por referência os estados mais desenvolvidos, ou pelo menos os que estavam em vias de modernizar-se. Deu, por isso,

a todos as competências que só estes, graças às suas condições de desenvolvimento, poderiam bem desempenhar. O resultado disto foi gerar e acentuar as disparidades regionais. Os estados em desenvolvimento entraram num processo que Myrdal e os economistas chamam — numa linguagem bárbara — de causação circular cumulativa. Exercendo adequadamente suas competências, criaram condições melhores para o desenvolvimento, e assim mais e melhor se desenvolveram. Outros, porém, entraram na causação circular negativa. Não dando conta de suas competências, não criaram condições melhores e, destarte, em vez de se desenvolverem, estagnaram ou regrediram.

A partir de 1930 — mas bem antes oficiosamente — a União entrou em campo para combater as desigualdades regionais, com o intento de propiciar o desenvolvimento dos menos desenvolvidos, ao mesmo tempo que procurava controlar a economia. Esta atuação evidentemente redundou num avanço da centralização. Tal fato é nítido na Constituição de 1934 — é o *federalismo cooperativo* — nem é preciso falar da Carta de 1937. Confirma-se na Constituição de 1946, sob a qual se acentua, com o qüinqüênio Juscelino, em que se institucionaliza a SUDENE. E atinge o paroxismo no período militar, durante o qual Buzaid, em conferência na ESG, chegou a falar num *federalismo de integração*, último passo antes do estabelecimento, ou melhor, do restabelecimento de um estado unitário descentralizado. Neste período, com efeito, o modelo é o estado menos desenvolvido, que necessitaria da tutela paternalista da União.

E, pondo-se, de lado o discurso, a Constituição de 1988 manteve um alto grau de centralização, concentrando na União enorme soma de poderes, embora haja reforçado os cofres estaduais e, sobretudo, municipais, mas, para piorar as coisas, ainda criou mais estados sem condições de auto-sustentação.

6. A reforma da federação brasileira é tarefa extremamente difícil, pois as distorções estão profundamente ancoradas na experiência e a visão igualitarista de nossa doutrina constitucional ainda o agrava.

Se quisermos um federalismo — e particularmente eu o quero — é preciso deixar os Estados, e estes aos Municípios, tudo o que eles puderem adequadamente realizar. É a aplicação do princípio da subsidiariedade. Isto leva a uma redistribuição de competências em grande profundidade. Mas o que os Estados, ou os Municípios, podem fazer depende do volume de recursos que alcançarão de acordo com o sistema tributário, quer dizer, de acordo com a repartição das fontes de renda tributária. Daí deriva quase um círculo vicioso.

Por outro lado, agrava-se o problema pelo fato das disparidades de desenvolvimento entre os estados. Este aspecto pode ser atenuado pelo sistema dos fundos de participação que deveriam aprovisionar de recursos os menos desenvolvidos, mas que tem ensejado distorções graves, além de estabelecer o comando da União sobre as entidades federativas, que, todas, hoje dela dependem.

Por tudo isto, não há dúvida de que se impõe uma revisão da federação brasileira, mas esta não se realizará sem o abandono de falsos dogmas.

Cumpre, depois de reduzir a carga do estado brasileiro, dividir as tarefas entre União, estados e municípios. A primeira não deveria ficar senão com as tarefas referentes à independência e segurança nacionais, afora exercer um papel de coordenação e orientação da vida nacional, particularmente no que tange ao estímulo e

controle do desenvolvimento nacional, em todos os planos — seria uma espécie de orientador e supervisor — os estados deveriam ficar com a implementação das políticas daí decorrentes, adaptadas às peculiaridades regionais; enquanto os municípios cuidariam da adaptação às circunstâncias locais. Com isto, pelo menos eliminar-se-ia a duplicação, às vezes a triplicação de serviços conducentes à mesma finalidade, evitar-se-ia a imposição do padrão Brasília, traria a execução para mais perto dos interessados, que assim — supõe-se — a controlariam melhor.

É evidente, todavia, que uma reforma dessa profundidade exigiria, num primeiro passo, o reconhecimento da assimetria dos estados entre si, dos municípios entre si. Tal reconhecimento importa em que a redistribuição de tarefas se faça desigualmente entre os estados, dando-se aos mais desenvolvidos, aos mais ou menos desenvolvidos e aos pouco desenvolvidos, as atribuições que podem bem exercer. Haveria, para tanto, por hipótese, três categorias de estados. Uma teria em mãos tudo o que se decidisse dever pertencer a essa esfera, mas precondição para pertencer a essa esfera seria ter condições, especialmente financeiras, de cumprir adequadamente todas essas tarefas. E assim por diante. As tarefas não cometidas aos estados de categoria B ou C ficariam em mãos da União, até que os referidos estados pudessem com elas arcar. Obviamente, isso também teria reflexos na autonomia política, reduzindo-se os que não puderem auto-sustentar-se a verdadeiros territórios sob administração federal.

Mas certamente tudo o que se disse passará por utópico, e, pior, por utopia de paulista.

IV. *A estruturação do poder*

7. A Constituição em vigor inscreve entre os seus pontos intocáveis a "separação dos Poderes". Rompe com ela, todavia, num ponto essencial, qual seja, admitir que o Executivo "legisle" por medidas provisórias. Na verdade, pouco mais toma dessa doutrina do que a distinção de três Poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário.

A autêntica doutrina da "separação dos Poderes" está superada — e quem o diz é um admirador de Montesquieu — porque não se adapta ao papel assumido pelo Estado contemporâneo. Ela é perfeita para o Estado liberal que se contenta com assegurar a ordem, definida nas leis — obra do Legislativo, executando-as pela força se preciso for — tarefa do Executivo —, sob o crivo do juiz (isto é, do Judiciário). Nela os Poderes se harmonizam e se equilibram, atuando de concerto.

Mas, a partir do momento em que se deu ao Estado um papel mais ambicioso, levando-o a intervir no domínio econômico e no social, para dar o bem-estar a todos, ela se revelou, como se revela inadequada. Essa intervenção, conquanto deva ser balizada pelas leis, exige uma ação pronta, às vezes puntual, bem como uma atividade positiva no plano da criação e da distribuição da riqueza, que somente pode ser assumida pelo Executivo. Este, por isso, ainda mais que tende a ser, na democracia contemporânea, ou o eleito do povo (no presidencialismo) ou a cúpula da maioria parlamentar (no parlamentarismo), torna-se o poder preponderante dentre os demais.

E com uma preponderância que tende a esmagar os outros, particularmente o Legislativo. É a chamada hipertrofia do Poder Executivo, fenômeno mundial.

Esse fenômeno é irreversível. Transforma o Executivo no Governo, como a doutrina o reconhece e algumas constituições já o fazem. Para restabelecer o equilíbrio, seria preciso, primeiro, fazer reverter ao anterior o papel do Estado, o que não parece aceitável para a opinião. Baldado é, nesse quadro, reforçar o Legislativo, pois a este faltarão condições para desempenhar um papel positivo. É o que se vê no Brasil atual, em que o Legislativo, fortalecido pela Constituição, não desempenha as suas tarefas e principalmente a que lhe justifica o nome. Recusa-se ele a legislar e mesmo a aprovar as medidas provisórias, hoje o modo comum de legiferação, que permanecem provisórias por meses e meses.

O Estado contemporâneo reclama uma nova "separação dos Poderes". Ou seja, se a idéia de dividir o exercício do Poder entre órgãos independentes — idéia que já vem da república romana — continua válida como receita política, a base dessa divisão não pode ser a do tempo do *Espírito das Leis*. Há quem a tenha sugerido, como Karl Loewenstein. Ou Constituição que a esboce, como a Francesa de 1958, inspirada por De Gaulle.

8. Mesmo que se conserve a tripartição habitual, é necessário reencarar a missão de cada um dos Poderes, em particular no quadro brasileiro.

O Presidente da República, eleito diretamente pelo povo — e como mudar isso depois das "diretas, já", e da rejeição do parlamentarismo no malfadado plebiscito? — é quem recebe do povo a tarefa de dirigir o país, liderando a comunidade, orientando a política da nação, zelando pelo bem comum. Há de ter, por isso, um verdadeiro *poder "governamental"*. Quer dizer, o poder necessário para cumprir a sua missão.

Entretanto, não se pode descurar de prevenir o abuso — lembrai Montesquieu, "quem detém poder, vai até encontrar limites". Por isso — recorde-se idéia que muitos já apontaram, embora com matizes diferentes —, convém que esse poder governamental ele o partilhe com um gabinete, no sentido de um ministério dele relativamente independente. Um ministério presidido por um Primeiro-Ministro, nomeado pelo Presidente da República, podendo, entretanto, ser afastado do Poder se não tiver, ou quando não mais tiver, o apoio parlamentar indispensável.

Esse gabinete, ademais, servirá de liame entre o Presidente da República — ao qual cabem as grandes linhas da atuação governamental — e o Parlamento, que desempenhará sobretudo uma função de controle político.

Repita-se: a idéia não é nova, outros já a propuseram com maior brilho, eu mesmo de há muito a defendo. Com ela, procuram-se evitar tanto os males do presidencialismo — a prepotência presidencial, em primeiro lugar — como os do parlamentarismo — a impotência dos gabinetes, a instabilidade governamental.

Será um presidencialismo de gabinete? Será um neoparlamentarismo? Pouco importa. Os franceses até hoje discutem se sua Constituição estabelece um parlamentarismo, um presidencialismo, ou um regime misto, e, nem por isso, o país deixa de ser governado por instituições estáveis e eficientes.

9. Desta Constituição tome-se também a solução do problema da elaboração

legislativa. Realmente, essa Constituição resolveu o problema do legislador que não legisla, sem cair numa ilimitada legiferação pelo Governo.

A solução decorre de duas regras simples.

A primeira é a distinção entre a matéria de lei e a matéria de regulamento. Aquela concerne tudo aquilo que define os fundamentos da vida política, social e econômica: sistema eleitoral, direito de família, propriedade, obrigações, sucessões etc. Lembre-se que esses fundamentos, salvo o primeiro referido, pouco mudam durante períodos longos: o Código Napoleão vai completar dois séculos; o Código Civil brasileiro sobrevive a cinco Leis Magnas... Essas matérias fundamentais somente podem ser disciplinadas por lei votada pelo Parlamento.

Mas, desde que não firam as normas constitucionais (às quais a jurisprudência do Conselho Constitucional equipara os princípios gerais de direito), as matérias remanescentes podem ser objeto de regulamentos autônomos. Isto é, são reguladas por atos do Governo. Assim, este normalmente tem os meios de fazer a política que prometeu, mormente a política econômica. Esta, com efeito, não reclama o mais das vezes a mudança dos fundamentos da economia, mas a sua adaptação a condições constantemente cambiantes.

E se houver abuso do poder regulamentar? Se o poder de controle — o Parlamento — assim o entender, tem em mãos a arma decisiva, a noção de desconfiança, podendo com ela derrubar o gabinete.

Por outro lado, quando é necessária uma nova lei, o Governo envia o projeto ao Parlamento. Entretanto, pode ele determinar a inclusão do projeto na ordem do dia das deliberações, e assim obter que o legislador se pronuncie, sem tergiversações.

Ademais, a Constituição ainda admite a lei delegada.

Imitar, quanto mais copiar soluções estrangeiras, não costuma dar bons frutos. Contudo, vale nelas tomar inspiração.

10. Já se intuiu, do exposto, que o papel principal do "Legislativo" num Estado modernizado é o de controle político.

Mas para que esse controle seja legítimo, é preciso que o Parlamento seja composto sem distorções. Isto significa que, na eleição para a Câmara dos Deputados, cada cidadão tenha o mesmo peso, independentemente do Estado em que viva. Só assim haverá a verdadeira igualdade política, essencial à democracia — "*one man, one vote*".

Admita-se que no Senado cada estado tenha o mesmo peso. Entretanto, cabe restringir o Senado *Federal* a papel de órgão de controle federativo, e não fazer dele uma segunda câmara legislativa e política.

11. Quanto ao Judiciário, este precisa ser não só mais efetivo — o que é lugar comum — mas deve ser despolitizado.

O primeiro aspecto corresponde à realização da justiça nos casos concretos, que tende a ser demorada e por isso pouco efetiva. Essa delonga deriva do excesso de recursos e instâncias a que se sujeitam as demandas. Uma questão corriqueira qualquer pode passar por quatro níveis de decisão: juiz singular, tribunal de apelação, tribunal de recurso especial (STJ) e tribunal de recurso extraordinário (STF) (ainda que nestes dois últimos casos por meio de agravo de despacho denegatório). É óbvio que toda abreviação do processo reduz garantias, embora a existência de vários níveis

de revisão não assegure melhor qualidade da decisão. Poder-se-ia, destarte, simplificar o processo, reduzindo prazos, eliminando recursos, sem maior prejuízo para o valor justiça.

Reconheça-se que, a propósito deste primeiro aspecto, a ação direta de constitucionalidade (ressalvada a ausência de contraditório), com o *stare decisis* (que se pretende agora adotar em geral) já representa um progresso.

O segundo ponto é mais delicado e não tem sido, de modo geral, observado. A Constituição em vigor propiciou uma *judicialização da política*, no sentido de que, de mais em mais, decisões políticas são postas sob o crivo do Judiciário. É o que resulta de mandados de injunção, de ações de inconstitucionalidade, ou constitucionalidade, da ação de inconstitucionalidade por omissão, de ações civis públicas, de ações populares, de ações de impugnação de mandato etc. E a isto corresponde a nítida politização do Ministério Público, que goza das garantias do Judiciário, mas não sofre as limitações postas em relação a este quanto à atividade política. Esta judicialização da política reflete-se numa politização da justiça que facilmente se reconhece pela simples leitura dos jornais.

Ora, isto é muito mau para a Justiça, dita comum, que afeta a todos os indivíduos.

Para evitá-lo, talvez conviesse, por um lado, criar uma *justiça constitucional* nos moldes europeus, por outro uma *justiça de contas*, especializadas ambas. Com isto o eventual aspecto político de questões de ampla repercussão na opinião pública ficará em mãos de pessoas preparadas para tanto e especializadas no seu trato. Não nas mãos de juízes não raro inexpertos e inexperientes, bitolados na rotina das questões entre particulares, que olham problemas políticos como de mera aplicação da letra da lei. E que com o tempo — graças ao noticiário escandaloso dos jornais, rádios e tevês — passam a gozar dos prazeres da ribalta, politizando-se.

VI. *A formação do Poder*

12. Seria frustrada toda reforma do Estado brasileiro que não enfrentasse — e modificasse em profundidade — o processo político. E isso nos seus dois aspectos, o partidário e o eleitoral. Não há qualquer novidade nessa observação — ela é um lugar comum — de há muito conhecida. Entretanto, nada se faz de concreto para esse fim, mormente porque os interessados na manutenção do *statu quo* são os que têm o poder decisório.

O equacionamento do processo eleitoral e do sistema partidário que se interligam é fundamental para a democracia moderna, visto que deles é que provêm os representantes-governantes. Se esse processo e este sistema funcionam mal, disso se ressentirá o nível dos eleitos e conseqüentemente o funcionamento das instituições.

13. Hoje, parece óbvia a ligação entre eleição e democracia. Mas, para os gregos, como ainda para Montesquieu, a eleição era um instrumento aristocrático de escolha, sendo o sorteio o mecanismo democrático por excelência. Assim, quando o *Espírito das Leis* vincula a escolha dos representantes à sua eleição pelo

povo, está, *ipso facto*, presumindo a seleção dos "*melhores*", dos mais capazes. Portanto, a democracia representativa seria o governo dos mais capazes escolhidos por todos.

A experiência, todavia, mostra que não raro a eleição seleciona os piores, ou, melhor dizendo, os menos capazes. Por quê?

A razão principal disso é, sem dúvida, o eventual baixo nível de cultura política do eleitorado. Isto só se corrige a longo prazo e o mais das vezes pela experimentação do erro — *trial and error*, como diriam os americanos. Mas há um fator mais próximo e fácil de equacionar.

Realmente, o erro na escolha deriva freqüentemente do fato de que esta se faz entre desconhecidos. Montesquieu supunha que ela se passasse entre conhecidos, de convívio, em pequenas comunidades — grupos primários, diria o sociólogo. Mas ela se faz no Brasil — pensa-se no Legislativo — em nível estadual, forçosamente entre desconhecidos, ou mal conhecidos, o que é pior. Com efeito, a fonte desse mau conhecimento é a propaganda que pode "vender" qualquer coisa... Não é surpreendente, por isso, que o eleitor adquira gato por lebre...

A solução é realizar a eleição num círculo relativamente reduzido, onde seja possível um contato entre eleitor e eleito — numa palavra, eleição distrital. Não se argumente que isso já ocorre *de facto*. Uma coisa é eleição distrital, disputando todos os candidatos o voto do mesmo grupo limitado de eleitores, outra é o fenômeno de um candidato ter sua votação concentrada numa área específica.

14. A democracia contemporânea — repita-se outro lugar comum — não prescinde de partidos. Mas de verdadeiros partidos que formem um sistema coerente.

Por que o partido é necessário à democracia?

A principal razão é a de, quando têm programa significativo, fornecerem o "vocabulário" da eleição, ou seja, colocarem as várias alternativas que permitam ao eleitor votar em idéias e não meramente em personalidades. Mas esse elemento programático perde significação prática se o eleito puder ignorá-lo nas deliberações, ou puder mudar de partido a seu bel-prazer. Ou seja, o partido deve ter conteúdo programático e gozar da fidelidade de seus eleitos.

Por outro lado, são eles o elemento de aglutinação necessário para que nas câmaras se forme a maioria imprescindível a qualquer governo, inclusive no presidencialismo. É praticamente impossível que em cada ocasião o Governo conquiste, um a um, duzentos, trezentos votos, para aprovar um projeto de lei.

Entretanto, para que sejam esse elemento, cumpre não serem excessivamente numerosos. Todos o sabem. De nada valem os partidos se há, como no Brasil hodierno, cerca de vinte representados no Congresso, cerca de quarenta com registro no STE.

Como reduzir esse número sem imposições arbitrárias e autocráticas?

Por duas medidas conjugadas: uma, a cláusula de exclusão à alemã. Não faz representante o partido que não obtiver 5% dos votos. Outra, a mudança do sistema eleitoral, com o abandono da representação proporcional, pelo menos na sua forma pura. É perfeitamente conhecido que a representação proporcional estimula a multiplicação dos partidos.

VII. *Síntese final*

15. A reforma do estado brasileiro, segundo se procurou apontar neste breve estudo, reclama uma *reforma em profundidade da Constituição de 1988.*

Tal reforma haveria de partir de uma *definição clara do papel do estado* e conseqüentemente das tarefas que assume e das que deixa a cargo da sociedade civil. Isto sem dogmatismo mas em obediência ao princípio de *subsidiariedade.*

Essa reforma não dispensaria uma *revisão da estrutura federativa.* Deveria estabelecer uma repartição de competências que, sendo assimétrica, melhor se ajustaria à diversidade de condições dos estados existentes. Far-se-ia uma igualização, não comutativa mas distributiva, de encargos.

Evidentemente, isto exigiria uma reformulação correlativa da repartição de fontes tributárias e do sistema de quotas de compensação.

Tudo isto deveria acompanhar-se de uma real e efetiva autonomia de estados que sejam capazes de auto-sustentar-se.

A estruturação do Poder deveria procurar uma nova "separação dos Poderes" que se ajuste ao papel do estado no mundo contemporâneo. Haveria de caracterizar um Governo, com meios de governar, um Parlamento, dedicado ao controle político, e uma Justiça, com procedimentos simplificados, para a aceleração de sua prestação. Deste conviria separar a Justiça Constitucional, que se especializaria no controle de constitucionalidade e das questões políticas (inclusive eleitorais), e uma Justiça de Contas, preparada para, numa palavra, combater a corrupção.

Igualmente, deveria ser substituído o sistema de representação proporcional hoje utilizado para a eleição da Câmara dos Deputados, por um sistema distrital, puro ou misto.

Ao mesmo tempo, cumpriria reduzir o número de partidos, eliminando os de pequena representatividade, ao mesmo tempo que fortalecê-los pela exigência de fidelidade dos eleitos.

Ao terminar, peço que me escusem pela ousadia da pretensão, bem como pela ambição quase utópica das propostas. Mas se essa ousadia provocar a controvérsia, estará realizado o objetivo da palestra.