

REVISTA
DE
INFORMAÇÃO
LEGISLATIVA

Brasília • ano 42 • nº 165
janeiro/março – 2005

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Uma cidadania a inventar

A democracia missionária de 1988

Júlio Aurélio Vianna Lopes

“...um Estado Democrático, destinado a garantir o exercício dos direitos sociais e individuais...”
(Preâmbulo da CF/88)

Hodiernamente, a teoria constitucional, diversamente do que ocorria em sua versão clássica, enfatiza a “fórmula política” das Constituições como o núcleo de sua configuração como ordenamento jurídico e premissa – ao lado de seu preâmbulo – condicionadora de sua exegese por quaisquer métodos de interpretação do texto.

Desde a contribuição de Pablo Lucas Verdú, generalizou-se o reconhecimento do caráter compromissório das Constituições contemporâneas, à medida que elas se situam como fenômenos jurídicos cuja produção normativa implica a confluência entre variados interesses e valores, representativos dos diversos segmentos sociais presentes na definição histórica do destino dos Povos e, portanto, na elaboração de suas Cartas Magnas.

Nesse sentido, a “fórmula política” da Constituição exprimiria a combinação entre os elementos ideológicos responsáveis pela articulação dos princípios e regras que estruturam o ordenamento fundamental do País. Ela é uma sistematização dos valores explicitados no Preâmbulo e inserida no próprio texto, que aponta o tipo de Estado constitucionalizado e as tradições ideológicas que inspiraram, diretamente, o Poder Constituinte Originário.

Júlio Aurélio Vianna Lopes é Pesquisador em Direito da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Professor de Teoria Constitucional Contemporânea no mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

A Constituição Federal de 1988 define sua “fórmula política” expressamente, desde seu início (art. 1º), e, conseqüentemente, o tipo de Estado adotado: um Estado Democrático de Direito. A análise de seus termos componentes e a interpretação sistemática do texto revelam as tradições ideológicas envolvidas nessa formulação. Assim, o tipo de Estado formulado na Carta Magna de 1988 reúne os valores típicos dos marcos ideológicos, tanto do Estado de Direito, quanto da Democracia.

Do Estado de Direito como marco ideológico a Constituição brasileira adota todos os valores relativos às suas dimensões formal e material. Formalmente, ele é caracterizado pela *Legalidade* como princípio geral constitucional que exige a submissão de todos ao Direito Objetivo – mormente o Estado, significando que não apenas o Povo (art. 5º, II), mas também, e especialmente, as autoridades (art. 37, *caput, in fine*) se submetam ao ordenamento jurídico. Materialmente, o Estado de Direito se caracteriza pela Cidadania (art. 1º, II) como princípio fundamental que exige a funcionalidade do Poder Público para a garantia de direitos, de modo que não haja qualquer modalidade de direito – civil, político, social ou mesmo de 3ª/4ª geração – cujo exercício não comprometa o Estado como seu principal propiciador.

Do Regime Democrático como marco ideológico a Constituição Federal também adota todos os valores relativos às suas dimensões formal e material. Formalmente, ele é caracterizado por procedimentos que ensejam a *participação popular* (art. 1º, parágrafo único) direta e indireta (art. 14 e seus incisos), de modo que o Estado Democrático se caracteriza pela *Igualdade* ou Isonomia de tratamento dos cidadãos e perante os quais (art. 5º, *caput*) deve ser efetivo, especialmente no que tange às suas políticas públicas (art. 144) e sociais (art. 193). A Democracia Constitucional brasileira se materializa na promoção igualitária das oportunidades provenientes do Estado, implicando que ela não se esgote em seu aspecto eleitoral.

Obviamente, além dos valores acima elencados, outros valores explícitos e implícitos na Constituição Federal também integram as inspirações ideológicas do Estado de Direito e da Democracia. Assim, entre os princípios positivados no texto, já pertencem ao senso comum dos constitucionalistas brasileiros os fundamentais do título I, vinculados ora ao Estado de Direito, como a tripartição de Poderes (art. 2º da CF), ora ao Estado Democrático, como o pluralismo político (art. 1º, V da CF). Entre os princípios implícitos no texto e descobertos pela doutrina brasileira e pela jurisprudência pátria, podem ser apontados (para aqueles que os distinguem em sede doutrinária) o da razoabilidade (impondo a pertinência entre meios e fins dos programas governamentais) e o da proporcionalidade (impondo a ponderação entre os bens jurídicos envolvidos nas políticas públicas para a solução de eventuais colisões de direitos). Respectivamente, são princípios que contêm valores típicos do Estado de Direito e da Democracia.

O que importa reter, de todo o exposto acima, porém, é que o Estado Democrático de Direito – a “fórmula política” da Constituição brasileira de 1988 – advém da conjugação ideológica entre Estado de Direito e Democracia. Conseqüentemente, consiste numa arquitetura constitucional estabelecida sobre os valores da Legalidade, Cidadania, Participação Popular e Igualdade (isonomia) de tratamento pelo Estado como fontes primárias de legitimidade do Poder Público.

Na “fórmula política” do Estado Democrático de Direito, ademais da confluência entre Democracia e Estado de Direito (bem como de sua dupla dimensão formal e material), é preciso reconhecer que aquele é o elemento ideológico central da combinação realizada pela Assembléia Nacional Constituinte, da qual se originou.

Trata-se de assumir a Magna Carta de 1988 como um ordenamento jurídico imiscuído de valores democráticos, cuja efetivação incumbe, principalmente, ao Direito. É

por meio dele que a Democracia se efetiva, tanto em seu aspecto eleitoral (como se verifica com a progressiva afirmação do ramo do Judiciário especializado em seus procedimentos), quanto em seus aspectos extra-eleitorais (como no desempenho da assistência jurídica pelas Defensorias Públicas – onde as mesmas estão instaladas...). Nessa “fórmula política”, o Direito é o principal instrumento da Democracia.

Por outro lado e como reflexo do que foi dito acima, o Direito próprio a essa ordem constitucional deve estar imbuído de vocação democrática. É o que se depreende da interpretação sistemática da Carta Magna quanto à produção de atos normativos no âmbito dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo: assim, respectivamente, a Constituição exige a participação da sociedade civil organizada no processo legislativo ordinário (art. 58, II); admite juízes leigos no tratamento de questões cíveis de pouca complexidade e criminais de menor potencial ofensivo (art. 98, I); e incita a inserção popular na operacionalização de programas governamentais relevantes (art. 194, VII, art. 204, II, e art. 206, VI).

Nesse sentido, centralizar a Democracia na ordem constitucional brasileira implica asseverar não apenas que a mesma compõe a inspiração ideológica de sua “fórmula política”, como ainda que ela é o nexos que agrega seus componentes, de modo que o Estado e o Direito devem ser democráticos. Conseqüentemente, a centralidade da Democracia na formulação constitucional de 1988 impõe a radicalização da opção republicana dos constituintes (confirmada posteriormente pelo Povo brasileiro no Plebiscito Constitucional de 1993 e disciplinada pelo art. 2º das Disposições Transitórias).

Significa que, se é próprio da República uma ética de responsabilidade das autoridades de Estado, a centralidade conferida à Democracia pela “fórmula política” adotada na Constituição Federal importa na *ampliação do controle das instituições públicas, no alargamento do conceito jurídico de publicidade*

dos atos públicos (art. 93, IX) e no *rigor da sua sindicabilidade* pelos cidadãos.

Evidentemente, numa ordem constitucional que prevê, como exemplos respectivos e significativos dos três aspectos acima expostos, a economicidade como ingrediente da regularidade administrativa (art. 71, *caput*); a fundamentação das decisões judiciais como condição de sua validade e eficácia jurídicas; e a disponibilidade e questionamento da *legitimidade* das contas municipais pelos cidadãos (art. 31 §3º); a corrupção se configura como um fenômeno social que a lesiona direta e gravemente.

Por propiciar o desvio de finalidade nas atividades desempenhadas pelas autoridades do Estado, a corrupção, ao lado da exclusão social, consiste no mais perverso fenômeno social habilitado, com sua continuidade, a sabotar a ordem constitucional de 1988. Opõe-se diretamente aos valores progressistas de Legalidade (convertendo-a em fancaria), Cidadania (ao ocultar privilégios), Participação Popular (dissolvendo a orientação programática legitimada) e Igualdade (estabelecendo tratamentos não-isonômicos). Sua gravidade independe da magnitude espacial que apresenta, decorrendo da negação reiterada da ética pública – fundamental ao Estado Democrático de Direito.

Como relação tendencialmente continuada, a articulação entre corruptores e autoridades corrompidas também é deletéria, à medida que impede a maturação da rigorosa ética pública, requerida pelo Estado Democrático de Direito. Isto é, ainda quando não dilapide recursos públicos, inviabilizando projetos institucionais imediatamente essenciais ao interesse social, a corrupção é uma grave ameaça a esse tipo de Estado, por sufocar a emergência e a consolidação de uma ética pública que, nessa ordem constitucional, exerce uma insubstituível função pedagógica para a relação entre o Povo e o Poder, que almeja.

Pois a fórmula política constitucional do Estado Democrático de Direito, com a imbricação entre Democracia e Cidadania que

a caracteriza, *implica priorizar o combate à corrupção* nas instituições públicas, como mais que uma preocupação meramente eventual e dentre outras.

A Democracia constitucionalizada em nosso País há cerca de 15 anos (como se despreende das exigências de publicidade e sindicabilidade das instituições públicas, marcadas por dispositivos como o art. 1º, parágrafo único; 37, *caput in fine*; 34, VII, alínea; 58, §2º, II; 93, IX, e 85, II, entre tantos) implica um fortalecimento da ética pública, *para além da tradição republicana*, de modo que até mesmo a eficiência das instituições dependa da plena publicização de seu funcionamento.

Por tudo isso, cabe afirmar que ao Estado Democrático de Direito, formulado em 1988, corresponde uma esfera pública ampliada que não se limita às instituições públicas em si mesmas, incluindo sua articulação com as relações sociais nas quais operam. Conseqüentemente, a sintonia entre Direito e Democracia exige a formação e reiteração de rigorosa ética pública no Estado, não só para apartá-la da dimensão privada, mas, principalmente, para a busca – conjunta com os cidadãos – de uma sociedade brasileira na qual o “bem de todos” (art. 3º, IV) seja uma realidade progressivamente afirmada.