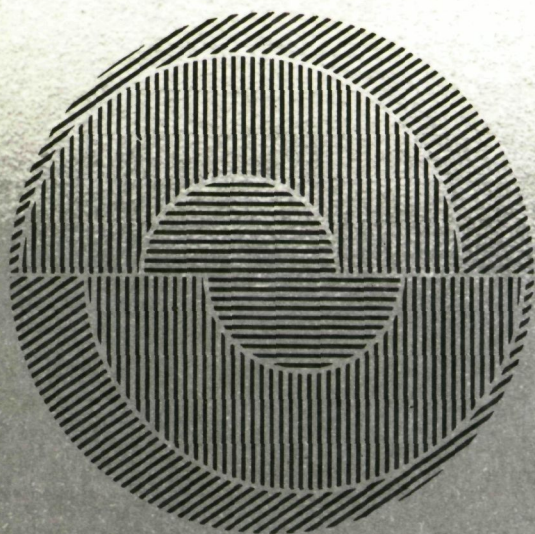


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1991

ANO 28 • NÚMERO 112

Crise Política, Ingovernabilidade e Revisão Constitucional

(Impedimentos Políticos ao Desenvolvimento Brasileiro)

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

SUMÁRIO

1. *Antecedentes do estudo.* 2. *O problema da legitimidade.* 3. *A crise da legitimidade.* 4. *As funções políticas constitucionais.* 5. *A revisão constitucional.*

1. *Antecedentes do estudo*

As relações internacionais se intensificam e, cada vez mais, as soluções e os problemas de um país repercutem sobre os outros, de modo que o estudo desses problemas e dessas soluções é de geral interesse nos blocos existentes ou em formação, neste vertiginoso final de milênio.

O Centro Norte-Sul, da Universidade de Miami, Flórida, a Fundação Getúlio Vargas e o Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo, com este sentido, co-patrocinaram um Seminário, na Cidade do Rio de Janeiro, para examinar os *impedimentos políticos opostos ao desenvolvimento brasileiro*¹.

Não obstante a excelência das exposições e dos debates, este Seminário acabou sendo uma experiência frustrante para muitos debatedores que a ele acorreram. De um modo geral, expositores e debatedores revelaram-se mais preocupados em oferecer suas soluções, sob a forma de *decisões* a serem tomadas para reverter a crise política, unanimemente reconhecida, do que indicar quais os *impedimentos políticos* por ela responsáveis.

Com isso, embora o Seminário possa ter sido útil para desenvolver um receituário jurídico, econômico e social para superar, ao modo de ver dos especialistas, os impedimentos atualmente existentes à retomada do

1. Os trabalhos do Seminário se desenvolveram durante os dias 7 e 8 de outubro, na sede da Fundação Getúlio Vargas, reunindo algumas dezenas de especialistas em política, direito, sociologia e economia, em sua grande maioria escolhidos entre os mais ilustres epígonos do pensamento acadêmico brasileiro.

desenvolvimento nacional, falhou redondamente em seu objetivo, que era o diagnóstico daqueles impedimentos.

Ora, esse objetivo havia sido proposto porque, no Brasil, como em vários países do mundo, embora alcançada a democracia, nem por isso as decisões políticas lograram atingir um razoável grau de eficiência na satisfação dos legítimos interesses das respectivas sociedades.

Em outros termos: é necessário se saber porque, apesar de uma saudável *legitimidade decisional* dos atuais governos, se está verificando uma *baixa capacidade decisional* dos governantes, para um satisfatório atendimento dos mais elementares reclamos da sociedade, tais como as condições de segurança pública, de educação, de saúde, de estabilidade monetária, de oportunidades de investimentos etc.

2. O problema da legitimidade

Esta paradoxal situação tem intrigado cientistas sociais desde a década de setenta e, ultimamente, convocado a atenção dos políticos profissionais preocupados em melhor conhecer esse fenômeno, já consensualmente denominado de *ingovernabilidade*².

À guisa de resumo das posições assumidas a respeito da *governabilidade* ou, como é mais comumente usada, no seu sentido oposto, GIANFRANCO PASQUINO, o ilustre mestre da Universidade de Bolonha, apresenta teses geminadas da "crise da democracia" e da "crise da racionalidade"³.

Quanto à primeira, a *crise da democracia*, seu núcleo central é a razão direta, que deve existir, entre *democracia* e *organização*, de modo que, ao crescimento da participação política deve acompanhar *pari passu* o aperfeiçoamento dos processos de organização política.

Com efeito, à medida em que se intensifica a vida democrática de uma sociedade, multiplicando-se os institutos de participação política, é natural que despontem, em maior número e com maior nitidez e vigor, as suas

2 Possivelmente a literatura do tema se iniciou com J. HABERMAS (*A Crise da Racionalidade no Capitalismo Maduro*, 1973) e, de modo especial, com a obra coletiva de M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON e J. WATANUKI (*A Crise da Democracia — Relatório sobre a Governabilidade das Democracias à Comissão Trilateral*, 1975).

3 *Dicionário de Política*, verbete *Governabilità*, pp. 484 e 489, Ed. UTET, Torino, 1983.

demandas e, por isso, é absolutamente imprescindível que a organização política abra os canais de encaminhamento, de seleção e filtragem dessas demandas aos níveis decisoriais, normativos e executivos.

Somente assim esses órgãos decisórios do Governo poderão se encontrar diante de um *consenso*, a eles politicamente elevado, do qual retirarão as prioridades para a alocação dos cada vez mais escassos recursos públicos. À falta deste consenso, os Governos, aturdidos, tenderão ou a diluir os recursos orçamentários em múltiplas decisões que simulam um atendimento amplo, mas precário, ou, como é mais comum, se desgastarão num *impasse decisional evitando agradar a alguns e a desagradar a outros*. Em ambos os casos, estamos diante de hipóteses de *irracionalidade pública*.

A organização política existe para imprimir racionalidade decisional, apta a canalizar, a filtrar, a selecionar e a dar prioridades às últimas demandas da sociedade, cristalizando o *consenso* necessário à tomada de decisão política legítima.

A segunda tese, a "crise da racionalidade", funda-se na teoria sistêmica e no desenvolvimento que, ao tema da ingovernabilidade, deu J. HABERMAS, na linha da chamada Escola de Frankfurt. São destacadas quatro características da crise: 1.^a — o sistema econômico falha na criação da medida necessária de valores consumíveis; 2.^a — o sistema administrativo falha na geração da medida necessária de escolhas racionais; 3.^a — o sistema político falha no oferecimento da medida necessária de motivação consensual e 4.^a — o sistema sócio-cultural falha na identificação da medida necessária de nitidez na motivação básica da sociedade.

Essas características se expressam como *tendências*, fechando um círculo vicioso, no qual as deficiências do sistema sócio-cultural acabam sendo, simultaneamente, causa e efeito da ingovernabilidade.

Ambas as teses, como se pode apreciar, têm em comum o tema da *legitimidade*. Apenas através dela se pode romper aquele círculo vicioso e lograr que a organização política produza decisões eficientes, capazes de levar à superação dos entraves econômicos, administrativos e sócio-culturais ao atendimento das demandas da sociedade.

Em última análise: a crise de governabilidade, onde ocorra, é sempre, *fundamentalmente, embora possa não sê-lo totalmente, uma crise de legitimidade*.

3. *A crise de legitimidade*

Legitimidade é tema *político* por excelência. Nada mais político, no mais puro sentido da expressão, que esse *consenso básico*, dimanado da sociedade, sobre a *validade da ordem que a governa*⁴.

Trata-se, portanto, de examinar a legitimidade dessa ordem, ou seja, basicamente, o modelo constitucional que a suporta e a conforma. Se a tese que aponta a uma crise de legitimidade está certa, o problema político é o determinante dos problemas econômicos, administrativos e sócio-culturais. Mas há mais que isso: este é o tipo de problema que admite **uma** solução a curto prazo, ao menos parcial.

Em suma, cumpria ao Seminário identificar os impedimentos políticos à retomada do desenvolvimento brasileiro, *no próprio modelo constitucional* inaugurado em 1988 e, assim, como preconizado por OCTAVIO PAZ para os países da América Latina, “indagar pela legitimidade”.

E se é de *impedimentos* que supostamente se deveria tratar, não poderia passar despercebido que, *não obstante a legitimidade do Governo eleito — Presidente e Congresso*, é manifesta a impossibilidade ou, pelo menos, a dificuldade quase intransponível de aplicar grande parte da Constituição de 1988 em favor de uma sociedade que não tem identificação consensual com o seu modelo político.

E aqui se pode alcançar uma conclusão parcial: a Constituição, que deveria funcionar como instrumento de canalização, filtragem e seleção de demandas da sociedade para serem atendidas pelo Governo, deixou de cumprir, se é que já o fez, este papel essencial.

4. *As funções políticas constitucionais*

Para explicar essa disfuncionalidade da Constituição de 1988 é necessário definir-se o que se deve esperar de uma Carta Magna, ou seja, qual o papel político que deve desempenhar na organização e regência de uma sociedade. Bem definidas essas funções, será mais fácil localizar os gargalos decisoriais.

Os estudos desenvolvidos por MAURICE HAURIUO, seguido de PAUL RÉNARD sobre a teoria da instituição⁵, permitem-nos distinguir dois tipos institucionais bem definidos: *formais* e *materiais*. Os *formais*,

4 Tal é o sentido weberiano da expressão (v. MAX WEBER, *Law in Economy and Society*, Ed. Simon & Shuster, N. York, 1954, pp. 3 a 10).

5 De PAUL RÉNARD, *Qu'est-ce que le droit constitutionnel: Le droit constitutionnel et la théorie de l'institution* (Mélanges à Carré de Marlberg, Paris, 1933).

que dizem respeito à estrutura e funcionamento de uma organização social ou política, e os *materiais*, que dizem respeito ao conteúdo e à finalidade das atividades sociais ou políticas desempenhadas.

Assim, as *normas formais constitucionais* organizam o Estado e disciplinam seu funcionamento *vis-à-vis* à sociedade, tornam-se, por isso, o instrumento juspolítico por excelência dos países democráticos. Essas normas são, pois, a matéria-prima essencial das Constituições, desempenhando o papel de canalizadoras, filtradoras e selecionadoras de demandas e, por isso, de *integradoras do consenso político*.

As denominadas *Constituições sintéticas* enfatizam esse papel formal, como a norte-americana, a japonesa e, em menor grau, a Lei Básica alemã.

De outro modo agem as *normas materiais constitucionais*, disciplinando o conteúdo e a finalidade da ação do Estado, determinando o que deve fazer e, por vezes, como e quando deve atuar, em prol da sociedade. Essas normas, que conformam as chamadas “constituições econômicas”, “constituições sociais” ou “constituições culturais”, representam novas dimensões acrescidas ao constitucionalismo durante o século vinte. Sua função consiste em cristalizar *pré-decisões* substantivas sobre as demandas a serem atendidas pelo Estado, independentemente de qualquer novo consenso da sociedade ou da vontade governamental.

Essas *pré-decisões de ação política*, de início, se vazavam sob a forma de *princípios*, dando lugar às *normas programáticas*, que caracterizaram as Constituições surgidas na primeira metade deste século, a partir do modelo weimariano. Com a hipertrofia estatal, o surto das ideologias e das grandes confrontações da Segunda e Terceira Guerras Mundiais (a “Guerra Fria”), essas *pré-decisões* passaram a ser mais minudentes, expressadas por *preceitos*, cobrindo praticamente todos os campos da atuação da sociedade: ciência, tecnologia, desportos, lazer, comunicação social, artes etc. Além dessa preocupação com o detalhe, desenvolveram-se técnicas jurídicas para dar exeqüibilidade imediata às normas constitucionais que estabelecessem certos direitos individuais e meta-individuais. Esses desenvolvimentos ulteriores passaram a caracterizar as Constituições promulgadas mais recentemente, *analíticas*, quando não casuísticas, como a portuguesa, a peruana, a espanhola, a iugoslava e a brasileira, de 1988, enfatizando, todas, esse papel material de suas normas.

A inserção de grande número de preceitos na Constituição, garantidos até mesmo com a cominação de *inconstitucionalidade em caso de omissão* em seu cumprimento, se explica de duas maneiras: em primeiro lugar,

pela *preocupação ideológica*, de estabelecer um programa de governo acima de qualquer ulterior escolha democrática; em segundo lugar, pela *preocupação elitista*, de tomar decisões capazes de evitar os desacertos dos Governos constituídos, o que é, de certa maneira, um preconceito contra o povo e, principalmente, quanto à validade dos procedimentos democráticos.

As normas materiais atendem, assim, no contexto constitucional, como um guia, um balizamento e até como decisões governamentais, desempenhando *um papel cada vez mais desintegrador do consenso político*, na medida em que passam a obstar a sua formação e, em última análise, a impedir a satisfação das demandas legítimas da sociedade.

Na disputa entre o socialismo real e a democracia decisional o emprego dessas normas materiais e a atribuição de um papel diretivo e condicionador das Constituições, desempenhou um importante papel para garantir o predomínio da ideologia com o que se considerou "um mínimo" de sacrifício da democracia.

Está claro que, afinal, o que se fez foi subverter o caráter democrático das Constituições, na medida em que governar poderia dispensar o consenso sobre as escolhas políticas; o que fazer, quando, como, onde e para quem e, assim, a *legitimidade corrente*.

O caminho político do socialismo real foi, portanto, enxundiar as Constituições dos países onde dominou e onde pôde influir com um excesso de normas materiais, revelando, com isso, seu desprezo *real* ao verdadeiro conteúdo decisional da democracia⁶. Não se pode ignorar que a abundante literatura dedicada à construção do socialismo alardeava que as ideologias não deveriam se preocupar com a "juridicidade" da ação do Estado, e sim com sua "justiça". Ao contrário, considerava que todo sistema de legalidade e, sobretudo, o seu controle judicial exercido sobre o governo era um estorvo à "eficácia" das idéias "progressistas" ainda porque, acrescentava-se, os juizes têm, quase sempre, tradição "burguesa" e "conservadora".

Assim é que, de *cliché em cliché*, a manipulação constitucional para a condução ideologizada das sociedades ficou muito a dever ao socialismo real, felizmente em vertiginoso declínio desde a última década. Teve até

6 Nem por outra razão, NORBERTO BOBBIO afirmou que "um regime que seja, ao mesmo tempo, democrático e socialista, até agora não existiu" (*Liberalismo e Democracia*, Ed. Brasiliense, S. Paulo, 1988, p. 83).

seus teóricos, e dos mais brilhantes, como, próximo de nós, brasileiros, J. J. GOMES CANOTILHO, advogando a adoção de um programa político constitucional em tese intitulada, *et pour cause*, *A Constituição Dirigente*⁷. Incorporado um programa partidário à Constituição, ficam inviabilizados quaisquer outros programas partidários possíveis e de nada ou pouco vale, nesta ordem constitucional, a legitimidade.

Em conclusão: uma Constituição pode ser o maior impedimento à tomada de decisões políticas legítimas e, portanto, politicamente eficientes, desde que seja *formalmente* ou *materialmente inadequada*.

Há *inadequação formal*, na medida em que ela não permita uma canalização, filtragem e seleção de demandas apropriadas para a tomada de decisão (crise de *input*).

Há uma *inadequação material*, na medida em que ela contenha um *excesso* de normas pré-decisionais, que impeçam ou prejudiquem a tomada de decisão legítima (crise de *output*)⁸.

5. A revisão constitucional

Identificados os impedimentos no modelo constitucional, a solução imediata está na sua *reforma*: ou como *emenda* ou como *revisão*.

A *revisão constitucional* se distingue da emenda por seu procedimento, mais expedito, menos formal; pela soma de poderes dos constituintes revisores para tudo rever, se necessário, e pela amplitude que dela se pretende.

O instituto da *revisão constitucional* não se confunde com o da *emenda* não só por essas características, mas, sobretudo, por sua conexão política com o conceito de constituição analítica e dirigente: ele assoma como um instrumento de revisão programática, na medida em que a Constituição *passou a conter o programa partidário dominante* quando de sua promulgação.

7 J. J. GOMES CANOTILHO, Professor de Direito Constitucional da Universidade de Coimbra, orientador de ALVARO CUNHAL quando da feitura da Constituição portuguesa de 1976, fortemente influenciado pelo conceito de alta constitutividade do publicista suíço R. BAUMLIN (*Lebendige oder gebändigte Demokratie*, Basel, 1978), publicou a tese *Constituição Dirigente a Vinculação do Legislador* (Coimbra, 1982).

8 Aferida, esta *legitimidade corrente*, com a regularidade exigida para que a participação política seja colhida permanentemente, por todos os canais democráticos, e não apenas sob a forma de *legitimidade originária* de um corpo constituinte.

Com isso, torna-se, a Constituição dirigente, ou a que pretenda sê-lo, *provisória*, e, exigindo o consenso da *maioria absoluta* dos constituintes revisionais⁹, tão rígida como uma simples *lei complementar*, que exige o mesmo *quorum*¹⁰.

No particular, o constituinte brasileiro de 1988, ao adotar muito do modelo "dirigente" da Constituição portuguesa de 1976, fê-lo também com a solução da *revisão quinquenal*¹¹.

Em conclusão: são as inadequações *formais* e *materiais*, da Constituição de 1988, que devem ser identificadas e eliminadas no processo de revisão constitucional de 1993, para a superação das causas da ingovernabilidade que hoje comprometem o modelo político brasileiro.

As inadequações formais a serem identificadas são aquelas que prejudicam a fluência legítima do processo decisório democrático.

As inadequações materiais a serem identificadas são as pré-decisões obsoletas ou inconvenientes que impedem a adoção da decisão legítima.

Mas, sobretudo, deve ser varrida da Constituição brasileira essa característica de *provisoriedade*, que lhe priva da mais importante das qualidades: a segurança jurídica.

O aprendizado político das nações, todavia, é lento e penoso. As instituições dos países em desenvolvimento se aperfeiçoam muito mais por cópia que por evolução autóctone.

O Seminário, cujo objeto era a crítica construtiva da *política* brasileira (*politics*), acabou ficando no debate de *políticas* (*policies*), uma confusão sempre recorrente e, até certo ponto, compreensível, mas que revela um preocupante despreparo das elites brasileiras para responder aos anseios da sociedade como um todo e fazer, da revisão de 1993, um momento decisivo na vida nacional.

Será um momento de superação dos erros, herdados de confrontações ideológicas da Guerra Fria, de estatismos exacerbados e de utopismos generosos, mas que não mais têm sentido num mundo cada vez mais integrado pela economia, pela ciência, pela tecnologia, pela cultura e pela competição.

9 Art. 3º, ADCT, Constituição de 1988.

10 Art. 69, Constituição de 1988.

11 Art. 287, Constituição portuguesa de 1976 (sem contar com a primeira revisão, prevista no art. 286).