

## DO OCASO DO REGIME REPRESENTATIVO À AURORA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA\*

Paulo BONAVIDES\*\*

SUMARIO: I. *A democracia participativa e a normatividade dos princípios.* II. *A governabilidade e a ingovernabilidade nas ditaduras constitucionais.* III. *A contrademocracia neoliberal.* IV. *O Poder Judiciário e a ditadura das inconstitucionalidades.* V. *O Tribunal Constitucional e a democracia participativa.* VI. *O compromisso da Constituição com a democracia participativa.* VII. *A falsa reforma política.*

### I. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A NORMATIVIDADE DOS PRINCÍPIOS

Ao constitucionalismo da normatividade principiológica pertence em grande parte nos países da periferia o futuro das Constituições.

Futuro que impetra a repolitização da legitimidade em bases mais profundas. Tem esse constitucionalismo, portanto, a chave teórica e pragmática com que dar solução ao problema essencial da governança nos países periféricos: o problema da legitimidade.

Tal problema, o mesmo da chamada governabilidade, não reside propriamente nos meios, como fazem crer os usufrutuários de um poder sem direção social e sem rumo de justiça e democracia. Reside nos fins.

Os meios já deram mostras, pela corrupção, de que comprovadamente são os governantes os autores da ingovernabilidade.

\* Com a publicação do presente texto, rendemos homenagem a Héctor Fix-Zamudio, um dos mais conspícuos constitucionalistas de nosso tempo. Trata-se de palestra que proferimos em 23 de julho de 2005, num Encontro Internacional de Direito Público, celebrado na cidade de Natal, no Brasil.

\*\* Professor de Derecho Constitucional en Brasil.

Por que o são? Porque se apartaram da concretização dos fins que fazem legítimo o exercício do poder na complexidade social contemporânea.

O órgão responsável da ruptura na adequação dos meios aos fins, do quebrantamento da unidade, harmonia, independência e equilíbrio dos poderes, não tem sido outro senão o Executivo.

Este artigo é um conjunto variado de reflexões esparsas mas congruentes em que a unidade temática flui da síntese de considerações políticas e de ligeiras reflexões acerca de aspectos teóricos, envolvendo a legitimidade, os princípios, a representação, o percurso da democracia nos países periféricos, os bloqueios à presença participativa do povo, a fidelidade à Constituição, a ética, os valores e a dignidade constitucional da pessoa humana.

A síntese cobra sentido porquanto não é outra senão esta: até há pouco os Estados da periferia cursavam as estradas que vão do Estado liberal ao Estado social; agora, caminham do Estado representativo, que já não concretiza a ação e o programa do Estado social, para o Estado democrático-participativo, que previne a recolonização e a queda das conquistas sociais.

Com o advento desse Estado, intenta-se estabelecer, em definitivo, como aspiração de estabilidade fundamental das instituições, a nova legitimidade democrática do povo governante cristalizada na democracia participativa.

Sede da crise, irradiada a todas as partes do sistema, ele faz estalar, por efeito de seu envolvimento com a depressão moral do regime —esta sim geradora da ingovernabilidade— todas as vigas apodrecidas do edifício social.

A Constituição, ofendida e violentada, se revê de corpo inteiro na organização defeituosa do sistema e das instituições, e no entanto ela é ainda a grande prancha de salvação institucional.

## II. A GOVERNABILIDADE E A INGOVERNABILIDADE NAS DITADURAS CONSTITUCIONAIS

A ingovernabilidade tem sido a máscara verbal dos Executivos que intentam justificar ou fazer aceitáveis seus atos de alargamento de poderes.

À sombra dessa razão conservadora e reacionária, pelos abusos a que tem servido, os governantes, refratários à democracia, instalam as ditaduras constitucionais; de último, tão em voga nas repúblicas do continente.

Já a governabilidade, termo oposto àquele, é portanto de sentido afirmativo e respeitoso; logra um uso também freqüente na linguagem do poder, que o faz sinônimo político de segurança jurídica, de estabilidade institucional, de justificativa a atos repressivos da autoridade, de argumento legitimante a uma eventual suspensão de garantias constitucionais.

Empenhados em pavimentar a estrada às ditaduras, os demolidores da ordem constitucional na realidade de nosso tempo forcejam por passar para as esferas do arbítrio o feixe de suas competências.

Assim como outrora, durante o ciclo dos regimes autoritários, se contrastava a segurança jurídica com o direito, para fazê-la prevalecer sempre, posto que isto importasse lesão à liberdade ou sacrifícios tais como a suspensão de garantias, doravante na esfera dos despotismos constitucionais a tarefa liberticida do Executivo para chegar às mesmas conseqüências consiste em antepor e contrapor, e sacrificar, por via discursiva, falaz e ambígua, os valores e o interesse social da justiça, a uma governabilidade devoradora das franquias democráticas.

De tal sorte que por esse caminho se põe em marcha o préstito da tirania constitucional, com o decreto que liquida liberdades, conculca direitos, dilata poderes até alcançar numa convergência final e fatal a dissolução da democracia e do sistema.

E desse modo se aluem os fundamentos sobre os quais repousa a ordem constitucional, a legitimidade de quem governa e a seriedade de quem exerce o poder nos limites da lei e da Constituição.

Por aquela via discursiva, servida duma retórica frouxa, privada de imaginação, portanto, sem eficácia persuasiva, a voz presidencial nos sistemas periféricos constantemente invoca o argumento da governabilidade, a-fim-de fazer a cidadania, o corpo parlamentar, os órgãos da justiça, condescendentes e insensíveis ao confisco de direitos e prerrogativas.

Tudo ocorre como se este confisco fôra imposto por um mandamento de salvação pública, sem saídas alternativas, sem mais remédio nas fórmulas de governança que a supressão de franquias, que a tristeza, nos regimes presidenciais, das proclamações do estado de sítio, que a irresistível concentração unitária de poderes com a derrogação das formas remanescentes da pureza federativa do sistema.

O Executivo aparece então por único órgão de vontade soberana.

Sobre as ruínas da Constituição ele levanta, no silêncio do golpe de Estado institucional, uma nova ordem, por onde a covardia do juiz se

associa à desmoralização do legislador. E a ditadura dissimulada se instala, a seguir, com vocação de perpetuidade.

### III. A CONTRADEMOCRACIA NEOLIBERAL

Nas épocas de calma ideológica, em que os poderes da razão e da transformação social parecem adormecidos, parte com freqüência, sobretudo dos países prósperos e economicamente sólidos, a mensagem de estabilidade das instituições. Estabilidade que se alcançaria com a despolitização, a desconstitucionalização, o termo das soberanias, o fim da história, abrangendo portanto todas as formas políticas numa universalização de poder, ínsita à doutrina globalizadora do neoliberalismo contemporâneo.

A preparação, em curso, de futuras hegemonias criou assim uma suposta neutralidade de valores fadada a aparelhar breve o fim da teoria clássica do Estado, dissolvendo-lhe os fundamentos de soberania e nacionalidade, ainda tão relevantes em sustentar e inspirar as lutas de libertação dos países periféricos.

### IV. O PODER JUDICIÁRIO E A DITADURA DAS INCONSTITUCIONALIDADES

A legitimação democrática das cúpulas judiciárias é um dos primeiros pressupostos da democracia participativa.

Não há em rigor legitimidade democrática se subimos os derradeiros degraus da Justiça Constitucional, precisamente onde essa legitimidade é mais importante e decisiva para definir os rumos do porvir, mediante a conservação legítima e democrática das instituições.

Pressões políticas ou laços de compromisso na instância suprema, derivados de suposta gratidão dos juizes que lá chegam a quem os nomeou, com freqüência destroem a independência do magistrado que ocupa as cadeiras dos tribunais superiores.

Com efeito, além desses fatores negativos à reputação da magistratura, outras razões compendiadas na subcultura jurídica, na subserviência ao Executivo, na mediocridade, no despreparo, na arrogante indiferença à causa do jurisdicionado, concorrem fortemente para empalidecer a credibilidade de considerável parcela de membros do Judiciário perante os que vão à casa da justiça buscar a prestação jurisdicional.

O Judiciário, em não se capacitando que é o centro de equilíbrio de poderes na comunhão estatal, onde lhe corre obrigação de fazer da instituição a fiança e a consciência do regime, se entrega ao erro de suas omissões e à debilidade de suas capitulações.

Alvo da reprovação moral dos que dele desconfiam profundamente por agravos à ética e ao direito, em países da periferia, à semelhança do Brasil contemporâneo, ou da França revolucionária do século XVIII, ele no seu derradeiro andaime é, não raro, apêndice ou filial judiciária do Poder Executivo, espécie de cartório, como uma vez já dissemos, que chancela quantos atos lhe sejam encaminhados por esse Poder.

Ainda neste funesto quadro de erosão e fuga às responsabilidades e competências de poder soberano, a degeneração culminante de tal processo poderá levar o Judiciário a estabelecer, paralelamente, ao serviço do Executivo hegemônico, outra ditadura que aliás se assemelha a um paradoxo: a ditadura das inconstitucionalidades.

É, por sem dúvida, a mais dificultosa de combater e erradicar. Talvez, de todas as ditaduras brancas, venha ela a ser a mais opressiva, a mais calamitosa, a mais degenerativa, porque faz pelos seus acórdãos, por sua jurisprudência, ser constitucional aquilo que materialmente é inconstitucional.

E como não há guarda para os guardas da Constituição, podem eles, por obra de lenta metamorfose, se converterem numa supercasta de constituintes minoritários, apartados do povo, sem título de legitimidade democrática e, no entanto, constituídos em suzeranos da nação, ou, eventualmente, por temor, em capatazes dóceis daquele Executivo que governa, privado de freios e limites, ao velho estilo das realzas absolutas.

Nessa hipótese, o Judiciário, co-autor de crimes contra a Constituição e a liberdade, portanto, em dissidência com os princípios que o estabeleceram na organização dos poderes, é também cúmplice do Executivo em guilhotinar a democracia, da mesma forma que os jacobinos do século XVIII, em Paris, guilhotinavam os juízes do “ancien régime”.

A Revolução que derrubou a Bastilha também derrubou aquela justiça, a-fim-de levantar sobre os escombros do passado um trono às monarquias constitucionais. Estas representavam o símbolo político do compromisso burguês com a ordem remanescente dos privilégios, que a reação absolutista, eclesiástica e feudal da antiga sociedade malgradadamente intentou restaurar em Viena, com a diplomacia de Metternick e o rancor reacionário dos Bourbons.

Mas a velha ordem decrepita, em estertores de sobrevida, punha todas suas esperanças à mesa de reuniões onde os embaixadores da Santa Aliança em debalde formulavam a sùmula do futuro, buscando caminhos de retorno ao passado que a história cedo demonstrou impossíveis de cursar.

#### V. O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Não se compreende nesta altura da evolução jurídica do País que um órgão que tudo vai julgar pelo prisma da legitimidade, chave do novo direito constitucional assentado sobre princípios, e da Nova Hermenêutica, que trocou a subsunção dos dedutivistas pela ponderação dos indutivistas, seja ele mesmo, como é o caso do Supremo Tribunal Federal, um órgão de legitimidade duvidosa e questionada, em virtude da raiz política na escolha e nomeação de seus membros.

Com efeito, isto é de extrema gravidade porquanto o questionamento não entende unicamente com os que compõem a Corte, atados por laços umbilicais de gratidão ao poder pessoal do presidente que os nomeou, senão que afeta do mesmo passo a legitimidade mesma do Tribunal, enquanto órgão supremo de um dos poderes, a saber, o Poder Judiciário.

Não pode este, de conseguinte, na organização horizontal do ordenamento se tornar, contraditoriamente, um Poder acima dos demais poderes. Por quanto, se tal acontecesse, acabaria minando, por sua ascendência hegemônica, o princípio da separação de poderes, pedestal do Estado de direito e freio ao absolutismo dos regimes que concentram poderes.

Este, portanto, o retrato da institucionalização da crise de legitimidade que faz a fraqueza do Supremo Tribunal Federal na esfera do sistema constitucional brasileiro.

Não há, por conseqüência, mais alternativa para uma instituição colocada no aperto de tamanha ambigüidade senão postular a criação e inserção, mediante reforma judicial do sistema, de um Tribunal exclusivamente devotado à função de guarda da Lei Maior; tarefa em que obviamente malograram já os autores da Carta promulgada em 1988, os quais produziram, em verdade, um tribunal bicéfalo: cabeça do Poder Judiciário e, a um tempo, como se isto fora possível na lógica do regime, cabeça de todos os poderes da República.

E assim há-de ser sempre, à medida que a jurisprudência, isto é, os acórdãos daquela Corte, não raro imprevisíveis, continuarem reescreven-

do a Constituição e dizendo, na dinâmica do governo, o que pertence e o que não pertence à ordem constitucional.

Ai se configura, tornamos a assinalar, um enorme poder de dirimir e disciplinar, naquele tribunal, em derradeira instância, conflitos e procedimentos constitucionais.

Enfim, um superpoder de fato, invisível mas palpável, que se legitimará, como poder de direito, na imparcialidade de sua ação constitucional, unicamente se os senhores do Estado derem, pela via reformista, dois passos avante: o primeiro, para criar um tribunal constitucional, fora da órbita do Poder Judiciário; o segundo, para estabelecer um laço permanente que vincule aquela Corte à vontade soberana do povo, referendando assim com a legitimidade democrática as grandes decisões judiciais do sistema.

Este, portanto, o semblante do Poder Judiciário, em conformidade com as estruturas participativas da democracia direta, segundo o modelo que aqui se impetra, pertinente à organização institucional do país.

## VI. O COMPROMISSO DA CONSTITUIÇÃO COM A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição de 1988 é uma Constituição aberta, principiológica, pós-positivista, com aberturas e orifícios normativos por onde já se podem dar, pela via expressa do texto, os primeiros passos rumo a um ensaio imediato de democracia direta, posto que tímido, modesto e rudimentar. Isto, até que se alcance, pelo desenvolvimento institucional, um grau qualitativo superior, tocante à eficácia participativa do povo na condução da gestão pública.

A Lei Maior de 1988 é, das Constituições republicanas do país, aquela que mais se acercou das aspirações populares de governo com fundamento na liberdade, na justiça, na igualdade.

Constituição teoricamente restauradora da ordem democrática, instalada pela vez primeira em nossa história constitucional sobre a solidez legítima dos princípios, a Carta brasileira de 1988 possui um potencial normativo de reforma que o constituinte derivado, com arrimo em vários artigos da Lei Maior, se acha capacitado a empregar, desenvolver, ampliar e aperfeiçoar. E o fará por meio do poder de emenda, ou seja, no direito positivo do Brasil, pela via instrumental do art. 60.

Com isso, a Carta é a profecia do decisionismo plebiscitário que amanhã há-de significar, em termos de democracia participativa, a cida-

dania no poder, a soberania permanente do povo, o governo dos princípios, a revolução da legitimidade, que é na idade contemporânea a revolução da democracia.

A democracia constante portanto do grande Estatuto de 1988, embora suas raízes não se tenham ainda aprofundado, nem hão de aprofundar-se nas bases do sistema enquanto perdurar o bloqueio representativo das forças políticas dominantes, é, todavia, aquela que mais avançou em dimensão, pureza e qualidade desde que o princípio republicano se abraçou com o princípio democrático nas instituições desta nação. Uma liga de princípios que a realidade infelizmente não fez prosperar, como o País tanto tem desejado desde a proclamação republicana de 1889.

## VII. A FALSA REFORMA POLÍTICA

Fala-se no Brasil em reforma política como de um talismã com a virtude de estancar a crise e regenerar de súbito as instituições. É mais uma ilusão no imaginário febril da classe dirigente.

A reforma política de último desenhada é todavia reforma de superfície: pálida, horizontal, sem densidade. Uma reforma que tem medo do povo. Por conseqüência, de minguido substrato democrático, nascida do improviso, da perplexidade, da má fé e da cegueira das elites retrógradas, que não se dobram ao conselho prudente tirado de acontecimentos pré-revolucionários na ordem social.

Dos pontos contidos na reforma esboçada, colhe-se a modéstia e o curto alcance das medidas preconizadas.

Senão, me respondam acerca da mesma os senhores membros do Congresso: onde está na proposta legislativa o mandato imperativo? O referendium constituinte? O veto plebiscitário? A iniciativa popular de natureza também constituinte?

No projeto reformista procuro o povo e não o encontro. O povo está ausente. Não se lhe concede nenhuma parcela nova ou adicional de competência participativa no desempenho direto da soberania.

É por sem dúvida mais uma reforma constitucional de fancaria e remendo, porquanto não promove mudança substantiva nem transfere ao povo o exercício da hegemonia política na estrutura do sistema. Esta hegemonia pertence hoje, por inteiro, podemos assim dizer, ao Executivo e Legislativo, diante da presença quase nula ou irrelevante do povo na execução da tarefa governativa.



É mais importante no momento atual perante a opinião, a sociedade e a cidadania investigar a corrupção que se alastra e fazer eficaz o trabalho das Comissões Parlamentares de Inquérito —das quais a voz pública parece estar sendo distraída pela publicidade reformista— do que levar a cabo uma reforma enganosa, emergencial e paliativa que, pelo clamor público, mais enfraquece e desmoraliza do que fortalece e resguarda a democracia representativa.

Democracia que aliás nunca se teve neste país senão como perjúrio aos valores e portanto à legitimidade do sistema.

Do modo que a reforma se está desenhando, parece que nos achamos às vésperas doutro parto da montanha, donde sairão os ratinhos do passado, como foram as seis emendas da revisão constitucional de março e junho de 1995.

De último, para descobrir-lhe o véu da hipocrisia e da insinceridade, eu pergunto: em que artigo do Projeto se estabelece, em termos sérios, o instituto da fidelidade partidária?

Esta reforma é filha espúria do presidencialismo, que é o irmão gêmeo da ingovernabilidade, a matriz política de todas as crises republicanas, a diátese que mina os regimes representativos do continente.

O presidencialismo aí está em sua forma mais impura, arrogante e dissolvente, qual flagelo epidêmico que traz a corrupção no hálito irrespirável de dois poderes que apodreceram: o Executivo e o Legislativo.

Vamos despachar-lhes a receita constitucional da democracia participativa —a única possível fora do golpismo de Estado— para salvar esse doente que é o Brasil, a sua democracia representativa, o seu Estado de direito, a sua forma federativa, todo um complexo de estruturas abaladas porque lhes falta o alicerce moral, a ética governante, a fidelidade à coisa pública, a legitimidade dos poderes.