

**JOSÉ DOMINGOS DA
SILVA MARINHO
PROMOTOR DE JUSTIÇA**

Nossas Constituições, desde a de 1934, praticamente com a mesma redação, consagram o princípio da soberania popular que, na atual, Emenda Constitucional nº 1, de 1969, acha-se insculpido no § 1º do art. 1º, nos seguintes termos:

"Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido".

Tal princípio significa, em última instância, que o poder de fazer as leis, o de executar as leis e o de julgar os casos concretos de acordo com as leis, vale dizer, o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, além de qualquer outro poder que se possa imaginar ou conceber como poder do Estado, tem sua origem no povo. Este entendimento que é hoje universal e tranqüilo é a base fundamental do regime democrático, achando-se inserido até mesmo nas Constituições de regimes totalitários. Dessa concepção, aliás, é que deriva o Poder Constituinte, conforme ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO:

"Hoje, na metade do século XX, a opinião esmagadoramente predominante é a de que o supremo poder, num Estado, pertence ao povo; a soberania é do povo; portanto, o Poder Constituinte é do povo" (O Poder Constituinte, pág. 28, Saraiva, 2ª ed., 1985).

É esse Poder Constituinte que será utilizado, dentro em pouco, para a elaboração de uma nova Constituição para o Brasil, razão por que, o momento histórico que vivemos se reveste de importância transcendental, não só para nós, como também para as gerações futuras.

Por isso, é de toda pertinência indagar, em relação à soberania popular: que poder é esse que, sendo a fonte de todos os demais, nada pode dentro do Estado? — Em resposta, ousaríamos afirmar que esse poder, até hoje, foi escamoteado pelos detentores dos poderes derivados, de modo a fazerem com que estes sejam tudo enquanto aquele nada é. A consequência dessa usurpação está clara aos nossos olhos e podemos sintetizá-la numa palavra: a injustiça que grassa entre os homens.

Assim, tendo em vista ainda que a filosofia e a ciência política assentaram, como verdade incontestável, que a democracia direta, como queriam os primeiros filósofos políticos, é impossível em razão da grande área territorial e da imensa população que os Estados modernos abrangem, tendo como consequência inarredável que a democracia há de ser indireta e representativa, urge que busquemos, se não encontramos na experiência dos povos, a solução do problema na nossa própria inteligência, se almejamos não sermos simples espectadores da história, mas legar aos nossos filhos e às gerações futuras uma democracia estável onde a justiça social seja uma garantia não só formal, mas efetiva e substancial.

Por isso é preciso mudar, mas mudar a essência. E a essência é a estrutura do poder. Toda e qualquer outra mudança que se faça será paliativa e não atingirá o objetivo colimado.

O poder hoje, em todos os regimes democráticos, acha-se estruturado segundo a clássica lição de MONTESQUIEU e de LOCKE, conhecida por tripartição de poderes, em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

MONTESQUIEU, para o seu ensinamento genial, tão genial que se espalhou pelo mundo inteiro, se inspirou numa experiência concreta, vivida pela Inglaterra. O capítulo do seu livro "Do Espírito das Leis", onde o faz, tem como

título "Da Constituição da Inglaterra".

Talvez por isso, ou talvez por conveniência dos detentores temporários do poder, não se propôs uma modificação séria nessa estrutura.

É curioso, porém, observar que todos os políticos, em todas as campanhas eleitorais, prometem ao povo maior participação nas decisões políticas, alguns até com slogans de "democracia participativa". Sabem, então, que a democracia sem a participação do povo é uma farsa que, mais cedo ou mais tarde, será desmascarada, com conseqüências imprevisíveis para o próprio regime democrático.

Mas é no próprio MONTESQUIEU, quem primeiro entendeu a tripartição de poderes com a clareza necessária para expô-la de forma científica e didática, que podemos buscar a fundamentação para propor uma modificação nessa estrutura, quando afirma:

"Encontra-se a liberdade política unicamente nos governos moderados. Porém, ela nem sempre existe nos Estados moderados: só existe nesses últimos quando não se abusa do poder; mas a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites.

"Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Uma constituição pode ser de tal modo, que ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite" (O Espírito das Leis, trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leônicio Martins Rodrigues, pág. 186, Ed. UnB, Brasília, 1982).

O sentido da palavra lei, aí, precisa ser bem entendido, para que se compreenda em toda a sua extensão e profundidade o que pretendemos demonstrar. Em caso contrário, o leitor poderia pensar que, com o princípio da legalidade, inserido em todas as Constituições que já tivemos, exceção unicamente à de 1937, o problema estaria resolvido. De fato, na atual Constituição, o princípio acha-se assim redigido: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 153, § 2º). Mas lei, para MONTESQUIEU, é a relação necessária que deriva da natureza das coisas (ob. cit., pág. 41), vale dizer, seria objeto de descoberta por parte do legislador, tal qual ocorre com as leis da física, por exemplo, e por consequência, seria imutável.

Preferimos, todavia, entender a sábia lição de MONTESQUIEU com o conceito de lei de ROUSSEAU, para quem "lei é a manifestação da vontade geral", com a diferença única de que, na democracia representativa, há de ser necessariamente elaborada por representantes do povo.

Com esse reparo que não é propriamente um reparo, — já que substancialmente um conceito não é muito diferente do outro, o último apenas desloca para a razão o fulcro da questão, mas porque tem uma carga muito maior de expressividade facilita em muito a compreensão — a lição é e continuará sendo atualíssima, porque se as leis que temos na atualidade não são expressão da vontade geral, é por isso que não temos, ainda, uma verdadeira democracia.

Mas quer na elaboração das leis, quer na execução por meio do Poder Executivo, ou mesmo por meio do Poder Judiciário, pode haver desvio de finalidade, de modo a deturpar a manifestação da vontade geral, fazendo com que, ou a lei não seja a expressão da vontade geral, ou ainda, que o seja, se desvirtue no momento da Execução.

O sistema de freios e contrapesos apenas entre os três poderes do Estado não é suficiente para evitar esse desvio

de finalidade porque, usurpando o poder do seu verdadeiro titular, permite que os homens que exercem os três poderes, ainda que sejam homens e órgãos distintos, façam entre si uma espécie de acordo de cavalheiros, que existe na prática mesmo que tacitamente, segundo o qual o interesse do povo fica em segundo plano, desde que entre eles haja uma reciprocidade de tratamento.

O QUARTO PODER, então, é que pode colocar limites ao exercício dos outros três, garantindo que sejam eles exercidos, em primeiro lugar e acima de tudo, em benefício do povo. Esse que seria o quarto poder na ordem de sua institucionalização, é na verdade o primeiro a partir de sua origem, pois seria destacado da própria soberania popular, portanto uma espécie de reserva de soberania, enquanto todos os demais são delegações dessa mesma soberania. Sua denominação poderia ser poder fiscalizador ou poder limitador.

É aí, nesse quarto-primeiro poder, que a idéia da cassação popular de mandato, a principal contida na tese que apresentamos no VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em São Paulo de 26 a 29 de junho de 1985, intitulada Poder Constituinte e participação popular, coloca o povo. (Vide a respeito também o artigo "Por que devemos adotar a cassação popular?", publicado no O Estado de S. Paulo de 26/1/86, pág. 54.)

Mas esse poder, em que pese ser o primeiro do ponto de vista de sua origem, precisa também ser limitado. Por isso, principalmente, que a nossa proposta afasta-se do recall, procurando ser a mais objetiva possível. Primeiro autorizando a cassação do mandato somente por ocorrência de fatos previamente previstos em lei e, depois, condicionando o plebiscito, através do qual o povo julgaria o seu representante, cassando ou não o mandato que lhe fora outorgado por meio da eleição, a uma prévia admissibilidade desse plebiscito pela Justiça Eleitoral.

Os benefícios que a adoção da idéia traria para o aperfeiçoamento democrático, para o funcionamento da máquina administrativa como um todo, para coibir abusos e a corrupção, enfim, para a justiça social, nos parece tão evidentes que até dispensam demonstração.

Todavia, se essa conclusão não for igualmente óbvia para alguns, basta lembrar que o congelamento de preços, baixado pelo presidente Sarney no dia 28/2/86, só funcionou bem até agora (pelo menos naquela parte que já temos provas de que funcionou, que é principalmente a dos gêneros alimentícios no comércio) porque todos se tornaram fiscais do Sarney. Isto nos leva à ilação de que, enquanto persistir essa mobilização popular, ninguém ousará desrespeitar o congelamento, a não ser que acreditem fazê-lo sem que sejam descebertos.

Esta conclusão nos conduz a uma outra: a de que tudo funciona quando o povo, que é diretamente o interessado, toma para si seriamente a tarefa de fiscalizar. Daí a certeza de que, até mesmo a polícia e a fiscalização tributária, com a instituição da cassação popular, funcionarão sem desvio de finalidade.

E o preço que pagaremos, para ter esse aperfeiçoamento democrático e administrativo, será pequeno, para não dizer irrisório. Basta que o instituto demonstre a sua funcionalidade, que todos os cidadãos e mesmo os políticos tenham incrustados no fundo da consciência que a cassação popular pode ser deflagrada a qualquer momento, para que os primeiros confiem nos últimos e, estes, por sua vez, não tomem decisões contra aqueles, o que faz prever um uso moderado do instituto, sem contar que

o sistema de controles e contrapesos da nossa proposta já garante, por si só, esse uso moderado.

Mas a questão de decisões políticas contra o interesse do povo, por sua relevância na democracia, merece ser um pouco mais aprofundada. Na verdade, a política e os políticos estão desmoralizados perante o povo, o que é resultado de inúmeros fatores, dentre os quais podemos destacar os períodos de autoritarismo que, na nossa história, são alternados com períodos de democracia, e nesta, o sistema de eleição proporcional que, por ser irracional, não é capaz de gerar confiança no sistema. Por essa desconfiança generalizada, tudo o que vem de políticos é encarado com ceticismo e, sem qualquer exame aprofundado, é tido como "contra o interesse do povo". Dessa descrença só escapam alguns políticos por feitos excepcionais, como é o caso do saudoso TANCREDO NEVES, por ocasião de sua campanha presidencial, e do presidente JOSÉ SARNEY com o pacote econômico. Todavia, não é demais lembrar que, por ocasião de sua morte, o fato foi enfatizado pela imprensa, embora TANCREDO NEVES tivesse cinquenta anos de vida pública, suas qualidades de homem público só se evidenciaram no último ano de sua vida, o que equivale a dizer numa campanha dialética, só é possível numa eleição majoritária, em que pese ter sido em eleição indireta.

Por isso e por outras razões, usando pela primeira vez, neste artigo, o verbo no singular, quero deixar claro que não participo desse ceticismo generalizado e acredito sim que temos políticos à altura de levar o Brasil ao seu destino de grandeza entre as nações. É claro que não pretendo, com isso, afirmar que todos os nossos políticos jogam nesse time de bem-intencionados, o que é normal e humano.

Entretanto, é curioso notar que as qualidades dos nossos políticos refletem as qualidades do nosso povo e que, por isso, nossas críticas, para ter um resultado positivo, devem sempre ter em vista este fato. Os políticos também, como de resto todos nós, são o resultado do sistema artificial e irracional que impera na nossa política. Daí que, a nosso ver, não existe qualquer incoerência com o ser os políticos da Nova República os mesmos homens de evidência da Velha República. Se queremos mudar o Brasil, é evidente que teremos de fazê-lo com e para todos os brasileiros, dentre os quais se encontram também os políticos. Conseqüentemente, não podemos e não temos o direito de pretender alijá-los da vida pública, a não ser através do único método racional e legítimo de fazê-lo, isto é, através de eleições racionais e, se não estivermos enganados, da cassação popular de mandato.

Desses pressupostos decorre uma consequência. Se queremos mudar o Brasil e não podemos substituir os brasileiros, devemos mudar a mentalidade dos brasileiros, de forma a substituir o ceticismo pela confiança, confiança que, para atingir o seu objetivo, deve existir não numa ou noutra camada da população, mas no povo por inteiro.

A partir dessa confiança do povo nos políticos em geral e no sistema, a desconfiança deve ser a exceção (hoje é exatamente o contrário), é que podemos traçar e executar os nossos planos com seriedade, é que uniremos todos os brasileiros numa causa, a causa que levará o Brasil ao seu destino de grandeza, onde a maior de todas as conquistas seja a justiça social, em cujo caminho não haverá obstáculo intransponível.

Pois bem, essa mudança de mentalidade, o nascimento dessa fé democrática em todo o povo, em nossa modesta opinião, passa pelas eleições distritais majoritárias e pela cassação popular de mandato.