

Parlamento, política e cultura

JOSAPHAT MARINHO

S U M Á R I O

Fonte de idéias. Divulgação da cultura. Poder e crenças. Democracia, experiência e cultura. Vigilância democrática. Política e cultura.

Fonte de idéias

O decurso de 30 anos de uma publicação especializada, sem interrupção apesar de não haver interesse de renda, tem significado cultural relevante. Maior é a expressão do fato se se trata de esforço oficial, como no caso da *Revista de Informação Legislativa*, editada pelo Senado Federal.

Nascida em 1964, por decisão do Senador Auro Moura Andrade, então Presidente do Senado, e confiada à supervisão do Dr. Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência, conta, hoje, 120 números, publicados por trimestre. Ao anunciar-lhe a circulação, seu criador a vinculou a "novos caminhos", para que pudesse "ser útil tanto ao estudo dos problemas em exame nesta Casa do Congresso – através de trabalhos doutrinários e de pesquisa – como à divulgação, lá fora, do que aqui dentro se fizer, no trato dessas matérias". Fiel a essa diretriz, os textos que a compõem são de excepcional variedade, nos diferentes campos do direito.

Não há autores preferidos. Prevalece a boa qualidade dos trabalhos elaborados. É justo assinalar, mesmo, que tem assegurado oportunidade a jovens estudiosos na revelação de suas contribuições, o que nem sempre ocorre com revistas assemelhadas. Se não remunera materialmente os colaboradores, dá-lhes espaço para transmissão do conhecimento a esferas qualificadas do saber jurídi-

Josaphat Marinho é Senador pela Bahia

co e da experiência política. A par disso, re-produz leis, nacionais e estrangeiras, notadamente de direito público, proporcionando a comparação da ordem positiva diversificada. E decisões do Supremo Tribunal Federal, de especial importância jurídica e política, têm sido recolhidas a suas páginas.

Divulgação da cultura

A manutenção regular da *Revista*, sem reserva doutrinária ou privilégio de partidos, demonstra que a instituição parlamentar, embora vivendo a controvérsia e as contradições da política, não ignora nem despreza a cultura. Ao contrário, considera-a fator de aperfeiçoamento da atividade legislativa e dado inseparável do desenvolvimento geral. É que a cultura impregna o homem do senso da realidade e das transformações em curso, despertando-o sobretudo nos períodos de transição. Por singular coincidência, num dos números da *Revista*, de 1968, quando a crise social brasileira se agravava com o domínio autoritário, Anísio Teixeira, o grande educador perseguido pelo obscurantismo, publicou profundas reflexões sobre "a longa revolução do nosso tempo". Nessa oração de paraninfo, ele observou que, "em períodos de mudança social, a função do intelectual é descobrir e formular as idéias capazes de dar direção e articulação às mudanças em curso". E acrescentou, com lucidez: "As idéias se efetivam quando incorporadas aos meios de ação instituídos para o fim de transformar ou conduzir a mudança social". Ora, entre "os meios de ação", que concorrem "para o fim de transformar ou conduzir a mudança social", situam-se as idéias ordenadas em livros, porque assim se expandem e geram convicção.

A inteligência refletida no pensamento escrito tende a perpetuar-se e a alargar-se, abrangendo gradativamente maior número de indivíduos. O pensamento assim gravado desdobra-se em juízos diferenciados. O contraste caracteriza, não raro, proposições inconciliáveis. O conflito de idéias corporifica e realça, portanto, múltiplas convicções na sociedade. A extensão e o pluralismo da sociedade moderna criam, naturalmente, relações e tendências ilimitadas, que tornam di-

ficil a coordenação necessária à paz coletiva. É desnecessário mencionar exemplos, tamanha a evidência das dissensões.

Mas os fatos que perturbam a vida associada, mesmo quando constitutivos de crises, não devem superar os instrumentos de disciplina comum, representados no Estado como instituição superior aos indivíduos e aos grupos e suas inclinações. Se a revolução vitoriosa ultrapassa esse limite, é porque, configurando a crise no seu ápice, visa a criar nova ordem social e jurídica.

Poder e crenças

O poder político, mais intenso no Legislativo e no Executivo do que no Judiciário, requer, dentro da divergência inevitável, amplo convencimento para que seja exercido e se afirme normalmente. A aceitação popular é medida da eficácia dos atos e decisões de autoridade. Salvo, relativamente, o que emana de sentença judicial, convém não impor, mas conquistar opinião. O poder político há de preferir a adesão espontânea dos governados, e não a submissão deles ao mando imperativo. O consentimento é rico de consequências no tempo. Como não é possível, nem democrática, a concordância unânime, a aquiescência de parcela saliente do corpo social traduz a crença indispensável ao exercício normal do poder. O confronto demasiado prejudica a energia coordenadora.

Conforme observa Burdeau, com irrecusável propriedade, "o Poder é um fato que não se sustenta senão por crenças". "Não é exato, pois, que a realidade substancial do Poder seja o comando, o *imperium*; ela reside na idéia que o inspira". Se o Poder se baseia em idéias e as projeta em atos, estimula a solidariedade social e reduz a resistência e a oposição. Quando, por exemplo, o governo converte suas iniciativas em programas, com prioridades e recursos financeiros definidos, na direção da sociedade, e não de setores privilegiados, cresce o assentimento público e diminuem as condições de discordância legítima e formadora de opinião. Se o Poder Legislativo, por sua vez, ausculta o sentimento geral e fundado nele delibera, as normas elaboradas terão mais prestígio do que se decorrentes da simples competência constitucio-

nal. Tal se verifica porque o instrumento editado participa da crença coletiva, reflete-a, sem prejuízo da capacidade da instituição organizada.

Os mecanismos instituídos não se enfraquecem, antes se revigoram, na medida em que decidem arrimados nas manifestações do meio social. A questão está em distinguir anseios gerais de pretensões de grupos e corporações. Se todas as reivindicações lícitas são dignas de consideração, cabe dar primazia às que exprimem necessidades essenciais da maioria. Esse procedimento não significa desapreço às postulações da minoria, se baseado em segura hierarquização dos problemas. Provada ou reconhecida a justeza da graduação estabelecida, serve de suporte a oportuna conquista da minoria, por se tornar maioria ou por mostrar a prioridade do que reclama, do ponto de vista social.

Desta sorte, exprimindo crenças e captando as da sociedade nas suas diferenciações, o poder político fixa e respeita o interesse geral.

Democracia, experiência e cultura

Nas democracias, especialmente, este é o caminho certo. Se nelas há variações correspondentes às peculiaridades da existência de cada povo, subsistem práticas comuns, que marcam o regime. Não há democracia sem povo com direito de opinar, divergir e reclamar vida decente. Não basta assegurar a liberdade, sem condições de oportunidades iguais. A democracia liberal, de cunho formal, percorreu seu ciclo, a que sobreveio a de índole social, destinada a corrigir desigualdades. Não importa indagar se o fundamento filosófico dessa democracia é socialista ou apenas social. A controvérsia teórica é insuficiente para esmaecer o objetivo maior do destino do homem, a que adere a idéia ou a exigência de igualdade, que já não tolera dessemelhanças artificialmente criadas, e mantidas para prolongar privilégios. Se a educação varia entre os povos e neles as condições de defesa dos direitos humanos, ao Estado cumpre amparar a fraqueza dos indivíduos para garantir o equilíbrio na sociedade. Ainda que esse equilíbrio seja sempre, e em toda gente, relativo, é a partir dele que

se realiza a justiça social. Não há que desanimar, portanto, dessa composição incompleta de forças. Toda vitória no plano social é impulso para outras reivindicações, ou matriz delas.

A ação perseverante é útil de modo particular na democracia, que "não pode existir se não for o reflexo de uma experiência política, de um acordo autêntico e responsável do corpo social alicerçado no interesse geral", segundo o ponderado juízo de Federico Mayor, no prefácio ao livro de Guy Hermet - *Culture et démocratie*, de 1993. De fato a democracia não se instaura num ímpeto, nem é dádiva de governantes, pois nasce e se consolida como expressão da vontade comum do povo, a que dirigentes eventuais emprestam a solidariedade de sentimentos e a força dos instrumentos legais. Assim, a democracia resulta de um processo, que se aperfeiçoa no tempo. No dizer de Guy Hermet, na obra referida, "a democracia é uma cultura, mais que um conjunto de instituições", e hoje sobrevive "garantindo precisamente a qualidade mínima da existência ordinária e quotidiana dos membros de uma sociedade". Sendo uma "cultura", transforma-se no processo histórico, porém conserva, renovando, valores que lhe são inerentes, como o respeito a crenças ou convicções, o fortalecimento da individualidade do homem e o exercício do poder limitado.

Vigilância democrática

Para que possa realçar sempre esses e outros valores permanentes, a democracia deve ser vigilante, e não inerte ou indiferente. Garantir e conter, simultaneamente, o indivíduo e o Estado constituem-lhe tarefa primordial: o indivíduo, para que não desconheça e desacate o interesse geral; o Estado, para que não transmude o interesse geral em motivo de violação de situações legítimas da ordem privada. A fim de ser livre, o indivíduo não precisa prejudicar a coletividade, como o Estado prescinde do arbítrio no propósito de preservar o patrimônio público ou do povo. Conquanto o indivíduo abuse comumente do direito que lhe é reconhecido, ao Estado, como instituição superior da sociedade, cabe o exemplo da moderação, até por ser titular

da sanção criada no sistema jurídico por ele mesmo formulado. Ordinariamente, entretanto, autoridades exorbitam de suas atribuições. Assiste razão a Barthélemy ao sustentar que "os governos necessitam que se lhes resista e se os controle". E não enfraquece a sentença a recomendação de ser o controle "esclarecido". Exercido no interesse da sociedade e da ordem livre, o controle legítimo não atinge a função superior do Estado, consistente nos deveres e responsabilidades que o sobrecarregam.

Importante é manter o equilíbrio na relação entre o indivíduo e o Estado, assegurando a este, nos limites da lei, a superioridade natural que emana de sua função eminente de promover o desenvolvimento global e resguardar a paz a todos. O exercício da autoridade fortalece-se na proporção em que, em condições normais, substitui a força organizada pelos mecanismos ou processos de convencimento pedagógico dos indivíduos. Entre tais meios educativos, tem papel relevante a transmissão do conhecimento das leis e das concepções e dos institutos que configuram a ordem jurídica e política. Daí a tradição, nos Estados Unidos, de ser reproduzido o texto da Constituição nas obras de direito constitucional, e de publicação e comentários múltiplos dos grandes arestos da Suprema Corte, nomeadamente dos que traçam lindes aos direitos do indivíduo e às prerrogativas do Estado.

Dar larga publicidade às leis, sobretudo às de ordem geral, e aos julgados principais que as esclarecem, proporciona ao povo conhecer o direito vigente, cuja eficácia, conseqüentemente, se torna mais natural e mais ampla. A respeito das revistas especializadas nos Estados Unidos, observam André e Suzanne Tunc que representam "impressionante fonte de informação, por seu volume", e tocam "verdadeiramente ao interesse comum dos juristas e dos editores, quase ao interesse geral".

Em país como o Brasil, de intensa inflação legislativa, pode-se dizer que tais publicações são de "interesse geral". Cresce, assim, a utilidade da *Revista de Informação Legislativa*, que talvez deva ser mais difundida e conter maior contribuição selecionada

dos trabalhos parlamentares, ampliando seu inestimável serviço à cultura nacional.

Política e cultura

A atividade política, que se desenvolve entre idéias e interesses confluentes e dissonantes, pressupõe, mais que nenhum outro encargo, a informação idônea, factual e técnica, de caráter ordenado. Os estudos pesquisados e meditados são suporte necessário às decisões de sua alçada, e tanto mais indispensável pela repercussão das soluções sobre a sociedade ou larga parte dela. Por isso, também, os órgãos executivos e legislativos devem ser atentos na escolha dos dados informativos, para que não opinem ou decidam baseados em elementos evitados de parcialidade ou de insegurança. No particular, o respeito à liberdade de pesquisa e de pensamento, garantida na Constituição, casa com o interesse institucional de deliberar sem risco de amparo em subsídios imprecisos ou incompletos.

O critério de segurança na obtenção de informações não deve transformar-se, porém, em pretensão de orientar estudos e pesquisas, condicionando a apuração da verdade. Nesse campo, autoridades executivas e legislativas podem e devem exercer severa vigilância na escolha dos subsídios em que assentem suas deliberações, mas não lhes cabe influir no processo de colheita, ordenação e interpretação do material objeto de análise. Esta é tarefa reservada à consciência e à apreciação crítica do estudioso e do pesquisador. Constituições e leis de índole democrática desautorizam ingresso do Poder no que é próprio e exclusivo da técnica e da liberdade de espírito.

O poder político aprecia o produto do estudo e da pesquisa, valoriza-o como elemento para sua decisão, recebendo-o, no entanto, qual foi elaborado. Inferência lógica, igualmente, é que em publicação como a *Revista de Informação Legislativa*, o critério valorizador, por sinal até aqui seguido, está na garantia de isenção com que são acolhidas as colaborações. Assim a política serve à inteligência e se beneficia de suas investigações, sem submetê-la a razões de conveniência.

Não é fácil manter essa relação correta. O poder político, no âmbito administrativo e no de legislar, inclina-se freqüentemente a desprezar os dados racionais por fatores ou objetivos circunstanciais. Crises, calamidades, programas ou leis de emergência, causas diversas, enfim, concorrem para o abandono de fundamentos respeitáveis. Quer se reconheça ao poder político a "dupla função" a que se refere Lapiere, a de "manter o mínimo de ordem" e a de "estimular o máximo de progresso", ou se lhe designem outros misteres específicos do Estado moderno, certo é que o Poder defronta sempre uma obra "à faire et refaire au cours du temps", ainda segundo o mesmo autor, o que implica decisões por vezes inesperadas. Não raro, pretextos substituem razões. Se é legítimo ceder, a espaços, à gravidade de situações excepcionais de interesse público, cumpre ter cuidado para que o efêmero não suprima o duradouro, o transitório não se sobreponha ao permanente.

Sem dúvida, há casos em que o rigor da razão formal deve ceder à realidade invencível: é exigência da vida complexa. Mas o Estado de direito cria mecanismos e fórmulas que, por sua força e extensão, se destinam a regular os fatos da existência associada, mesmo os incomuns, para que não haja necessidade repetida de apelo a exceções perigosas. Ainda quando o Estado não se revestira da armadura robusta de hoje, Rui Barbosa ponderou, com a convicção provinda do estudo e da experiência, que "a política é a arte de gerir o Estado, segundo princípios definidos, regras morais, leis escritas, ou tradições respeitáveis". Logo, as regras permanentes, as medidas consagradas, os costumes que completam as leis, constituem o regime de normalidade, em que a liberdade disciplinada não teme o arbítrio. Na prática desse regime, o indivíduo é livre e o Estado soberano, nos limites da lei.

A Constituição de 1988 estabelece esse regime esclarecido: com a liberdade política,

assegura "a todos o pleno exercício dos direitos culturais" e lhes garante "o acesso às fontes da cultura nacional", a cujas manifestações recomenda "valorização" e "difusão" (art. 215). Examinando o texto, sobretudo em face do enunciado do art. 216, o professor Washington Albino de Souza salienta, com justiça, que "o legislador constituinte brasileiro de 1988 revelou uma visão realmente moderna e atualizada do conceito de "bens culturais"". Compete ao Estado, como à sociedade, dar desenvolvimento adequado a essa forma civilizada de convívio da Política e do Poder com a Cultura.

Fontes

ANDRADE, Auro Moura. Novos caminhos, Brasília, *Revista de Informação Legislativa*, a. 1, n. 1, jan./mar. 1964. Apresentação.

BARBOSA, Rui. *Teoria política* (seleção de textos coordenados por Homero Pires), Clássicos Jackson, 1952, v. 36, p. 3.

BARTHÉLEMY, Joseph. *Essai sur le travail parlementaire*, Paris, Lib. Delagrave, 1934, p. 373.

BURDEAU, Georges. *L'État*, Paris, Editions Seuil, 1970, pp. 25 e 77-78.

HERMET, Guy. Ob. cit., pp. 12 e 41-42.

MAYOR, Federico. Prefácio ao livro *Culture et démocratie*, de Guy Hermet, Paris, Albin Michel/Unesco, 1993, p. 111.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Constituição e Direito Cultural, *Rev. Bras. de Estudos Políticos*, Univ. Fed. de M. Gerais, n. 76, jan. 1993, p. 117, cit. p. 126.

TEIXEIRA, Anísio S. A longa revolução do nosso tempo, Brasília, *Revista de Informação Legislativa*, a. 5, n. 18, abr./jun. 1968, pp. 45-62, cit. p. 50.

TUNC, André et TUNC, Suzanne. *Le Droit des États-Unis d'Amérique, sources et techniques*, Paris, Lib. Dalloz, 1955, pp. 140-141.