

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

O Estado de Direito e o Direito do Estado

OUTROS ESCRITOS

3ª EDIÇÃO

LEX
EDITORA

ESTADO DE DIREITO E O DIREITO DE ESTADO • A NOVA CLASSE OCIOSA • O PODER • ROTEIRO PARA UMA CONSTITUIÇÃO

A obra

O presente livro é construído de três obras escritas pelo professor Ives Gandra da Silva Martins em 1977, 1984 e 1987 sobre a permanente temática do equilíbrio institucional democrático, à luz das relações entre o povo e o governo.

O primeiro deles (Estado de Direito e o Direito de Estado) foi escrito ainda no período de exceção (1977) e esclarece a linha que deveria permitir a redemocratização do País. O segundo (O Poder) retoma a questão do que é efetivamente o poder político (1984), às vésperas da nova República e, por fim, o último (A Nova Classe Ociosa) estuda o elemento que mais complica a plenitude da soberania popular, que é o homem no poder, escrito já em plena Constituição de 1987.

Há ainda o livro Roteiro para uma Constituição que serviu de orientação para um grupo de constituintes de 1987, que solicitou sua elaboração.

Por serem edições esgotadas e continuamente citadas, a Lex editora decidiu reeditá-las num único volume para facilitar o acesso dos interessados, tendo o autor preferido não fazer qualquer modificação, objetivando manter a integridade de seu pensamento em cada período.

O Estado de Direito e o Direito do Estado

OUTROS ESCRITOS

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

O Estado de Direito e o Direito do Estado

OUTROS ESCRITOS

3ª Edição

LEX
EDITORA

PORTO ALEGRE, 2025

Copyright © 2025 by LEX Editora S/A

*Todos os direitos reservados. É expressamente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem prévia autorização do autor.
(Lei 9.610, de 19.02.98 – DOU 20.02.98)*

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Editora responsável: Marlene Imhoff

LEX Editora S/A

Rua Dezoito de Novembro, 423 - Conj. 203

CEP: 90240-040

Porto Alegre/RS

Serviço de Atendimento: (51) 3191-3033

www.lex.com.br

Capa: Fernanda Napolitano

M386e

Martins, Ives Gandra da Silva

O Estado de Direito e o direito do Estado: outros escritos / Ives Gandra da Silva Martins. – 3. ed. Porto Alegre : LEX, 2025.

15,5x22,5 cm. ; 177 p.

ISBN 978-85-7721-333-7

1. Estado. 2. Poder. 3. Direito. I. Título.

CDU 340.12

Catálogo na publicação: Leandro Augusto dos Santos Lima – CRB 10/1273

APRESENTAÇÃO

Esta terceira edição de quatro pequenos livros publicados entre 1977 e 1986 tem dois objetivos.

O primeiro é atender a inúmeros ouvintes e leitores que perguntam onde os livros podem ser encontrados. Como estão esgotados desde aqueles distantes anos em que vieram à luz, só uma reedição poderá atender a essas solicitações.

O segundo é mais de natureza pessoal. Muitos dos problemas diagnosticados à época, continuam presentes e muitas das soluções propostas, até hoje não foram examinadas pelos poderes constituídos, muito embora algumas delas tenham sido refletidas e implantadas.

Decidi não atualizar os textos, pois representam uma visão histórica do país e a detecção de realidades e conjunturas, que, infelizmente, tem-se repetido, entre nós.

O livro *O Direito do Estado e o Estado de Direito* é atemporal, por representar uma reflexão sobre as relações entre o Poder e o cidadão.

Os livros *O Poder* e *A Nova Classe Ociosa* exteriorizam uma visão pessoal do poder político, à luz da teoria de Veblen, de que a classe ociosa é aquela que vive do trabalho alheio. A nova classe ociosa brasileira é composta por políticos e burocratas, e vive à custa dos contribuintes.

Por fim, *Roteiro para uma Constituição* foi elaborado para um grupo de constituintes de 1987, que me pediram um texto capaz de orientá-los.

Muitas das ideias foram aceitas, outras não, como, por exemplo, o modelo do Tribunal de Contas que idealizei, mas, infelizmente, faltou ao Congresso Constituinte coragem para hospedá-lo.

Pela editora de dois grandes amigos, Serra e Coutinho – que me emocionaram ao editarem livro em minha homenagem, pelo transcurso de meus 70 anos, em que colaboraram 88 excepcionais juristas brasileiros – ofereço ao público leitor esta 3ª Edição dos quatro opúsculos, que, no passado, vieram à luz pelas Editoras Bushatsky, Saraiva e Forense.

Ives Gandra da Silva Martins

SUMÁRIO

Introdução.....	11
-----------------	----

Parte I

O Estado de Direito e o Direito de Estado

I – A Evolução Histórica.....	15
1. Origem do homem	15
2. A formação das cidades.....	15
3. A formação dos Estados	17
4. O mundo ocidental e oriental	19
5. O pensamento grego	20
6. O gênio romano e o direito.....	21
7. A Idade Média	22
8. A Renascença e os tempos modernos.....	23
II – O Poder no Século XX	25
1. As duas guerras	25
2. O estado democrático e o estado de força	26
3. O vácuo de poder.....	27
4. O conceito de revolução	28
5. As classes civis	30
6. As classes militares.....	31
III – As Coordenadas do Problema.....	33
1. O conhecimento	33
2. A independência dos países	35
3. Os desníveis econômicos	36
4. Os sistemas ideológicos e políticos	37
5. A inviabilidade econômica mundial	39
6. Os cataclismos naturais	40
7. Os problemas criados pela tecnologia	41
8. Democracias x regimes de força.....	42
9. As multinacionais e as empresas estatais	44
10. Deterioração dos costumes	45

11. Perda de crença nos valores.....	47
12. A queda do nível das lideranças mundiais após a 2ª Guerra.....	48
13. O controle da imprensa e das consciências	49
14. O terrorismo	50
15. As guerras regionais	51
16. A questão racial.....	52
17. A questão energética.....	52
18. A questão alimentar.....	53
19. Insegurança internacional.....	54
IV – Algumas Sugestões	55
1. A democracia do acesso	55
2. Ministério da ciência e do futuro	59
3. O Estado Universal	60
V – Conclusões	63

Parte II A Nova Classe Ociosa

I – A Teoria da Classe Ociosa.....	67
II – O Poder da Nova Classe Ociosa.....	69
III – A Inércia da Nova Classe Ociosa	71
IV – A Moral da Nova Classe Ociosa.....	73
V – Direito da Nova Classe Ociosa	77
VI – O Custo da Nova Classe Ociosa	81
VII – O Combate à Classe Ociosa.....	85
VIII – Parlamentarismo e o Controle da Nova Classe Ociosa.....	87
IX – A Nova Classe Ociosa e o Poder Judiciário.....	89
X – A Ordem Econômica e Social e a Nova Classe Ociosa.....	91
XI – A Nova Classe Ociosa e as Liberdades Individuais.....	93
XII – A Nova Classe Ociosa e a Educação.....	95

Parte III O Poder

I – O Poder Confiável.....	99
II – O Poder Representativo	103
III – O Poder Interiorizado	107

IV – O Poder Externo	111
V – O Poder Produtivo.....	115
VI – O Poder Tributário.....	119
VII – O Poder Tecnocrático.....	123
VIII – O Poder Orçamentário	127
IX – O Poder Operário.....	131
X – O Poder Nacional.....	135

Parte IV

Roteiro para uma Constituição

I – Introdução.....	141
II – O Conteúdo de uma Constituição	147
III – O Poder.....	151
IV – A Separação de Poderes: A Democracia Representativa.....	155
V – A Separação de Poderes: O Poder Executivo	159
VI – A Separação de Poderes: O Poder Judiciário.....	163
VII – A Federação.....	167
VIII – Os Limites da Atuação do Estado	169
IX – Os Direitos Individuais (Políticos, Pessoais, de Trabalho e Propriedade)	171
X – A Ordem Econômica e Social.....	173

INTRODUÇÃO

Quando, em 1971, apresentamos trabalho para a conclusão do curso de especialização da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no campo da Ciência das Finanças, procurando formular uma teoria do limite crítico das despesas militares, em cada nação, posteriormente publicado pela Editora Bushatsky sob o título "DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEGURANÇA NACIONAL – Teoria do Limite Crítico", discorreremos sobre alguns dos problemas fundamentais da sobrevivência do homem, numa perspectiva, que, sob alguns aspectos, refugia aos limites da própria disciplina.

Passados cinco anos, a par do elevado número de novos componentes, cujo estudo, ainda por ser feito, traria outras variantes para a agravada questão, entendemos que a maior parte das conclusões então apresentadas permanece válida, mormente aquelas consubstanciadas no diagnóstico e na visualização antecipatória das soluções mais viáveis, a principal delas, na expectativa de maior número de estudiosos dispostos a instrumentalizá-la, nas próximas gerações.

Os problemas então abordados relacionados com a sustentação do homem, a partir da mais dramática realidade de sua história, ou seja, a da constância da guerra, cuja sofisticação destruidora traz coloridos cada vez mais densos para o futuro, em nossa opinião, agravaram-se, no decorrer deste quinquênio, ao ponto de entendermos que todo o equacionamento clássico da teoria do Estado e de suas bases de Governo, de acesso ao Poder e permanência do mesmo em maior proximidade com os anseios populares, está para sofrer um reestudo e completo reexame, na desesperada tentativa de salvar o homem, não apenas de um colapso nuclear, cada vez mais preocupante, como também permitir-lhe sobreviver aos seus próprios detritos, à sua maneira de ser no choque que enfrenta e à revisão de padrões de comportamento, cujos reflexos e interligações são hoje mais agudos e mais criadores de desajustes que o desejável.

Por esta razão, pensamos que a própria origem do problema, nas suas mais variadas facetas, está na procura de uma solução de poder, que, aceita ou racionalmente tolerada pelos subordinados, possibilite a condução dos Estados ou, eventualmente, no futuro, de um Universal, para as mais viáveis soluções dos emergentes desafios à humanidade, em um planeta, que não se renova.

Julgamos, pois, ao redigir estas linhas complementares àquele estudo de 1971, visando estender a teoria do limite crítico entre o desenvolvimento econômico e a segurança nacional, para uma teoria de poder capaz de instrumentalizar, em vindouras gerações, formas mais estáveis de governo, em todo o mundo, que a alternativa, que ora se

apresenta, busca, essencialmente, encontrar raízes nas realidades atuais, conhecimento do passado e uma razoável projeção de ambos os elementos para o futuro, dentro das limitações notórias que seu principal personagem, o homem, possui, a fim de que do campo das ideias se vislumbre soluções que sejam realizáveis, na prática.

Esta teoria do poder deve ser, todavia, estudada, começando-se pela revisão da tradicional oposição entre o que seja "Estado de Direito" e "Estado de Força", na tentativa de demonstrar que, por insuficiente, a clássica oposição gera clássicas doenças, que os clássicos remédios nunca corrigiram. Até porque o problema real, tactável e, a nosso ver, definitivo, a ser solucionado na equação apresentada, é de saber como permitir uma convivência racional, no plano interno e externo, *de um Estado de Direito, que respeite o direito do Estado*, sem que aquele represente um desguarnecimento ao poder e este um intolerável exercício do mesmo.

Não obstante, a ambição do tema e a pretensão das ideias, que apresentamos, a obra que ora damos à luz, por ser uma mera exposição de ideias pessoais, sofre das limitações próprias de um autor consciente de suas insuficiências. Sendo, todavia, estudo preliminar de matéria cada vez mais necessária em ser conhecida e estudada por todos quantos se preocupam pelo futuro do homem, serve como modesta contribuição, na esperança de que outras mais profundas e de escritores mais dotados encontrem, como aqui se procurou, a terapêutica capaz de salvar o homem e o mundo.

PARTE I

**O ESTADO DE DIREITO
E O DIREITO DO ESTADO**

I

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1. Origem do homem

O estudo da pré-história, não obstante as descobertas cada vez mais esclarecedoras deste século, longe está de ter encontrado a forma de vida pessoal e societária dos primeiros homens, com suas teorias girando em torno de uma maneira de ser semelhante à dos animais gregários menores, ou a de certas espécies de mamíferos maiores, onde o macho possui inúmeras fêmeas, conservando-as e afastando os mais jovens até ser vencido e banido, quando já fraquejando suas forças.

Como o campo ainda não teve suas coordenadas científicas delineadas, preferimos, em termos de indagação do passado, conviver com a teoria da solidariedade grupal, não distante e diferente daquela vivida pelos grupos mais primitivos da atualidade, em fase de extinção.

O inimigo mais forte (animais e variações climáticas), assim como a ausência de uma técnica de defesa mais avançada, certamente, no início da história da espécie humana, devem ter sido fatores a determinarem sua agregação como forma de sobrevivência, parecendo-nos que o estilo de vida, espalhado pelo mundo, de diversas sociedades indígenas ainda existentes, fosse aquele próprio dos nossos primeiros ancestrais.

O certo, entretanto, é que algo diferente, de uma natureza superior, distinguia esta nova espécie da criação em relação às demais, a justificar as diversas teorias surgidas, de forma mais ou menos clara, em quase todos os povos e civilizações e nos diversos continentes, sobre uma época de ouro do ser humano, cuja decadência teria dado origem à história por nós hoje conhecida e vivida.

2. A formação das cidades

Admitindo-se, por mais lógica, a teoria que assemelha as primeiras sociedades humanas às das tribos conhecidas, atualmente, parece-nos também lógica aquela, que explica o surgimento das cidades, pelo crescimento dessas sociedades primitivas, as quais, à medida em que evoluem, no conhecimento e na técnica de defesa, tendem a procurar conquistar o meio ambiente, conscientes da sua maior arma sobre as demais formas de vida, ou seja, a inteligência.

Nessas comunidades iniciais, racional se nos afigura que lideranças naturais surgissem, onde a destreza física e a perspicácia pessoal seriam os talentos mais peculiares de seus condutores, compreendendo-se que a própria evolução da espécie fosse fazendo com que os dirigentes primeiros tendessem a transmitir seus conhecimentos e experiências aos membros de suas próprias famílias, com quem um amor mais definido e uma confiança mais clara tornaria a convivência mais suportável.

Deve-se acrescentar que a mortalidade não pequena, apenas permitia a sobrevivência dos fortes e, entre os fortes sobreviventes, os mais diretamente ligados aos líderes eram os que, naturalmente, os sucediam.

Parece-nos fundamental compreender esse ponto, pois o respeito decorrente que os liderados das primeiras sociedades tinham pelos seus líderes só poderia ser entendido, numa transferência de poder, na medida em que os novos líderes dispusessem da mesma habilidade, inteligência, força e conhecimento de seus maiores.

Numa época, em que o conhecimento era quase nenhum e em que o homem primitivo via, em todos os fenômenos naturais, forças superiores às suas e os transformava em deuses, é de se aceitar que as lideranças tribais e a sua sucessão aconteciam, baseadas, quase exclusivamente, no temor aos inimigos externos e na confiança sobre a capacidade de seus chefes.

Apenas, sob esta perspectiva, é possível justificar a origem das classes dirigentes mais antigas e a formação das nobrezas, normalmente vinculadas aos governantes, e da plebe composta dos governados.

Na medida, portanto, em que o conhecimento crescia, mais ficava o mesmo circunscrito às famílias dos condutores tribais, criando-se, praticamente, uma definitiva separação entre a classe direcional e a dirigida ou entre o povo e a nobreza, nos pré-históricos tempos, embora ainda não aclarados os contornos da divisão, que começava a amadurecer, como um embrião já concebido.

O certo é que, se de um lado os problemas já se colocavam, de outro lado o crescimento das sociedades tribais e o avanço sobre a natureza (o homem saía das cavernas para o campo e para as primeiras aldeias) lançavam o germen das cidades, que principiavam a nascer, como forma evoluída de sobrevivência da espécie e tendo, no centro de suas estruturas simplificadas, as famílias dos dirigentes.

Um outro componente, no início, menos denso mas que exigia a formação daqueles núcleos era a transferência da agressividade defensiva do homem em relação ao meio ambiente quase dominado (animais e fenômenos climáticos) para seus semelhantes, de tal maneira que a cidade, mais facilmente guarnecida, representava para cada grupo alternativas de maior segurança de vida.

Já, entretanto, se fazia notar, com bastante clareza, os dois ingredientes mais importantes da história da humanidade, isto é, a ambição ao poder e a ambição à riqueza, próprias da sofisticação dos conhecimentos adquiridos e das duas características mais tristes da natureza humana, quais sejam, a vaidade e a intolerância. Ambos os componentes, porém circunscritos praticamente às classes dirigentes, que se estavam transformando nas elites primitivas e nos futuros reinos.

3. A formação dos Estados

É evidente que a passagem das primeiras sociedades para as cidades e destas para os Estados não aconteceu sem uma infinita variedade de formas intermediárias e um espaço de tempo incomensuravelmente maior que aquele que a história narrada pôde nos contar sobre o desenvolvimento posterior.

A descoberta dos instrumentos, do fogo e da escrita, três marcos fundamentais na comunicação, conhecimento e independência do homem, logicamente, fez com que sua utilização fosse sendo adequada ao meio ambiente, com evoluções distintas, conforme os desafios, que cada grupo passou a conhecer.

Sempre impressionou-nos a semelhança das lendas e adorações das mais antigas civilizações, que, espalhadas por todos os continentes, falavam de uma época de ouro da espécie humana.

A impossibilidade de maior relacionamento entre as mesmas dá uma nítida sensação de que a transmissão oral de algo efetivamente acontecido foi aquilo que, por dezenas de milhares de anos, serviu de herança e base para todas as culturas primitivas, após a queda.

E a recordação da natureza superior de uma espécie corrompida foi sendo preservada, por milênios, na medida em que os grupos se separavam e enfrentavam as dificuldades pertinentes, nos ambientes escolhidos para a sua continuação.

O dilatado tempo decorrido foi modificando as características próprias de cada grupo, inclusive em suas aparências físicas, aptidões intelectuais e na luta pela adaptação, que o homem sempre teve, de resto, neste particular, como qualquer outra espécie viva.

Assim é que as diferentes raças foram sendo formadas pela necessidade de circunscrição ao meio escolhido, mas sem perda dos elementos peculiares e únicos de uma mesma espécie de natureza superior.

A luta, todavia, pela vida teve melhores ou piores resultados em função de dois fatores fundamentais, quais sejam:

- a) a escolha do ambiente;
- b) o fortalecimento dos grupos na batalha da sobrevivência.

Compreende-se pois, que os melhores ambientes foram aqueles que permitiram um desafio intenso, mas não tão grande que implicasse a eliminação do grupo. O desafio, nestes termos, provocava um enrijecimento, cujas características auxiliavam a superar as dificuldades, que não sendo excessivas, por outro lado, davam, nas primitivas sociedades, uma estabilidade de maior evolução, no campo do conhecimento.

Parece-nos fundamental este aspecto. A possibilidade de um avançar menos lento no obter o domínio da natureza e na arte da guerra, evidentemente, não poderia deixar de dar aos grupos que os possuísem, melhores condições de sobrevivência.

É natural, portanto, que os grupos, que se tornaram sedentários e se estabilizaram, tivessem mais trunfos de permanência que os grupos nômades, mesmo que, muitas vezes, fossem por estes derrotados.

O certo é que das primitivas cidades saiu o alicerce basilar para os primeiros Estados, que foram o berço das primeiras civilizações, normalmente fixadas em regiões onde a fertilidade do solo e as dificuldades não desmesuradas fortaleceram os caracteres e distenderam os conhecimentos, como aconteceu com os egípcios no vale do Nilo, os povos da Ásia Menor, o Império Chinês e a Índia, enquanto a Europa, África, América, Austrália e parte da Ásia desconheciam formas mais duradouras de sociedade.

De notar-se que a característica mais importante na formação dos Estados mais antigos era a existência de uma classe nobre dirigente e de uma plebe, que entendia o exercício do poder humano como delegação divina, com o que, na sua falta de acesso ao conhecimento, era dirigida praticamente sem problemas. As grandes alterações do poder decorriam ou da conquista de um Estado por outro ou da luta intestina entre aqueles que constituíam a nobreza, em torno dos reis, faraós e condutores da época.

De notar-se, também, a imagem que, propositadamente ou por tradição, as lideranças da época projetavam de serem representantes dos deuses, o que tornava mais fácil o processo de domínio do povo e a manutenção da segurança interna.

É curial, ainda, enunciar que, em função dos desafios recebidos, cada grupo desenvolveu ritmos e métodos próprios de governo, havendo povos, onde a representação do poder, como decorrência de outorga superior, nascida menos da habilidade política e mais de uma real convicção. Foram, aliás, estas as mais estáveis civilizações e as que mais tempo duraram, sendo certo que sua decadência, normalmente, coincidiu com a perda de confiança em tais valores.

De qualquer forma, a arte de governar, nesses tempos era exercida a partir de uma ideia de poder, cujas estacas de sustentação decorriam já menos do talento de seus dirigentes e mais da força do poder e do absolutismo do Estado, cuja origem sagrada não poderia ser sequer examinada pela plebe.

O direito ainda não nascera e o homem médio não começara a pensar.

4. O mundo ocidental e oriental

Nos aproximadamente seis mil anos de história conhecida e principalmente nos 3 mil anos mais distantes, já se sentia a nítida formação de tendências entre as civilizações existentes, praticamente ilhadas no Próximo, Médio e Extremo Oriente. Em outras palavras, entre o complexo das civilizações egípcias, os diversos povos da Ásia Menor e da Mesopotâmia, desde os elamitas e sumerianos às civilizações mais valentes, como os assírios, hititas e babilônios, de um lado, e de outro os povos da Índia e a civilização chinesa.

Como as civilizações do Próximo Oriente foram aquelas que influenciaram a formação do pensamento ocidental, com peculiaridades bastante diversas do pensamento oriental, poderíamos afirmar, sem erro, que o mundo começara já a viver essa aventura, com maior preocupação pelas ciências exatas e maneiras pragmáticas de existência, no Ocidente, e maior tendência ao misticismo (Índia) e filosofia (China), como formas de encarar o fenômeno da vida, do outro lado.

Essa maneira especial de sentir o despertar do homem sobre a terra será elemento, inicialmente, distintivo, que dificultará a interpenetração das culturas até mais que os problemas de comunicação da época, não sendo inútil lembrar-se que a forma mais especulativa do pensamento oriental, na prática, ficou impenetrável até recentemente.

Acreditamos que o pragmatismo ocidental, desde que encaremos a influência do Próximo Oriente como determinante da formação de sua sabedoria, certamente lhe deu aquelas vantagens que permitiram, em dois milênios (mais acentuadamente nos últimos quatro séculos), o domínio político da Ásia, sem, entretanto, atingir a essência de seu pensamento.

Quatrocentos anos de domínio ocidental, na atualidade, não acrescentaram à maneira de ser do pensamento oriental praticamente nada, da mesma forma que os 400 anos de domínio hitita, na velha civilização egípcia, não alteraram as características próprias de seu povo.

Gostaríamos, portanto, que esta ideia ficasse clara, em nosso modo de ver a evolução humana, qual seja, e de que na medida em que as civilizações foram nascendo, com seus elementos culturais particulares, seu pensamento e maneira de ser foram dando o "tonus" diferencial, que o domínio físico e político era incapaz de eliminar.

Já, em nosso livro *Desenvolvimento Econômico e Segurança Nacional – Teoria do Limite Crítico*, com maior destaque, procuramos afirmar, no exame das 10 civilizações conhecidas, que sua característica diferencial foi exatamente a forma de reflexão sobre o desenrolar da aventura humana.

Por enquanto, ficamos com a ideia básica de que os primórdios do pensamento ocidental a partir de uma visão objetiva da vida, de uma dedicação maior à arte bélica, de

uma farta preocupação com as ciências exatas deram-lhe certos trunfos sobre o tom mais especulativo do pensamento oriental, de resto, mais profundo, em múltiplos aspectos.

5. O pensamento grego

Um novo elemento de grande importância apareceu, já agora em pleno ocidente europeu, qual seja a genialidade do pensamento grego.

De uma lado, a Grécia permitiu, pelos seus diversos povos (cretenses, aqueus, dórios, jônios), estabelecer um vínculo direto entre o Oriente Próximo e o Ocidente, vínculo vivido, com maior intensidade, pela vocação marítima do grego aliado a uma invulgar capacidade de pensar.

O grego, pela primeira vez, descortinou o pensamento, como uma forma criadora do homem, fazendo com que as próprias estruturas políticas tivessem que ser reexaminadas, não mais a partir de uma teoria de governo, em que o rei e sua corte, por direito divino, obrigavam e o povo obedecia, sem o direito de julgar.

A partir do momento, em que o gênio grego desvendou o homem para o homem, uma profunda alteração se processou em todo o pensamento político do mundo ocidental da época, pois as formas clássicas de poder passaram a ser testadas e demonstraram uma enorme fragilidade à descoberta dos direitos do homem.

É evidente que o pensamento grego não se espalhou, de uma vez, pelo Ocidente, mas, à medida em que era conhecida a forma de pensar de seus maiores filósofos, toda a teoria do poder baseada em um direito divino dos governantes e em uma falta de direito dos governados entrou em crise, cujos estertores estenderam-se, por centenas de anos até o controle do Ocidente pelos romanos.

O gênio grego, todavia, que atingiu elevados pontos, não teve o condão de servir de terapêutica à própria Grécia dividida pelas montanhas e não conseguiu, senão no período de Alexandre, transformá-la em uma única Nação. Pulverizados os gregos, em inúmeras cidades-estados, com maior ou menor liberdade de pensamento, tiveram, em sua própria independência de pensar, o seu ponto de fraqueza, eis que a excessiva liberdade e o profundo individualismo criado inibiram a formação paralela de um pensamento político pragmático, que possibilitasse aplicar as descobertas de seu fecundo talento.

Assim sendo, o povo que mais contribuiu para a formação de um pensamento político ocidental e que mais auxiliou a revisão de conceitos tradicionais de governo, foi exatamente o povo que não teve condições de aplicar suas concepções, se não em experiências limitadas circunscritas a pequenas cidades-estados, das quais Atenas foi o exemplo mais marcante.

Estavam, todavia, lançadas as bases para a vivência de uma democracia, como forma de governo, em que este dependia da vontade e consenso do povo, mesmo que o povo fosse uma classe privilegiada, como os poucos atenienses que, com longo cortejo de escravos, escolhiam, livremente, os seus condutores.

6. O gênio romano e o direito

O que os gregos não conseguiram os romanos conseguiram. Um espírito prático maior, embora sem a mesma capacidade criadora, permitiu que Roma dominasse o Ocidente durante 2 milênios, a partir de uma concepção de governo, onde a sua parte estruturalmente mais forte residia no consenso do cidadão comum.

O domínio romano foi fruto de uma nova visão do poder, que erigiu o direito na ferramenta principal de sua existência.

Roma, na verdade, criou o direito. O direito, como forma estável de garantias para seus cidadãos e governantes. Absorveu o pensamento grego e o instrumentalizou através da Ciência Jurídica.

Antes de Roma, o direito era conhecido. As leis respeitadas. Os ordenamentos de Manu, de Dracon, de Sólon, o Código de Hamurabi e as normas Hititas estão na própria origem dos estudos jurídicos de todos os povos.

O direito, todavia, nasceu, em toda a sua extensão, e passou a ser o principal instrumento de governo, em Roma. Pode-se mesmo dizer que o Império Romano foi fruto de seu direito.

No momento, em que a forma tradicional de governo (nobreza com poderes absolutos e plebe sem quaisquer poderes) foi posta em xeque com a descoberta pelos gregos da individualidade e direitos humanos, apenas uma nova concepção poderia sobreviver e sobrepor-se às formas tradicionais, isto é, a convivência entre dirigentes e dirigidos, a partir de direitos a garantias recíprocas.

Tal concepção somente foi possível graças ao gênio romano, que transformou cada indivíduo em componente necessário do Estado, sendo pelo Estado respeitado.

A extensão cada vez maior da cidadania romana, que permitia aos seus titulares o gozo e usufruto de direitos mantidos pelo Estado, fez com que cada nacional de um país conquistado almejassem adquiri-la, a ponto de, mesmo durante o período da decadência, ter sido esta cidadania, espalhada pelas mais variadas regiões, o fator que, a nosso ver, permitiu o retardamento da queda do império.

A evolução do pensamento iniciada pelos gregos, alterando as regras dos estilos de governo conhecidos, ganhou seus foros, em Roma, exclusivamente, porque soube instrumentalizar o direito, fazendo dele o alicerce fundamental de seu Estado.

Poderíamos mesmo dizer que o Estado de Direito não nasce na Revolução Francesa, mas sim nesta concepção revolucionária dos romanos, através da qual conquistaram o ocidente, dominaram e absorveram os povos dominados, desestruturando as formulações clássicas do poder e permitindo ao povo que tivesse garantias e conhecesse sua força, a qual, canalizada, deu ao Estado uma notável estabilidade, pelos diversos períodos, crises e sistemas que conheceu (Reinado, República e Império).

A própria queda do império ocidental não representou o fim de sua concepção de governo, mas apenas a transferência para aqueles que, perante uma cultura maior, foram por ela influenciados e aderiram às suas linhas fundamentais.

7. A Idade Média

A lição romana inspirou toda a Idade Média Ocidental (o Oriental apenas caiu sob a arremetida otomana). Os bárbaros não possuíam estruturas suficientes para imposição de seus estilos ao colosso conquistado e foram por ele absorvidos. Os vencedores romanizaram-se, submeteram-se ao seu magistério, adotaram suas formas jurídicas e, inclusive, a religião superior.

Conservaram, todavia, suas características próprias de povos independentes, muitas vezes, de raças diferentes. Procuraram encontrar uma convivência real entre o governo pelo direito, herdado dos romanos, com o governo de direito absoluto, herdado das velhas tradições, e não conseguiram, por consequência, criar um império como o romano. A queda de Roma provocou um abalo profundo na concepção unitária do poder e o mundo começou a conhecer o aparecimento de um número infindável de pequenos reinados e feudos, onde as duas idealizações procuravam um ponto de equilíbrio.

O desesperado esforço de Carlos Magno, na tentativa de ressuscitar o Império, apenas lembrado por sua herança notável, não se revelou de maior resultado que todas as demais tentativas, em função principalmente, da convivência entre os dois estilos de governo, que se entrelaçaram nos feudos e reinos aparecidos com o domínio bárbaro.

A Igreja Católica, verdadeira depositária da cultura da época, preservou, no milênio conhecido por Idade Média Europeia, todos os valores civilizantes de uma antiguidade suficientemente rica em criações para inspirar todo o movimento renascentista.

Influenciou, também, uma certa moralização de costumes e a busca de ideais superiores, nem sempre compreendidos pelos senhores da época, nas suas reais dimensões, ao ponto de os fenômenos do cavaleirismo andante e das Cruzadas terem decorrido desta procura de ideais elevados.

De notar-se que o direito passou por uma transformação notável, sendo que se atribui aos excessos praticados pela inquisição, a qual surge no final do período, a evo-

lução mais marcante do direito, qual seja, a da fase probatória no processo, em substituição aos julgamentos ou ordálias, oriundos de uma época, em que os bárbaros exigiam o testemunho da inocência a partir de verdadeiros milagres (passar sobre brasas sem queimaduras por exemplo).

O certo é que a concepção de poder, na época, conheceu a convivência entre os estilos anteriores aos romanos e a dos próprios romanos, com o que nunca houve a possibilidade de formação de países, pulverizando-se a Europa numa infinidade de reinos e feudos, exceção feita a Portugal, que, para sobreviver aos árabes e espanhóis, vivenciou uma prática unitária de poder.

Por ter sido o país, que rompeu com as fragilidades estruturais das sociedades políticas, tendo se preservado como uma nação coesa, compreende-se ter sido Portugal também o país, que melhor se preparou para fazer frente ao alvorecer dos tempos modernos, a que deu origem com as grandes descobertas.

O mundo entrava, graças aos portugueses, numa nova fase em que descobria suas potencialidades, sua extensão e, também, suas insuficiências. O mundo começava a trilhar, em primeiros passos, o problema, que agora deverá solucionar para continuar.

8. A Renascença e os tempos modernos

O movimento renascentista, as grandes descobertas, o início de formação dos grandes Estados Europeus, o estudo mais aprofundado da economia e de suas regras na condução dos negócios privados e públicos, o suceder de guerras de ajustamento, a eliminação da influência moura, não estabelecida nas duas tentativas turcas de invasão europeia, as guerras de ajustamento, a liberdade de pensamento crescente a contrapor-se a uma tendência absolutista maior dos governos incapacitados de solucionar as aspirações criadas no espírito dos povos por alguns cérebros privilegiados, levou a humanidade ocidental, de um lado, à conquista dos 3 grandes continentes (América, África, Ásia), e, de outro lado, a uma periodicidade de crises nacionais e europeias, desembocadas numa predominância de duas grandes nações (Inglaterra e França) sobre as demais.

A Península Ibérica decadente, após o Quinhentismo, a Itália e a Alemanha não formadas, a Rússia despotencializada, os povos eslavos dominados, os Países Baixos e Nórdicos inexpressivos, e a Áustria, sem o tamanho e importância de suas duas rivais, praticamente, permitiram o controle do mundo, em uma disputa entre os dois grandes países.

É interessante notar que os dois grandes estilos de pensamento ocidental nasceram, nos quatrocentos anos de história, após a Idade Média, em dois países, ou seja, por uma "práxis" de democracia mais estável na Inglaterra (o episódio Cromwell apenas serviu para fazer do inglês um cidadão mais confiante nas suas estruturas políticas) e a

explosão das ideias da Revolução Francesa, cuja falência aplicacional não eliminou a tomada de consciência do mundo dos direitos de cada indivíduo perante o Estado e deste perante o indivíduo.

A influência do estilo inglês (democracia parlamentarista) e das ideias francesas (nunca suficientemente testadas em sua validade institucional, não obstante o aparecimento e desenvolvimento do direito constitucional em suas dimensões atuais) permitiram que, na América, um povo iniciasse forma de governo, que iria abalar, profundamente, todas as gerações futuras em todos os países, qual seja, a democracia presidencialista dos Estados Unidos.

O mundo tomou, então, consciência de que uma democracia seria viável a partir do homem comum, em que as nobrezas, reinados e classes dirigentes passariam a conviver com uma burguesia poderosa e enriquecida, detentora das rédeas da economia, dos processos de desenvolvimento e das finanças da época, numa agonizante tentativa de paralisação do relógio do tempo.

As nobrezas surgidas durante dezenas de milênios, na pré-história, cuja agonia principiou na Grécia e com o direito romano, entraram em colapso final, no século passado, substituídas por uma crescente participação do povo, de onde começaram a sair as classes dominantes.

Os reinos existentes foram transformados, as repúblicas instaladas e a própria França viveu um período gangorral, com reinados contrabalançados por repúblicas.

A América, com exceção da experiência brasileira decorrente da presença da família real portuguesa, por sua vez, começou sua vida de independência sob regimes republicanos.

O século XIX deixou, portanto, o mundo enfrentando seus primeiros obstáculos, que continuariam com o desaparecimento dos grandes impérios, a autonomia de quase todos os povos, a tentativa de convivência das diversas culturas e dos diversos estágios de desenvolvimento, assim como das diferentes formas de governo, o que terminaria por ser estopim de duas guerras e infundáveis lutas regionais de libertação, sem que o resultado deste dramático desafio acabasse por mostrar os melhores caminhos para o futuro.

O homem no liminar do século XX demonstrou e demonstrará, a partir de então, duas características notáveis, surpreendentes e conflitantes, a saber:

- a) uma insuperável capacidade de diagnosticar seus males;
- b) e uma não menos insuperável incapacidade de aplicar qualquer terapêutica a seus problemas, de forma permanente.

II

O PODER NO SÉCULO XX

1. As duas guerras

As duas grandes guerras mundiais foram a consequência natural de um domínio crescente da ciência acompanhada das deficiências não corrigidas do temperamento humano. A ambição do poder e do controle das riquezas mundiais, menos nítida no primeiro conflito e mais no segundo, apenas demonstrou uma incrível capacidade destruidora, que todas as guerras anteriores desconheciam.

Embora, na origem dos dois conflitos, não houvesse ingredientes novos, se relacionados com todos os demais, o homem, pela primeira vez, se consciencializou, de forma absoluta, sobre os riscos que lhe são próprios, principalmente no concernente à segunda conflagração, quando mais baixa chegou a degradação humana (a tentativa de extermínio dos judeus) e mais alta a capacidade de extinção da espécie (as armas nucleares atiradas contra o Japão).

Formou-se a convicção de que um terceiro conflito de características semelhantes poderia representar o fim da humanidade, mormente em face da aquisição dos conhecimentos necessários para a feitura de armas nucleares por um número crescente de países.

Pela primeira vez, também, o receio de uma catástrofe dessa espécie começou a transformar-se no principal obstáculo à deflagração de uma terceira guerra mundial, não obstante as divergências ideológicas, de estilos de governo, de sistemas políticos existentes, no mundo inteiro e nunca tão estudados, como atualmente.

As duas grandes guerras mundiais pontuaram, entretanto, que as convicções mais do que a força, a longo prazo, terminariam por prevalecer sobre um exercício de poder que não correspondesse às aspirações de um povo, de uma nação ou de um país.

O domínio nazista em toda a Europa não eliminou uma resistência, mais ou menos violenta, nos países dominados, nem acrescentou nada à cultura desses países, ao ponto de o exército hitlerista, dos últimos anos da guerra, ter perdido grande parte de sua eficiência, por estar constituído não mais apenas de alemães, mas de naturais de todos os países subjugados.

O gênio romano, que fazia de cada Nação dominada uma aliada, pela extensão de sua cidadania aos naturais das terras conquistadas, não serviu de modelo à dupla experi-

ência alemã, onde as renitências apenas demonstraram uma convicção crescente de ideais, de estilos, de princípios próprios de cada nacionalidade não facilmente assimiláveis, em tempos de paz, e com muito mais dificuldade, em tempos de guerra, quando os ódios e as desgraças terminam por criar um profundo abismo entre dominados e dominadores.

O indisfarçável conhecimento fazia nascer, com alicerces cada vez mais sólidos, os nacionalismos, que, se de um lado deram força aos grupos, nações ou países, representaram, por outro, como representam, o mais difícil obstáculo a ser superado para obtenção da paz mundial.

O certo é que as duas guerras mundiais colocaram o homem do século XX perante uma realidade, antes apenas pressentida, que se tornou definitivamente clara, ou seja, de que, salvo uma solução radical para a convivência entre os povos, um terceiro conflito poderá acarretar o fim da vida humana sobre a terra.

Trouxeram, também, uma esperança: a de que armas mais mortíferas, se do conhecimento de ambos os lados combatentes dificilmente serão utilizadas, como já aconteceu com a pretendida guerra bacteriológica, apenas acenada mesmo nos momentos mais críticos por que passaram as nações conflitantes.

Uma lição, em parte aprendida, mas cujos desdobramentos são ainda desconhecidos.

2. O estado democrático e o estado de força

Uma outra realidade sempre existente, mas apenas agora destacada, reaparece, qual seja, a da convivência dos diversos sistemas políticos, seja de países, que se utilizam da democracia, seja daqueles submetidos a regimes de força de coloridos mais ou menos densos.

Por democracia sempre se entendeu o governo escolhido pelo voto livre dos governados, através de Executivos eleitos diretamente pelo povo (presidencialismo), ou através dos Parlamentos, cujos representantes selecionados, livremente, indicavam, por seu turno, com liberdade, seus chefes de governo (Parlamentarismo).

Por regimes de força, sempre se entendeu aqueles regimes impostos pelo peso das armas, com ou sem a anuência popular, impossibilitada de manifestar sua vontade, em eleições, e cujos dirigentes mantinham-se no poder, pelo tempo que quisessem ou que agentassem.

Foi e é a tríplice partição do poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) elemento irrelevante para determinação de uma democracia ou de um regime de força, pelo simples fato de que pode existir, num e noutro, sem transformar, um no outro. A independência de cada um dos Poderes e a livre escolha dos componentes de pelo menos dois deles (Legislativo e Executivo) foi e é o que distingue uma democracia de um regime de força.

A ascensão de Hitler ao poder de uma das nações mais civilizadas do globo, fazendo com que se transformasse em uma das mais bárbaras da história, em alguns anos, de certa forma, incentivou a formação de muitos regimes de força, em todo o mundo, que permaneceram, mesmo após a sua queda ou a de Mussolini.

Acresce-se ao fato de que os países que professavam e professam a linha marxista de inspiração não democrática e baseada em pressupostos que devam ser impostos e não discutidos, não poderiam e nem podem por decorrência, usufruir de uma ampla democracia, cujo fundamento primeiro é sempre a livre discussão das formas de governo e uma permanente revisão dos conceitos de poder.

Tem, por outro lado, o Estado democrático, em sua estrutura, uma desvantagem notória, que é a maior lentidão nas decisões e maior responsabilidade dos dirigentes, por sujeitos a uma contínua revisão de seus atos e conduta, assim como maior facilidade a permitir os jogos dos grupos econômicos ou de outra natureza, com força de influenciarem o poder. O certo é que os países menos desenvolvidos, com mais instabilidade política, quase sempre vivem, no século XX, um sistema gangorral, navegando, constantemente, dos regimes democráticos para os de força e desses para os democráticos, na medida em que ambos não conseguem atingir as ambições próprias do povo ou dos grupos dirigentes, ou simplesmente não conseguem superar as crises mais elementares por que passam seus países.

O século XX, portanto, conheceu e conhece países dominados pelos dois tipos de regimes, sem que as críticas de seus detentores cessem entre si e sem que sua existência impeça alianças, sempre que necessárias, entre os regimes de força e os estados democráticos.

Um aspecto, todavia, deve ser ressaltado, ou seja, de que as oportunas alianças e a existência de países com sistemas políticos distintos provocam para um mundo consciente e desunido a certeza de que há, atualmente, no Universo político, um vácuo de poder.

3. O vácuo de poder

O poder não admite vácuos. O vácuo de poder, todavia, tem sido uma característica constante de seu exercício, neste século. A rapidez das decisões, as interdependências dos países, os conflitos regionais, as dificuldades próprias ou criadas em cada nação, as influências ideológicas, o terrorismo, as contestações e toda a série de ingredientes, hoje conhecidos, exigem de quem exerça a autoridade talento, conhecimento e vocação, e não apenas ambição. E se esta é comum a todos os que o detêm, aqueles outros valores nem sempre constituem os dotes dos governantes. A tendência do exercício de um poder, que vive da repetição de ideias, muitas vezes não compreendidas, aliada a uma incapacidade crescente na solução dos problemas próprios de cada comunidade.

O vácuo de poder não é privilégio dos regimes de força. Pode surgir, nos regimes democráticos, debilitados pela corrupção, pela mediocridade ou que passaram a ser controlados por grupos menos patrióticos. E pode não surgir, nos regimes de força, quando liderados por pessoas com talento e capacidade suficientes para representarem as aspirações populares.

O vácuo decorre, normalmente, de uma falta de visão histórica dos que detêm o poder, incapazes de conhecer o passado dos povos e apreender das lições dos seus maiores, incapazes de viver o presente, na realidade nacional e internacional, e incapazes de projetar o futuro, a partir de uma intuição da evolução natural desta realidade, nos dois planos.

O poder, em vácuo, normalmente, é exercido pela simples lógica do poder em si e se resume em governar, em ordenar, em mandar, em impedir que os adversários atinjam-no. O poder, em vácuo, é exercido, mediocrementemente, vendo fantasmas em todas as contestações e premiando os incapazes e pusilânimes, que sempre o aderem sem oposições. O poder, em vácuo, afasta os mais capazes, pois estes podem derrubá-lo. O poder em vácuo, por fim, termina sendo vítima dos próprios meios utilizados contra seus adversários quase sempre na medida desses meios, sendo seus detentores eliminados violentamente, se usarem da violência ou apenas afastados, se apenas afastaram seus adversários da arena política.

O mundo do século XX, que começa a necessitar de uma profunda revisão dos conceitos, estilos e normas de governo, praticamente vive no vácuo de poder, com as lideranças mundiais repetindo conceitos insuficientes para romperem o mundo futuro e bisando o fracasso daquilo que poderia ser realmente o estímulo de uma nova era para a humanidade, ou seja, a valorização da Organização das Nações Unidas.

O poder exercido apenas nos limites soberanos, com uma dupla moralidade no âmbito nacional e internacional, com o que cinismo muitas vezes ganha foros de habilidade e o egoísmo passa a ser marca de preservação dos bens e valores nacionais, é o retrato mais melancólico de um mundo que, na medida em que se consciencializa da necessidade de uma verdadeira união para sobreviver aos desafios deflagrados, percebe que as lideranças mundiais estão em vácuo e incapacitadas de criar as condições mínimas para este esforço comum, pois, incapacitadas de repensar o presente, para assegurar o futuro do homem.

Por esta razão, o vácuo de poder é irmão gêmeo das revoluções, que nem sempre criam o poder sem vácuo.

4. O conceito de revolução

Há alguns anos atrás, a equipe responsável pela publicação da série *The Great Ideas*, que corresponde ao livro anual da coleção *The Great Books*, promoveu simpósio sobre o sentido da revolução, na história humana, concluindo com uma posição clássica,

pela qual a revolução representaria a mudança brusca de situações não mais coincidentes com as aspirações de um povo, classe ou setor.

Embora, aparentemente, elementar a conclusão, as razões pelas quais o fenômeno se repete, não apenas no campo político, mas em todos os setores da atividade humana, são de naipe tão variado, que difícil se faz uma análise mais profunda de cada motivo.

Se a revolução demonstra, na maior parte das vezes, descontentamento com a situação dominante, nem sempre retrata a sua incompetência ou desqualificação, muitas vezes habilitada, de forma mais adequada que os revolucionários, a conduzir determinado momento histórico.

Outro elemento, que merece também atenção é o de que o descontentamento pode representar algo realmente nascido na massa pretendente das alterações, de forma natural, ou algo artificialmente criado, de tal maneira que a massa segue, inconscientemente, aquilo que não percebe e repete ideias que não chega a sentir.

Algumas vezes, o descontentamento decorre de circunstâncias que os grupos dominantes não têm condições de superar, como de resto nenhum outro grupo, razão pela qual a sua inoperância só torna mais amargo o descontentamento.

Revolução nem sempre é evolução. Muitas vezes é involução. Quase sempre traz um período cruento de adaptações, se no campo político, com deteriorações de ideias e pessoas, na maior parte dos casos.

É que, no campo político, não se pode fazer as revoluções sem os exaltados, mas não se pode governar com os exaltados e o seu expurgo nem sempre é indolor.

O mundo do século XX, com seus componentes explosivos, é celeiro próprio a todas as espécies de revoluções não apenas, no campo político, como no cultural. No campo político, após o advento da última guerra, quando se esfacelaram os impérios continentais e os países da Europa Central destruídos pelos alemães foram presas fáceis dos revolucionários comunistas, cuja técnica da infiltração e obtenção de submissos é das mais sofisticadas e eficientes, a revolução tem sido o elemento mais presente na vida das nações. De pequeno surgimento nos países ocidentais ricos (a França conheceu a revolução De Gaulliana), mas de crônico nas nações pobres ou nas colônias das nações mais ricas.

Após a segunda guerra, quase todas as colônias ganharam foros de países independentes, por movimentos revolucionários internos.

Os países livres de menor progresso, por outro lado, também viveram seus percalços políticos, numa vã tentativa e ilusória esperança de solucionarem os males inerentes à sua pobreza e limitações, com as mudanças de condutores.

O fenômeno revolucionário passou a ser, portanto, no século XX, o elemento mais denso da história da maior parte das nações, que o conheceu, em função de um choque, quase sempre bem definido, entre as classes civis e as classes militares.

5. As classes civis

Os regimes democráticos quase sempre têm nos civis os seus líderes naturais. Dependendo do consenso popular, a presença de civis é tanto maior quanto maior a participação nos processos de escolha de seus governantes.

A maior agilidade, o menor compromisso, a adaptação mais fácil às contingências de campanhas políticas, onde nem sempre os belos ideais e a pureza das intenções são seus mais significativos ingredientes, sempre fazem dos civis, que aprendem a lutar pela vida, conquistando um lugar ao sol, por seus esforços pessoais, mais ou menos moralistas, os candidatos naturais aos postos de governo dos regimes democráticos.

Sem que a ideia represente um julgamento, o civil sempre tem mais flexibilidade em viver a arte de governo, com uma moralidade pragmática, procurando, no justo termo, transigir, mesmo quanto a princípios, a fim de manter uma posição de equilíbrio próprio de um poder detido pela força da opinião pública, dos grupos que o apoiam e contra os ataques da oposição.

Nos regimes democráticos, a função do militar, quase sempre, é exclusivamente condicionada à manutenção da segurança nacional e sua participação na luta política apenas acontece, quando deixando a carreira, ingressa, pela reserva compulsória ou voluntária, na vida civil e passa a ocupar cargos direcionais, na economia ou em assessorias, partindo para as postulações, quando se sentindo vocacionado para tal.

É evidente que os regimes democráticos propiciam o aparecimento de líderes verdadeiros e sinceros, e de demagogos, ambos com possibilidade de obtenção dos cargos postulados, na medida do seu maior talento em impressionar o eleitorado ou da menor capacidade deste em julgar. Quanto menor esta, maior possibilidade tem o demagogo, quase sempre elemento permanente dos regimes democráticos das nações menos desenvolvidas e principal fator da falência dos sistemas.

Ao demagogo, como variante se une o líder corrupto, aquele que faz do poder trampolim para suas ambições pessoais no campo econômico, e que, por decorrência, consegue debilitar, por vir a se tornar público, com o tempo, sua baixa moralidade, as próprias situações, que defende.

Ora, as classes civis, na medida em que o longo exercício democrático, com instituições mais sólidas permite, mantêm-se no poder, nos melhores ou piores momentos, em face da segurança que a estrutura jurídica constitucional ofereça, mais forte se tornando que a transição circunstancial dos homens, que detêm o controle das nações, por tempo indeterminado.

Isto acontece, normalmente, nos países desenvolvidos. É pouco comum nos países menos desenvolvidos, onde as instituições não transcendem os homens e o exercício

político, hiatado pela presença de regimes de força, faz com que sua segurança dependa fundamentalmente dos homens que as detenham. Se bons e felizes nas soluções, o sistema é preservado. Se maus ou infelizes nas soluções, sua queda, normalmente, coincide com a queda dos regimes democráticos, quase sempre substituídos por regimes de força liderados pelos militares. E com isto, o destreino do exercício democrático desaparece para o treino ser retomado, quando restabelecido o regime, novamente dependente da escolha certa dos homens certos.

6. As classes militares

Se os regimes democráticos são, principalmente, exercidos por civis, os regimes de força ocidentais (os marxistas têm toda uma estrutura própria que, pela eliminação permanente do direito ao voto e a imposição de uma ideia incontestável de cima para baixo, prescinde do apoio popular, ao ponto de as suas revoluções serem, apenas, de comando e de bastidores, e não das próprias estruturas), quase sempre, são exercidos pelos militares.

Geralmente, os militares têm uma formação, que representa uma tendência de maior dedicação à pátria. Escolhem, desde cedo, carreira que externa real serviço a seu país. Subordinam-se a uma hierarquia, em que reconhecem estar baseada a segurança da Nação. E preparam-se, desde os bancos escolares para a fidelidade a seu ideal.

É evidente que os civis também, quando moços, têm o mesmo sentido, que, entretanto, se mescla com os de sua realização pessoal, geralmente de maior realce. No militar, entretanto, a noção do dever, por ser esta a profissão escolhida, é desde cedo mais destacada, fazendo-o, de um lado, mais idealista e de outro mais intransigente que o civil, no exercício do poder.

O militar, todavia, tende a ter menos alternativas próprias para a vida e para o poder. O civil aprende a viver, lutando para obter um lugar ao sol. O militar já o tem assegurado e sua luta pela vida é menos difícil que a do civil, por já estar mantido pela Nação. Seus horizontes de realização pessoal são menos amplos que os dos civis, mas as incertezas na realização são também menores.

A moralidade do militar tende a ser maior que a do civil, porque não é obrigado a entrar na jângal da luta pela vida, com os arranhões e marcas próprias que esta luta deixa para cada um. Por esta razão, a sua inflexibilidade torna-o menos apto ao regime democrático, pela sua menor tendência em transigir em muitas coisas, que repugnam sua formação.

Por outro lado, o militar é um julgador permanente dos regimes democráticos. Percebe quando as coisas andam ou quando não andam. Obrigado a manter a segurança, procura estudar, continuamente, os problemas nacionais. Mesmo correndo o risco de

teorizá-los, está a par da realidade, que analisa como tático e como estrategista. Sempre, entretanto, com enfoque peculiar à sua formação.

Ora, sempre que os regimes democráticos dos países menos evoluídos começam a declinar, pela corrupção ou incompetência, a tendência das classes militares é a assunção do poder, visando restabelecer a ordem, moralizar o país, propiciar o desenvolvimento e atingir os destinos nacionais por eles almejados.

O seu estilo de governo, todavia, corre o risco de exteriorizar formação de obediência hierárquica e incontestável onde prescinde da opinião popular, porque a julga conhecer e representá-la para o bem do país. Por esta razão, os regimes de força quase sempre são exercidos pelos militares, que os assumem, em momentos de grave perturbação dos regimes democráticos.

O certo, entretanto, é que o regime de força exercido pelos militares, nem sempre representa ditadura (que seria para o regime de força o que é democracia corrupta para os regimes democráticos), pois também depende dos homens e dos estilos que o dirigem. Se bons os homens, límpidos os ideais e boa a equipe, quase sempre propicia, durante algum tempo, o desenvolvimento e a paz, podendo preparar um retorno tranquilo ao regime democrático. Principalmente, quando o exercício do poder é feito, aliando-se civis de valor à equipe dirigente, em assuntos de sua maior especialidade.

O regime de força, entretanto, não é permanente, pois não pode criar estruturas permanentes, sem a consulta popular. Depende dos homens que o controlam e, portanto, tem a mesma duração e força que seus homens.

Por outro lado, os regimes democráticos, como existem, mesmo nos países mais desenvolvidos, deixaram, há muito, de representar a solução ideal da arte de governar, pelo acesso indiscriminado ao poder, que permitem, difícil sendo o superar das crises, cada vez maiores, que, de toda a ordem, afligem os países e o mundo.

O clássico Estado de Direito idealizado para os regimes democráticos começa a sentir a necessidade de um direito do Estado para que a convivência uniforme e equilibrada possibilite a solução de um sem-número de problemas próprios do século XX e até hoje inequacionados.

Vejamos no próximo capítulo, a extensão dos componentes explosivos, que não podem ser pensados isoladamente, nem por cada Nação em particular, mas apenas por todas e de forma conjunta, que estão a exigir novas formas de regimes, novas formas de pensar, novas lideranças mundiais e, principalmente, muita coragem dos atuais e futuros dirigentes no tentarem trilhar uma nova estrada para a sobrevivência da humanidade.

III

AS COORDENADAS DO PROBLEMA

1. O conhecimento

Talvez a mais notável conquista do século XX foi a de ter posto o conhecimento ao alcance de todos.

Os países podem ser mais ou menos desenvolvidos, porém, os meios de comunicação atingem a todos os pontos do mundo, de imediato. O que, hoje, acontece na Índia, no Chile ou na Escandinávia é transmitido para todas as Nações da terra, quase instantaneamente. As pessoas das cidades ou do campo, mesmo nos países menos evoluídos pelo rádio ou pela televisão, captam todas as informações do globo. Hoje, já não se pode esconder mais nada.

A par da notícia, há uma procura crescente de conhecimento. Programas de alfabetização hoje se espalham por todos os cantos, primeiro passo para uma educação maior em nível primário, secundário ou superior.

A Universidade, por outro lado, é uma realidade ao alcance cada vez maior de um maior número de pessoas. Deixou de ser uma escola de elites para representar o desequilíbrio natural de todas as pessoas que aspirem conhecimentos mais aprofundados.

A queda do nível de estudo, nessa área, fenômeno universal, pela proliferação das Escolas Superiores, não alterou uma realidade, qual seja, a de que é melhor muitos saberm algo, mesmo que não perfeito, do que não saberem nada. A proliferação dos cursos de pós-graduação, nos mais variados níveis, normalmente são fatores de correção das insuficiências de parte do ensino universitário.

Da mesma forma, a menor possibilidade de acesso às carreiras escolhidas, por um maior número de candidatos formados do que as vagas existentes, em uma faixa de emprego de características semelhantes à de uma pirâmide, onde quanto mais qualificado o aspirante tanto menor o número de opções disponíveis, não é fator que altere o desejo de ingresso na Universidade.

Em muitos países, profissionais formados por Universidades exercem funções onde nenhuma qualificação especial é necessária, apenas para terem um emprego, fazendo com que a sua insatisfação seja muito grande. Nem por isto, a realidade modifica

o fato de que um número crescente de pessoas procure, em cada país, a cada ano, o estudo superior.

Essa dupla realidade, de a informação e os acontecimentos mundiais estarem ao alcance de todos em todas as regiões, e de as pessoas serem mais cultas, mais habilitadas e com espírito crítico maior pelo acesso crescente ao estudo, nas mais variadas faixas, faz com que o conhecimento, ao mesmo tempo em que é elemento de libertação para o homem se torne elemento de preocupação para os governos, pelo maior, melhor e mais capacitado juízo que os atos governamentais passaram a sofrer por parte dos governados.

Acresce-se o fato de que o conhecimento gera necessidades e permite comparações. O povo, que conhece e o homem que estuda, normalmente, têm ambições de bem-estar pessoal superiores à sua capacitação em atingi-lo, por condições pessoais ou circunstanciais. Assim sendo, o homem que conhece, por uma debilidade própria de sua natureza, raramente se atribui, nas limitações de suas aspirações, culpa própria, procurando ver, nas circunstâncias ou nos maus governos a razão de suas frustrações. E tende a ser um julgador mais amargo que os julgadores passados dos atos de condução pública.

Desta forma, mesmo quando os atos em si são corretos, a tendência, em povo que estuda, é serem os mesmos criticados se os resultados não forem os desejados, pois os desejos estão sempre bem à frente do possível.

A arte de governar é a arte do possível para quem governa. Quem governa não pode solucionar todos os problemas que possui ao mesmo tempo.

Lembro-me, em entrevista, que tive com o antigo Presidente do Conselho de Portugal, prof. Oliveira Salazar, de que me disse não haver governo, por mais rico que fosse, capaz de solucionar, em qualquer tempo, todos os problemas de uma nação ou do mundo. Porque para isto todas as riquezas são sempre insuficientes.

A arte de governar é a arte do possível para quem governa, que deve ter sempre uma visão de conjunto dos problemas nacionais e, em termos de prioridade, procurar a solução dos mais urgentes. É, portanto, a arte do viável.

O julgamento de um povo que conhece, todavia, é sempre fruto da maior ou menor realização de suas aspirações, que quando menores mais acre faz o julgamento. Uma visão de conjunto, entretanto, mesmo quando formada, pode ter pesos descompensados. A tendência no julgamento, na maior parte das vezes, é setorial e a crítica se faz mais às insuficiências detectadas para parte das soluções do que a um justo peso das medidas em conjunto.

Ora, esta é a realidade atual, em quase todos os países, que mais procuram com ela conviver do que conduzi-la. É, talvez, o componente mais impressionante do futuro dos governos, pois é uma realidade que, com o passar dos anos, só tenderá a trazer mais pessoas com direito de julgamento, de terem aspirações, de exigirem proteção e com explosões de insatisfação para um mundo, que fica cada vez menor para um número cada vez maior de problemas a serem equacionados.

E o conhecimento crítico, que se adquire, é de tal ordem que não pode ser solucionado, nem nos regimes de força, nem nas democracias, até porque está na própria estrutura de uma reforma que deverá ser feita, em qualquer das duas formas de governo, para que a arte de governar, que é a do possível e do viável, não se torne impossível e inviável.

2. A independência dos países

Um outro elemento a tornar mais difícil a arte de governar em nosso século, é o grande número de países existentes, com as mais diferentes condições de desenvolvimento econômico, social e educacional, composição étnica, regimes políticos, sistemas e ideologias, espalhados pelos diversos continentes, num mundo em que, na medida em que vê crescer o número das nações livres é tolhido por uma interdependência, como nunca houve antes.

Um governo, hoje não pode contar apenas com os seus próprios recursos e meios para conseguir dirigir o seu país às metas propostas. Depende de uma série de circunstâncias e pressões externas, que o obrigam a adaptar-se a situações, que, muitas vezes, transcendem sua capacidade de se autodirigir.

Ora, a proliferação de nações independentes, na maior parte, com insuficiências de todas as espécies, apenas trouxe um elemento a mais a dificultar a arte de governar, principalmente, porque as franquezas dos países não são homogêneas. Podem ser de natureza econômica (é quase sempre o único ponto comum de suas dificuldades), mas são também de outra estirpe, como a racial, ideológica, religiosa etc.

Uma guerra regional de limitadas repercussões bélicas, pois apenas confrontaram-se 3 países (Síria, Israel e Egito), teve repercussões políticas de tal ordem que toda a economia mundial foi afetada. Os programas de desenvolvimento de quase todo o mundo, por causa da represália dos preços do petróleo, foram revistos e as regiões subdesenvolvidas sofreram tais reflexos, que a estabilidade de inúmeros países ficou comprometida, por muitos anos.

Por outro lado, as nações, que conquistaram sua independência após a 2ª Guerra Mundial, obtiveram-na, após muita luta, guardando, todavia, cicatrizes profundas, contra seus antigos colonizadores, e passaram a utilizá-la, no entrelaço dos dois sistemas ideológicos dominantes (Capitalismo e Comunismo), como causa e consequência do

acirramento de divergências ou de chamamento de atenção, negociando o apoio político contra benefícios e vantagens econômicas ou outras.

Muitas vezes, o jogo estratégico mundial, na batalha dos grandes grupos, propicia ainda mais o desempenho desse papel.

Outras vezes, na busca de agradar nações, visando os mais variados objetivos, as grandes potências sacrificam, deliberadamente, seus aliados, como, por exemplo, os Estados Unidos com toda a antiga Indochina, o mundo ocidental com a Rodésia e a África do Sul, nações condenadas por seus antigos aliados a passarem para a órbita comunista. Vive a China Nacionalista o mesmo risco. Angola, é, todavia, o mais dramático caso, onde o único consciente grupo para o exercício do poder e com efetivo apoio popular foi abandonado a armas e soldados cubanos. A Unita e seu estadista-filósofo Savimby, foram batidos por um recém-criado grupo, que poucos homens possuía logo após o 25 de abril de 1974.

A interpenetração e o aparecimento de novas nações e as pressões que estas exercem e recebem dos países mais desenvolvidos ou mais antigos, fazem com que não se possa deixar de considerar uma crescente influência na arte de governar interna, que esta pulverização de regiões independentes, com toda a sua carga de problemas e ambições, ocasiona, tornando-a muito mais difícil que, no passado, onde os conceitos de soberania e autonomia eram mais estáveis e apenas, nas guerras, a segurança posta em xeque.

Nos dias atuais, em tempo de guerra ou paz, quase todas as nações se autoinfluenciam e nenhum governo pode deixar de considerar sua importância, no exame de cada problema e das medidas, que, ao procurar adotar, possam ocasionar reflexos ou represálias de outra nação ou grupo de nações.

3. Os desníveis econômicos

Outro elemento de não menor importância é a existência de profundos desníveis econômicos entre as nações, atualmente. A independência dos países provoca a necessidade de se autogovernarem. Os países independentes têm que procurar, em seus próprios recursos humanos e naturais, em sua capacidade de gerar receitas e de criar desenvolvimento, os meios necessários para atingirem suas metas. Quanto mais pobre o país, entretanto, mais difícil se faz a estabilidade dos governos e mais dependente se torna quanto às regiões mais ricas.

Salvo um posicionamento estratégico muito grande no conflito entre os dois grandes sistemas dominantes, momento em que a nação pode ser menos influenciada e influenciar mais, os países não evoluídos têm, no seu baixo desenvolvimento econômico, o núcleo central de seus problemas.

Os conflitos sociais, normalmente, nas nações de pequeno desenvolvimento, por outro lado criam tensões permanentes, que as alterações, nos quadros governamentais, não conseguem superar. E as revoluções ou modificações indolores no poder, apenas, tornam mais dramática a sobrevivência destes países.

Por outro lado, cresce sempre um sentimento de inveja quando as populações subdesenvolvidas, que conhecem o que ocorre por todo o mundo, veem o nível de progresso de outras nações, que se alia ao sentimento de revolta, na medida em que aquelas, por mais favorecidas, passam a também se beneficiar, direta ou indiretamente, do estágio em que se encontram.

Os desníveis econômicos são, além disto, constantemente explorados pela massa de estudantes, por opositores e por agentes de subversão dos sistemas comunistas no mundo ocidental, ou, em menor escala, por qualquer influência que os países dos sistemas comunistas possam receber de elementos dos países ocidentais mais adiantados.

O certo é que os desníveis econômicos, que tornam a grande maioria das nações insuficientemente satisfeitas com as suas soluções e metas, são ingredientes de permanente obstacularização à estabilidade de seus governos, principalmente quando à constância e constatação dos mesmos acrescenta-se a condução de seus negócios por governos incompetentes, de mais fácil surgimento quanto mais pobre e recente a Nação.

4. Os sistemas ideológicos e políticos

Outro aspecto relevante, no exame dos ingredientes menos digeríveis da arte de governar, no século XX, é a da permanência de dois grandes sistemas ideológicos orientando a política e a vida de todas as nações, a saber: o capitalista e o marxista.

Cada sistema tem uma variedade de subdivisões, que são adotadas de acordo com as contingências próprias de cada país e de suas circunstâncias. Por necessitar o sistema capitalista de uma liberdade maior de ação para a iniciativa privada, onde os bens de consumo e de produção preferencialmente ficam nas mãos de particulares, as nações de expressão vivem o regime democrático, com maior ou menor estabilidade, ao contrário dos países do sistema marxista, onde sua implantação, necessariamente, implica uma ditadura chamada do proletariado, mas que se transforma em ditadura sobre o proletariado, eis que desaparece a classe empresarial e o Estado passa a ser o único detentor da força produtora.

Na esperança da solução, um dia, de todos os problemas nacionais, os países que orbitam em torno do sistema marxista, não conhecem outra forma de governo, se não através de um rígido regime ditatorial, onde a censura prévia e ilimitada restringe a intelectualidade a cânones oficiais. Apenas, os países, que o adotaram, há muitas décadas,

por pressões da opinião pública externa, com a qual começam a conviver, são obrigados a certas concessões.

O fato, todavia, de uma nação ter optado por um sistema não significa que, necessariamente, deva obediência ao país líder do mesmo, sendo que na medida em que a sua própria força, o conflito de interesses de qualquer espécie ou uma distância razoável, inviabilizem uma ação repressiva ou subordinante imediata no sistema marxista, ou uma pressão maior, no sistema ocidental, esta nação pode seguir caminho mais ou menos próprio e, algumas vezes, ter como seu principal inimigo não países do sistema oposto, mas os do próprio.

A democracia, que predomina, no sistema capitalista, é por outro lado, mais sensível à influência externa que a ditadura do sistema marxista, que, depois da 2ª Guerra Mundial, por um processo de exportação da subversão, foi, ano após ano, ganhando considerável número de nações, que antes viviam sob a influência contrária.

Os poucos países, que passaram para as mãos marxistas e retornaram ao capitalismo, não representam, a rigor, uma vitória ocidental, mas apenas o retorno a uma situação preexistente.

A exportação da subversão discreta ou abertamente, com ou sem respeito às leis internacionais, que é uma constante dos países marxistas, não tem no Ocidente uma contrapartida, pela impossibilidade de um trabalho semelhante, que só a plena liberdade de expressão permite. Para os países marxistas, evidentemente, as nações menos desenvolvidas são o paraíso ideal para sua ação subversiva, eis que exploram toda a espécie de descontentamento inerente às insuficiências naturais, externas ou governamentais, que os mesmos apresentam, de forma endêmica.

É lógico, também, que o padrão de vida mais elevado das sociedades capitalistas, que hoje os órgãos de comunicação, em todo o mundo, não mais conseguem esconder, representa uma forma de influência ocidental junto aos países marxistas, conscientizando o povo de certas diferenças nem sempre diagnosticáveis, no passado.

O certo, todavia, é que os dois sistemas coexistem, num mundo já repleto de problemas, onde o receio de um colapso faz que, com cuidado, mas intensidade, haja um esforço para que um sistema predomine sobre o outro.

O receio de que uma guerra nuclear possa acarretar o fim da espécie humana, predispõe a que as nações capitalistas procurem solucionar o impasse, pelo desarmamento, enquanto que as nações marxistas, pela subversão nas regiões adversárias, a fim de que o mundo futuro, sendo comunista, inviabilize a reação das últimas nações contrárias, que passariam a sobreviver comandadas pelo mundo oriental.

Uma e outra forma de enfoque do problema são deficientes por si sós, eis que o desarmamento é inviável – e todas as tentativas mundiais se frustraram no passado – em face da não confiança nos inimigos e da insegurança que os países mais evoluídos sentiriam, assim como da reversão necessária de todo um complexo industrial estruturado nas despesas militares, da mesma forma que é inviável a paz marxista, pois as próprias nações do sistema não se entendem e suas divergências podem também levar à guerra.

As tentativas, por outro lado, da criação de soluções intermediárias (o socialismo clássico) com a convivência do melhor do capitalismo (a livre-iniciativa e a liberdade) com a teoria marxista (maior interferência do Estado na iniciativa privada e maior atenção aos trabalhadores, não apenas no aspecto previdenciário mas de participação decisória), nem sempre têm se revelado de resultados positivos, nas nações mais desenvolvidas da Europa, e têm sido inviáveis nos países de menor evolução.

A arte de governar no século XX, não pode desconhecer a realidade da permanência destas oposições, por enquanto mantidas, por questões de interesses econômicos, políticos, estratégicos e de acordos internacionais, a níveis toleráveis, mas nem por isto, face à fragilidade de seu equilíbrio cada vez mais tênue, infensas a uma séria confrontação de futuras consequências deletérias para a humanidade.

5. A inviabilidade econômica mundial

Não menos importante entre os fatores que se podem transformar em desagregantes é aquele relacionado com a inviabilidade econômica mundial.

Houvesse um único comando, um único planejamento e absoluta competência nos homens que exercem o poder e, mesmo assim, muitas décadas deveriam correr até que, em uma população mundial estabilizada, se conseguisse um mínimo razoável de *status* econômico, individual e grupal, que pudesse representar a eliminação dos desníveis sociais e uma redistribuição racional de riquezas entre todas as regiões e povos do globo.

O projeto, mesmo para um estado universal, seria ambicioso e de resultados incertos, em face do número enorme de componentes novos que estaria gerando.

No mundo atual, separado por ideologias diferentes, sistemas econômicos, regimes variados, distribuição de riquezas e recursos diversos, desenvolvimentos desiguais, a viabilidade econômica mundial parece ser uma utopia.

A permanência de um número crescente de Estados, nos mais diversos estágios de progresso, com poucas possibilidades de equacionamento dos seus hiatos diferenciais em comparação com os países mais desenvolvidos, assim como a necessidade de respeito, na medida do possível ou da necessidade de manutenção das aparências

do mais frágil de todos os ramos jurídicos, que é o direito internacional público, tornam a evolução das nações algo disforme, desplanejado e repleto de problemas de toda a natureza, cuja resolução mais difícil e, muitas vezes fora de seu alcance, recairia sobre o governo de cada país independente.

As aspirações de estabilidade econômica, em cada nação, mesmo as mais desenvolvidas, são sempre muito superiores às possibilidades de atendê-las por parte de seus governos, cuja arte de transferir ao povo a medida do real, sem provocar um pessimismo corrosivo ou a perda de confiança, é algo cada vez mais difícil.

Os livres interesses do mundo ocidental e a notória incapacidade do mundo oriental em equacionar os problemas econômicos, normalmente, agravados, quando as cíclicas crises criam a necessidade de barreiras e de defesa das economias nacionais, desorganizando planejamentos, programas e projeções de quase todas as regiões, certamente, tornam pouco provável uma viabilização da economia mundial, não obstante os organismos supranacionais criados para a superação de problemas.

As tentativas continentais de acordos econômicos entre grupos de nações, principalmente na área tributária, apenas no caso do Mercado Comum Europeu, pode-se dizer que retratou êxito razoável, cujas coordenadas, todavia, ainda merecem reflexão e precisam ser, em parte, revistas.

Voltaremos ao assunto quando falarmos na busca de soluções, na contribuição que tais acordos representam. O certo, todavia, é que, ainda, as soberanias nacionais e a defesa dos interesses particulares de cada Estado representam o mais violento obstáculo a uma economia mundial viabilizada, em termos supranacionais, no que a transformam, em constante elemento de perturbação, conforme as conjunturas particulares à arte de governar.

Um mundo, dentro dos esquemas atuais, sem muitas esperanças de superação do problema erige, em verdadeiro pesadelo, o esforço de cada país para atingir metas, que sempre se tornam mais inacessíveis e, portanto, mais, a descoberto, colocando os condutores das políticas nacionais.

A densidade deste componente não é de ser desprezada no exame da arte de governar no século XX.

6. Os cataclismos naturais

A aparência física do mundo mudou muito, por obra do trabalho do homem.

As leis naturais foram estudadas pelos mais diversos ramos do conhecimento humano e o homem começou a delas se utilizar na mudança da aparência da face da terra.

Em suas necessidades iniciais, foram sendo atingidas por uma influência direta na reformulação da fisionomia do globo, com uma utilização ou um desrespeito às regras básicas da natureza.

Hoje, já não se pode quantificar e definir a extensão desta influência em termos de mudança de comportamento de todas as espécies de vida sobre a face da terra.

Aos cataclismos naturais conhecidos e pesquisados desde o início da formação de nosso planeta acrescenta-se, agora, aqueles decorrentes da interferência direta do homem, cujo estudo de seu aparecimento ainda é ciência experimental.

O certo, todavia, é que qualquer desastre, hoje, na maior parte da superfície do globo, tem efeitos extremamente negativos pela grande densidade populacional.

Um terremoto, em zona inabitada, é de conseqüências inexpressivas. O mesmo terremoto em grande cidade traz problemas, que, muitas vezes, representa quando de sua reconstituição, o sacrifício de todas as verbas necessárias para outras metas prioritárias de qualquer governo.

Cientistas americanos, conforme, fartamente, divulgou a imprensa, em meados de 1976, preveem uma série de cataclismos mundiais nos próximos 40 anos, cuja origem ainda não está definida, mas com probabilidades de estarem surgindo, por força da mudança provocada pelo homem, organizada ou desorganizadamente, da face da terra.

A ser válida a previsão, tais cataclismos representarão um denso elemento redutor da aplicação de verbas destinadas ao desenvolvimento de cada país, pois, na sua ocorrência, por questões emergenciais, devem sempre ser conduzidas ao atendimento dos danos provocados.

Por outro lado, a solidariedade internacional sempre presente é também sempre insuficiente e haverá tendência em diminuir sua incidência na medida em que se multipliquem tais acontecimentos negativos por todas as partes do globo.

Os governos do mundo e, principalmente, os das nações mais pobres têm, portanto, nesta agravada realidade mais um marcante elemento capaz de buleversar quaisquer metas ou desestabilizar qualquer programa.

7. Os problemas criados pela tecnologia

Em 1975, coordenamos em São Paulo, o 2º Congresso Interamericano de Direito Tributário, onde tributaristas da América e da Europa dedicaram-se ao estudo da formulação de uma política tributária para o desenvolvimento urbano.

O impressionante, na ocasião, foi o número de trabalhos apresentados para regularizar os problemas criados pela tecnologia nos grandes centros, entre os quais a degradação ambiental e a poluição são apenas alguns dos componentes.

O exame das coordenadas dos problemas mais prementes das nações, no século XX, tem demonstrado que o estudo das deseconomias é sempre viável nos países mais desenvolvidos, onde a preocupação pela prevenção ecológica pode acrescentar um custo adicional de desenvolvimento, sem tornar o país desguarnecido perante a concorrência internacional.

Difícilmente, o mesmo acontece, nos países menos desenvolvidos, os quais, por uma tecnologia também menos evoluída, estão dispostos a pagar qualquer preço para uma rápida ascensão econômica, mesmo à custa da preservação do meio ambiente.

Assim, a luta desigual uma revalorização da natureza, a partir mesmo de técnicas mais adequadas e conhecimento mais profundo de suas leis, de produtividade da agricultura, de correção das insuficiências naturais ou esgotadas da terra, de melhoria das condições de vida e de raça das espécies de animais, peixes e insetos de maior utilidade, normalmente perde terreno, na medida em que o esforço de preservação e recuperação é prejudicado pelo desplanejamento do desenvolvimento industrial em áreas nem sempre apropriadas, com equipamentos e técnicas não deseconomizadas.

O fenômeno desta degradação ambiental é sempre maior nas grandes cidades, onde toda a espécie de tensões e problemas do homem, vivendo em condições quase sempre antinaturais e muitas vezes desumanas, é agravado pela tecnologia fornecendo poluição, desde a visual até aquela, mais grave, que é da própria condição do ar respirável.

Certo autor dizia que a grande batalha humana, no futuro, não é contra si mesmo, mas contra o mundo deteriorado que produziu, o qual poderá não mais absorver os detritos de toda a espécie por ele lançados e que o sufocará nas suas insuficiências.

Sem chegarmos a esta visão apocalíptica, entendemos, todavia, que uma luta adequada e razoável contra o problema é outro fator redutor dos meios disponíveis de qualquer governo para as ambições de cada povo.

8. Democracias x regimes de força

Embora já atrás examinado, em outro contexto, não se deve excluir da gama de problemas presentes, em todo governo, no mundo ocidental, as oposições que se colocam entre os regimes de força e as democracias.

Estranhamente, o mundo ocidental tolera todas as espécies de ditaduras existentes nos países marxistas, mas não suporta a presença de regimes de força nos países

capitalistas, mesmo que tais regimes possam representar apenas um estágio restaurador para a volta à democracia.

Quanto mais sujeito à corrupção está um regime democrático ocidental, tanto mais necessita encontrar meios de seus governos pressionarem os regimes de força, reais ou não existentes.

Como já vimos, as crises econômicas seguidas de crises de confiança, nos países desenvolvidos, quase sempre provocam uma verdadeira gangorra nas formas democráticas ou não, que a sucessão de governos adaptam às necessidades nacionais dos países influenciados.

Os países desenvolvidos, com formas mais estáveis de governo, muito embora suas democracias, possam ser mais ou menos corrompidas, conforme as circunstâncias e os homens que as comandam, buscam sempre atingir os países, que adotaram regimes de força, temporariamente e tendentes à moralização, muitas vezes provocando o seu desguarnecimento às influências das teorias marxistas, não só por uma maior falta de auxílio, mas por ocasionarem crises e revoltas, sem que com isto obtenham gratidão das populações descontentes, que guardam as marcas dos ataques feitos, não, como se pretende, aos governos, mas ao próprio orgulho nacional.

Por esta razão, a grande habilidade das grandes nações democráticas ocidentais, após a 2ª Guerra, tem sido provocar crises nos países menos desenvolvidos, oferecendo-os, com amor e carinho, ao mundo oriental. Acostumadas as democracias ocidentais a cortar o galho da árvore, permanecendo do lado em que o galho cairá, tiveram, como recompensa, à sua original forma de agir, um mundo seu cada vez menor, após a 2ª Guerra.

É evidente que não estamos fazendo apologia de qualquer regime de força. Mas, não estamos e nem podemos também aplaudir a política suicida dos países mais desenvolvidos, em alguns dos quais os processos democráticos são menos higiênicos que de muitos regimes de força.

O que pretendemos deixar claro é que as boas democracias são melhores que os bons regimes de força, por representarem uma maior proteção aos direitos humanos e uma menor dependência à capacidade e honestidade de governo. Mas, a realidade, por outro lado, no mundo atual, nem sempre tem demonstrado que qualquer democracia é melhor que qualquer regime de força. Antes, pelo contrário, tem provocado muitas surpresas.

O certo, todavia, é que estas pressões e oposições dentro do bloco ocidental só semeiam problemas de maior adaptação dos governos à obtenção de suas metas.

E como não se vislumbra para o futuro uma mudança no comportamento dos países desenvolvidos em relação aos menos desenvolvidos, esta técnica original, suicida e opressora é elemento cuja densidade deve ser considerada por qualquer governo em seu planejamento.

9. As multinacionais e as empresas estatais

Um outro elemento a ser examinado e que pode ter aspectos positivos ou negativos, em qualquer país, é a política a ser adotada quanto às empresas estatais ou em relação às multinacionais.

A década de 1970 tornou claro um aspecto antes considerado inviável. A livre empresa pode, em função de seu porte e tecnologia, estar presente mesmo nos países, que não admitam o controle dos meios de produção pelos particulares. A livre empresa depende da lucratividade, que dê a seus acionistas, e se esta vier de países do sistema capitalista ou de países de orientação marxista, a sua origem é absolutamente irrelevante.

Por outro lado, normalmente, são as empresas multinacionais aquelas que menos problemas políticos trazem, desde que asseguradas na sua capacidade de gerar lucros. Procuram sempre fazer o melhor acordo, buscam as nações onde a potencialidade lucrativa é maior, enfrentam os problemas de concorrência com as armas próprias da jângal econômica, mas, normalmente são boas contribuintes e respeitadoras das leis.

Pelo seu porte, as multinacionais tendem, nas nações menos desenvolvidas, a absorver as empresas nacionais, estas sim, com menores recursos e mais sujeitas às crises cíclicas dos regimes capitalistas à que se acrescenta uma natural ambição política de seus empresários.

Nos países capitalistas, quase sempre os quadros ministeriais são formados com uma sensível contribuição das classes empresariais ou de profissionais militando junto às mesmas, tanto maior quanto mais livre o sistema. Por decorrência, é este mais nervoso e flexível nesta medida, mas também mais sujeito a todas as espécies de pressões, de maior ou menor moralidade, desde que seja maior ou menor a moralidade dos homens escolhidos.

Nos países menos desenvolvidos, a tendência da tecnocracia, que assessora os governos, sempre que mais desvinculada das classes empresariais, é temer a influência das multinacionais, pelo receio que seu comando fora das soberanias nacionais, possa trazer como elemento de pressão, em momentos de crise. Por outro lado, receio que seja inviável a concentração de capitais nacionais para os grandes projetos, principalmente, nos países onde o crescimento dos insuficientes recursos nacionais se deu à custa de uma moralidade fiscal mais maleável.

Por esta razão, a tecnocracia, que sai das Universidades diretamente para o assessoramento governamental, nestes países, tende a preferir estejam os grandes empreendimentos infraestruturais ou básicos de uma nação nas mãos de empresas estatais. O resultado é que, no correr do tempo, há uma tendência, para o enfraquecimento do empresariado local, em detrimento do crescimento das empresas estatais e das multinacionais, cujo choque, muitas vezes se torna inevitável, na medida em que o terceiro elemento, que contrabalança e sustenta o tripé (a empresa nacional), debilita-se.

Ora, sempre que as crises econômicas nos países do mundo capitalista multiplicam-se, especialmente nas nações menos desenvolvidas, que representam o grande número, a tendência de um choque entre os dois grandes blocos econômicos é maior, principalmente quando, a par dos problemas econômicos inerentes às crises, aliam-se problemas de natureza ideológica e de política, com as infiltrações de teorias socialistas, marxistas etc., na vã esperança de solução de seus problemas.

O problema é menor nos países orientais, onde o baixo nível das aspirações populares não tende a fazer pressões maiores no único tipo de empresa controladora, que é estatal, a qual, mesmo quando se utiliza da tecnologia das multinacionais, o faz sob a sua direta supervisão.

O certo, todavia, é que a crescente multiplicação das crises econômicas mundiais, regionais, setoriais etc., assim como de redução sensível de influências das empresas nacionais nos países menos desenvolvidos, pode trazer insuspeitados problemas para a arte de governar futura, na medida em que a estabilização seja oposta à presença das multinacionais, cujo "approach" tecnológico e de capitais não se pode desprezar.

10. Deterioração dos costumes

Aos aspectos atrás apresentados, cuja evolução mais incontável torna sempre muito complexa a arte de governar, acrescenta-se um fenômeno de maior incidência no mundo ocidental que no oriental, qual seja, a deterioração de costumes.

A excessiva liberdade não orientada, a título de tudo permitir a todo mundo, provoca uma sensível redução dos valores morais, que sempre embasam as épocas áureas das grandes civilizações.

Uma excessiva liberdade, que atinge a célula *mater* da sociedade, que é o núcleo familiar, hoje, em muitos países, reduzido, no dizer do autor do *Choque do Futuro*, às células modulares – onde o homem, a mulher e as crianças formam um triângulo, no qual nenhum dos três componentes é permanente e pode ser substituído sem maiores traumas – representa o principal e mais corrosivo elemento da deterioração de costumes.

Os meios de informação e comunicação, que penetram todos os lares, quase sempre com mensagens deletérias em relação aos bons costumes e a moral, permitindo e justificando todas as espécies de transigências, tornam, evidentemente, muito mais tênue, nestas sociedades, a defesa de princípios, com uma vocação à tolerância, que significa a convivência com os maus padrões.

É interessante notar que a história das civilizações tem demonstrado que sempre que uma nação baixe o nível de sua moralidade passa a ser mais vulnerável e tende a desaparecer.

A intelectual Atenas, com sua decantada e corrosiva liberdade, perdeu a guerra do Peloponeso para a moralista Esparta, cujos costumes, mais rigidamente defendidos, formaram melhores homens, melhores guerreiros, melhores famílias.

Longe estamos de entender que o cerceamento da arte de pensar e da liberdade de agir seja uma solução. Mas, esse tipo de liberdade é daqueles que se deve conquistar, por méritos próprios e com a maturidade suficiente para que possa ser corretamente utilizado. Liberdade dada gratuitamente, no campo das ideias, a quem não se preparou para recebê-las é como entregar livremente um veículo de Fórmula 1 para correr em autódromos a quem acaba de receber sua carta de motorista, em alguma autoescola.

Liberdade sem orientação, sem preparação, sem maturidade, moralmente provoca a deterioração de costumes, porque é sempre mais fácil fazer tudo o que se pretende, sem compromissos ou responsabilidades, do que aquilo que custa, arduamente, a conquistar-se.

A liberdade de pensar e de agir deve ser de todos. Mas, o seu exercício deveria sempre corresponder à responsabilidade de quem exerce. Sem esta contrapartida, liberdade passa a ser licenciosidade e esta o fator mais desagregador da sociedade, por solapá-la de seus valores essenciais.

O Ocidente, em face da facilidade de comunicação, se digladia, hoje, com uma luta que representa a sua própria sobrevivência, qual seja, a da preservação de valores imutáveis, que os modismos e modernismos não podem alterar e que, por serem imutáveis, não envelhecem nunca, antes inspiram sempre todas as conquistas da inteligência, da ciência e do esforço humano.

Qualquer governo de qualquer país ocidental embora os sintomas já se notem também em alguns países comunistas – que não der prioridade absoluta a uma luta adequada, moderna, atual e eficiente neste campo, estará, de certa forma, por melhores que sejam os resultados nas outras áreas, fadado a um insucesso a longo prazo. O talento restaurador de Constantino foi incapaz de sustar um processo desagregador, em Roma, que se iniciou com o império absoluto.

11. Perda de crença nos valores

Como decorrência da deterioração de costumes, temos a perda de crença nos valores fundamentais de cada nação, por parte da Juventude.

Falamos em juventude, porque, se se contamina pela descrença nos mais elevados ideais, esta é projetada para os anos seguintes e o adulto e o homem maduro, que se desiludiram, quando jovens, dificilmente serão idealistas, no correr dos anos.

O mundo vive, nos dias atuais, pelos sucessivos ataques aos mais caros valores transmitidos por nossos maiores, uma atmosfera de profunda desesperança na validade dos princípios norteadores de cada comunidade.

O movimento dos *hippies*, o aproveitar os dias que correm, a influência crescente de toxicomania entre todos os povos, a desvalorização do sexo, como um bem a ser usado corretamente e não como um objeto de toda a espécie de comércio, a partir das mais conceituadas revistas, o desinteresse permanente e o não engajamento em muitas atividades de importância, são sintomas da perda de crença em axiomas, pelos quais vale a pena lutar e morrer.

Um dos mais profundos pensadores do mundo contemporâneo, certa vez, disse que o homem que transige em questões de ideal, de honra e de fé, é um homem sem ideal, sem honra e sem fé.

Uma juventude, a começar dos países mais desenvolvidos, que é formada na linha das transigências e das acomodações de valores permanentes, tende a perder a disposição para lutar até às últimas conseqüências, por valores em que não acredita ou pelos quais não foi sensibilizada.

A perda da crença nos valores faz da juventude, normalmente, presa fácil ou dos "escapismos" ou dos "protestos", qualquer das formas sendo sempre um elemento a mais a dificultar a arte de governo, por não poder canalizar uma força tão útil e ter ainda o ônus, que as "fugas" ou as "contestações" provocam. E isto quando a juventude não se orienta apenas na busca de soluções profissionais, familiares e sociais de seus problemas, à sua maneira, complementemente alheia aos interesses nacionais.

Entendemos que aqueles países, onde se sente uma perda da crença nos valores, são os mais inseguros, pois seus governos se desenraizam das realidades e aspirações populares, mantendo-se à custa dos mais variados elementos (força, inércia, fragilidade dos civis, ignorância), mas não do principal, que seria a confiança dos governados.

Sendo o elemento da perda de credibilidade nos valores, elemento transcendente, pois o mal se comunica com incrível velocidade, todo o governo que pretenda criar fundamentos e alicerces mais sólidos não pode deixar de considerá-lo para que o poder não

seja apenas a arte de exercê-lo por amor ao próprio poder, mas a arte de representar as aspirações nacionais e de servir.

12. A queda do nível das lideranças mundiais após a 2ª Guerra

A perda da crença nos valores, normalmente, decorre de uma descrença na capacidade ou na moralidade dos governantes. E gera, por consequência, a oportunidade de aparecimento de governos de baixa moralidade e de baixa liderança.

Os momentos mais agudos da história da humanidade sempre coincidem com o aparecimento de verdadeiros líderes, cujo talento, geralmente apaixona e cujo exemplo se procura seguir ou aplaudir. O mundo Ocidental viu, nas figuras de Churchill e de De Gaulle, dois líderes europeus surgidos da necessidade imperiosa de preservação dos valores franceses e ingleses.

Sente-se, todavia, depois da 2ª Guerra, certa tendência ao desaparecimento dos grandes líderes, que sustentavam os grandes regimes ou sistemas, e o surgimento de detentores do poder de menor moralidade e de menor talento, quase sempre incapazes de sustar a evolução do processo histórico. Geralmente, reproduzem, em edições piores, experiências do passado, sem a criação de um mundo para o futuro.

Quando os governantes mostram-se inabilitados à escolha dos seus estilos de governo ou desconfiados dos valores que defendem, abre-se campo para o surgimento do abuso de poder, uma vez que os dirigentes, não crendo no que fazem, se aproveitam da força e dos governados, que sobrevivem sem confiança, sem ilusões, sem ideais.

O fenômeno visível nos países mais desenvolvidos, apequenados por valores e homens de menor expressão que aqueles do passado, e com escândalos de baixa moralidade governamental espoucando em quase todas as nações, é profundamente agravado nos países menos desenvolvidos, principalmente naqueles constituídos após a 2ª Guerra, onde a preocupante realidade se soma à inexperiência à falta de tradição no exercício do poder.

A arte de governar do futuro não pode desconhecer esta realidade decorrente, não de uma evolução e flexibilidade, no exame dos valores mais permanentes, mas exatamente na descrença em relação aos mesmos e na hipocrisia de se procurar defender aquilo em que não se acredita firmemente.

Em que pese a aparente contradição, a arte de governar, no futuro, tem que "revalorizar" valores permanentes, projetando os anos vindouros a partir de uma profunda revisão das falhas humanas e estruturais de uma sociedade mundial, sem fé e sem esperanças.

13. O controle da imprensa e das consciências

Entre os componentes de perturbação, que podem dificultar a arte de governar futura, encontra-se o problema referente ao maior ou menor controle da imprensa e das consciências.

Com todas as insuficiências que a liberdade da imprensa representa, pois não exterioriza, necessariamente, a liberdade de pensar do povo, mas sim a de seus detentores, daqueles que a dirigem, a verdade é que sua permanência significa maior segurança para o cidadão comum, que pode, muitas vezes, contar com canais de difusão de seus anseios, críticas, apoios e decepções.

Na maior parte dos países desenvolvidos ocidentais, a imprensa é absolutamente livre. Às vezes, até excessivamente livre, na medida em que se permite a legalidade de chantagens, de difusão de vícios, de corrosão de costumes. Na medida em que é livre, os governos não podem deixar de considerar todos os aspectos pela imprensa levantados, represente ou não a vontade popular. E devem procurar, nas críticas provenientes, a correção de suas debilidades.

A tendência, todavia, nos países menos desenvolvidos e naqueles que passam por crises cíclicas, permanentes ou ocasionais, é a de se partir para um excessivo controle da legítima liberdade de imprensa, criando-se falsos retratos da realidade e artificialismos, que o próprio tempo se encarrega de desmascarar.

Como já dissemos, anteriormente, o conhecimento, cada vez mais à altura de todo o cidadão comum, permite maior capacidade de análise, que faz com que leia, nas linhas expressas ou nas entrelinhas censuradas, o que de certo e o que de errado existe em cada acontecimento político ou não, com o colorido próprio de sua imparcialidade ou, de suas frustrações.

Assim sendo, da mesma forma que a liberdade de imprensa representa, cada vez mais, uma necessidade crescente de adequação dos governos às aspirações populares, de forma melhor ou pior por ela representadas, o seu controle não significa para os detentores do poder a eliminação dos problemas, mas a criação de preocupações maiores e insuspeitadas por aquilo que não vem à tona, mas constitui perigo latente. Quase sempre a dúvida é pior do que a certeza, eis que aquela é alimentada pela imaginação, cujos limites são infinitos.

É evidente que a arte de governar, no futuro, não pode prescindir da liberdade da imprensa, geralmente exteriorizando maior segurança para os governos, que seu controle, pela série de problemas, que cria, e pela série de contestações, que esconde, e que se transformam em angustiantes pesadelos, quando explodem.

Mais grave que o problema do controle da imprensa é o referente ao controle das consciências, onde o mundo oriental ultrapassa – e de muito – o ocidental, por exercê-lo como forma estrutural do poder.

Muito embora até o presente tenha sido possível ao Oriente, pelo controle permanente das consciências e vontades, permanecer e crescer, parece-nos irreversível, na história, que serão apenas legítimos, no futuro, aqueles governos, que se basearem no consenso livre de seus cidadãos, onde, se as pressões sobre esse tipo de liberdade não desaparecerem, tenderão a fazer desaparecer os próprios governos.

A arte de governar do porvir deverá valorizar as liberdades de imprensa e das consciências, antes que sufocá-las, como única forma de sobrevivência dos próprios governos e governados.

14. O terrorismo

Não menos preocupante que os elementos atrás apresentados é aquela que diz respeito ao combate ao terrorismo.

O terrorismo é fruto do desespero das minorias descontentes inadaptadas contra situações, que não podem alterar.

Pelos próprios métodos, que utilizam, sempre odiosos, têm o repúdio dos cidadãos comuns, das minorias e maiorias estáveis. Nem sempre, todavia, dos governos, conforme a ordem de interesses na manutenção daquele estado de coisas, dos benefícios a serem obtidos ou malefícios a serem evitados.

O terrorismo é a negação do ser humano. Os atos terroristas atingem, normalmente, os inocentes e não obtêm os resultados pretendidos de levar o mundo a conscientizar-se das realidades para as quais pretendem chamar a atenção.

A tibieza, todavia, de quase todos os governos em enfrentá-lo, permite sua proliferação indiscriminada. O mal, contudo, é maior quando os países que o atacam são criticados exatamente por fazê-lo.

A transigência na matéria é suicida. Os governos que o toleram, por quaisquer motivos, demonstram uma fragilidade de vontade ou um cinismo não aglutinador, que servem, apenas, a médio prazo, como sementes de sua própria destruição.

Acreditamos que a debilidade no combate ao terrorismo, institucionalizado internacionalmente, gerará atos cada vez mais frequentes, a título de motivos cada vez mais irrelevantes, e a densidade desse componente, como alicerce de tempestades, poderá ser agravada, consideravelmente, na medida em que as dificuldades crescentes na arte de governar dificultarem o seu exercício.

15. As guerras regionais

Nesta análise perfunctória, que estamos procedendo sobre os problemas maiores que cada governo enfrenta na atualidade, não só isoladamente, mas como membro da comunidade internacional, não se pode deixar de considerar a permanência das guerras regionais.

As guerras regionais, como já dissemos, em nosso estudo, que este complementa, normalmente são alimentadas, entre outras razões, por uma falsa visão de verdadeiro nacionalismo, pelos choques de interesses dos dois grandes sistemas ideológicos predominantes, pelos choques de interesses entre a influência das grandes nações, pela disputa de mercados na colocação de armas, mais ou menos sofisticadas, e por muitos outros elementos de natureza semelhante.

Raramente, as guerras regionais decorrem de legítimos interesses nacionais feridos.

A sua permanência, todavia, exacerba o entendimento entre os povos, provoca, quase sempre, a necessidade de um posicionamento mundial sobre o problema, onde cada país e cada governo vincula-se mais ou menos seriamente, em posições de choque.

A permanência das guerras regionais é, portanto, um dos maiores fatores de desagregação entre os povos, pois sua influência negativa ultrapassa – de muito – os limites das nações litigantes para atingir a comunidade internacional.

As guerras regionais são, assim sendo, elementos de divisão de interesses e de exaltação dos falsos nacionalistas, pois entendem que a sobrevivência de uma determinada comunidade ou filosofia governamental dependa da destruição de outra.

Em um mundo, que não se distende, não obstante poder a diferenciação de costumes trazer um nítido colorido de integração, uma concepção nacionalista não catalizadora, mas excludente, só dificulta a compreensão entre os povos, assim como propicia sentimentos de ódio e de contestações a dificultarem-se a convivência.

Como todos os governos são mais ou menos afetados pela continuidade desse dramático componente da história humana, é evidente que a arte de governar do futuro deverá, em cada país e nas comunidade internacional, examinar o problema, não em termos de soluções imediatas, porém não definitivas, mas de uma reeducação de povos e governos, a partir de uma reflexão sobre os verdadeiros motivos e razões das guerras regionais.

16. A questão racial

Chegamos, agora, aos três últimos grandes componentes dos problemas mais importantes que cada Estado deve considerar para que haja a maior adequação possível entre governantes e governados.

O primeiro é a questão racial.

A independência concedida a um grande número de países africanos cuja população era escravizada pelos brancos, assim como a luta pelos direitos políticos e de igualdade dos negros norte-americanos transformaram a questão racial em elementos de divisão entre os homens, onde a raça negra, de um lado, e as demais raças de outro não encontraram ainda denominador comum.

Como um pêndulo da balança, o negro diminuído, através dos séculos, no momento em que descobre sua força, exerce-a, além dos limites, provocando considerável desequilíbrio não mais por querer ser igual às demais raças, mas por entender que pertence a uma raça superior.

Nos países, onde a convivência se faz naturalmente, a fase de transição tem sido indolor. Nos países, onde o preconceito racial existiu, a alteração é dolorosa e longe está de ser solucionada.

A divisão, portanto, por grupos étnicos e por continentes, com predominâncias desta ou daquela raça, constitui sério obstáculo ao entendimento entre os povos e angustiante elemento de atrito permanente para os governos, no plano nacional e internacional.

O aspecto dramático, todavia, pela complexidade do problema é que os conflitos de natureza racial extrapolam para o campo dos conflitos ideológicos e são por eles alimentados, de tal maneira que dificilmente podem ser analisados, isoladamente. A sua solução ou a diminuição de sua intensidade pressuporia uma redução de conflitos entre outras áreas de mais difícil equacionamento.

Eis porque a questão racial é outro perturbador problema para a arte de governar os povos, não somente hoje, mas presumivelmente no futuro.

17. A questão energética

Outro problema não menos perturbador é a questão energética. As reservas clássicas de energia estão a esgotar-se. Servem por esta razão de motivo à chantagem na economia internacional.

As novas fontes de energia, que estão sendo procuradas e exploradas, no plano econômico, ainda longe estão de representar substituição razoável às atuais reservas.

O mundo futuro necessitará de quantidades maiores de energia, com fontes ainda não suficientemente exploradas, o que faz pressupor período de escassez ou transição, com as mais variadas e negativas repercussões sobre a economia e o nível de vida dos povos e nações.

Por outro lado, a exploração da energia nuclear, apesar de dispendiosa, representará um acesso cada vez maior de países à possibilidade de construção de artefatos nucleares. Esta é uma realidade definitiva e irreversível.

No futuro, não muito distante, quase todos os países possuirão explosivos atômicos, bastando apenas que um louco ascenda ao poder em qualquer um, para que se deflagre um colapso nuclear. E o louco pode surgir nos países mais evoluídos, como os Estados Unidos. Para tanto basta lembrar a figura de Hitler, que dirigiu um dos mais cultos e civilizados povos da Europa.

A questão energética, portanto, a par das crises de insuficiências que possa provocar, com toda a série de problemas inerentes, é caminho para a entrega do poder de destruir o mundo a cada nação em particular.

Será, portanto, para cada nação e para a comunidade internacional fator de exame, meditação, análise e reflexão, pois questão colocada nos próprios alicerces de sobrevivência do homem.

Os países sem fontes próprias de energia tenderão a desatualizar-se, retroagir, com um aceleração de crises de todas as naturezas, das quais as políticas serão as mais frequentes.

Nenhum governo futuro poderá bem governar se esta matéria não estiver sendo sempre cuidada com prioridade absoluta.

18. A questão alimentar

Finalmente, um último grande componente da série de problemas que se apresenta para cada governo, nos dias atuais e do futuro, qual seja, o de como alimentar uma população crescente e esfaimada, em um mundo que não cresce e com uma produção alimentar inferior às necessidades criadas.

A questão alimentar tenderá, ano após ano, a ganhar importância, e salvo uma programação mundial, no equacionamento, talvez, venha a constituir-se no principal fator de reformulação de estruturas, formas de governo e semente de revoluções, pela nota desesperante que acarreta. Nenhum governo poderá desconsiderá-lo, muito embora muitos governos pretendam equacioná-lo, isoladamente.

19. Insegurança internacional

Até o presente procuramos mostrar como a insegurança internacional, a partir de inseguranças nacionais, vai se criando, com problemas, quase todos transcendentais, espoucando além, das capacidades governativas de cada povo ou nação.

O presente estudo, que, repetimos, é mero posicionamento do autor perante a evolução do processo humano e redigido sem maiores preocupações científicas na terminologia utilizada, já que assemelha, entre si repetidas vezes, os conceitos de Nação, Povo, Estado e Governo, visou até o presente determinar a série de problemas, que afligem os governos atuais e afligirão os governos futuros, assim como a série de insuficiências, que, aparentemente, dificultam aos governantes o exercício da arte de controlar o poder.

Não queremos, todavia, ficar apenas no constatar pessoal de um diagnóstico pouco animador. Não obstante nunca termos exercido o poder – e nem tenhamos veleidades em fazê-lo no futuro – entendemos que todo o ser humano que possua uma concepção da vida e do mundo deva apresentá-lo, como melhor ou pior contribuição ao esforço pelo aperfeiçoamento das instituições humanas.

Por esta razão, pretendemos, na última parte deste perfunctório apresentar de ideias, expor algumas posições pessoais de como alguns problemas, que mais desgastam o homem, poderiam ser encaminhados, servindo o pensamento que apresentamos, como um verdadeiro exercício teórico, cuja praticidade é para o próprio autor verdadeira incógnita.

IV

ALGUMAS SUGESTÕES

1. A democracia do acesso

Pelo que escrevemos até agora, procuramos demonstrar que a gama de problemas emergentes para cada país, na atualidade, está a exigir uma completa revisão conceitual e de estilos, nas formas de governo, nos regimes políticos e nos sistemas ideológicos.

As velhas armaduras e desgastados figurinos, que, durante milênios, acobertaram o processo político mundial já dão evidentes sinais de aposentadoria. Não protegem e nem vestem mais a realidade. Foram ultrapassados pela evolução intelectual do homem, pela tecnologia sofisticada e pelo desnorreamento ou involução moral.

Os problemas são tão complexos que apenas o exercício do poder por homens bons, ou a velha oposição entre regimes de forças e democracias, ou ainda uma desvirtuada guerra ideológica, não levam a nada.

O mais sério desaguadouro da busca de novas soluções com a utilização dos velhos arcabouços continua sendo a tentativa de equacionar-se problemas pelas mudanças dos regimes democráticos para os regimes de força e dos regimes de força para os regimes democráticos, como se a forma fosse mais importante que a essência.

Já demonstramos que há más democracias e bons regimes de forças. E que há democracias boas e maus regimes de força. Que entre uma boa democracia e um bom regime de força aquela é preferível. Mas que, nos moldes atuais, os problemas emergentes atrás analisados são tão importantes que a forma de acesso ao poder, num ou noutro regime, inviabiliza, a longo prazo, a sua permanência. Mesmo, os países, onde a democracia mais longamente sobrevive, vivem sinais evidentes de exaustão, pela incontrolabilidade de acesso ao poder, aberto a todos, indiscriminadamente, e sem uma seleção vocacional, no que a demagogia e a corrupção passam a ser fantasmas, que se transformam em realidade.

É evidente que a complexidade dos problemas atuais, que cada governo, em cada país, tem que enfrentar, é de tal ordem que o amadorismo democrático ou os ilusórios regimes de força, nas estruturas atuais, não podem solucionar.

Por esta razão, há uma necessidade crescente na qualificação individual do governante.

Nos países democráticos, qualquer cidadão alfabetizado, sem passagem pela polícia, pode vir a dirigir os destinos nacionais desde que ocorra uma série de coincidências e circunstâncias, que o permitam conquistar os votos, mais ou menos conscientes, do eleitorado.

Nestes mesmos países, qualquer profissional para exercer qualquer função, desde uma datilógrafa até o presidente da Suprema Corte, necessita uma razoável habilitação dada por escolas ou universidades, com o que é tido por capacitado para o exercício de sua determinada e limitada atividade.

A habilitação do médico, do advogado, do administrador, do economista, do engenheiro, do contador e todo o profissional liberal é apenas o passo inicial para enfrentar a luta diária e seletiva da vida.

O governante (legislador ou executivo) nos países democráticos – felizmente o Poder Judiciário está nas mãos, obrigatoriamente, de profissionais preparados – que deverá cuidar, não apenas de uma faceta do conhecimento humano, mas da direção e regulamentação de todas elas, não necessita de nenhuma prévia qualificação, que não a de ser alfabetizado e ter uma certidão negativa policial.

Os países democráticos, portanto, vivem esta estranha incoerência, já que neles há, necessariamente, a tripartição de Poderes, qual seja a de que:

- a) exigem qualificação profissional para todas as profissões, com prévia preparação;
- b) exigem qualificação profissional – e excepcional – para o exercício das funções judiciárias;
- c) permitem a desqualificação profissional para o exercício do poder, para legislar e para dirigir as Nações.

É evidente que há o pressuposto de que o povo faça uma seleção natural – o que nem sempre é verdade, pois muitas vezes fica obrigado a decidir entre duas soluções de pessoas igualmente desprendadas, pela impossibilidade de acesso à disputa por outras pessoas –, mas também é evidente que uma democracia, que permita liberdade total de concorrência a qualquer pessoa desqualificada, passa a ser muito mais vulnerável e menos eficiente, porque, mesmo que consiga razoável segurança na seleção para os cargos executivos, nunca eliminará o acesso desqualificado ao poder, em nível legislativo.

Nós entendemos que se cada cidadão necessita ser vocacionado para a profissão que escolhe – e preparar-se nessa medida –, com muito mais razão o homem público ne-

cessita de uma vocação qualificada, maior e mais ampla do que qualquer outra profissão, pois dirigirá o destino de muitos.

Por esta razão, parece-nos que os regimes democráticos atuais, que geram regimes de força, que, por sua vez, geram regimes democráticos, num círculo vicioso, têm na qualificação do acesso ao poder o seu elemento mais perturbador.

Os regimes de força podem-se dar ao luxo de melhor escolha, que, todavia, pode não representar a vontade popular, em face dos riscos crescentes – na medida em que se perpetuem – de distanciarem-se desta vontade.

Os regimes democráticos expressam a vontade popular, que, todavia, comumente incide sobre pessoas desqualificadas, principalmente quando os melhores, por pundonor, escrúpulos, e muitas vezes, nojo, afastam-se das postulações, em momentos de baixa moralidade governamental.

Parece-nos, portanto, essencial que se preparem escolas de formação dos futuros aspirantes. Verdadeiras Faculdades onde a Política, a História, os problemas de administração, a Economia, o Direito, a Tecnologia e uma série de outras disciplinas sejam ministradas, no nível de um futuro governante. Onde se testem vocações. Onde se verifiquem as capacidades de liderança, força e idoneidade dos estudantes, com o que, ao final do curso fiquem seus estudantes verdadeiramente habilitados à postulação de cargos e à seleção natural que todo o profissional, em qualquer setor, enfrenta na profissão escolhida.

Os militares para estarem habilitados ao seu exercício profissional fazem estudos, os mais variados, num longo e difícil currículo, visando a defesa nacional contra o inimigo externo.

Por que não se adotar um mesmo esquema, com as variantes adequadas à profissão que exercerá, para aquele que pretenda o exercício de cargos eletivos?

As Escolas ou Faculdades – procurariam – independentemente de outras carreiras que cada estudante seguisse, continuando paralelamente seus estudos individuais – formar, em número elevado, profissionais qualificados à postulação dos cargos eletivos.

Todos poderiam concorrer às vagas da Escola. E todos os formados pelas Escolas ou Faculdades Especializadas poderiam postular um cargo eletivo, em eleições, livres, onde o eleitor, com mais tranquilidade, escolheria, entre gente habilitada, aquele que melhor poderia representá-lo.

É evidente que o plano é ambicioso. Sua implantação longa e demorada. Pressuporia a existência de um longo período carencial para os que já militam. Necessitaria ser levado principalmente à juventude, que está ansiosa por formas mais legítimas de luta e de valores. Os seus próprios “escapismos” ou “contestações” nada mais são do que a desesperada tentativa de encontrarem outros valores, que não aqueles em que não mais

acreditam. Pressuporia, no início, uma seleção de matérias e de profissionais altamente qualificados para formarem os primeiros corpos docentes, a quem seria entregue missão tão importante. Fizemos, quando, presidente do diretório metropolitano do Partido Libertador em São Paulo uma experiência semelhante, exigindo uma prova vestibular dos postulantes a candidatos à vereança da cidade. O resultado foi surpreendente. Formamos, em 1963, a mais coesa bancada, tendo o partido tido a mais expressiva votação em toda a sua história. E todos os candidatos eram desconhecidos. O resultado deveu-se a ter sido o Partido Libertador o que apresentou candidatos do maior nível nos programas de Televisão (os 60 postulantes, expressavam-se corretamente nas exposições do horário político). Nenhum dos 13 partidos então concorrentes ofereceu, em média, um nível tão elevado de cultura, serenidade e interesse real pela coisa pública. O deputado Raul Pilla e o Senador Mem de Sá, presidente e vice-presidente do diretório nacional, consideravam excelente a experiência, irrenovável, pela extinção dos partidos políticos com o Ato Institucional nº 2.

É algo, entretanto, fundamental. E necessário como o próprio ar, que a humanidade respira. Da mesma forma que não devemos entregar um doente para ser operado, se não a um médico qualificado, não podemos entregar o poder, se não a um homem público qualificado.

É evidente que esta "democracia de acesso", que selecionaria previamente as vocações, como se faz para qualquer profissão, permitira, sempre, que melhores homens disputassem livremente as eleições. Um Estado de Direito, preservados os direitos dos cidadãos e o Direito do Estado, assim formado, seria mais viável, por mais equilibrado e exercido por gente mais consciente.

Os cargos de livre nomeação dos governantes, estes sim poderiam ser preenchidos por profissionais qualificados, em sua respectiva área, mesmo que não tivessem cursado as Escolas apenas necessárias para os pretendentes a cargos eleitorais.

Poder-se-ia também criar graus diferentes de escolas para os cargos municipais, provinciais ou estaduais e federais, nos regimes federativos, mas sempre habilitando o postulante quanto às funções para as quais pretendesse ser eleito.

As democracias, estamos convencidos, na medida em que o cidadão comum mais se habilita, mais conhece e mais julga, somente sobreviverão se encontrarem formas estáveis de seleção de seus candidatos a governantes e legisladores eleitos, com a qualificação para o exercício profissional pretendido, em nível superior ao atual.

O futuro do homem depende do correto uso de sua liberdade. Esta somente poderá ser usada, plenamente, numa democracia. Apenas uma democracia responsável poderá preservá-la e esta só existirá com qualificação superior dos que a garantem.

2. Ministério da ciência e do futuro

A ideia de formar os governantes, como se formam todos os profissionais, no mundo moderno, seria um grande passo, mas não definitivo para a sobrevivência das democracias e para a arte de governar.

Governantes habilitados, moral e cientificamente, podem bem governar, enfrentando, com soluções imediatas, os problemas imediatos.

Há, todavia, necessidade, paralelamente, em nível não apenas de um diletante exercício intelectual, do estudo dos problemas futuros, técnicos e humanos, de cada país, do homem, dos governos e do mundo.

Parece-nos que a solução ideal seria criar um Ministério em cada país, com a única preocupação de preparar-se para o futuro. Com estudos antecipatórios de toda a espécie e natureza. Formando e preparando especialistas na arte de diagnosticar problemas e soluções. Com mentalidade supranacional. Que se colocassem acima da luta diária dos povos e governos acima das barreiras geográficas, políticas, culturais e técnicas de cada região para visualizar-se o futuro da sobrevivência do homem. Um ministério que fornecesse, permanentemente, material de estudo e reflexão para os governantes. Um ministério, onde o despreconceito seria a tônica dominante e onde se estudasse, sem qualquer preocupação de pré-posicionamento, qualquer proposta de qualquer cidadão sobre qualquer assunto que pudesse interessar à Nação. Um ministério, que seria uma espécie de patrulha avançada no futuro, com homens realmente habilitados a programarem o amanhã.

Parece-nos que o grande mal dos homens atualmente seja a luta imediata para solucionar os problemas imediatos, sem maior reflexão sobre os efeitos dessas soluções, a médio e longo prazos.

O Ministério da Ciência e do Futuro teria essa função. De pré-estudo, pré-exame, de análise de alternativas, com o que cada governo sentir-se-ia mais seguro no exame de cada medida prevista pela antecipação de análise dos reflexos futuros.

Também a sua criação levaria um razoável período, até que se preparasse para o preenchimento de suas metas.

Diversas entidades, no mundo inteiro, em nível privado, preocupam-se com o problema. Sua capacidade de influenciarem os governos é, todavia, ainda limitada. A adoção da ideia por um país de um Ministério da Ciência e do Futuro, talvez já pudesse catalisar, de início, a experiência privada, que passaria a poder ser testada, na prática, com uma valorização dos estudos antecipatórios.

O mundo necessita de uma profunda reformulação nos seus esquemas de trabalho e na sua luta sobrevivencial. Apenas, em cada país, um Ministério da Ciência e do Futuro poderia instrumentalizar as formas de superação dos problemas atuais, numa razoável e estudada projeção do mundo do amanhã, e dar mais estabilidade à democracia de acesso atrás estudado.

3. O Estado Universal

A longo prazo, o mundo deverá compreender que somos um planeta navegando, no espaço, em busca da sobrevivência de seu principal habitante, que é o homem. As guerras, se não o levarem à destruição, serão substituídas por uma guerra maior, que é a de fazer a população mundial não perecer.

Por esta razão, a longo prazo, a batalha da sobrevivência do homem apenas poderá ser cuidada com o estabelecimento de um Estado Universal.

O mundo não está, no presente, preparado para seu nascimento. As pioneiras sementes não conseguiram ainda passar de um estado embrionário, seja no plano político (Sociedade das Nações, ONU, OEA), seja no plano econômico (MEC, ALALC etc.). Essas sementes, todavia, estão na essência da continuação do homem. Se o homem não encontrar um consenso universal para se autodirigir e teimar nas escaramuças dos regionalismos, estará fadado ao suicídio e a transformar a terra num inóspito planeta, nos próximos séculos.

Somente um Estado Universal poderá, num futuro distante, superar, o problema, com as nações atuais servindo de Estados Federados, à semelhança dos países federativos, e o Estado Universal representando o poder central.

O mundo do fim do século XX vê a falência das ideologias. O sistema oriental está completamente desestruturado, em termos ideológicos, numa desestimulante visão de um marxismo, que se digladiava internamente, sem solução. O mesmo se pode dizer do capitalismo clássico. Tais concepções são agonizantes.

As tentativas futuras, quaisquer que sejam, representarão a sepultura das divergências ideológicas para o estudo das concepções de liberdade do ser humano garantidas pelos direitos naturais do Estado, com dignidade e respeito mútuos.

Somente, numa visão universal do Poder destinado a todos os homens de todas as raças, credos e países, poder-se-á obter o engajamento numa luta sobrevivencial, que um Estado Universal conduziria para que os esforços no planeta nem se desgastassem inutilmente, nem fossem orientados para a sua destruição.

Parece-nos que a paz e um desejo universal de todos os países e governos, que se preparam, todavia, para a guerra como forma de defesa das agressões externas alimentadas pelos mais variados elementos e fatores.

O Estado Universal, com poder coercitivo, seria a única forma de garantir, desde que criado, uma evolução natural, onde as democracias de acesso permitiriam a transição, através dos seus especialistas supranacionais lotados nos Ministérios de Ciência e do Futuro de cada nação.

As enormes dificuldades, que a sua implantação acarretaria, não justificaria o afastamento do exame de sua viabilidade, eis que, sem ele, a segurança mundial é nula, pois sujeita ao bom senso de todos os governos com artefatos nucleares, em todos os momentos. E o que a história tem demonstrado é que, mesmo as nações mais evoluídas podem, em determinados períodos, deixar de ter homens de bom senso. A dolorosa lição que um Hitler representou só poderá ter sido a última, se algo se sobrepuser aos poderes regionais exercidos sem controle.

A conscientização de que, a longo prazo, o Estado Universal esteja no centro da própria sobrevivência do homem e o estudo da sua viabilização são matérias que ficarão a cargo dos Ministérios de Ciência e do Futuro de cada país.

V

CONCLUSÕES

Como se percebe, o modesto trabalho apresentado é apenas um discorrer de ideias pessoais sobre alguns dos problemas com que todo o cidadão comum se preocupa.

Apesar de profissionalmente exercermos a advocacia e o magistério universitário, no campo do Direito Tributário, não tivemos maior preocupação no escoimar e tornar nítidos os conceitos jurídicos, com citação abundante de doutrinadores nacionais e estrangeiros, sobre a distinção entre sistemas e regimes, a partir de um enfoque da filosofia do direito, sobre as diferenças entre Estado, Nação, Povo, Governo, sobre a teoria do direito constitucional, sobre a tripartição dos poderes e muitos outros.

Por termos, em todos os nossos trabalhos, no campo do Direito Tributário e da Ciência das Finanças, sempre procurado abundantes alicerces doutrinários de outros autores, decidimos, neste depositar de ideias, fugir ao velho estilo e simplesmente expor o nosso pensamento, como surgiu, numa linguagem acessível a qualquer cidadão, sem os hermetismos pertinentes a cada Ciência.

Após uma rapidíssima análise de teoria do poder através dos tempos, discorremos sobre os principais problemas que afligem os governos da atualidade para concluirmos com três sugestões básicas, a saber: a instituição de uma democracia de acesso, a curto prazo, para aperfeiçoar a arte de governar, a criação de Ministérios da Ciência e do Futuro, a médio prazo, para perscrutar as alternativas sobrevivenciais do homem, com especialistas de mentalidade supranacional, e o caminhar para um Estado Universal, a longo prazo, única forma de salvar o homem e o mundo da série já conhecida de problemas insolucionados que os perturbam.

Mero posicionamento pessoal o presente estudo, desprovido de ambição de qualquer espécie, serve apenas para tentar despertar, em outras pessoas mais dotadas, a mesma preocupação, na certeza de que poderão trazer uma útil colaboração ao estudo do tema presente, onde um Estado de Direito aperfeiçoado represente efetivamente o melhor exercício dos Direitos do Estado voltados para o futuro do homem.

São Paulo, 20 de abril de 1977.

Ives Gandra da Silva Martins

PARTE II

A NOVA CLASSE OCIOSA

I

A TEORIA DA CLASSE OCIOSA

Thorstein Veblen (1857-1929), sociólogo e economista descendente de noruegueses, nascido em Wisconsin nos Estados Unidos, foi, talvez, o mais ferino crítico da classe empresarial americana, no início do século. Em seu livro de maior aceitação *Teoria da Classe Ociosa*, procura identificar as características que fazem do homem bem-sucedido, através da história, um inútil; que direciona seu tempo disponível e os recursos amealhados a produzirem o honorável ócio, distintivo maior de sua superioridade sobre os demais mortais.

Sua vida assemelha-se, em nível de rejeição social, à de Marx, que crescia em mau humor na medida em que suas teorias eram atacadas pelos por elas atingidos, ao ponto de Galbraith ter dito que o pouco lido e muito citado autor germânico levou Alemanha, França e Bélgica a se unirem na crença de que seria um excelente cidadão para um outro país qualquer.

Com efeito, Marx, que se transformou em autêntico peregrino em terra alheia, teve sempre a incrível coragem de dizer verdades inconvenientes, mas com a não menos incrível insensibilidade em não saber dizê-las – e o que é pior –, com uma notável capacidade de apresentar soluções ainda menos convenientes que as verdades inconvenientes que dizia.

Veblen não foi diferente. Nas Universidades por que passou, foi afastado pelo corpo docente ou expelido pelo discente, nunca tendo se realizado, nem financeira, nem intelectualmente, apesar de reconhecerem, todos, seu agudo poder de captar realidades.

A *Teoria da Classe Ociosa* é livro que espelha tal indisfarçável intuição. Após analisar a vocação do homem em buscar o "inútil" e o "raro", como formas exteriores de superioridade, demonstra ter a humanidade evoluído graças à existência dessa classe superior de seres inferiores, que, na admiração procurada dos subordinados ou dos iguais, envolvia toda sua vida.

O ser humano bem-sucedido, segundo Veblen, necessita demonstrar que tem tempo a perder e recursos para sobreviver, independentemente do tempo perdido; algo que os pobres mortais subordinados não têm. O ter apenas tempo a perder, inutilmente, não é, todavia, o essencial. O essencial é ter tempo a perder e fazer com que os outros saibam que se perde tempo, porque se é um ser superior.

Historicamente, alicerça sua teoria na formulação dos primeiros grupos em que a mulher, um ser inferior, fazia todo o trabalho difícil da tribo, cabendo ao homem somente dedicar-se à caça e à perda de tempo no preparar-se para seu principal esporte de desperdício, que era a guerra e o poder.

Com o tempo, a superioridade do ócio sobre o trabalho foi se cristalizando, ao ponto de ser o primeiro, condecoração dos nobres, senhores e poderosos, e o segundo estigma dos escravos, estrutura que, em rigor, não se modificou, mesmo após a abolição da escravatura formal. Em verdade, ainda à época em que escreveu seu livro, a classe inferior da humanidade era aquela que se dedicava aos labores pesados e a superior a que controlava tais trabalhadores, vivendo no ócio, à custa de seus modernos servos.

Depois de analisar o quadro da Europa e da América, a ostentação das castas sociais, das jogatinas em Monte Carlo, da moda dominante, dos esportes dispendiosos, das exibições de joias de suas mulheres (em nada diferente dos colares exibidos pelos chefes dos selvagens da Malásia), concluiu que a classe ociosa do século XX, que, efetivamente, detinha o poder, era a classe empresarial, sucessora inquestionável de todas as classes ociosas do passado.

A primeira edição de seu livro é de 1899 e merece, hoje, reflexão profunda, a partir das lições de um outro pensador na área econômica, que foi Adolfo Wagner, o qual, em seu livro *Lehr-und Handbuch der politischen Oekonomie* (1983), afirmou, com rara precisão, que as despesas públicas tendem sempre a crescer, pois que os homens no poder criam mais necessidades para, servindo-se do povo, servirem-se do governo, verdade inconveniente que não lhe permitiu ser homenageado, posteriormente, por nenhum Estado da atualidade, nem mesmo com uma estátua comemorativa.

A reflexão que se impõe, hoje, reside em saber se a classe ociosa é constituída pelos empresários ou pela tecnoburocracia, aliada aos políticos de carreira, que transformam todos os cidadãos de um país em seus servidores permanentes, neles incluída a antiga classe ociosa.

Parece-nos que a nova classe ociosa de hoje encastelou-se no poder, vivendo, em sua ineficiência inexperiência e incompetência, à custa de uma nova classe servil constituída de empregados e empregadores. É o que pretendemos demonstrar nesta série de 12 artigos.

II

O PODER DA NOVA CLASSE OCIOSA

Alvin Tofler, em seu livro *A Terceira Onda* (1980), faz menção aos integradores do poder, que são os planejadores. Distingue a classe política da classe dos integradores, não pela ambição ao poder, que é comum, mas por ser esta mais permanente que a política e por crescer em velocidade maior que aquela.

A função principal do planejador é planejar. Grandes projetos sempre, posto que os pequenos não dignificam sua condição de planejador. Os pequenos projetos, sobre serem úteis e pouco dispendiosos, incorporam-se rapidamente às necessidades comunitárias, não se lembrando o povo, com o tempo, dos grandes autores dos pequenos projetos. Ao contrário, os pequenos autores dos grandes projetos são sempre lembrados. Uma ponte caríssima e que possa servir de símbolo nacional, pelo alto custo, sobre enriquecer, sigilosamente, seus executores, empobrecendo os pagadores de tributos, é sempre eleita pelos planejadores como solução ideal para o dispêndio ocioso do que ocorreria com a eleição de uma ponte apenas útil, mas desprovida de todos os ornamentos supérfluos, visto que seu custo reduzido não realça a ostensividade desejada pelos integradores do poder. O fato de ser esta menos custosa e mais útil que aquela para a comunidade é fator despiciendo, eis que aos integradores do poder não interessa o bem da comunidade, mas apenas o seu renome pessoal e seu bem-estar.

Por essa razão, muitas vezes os planejadores optam por gastar recursos em monumentos comemorativos de sua ociosidade do que no asfaltar ruas ou preparar sistemas de irrigação, de esgotos ou de projetos subterrâneos, que, por não serem vistos, não valorizam seus autores.

Os integradores do poder crescem em maior velocidade e são mais estáveis que os políticos, porque a classe não vive do conflito, mas da própria integração.

Os planejadores planejam. E, por planejarem, necessitam contar com a colaboração de mais planejadores, que, por sua vez, necessitarão continuar planejando para honrar a classe ociosa, por excelência.

Por esse motivo, ao contrário da ociosa classe política, que, no conflito, na intriga, na falta de lealdade constante, encontra forças sobrevivenciais, a classe da tecnoburocracia desconhece tal dramático desafio, impondo-se, com o tempo, à própria classe política.

Os governos mudam, os políticos se alternam no poder, mas seus integradores, aqueles que constituem a classe perpétua dos governantes, continuam sempre os mes-

mos, posto que a coloração partidária não se constitui em elemento de sua formação. Os integradores não têm partido político, já que são sempre governo e estão sempre no poder.

A classe política, por outro lado, não pode viver sem eles. Não pode viver sem a máquina burocrática, que cresce tanto mais quanto mais ineficiente é (técnica introduzida pelos administradores), nem sem aqueles especialistas superiores encarregados de planejar.

Embora seja a classe política aquela que aparentemente exerça o poder, ocupando espaço destacado nas fileiras da classe ociosa, em verdade é conduzida pela classe dos integradores, posto que é esta que detém o conhecimento específico capaz de fazer a máquina funcionar – necessariamente mal – para sua dignificação. Isto porque o mau funcionamento da máquina administrativa exige os “necessários” administradores da crise, ou seja: os “notáveis” integradores.

Sem crises, não há integradores do poder. Eis a razão pela qual o integrador é, simultaneamente, um gerador das crises, que aprendeu a administrar, pelo “planejamento econômico e social”, melhor do que a classe política.

Thorstein Veblen falava em ócio vicário, ou seja, daquela classe subordinada à classe ociosa, que, entretanto, usufruía dos benefícios do ócio conspícuo. A nova classe ociosa vicária é a política, posto que se subordina, enquanto no governo temporário, aos desígnios e exercícios de poder determinados pela classe ociosa dos planejadores, única capaz de entender as técnicas especialíssimas de geração de crises e convivência com as mesmas. A tais planejamentos a classe política apenas adere, incapaz de compreendê-los ou de executá-los.

De qualquer forma, a nova classe ociosa, constituída de políticos e integradores, exerce o poder pelo poder, não se misturando com a classe servil, constituída de empregados e empresários, obrigados a obedecer ao que não decidem, sob a alegação de que o que for bom para a nova classe ociosa é bom para o país, mesmo que não seja bom para o povo.

E pensar que Confúcio, quando imaginou a colaboração dos especialistas, como assessores dos reis chineses, partiu do princípio de que, por amarem a cultura mais do que o poder e o dinheiro, poderiam auxiliar, por seu idealismo inato, os governantes de todos os tempos!

A experiência chinesa, principalmente no período dos Reinos Combatentes, demonstrou que o grande pensador oriental tinha mais vocação poética que filosófica.

O século XX não fez mais do que confirmar que os integradores do poder, por serem mais cultos, terminam por exercê-lo de forma mais inútil, sofisticada e onerosa para a comunidade do que a singela forma de linear disputa que a classe política oferece.

A força da nova classe ociosa pertence, pois, aos integradores do poder e a seus colaboradores ostensivos, que são os políticos.

III

A INÉRCIA DA NOVA CLASSE OCIOSA

A nova classe ociosa, constituída dos integradores e da classe vicária, que é a política, oferta imagem de muita operosidade e pouco resultado. É que a operosidade da classe ociosa não se constitui em trabalho produtivo, mas apenas gera aumento de seus tentáculos para sustentação do poder. A multiplicação de ministérios, de empresas especializadas em planejarem outras empresas especializadas, de repartições, departamentos, secretarias e agências de múltipla atuação ineficiente, é a característica que transforma a estrutura em que vive a nova classe ociosa em máquina inerte, inoperante, inócua, iníqua e inútil.

Os integradores da nova classe inviabilizam qualquer projeto digno pela superposição de funções, cargos e pessoas, de tal maneira que os despiciendos controles das variadas formas de execução orçamentária de seus planos redundam, de rigor, em custos sempre superiores aos programados e resultados inferiores aos prometidos.

A nova classe ociosa, entretanto, não necessita de eficiência. Eficiência apenas se exige para a manutenção do poder. E o poder é sempre autojustificado, independentemente de ser destinado ao bem da comunidade. O bem da comunidade é o que menos importa. Importa, no máximo, se tal bem representar prestígio para a nova classe ociosa. Se, entretanto, o projeto para a comunidade puder provocar certa impopularidade futura para a nova classe ociosa, embora traga dividendos no início, o amor ao poder é maior que o amor à comunidade e o populismo termina por sacrificar o bem da comunidade.

A nova classe ociosa, constituída pelos integradores e pelos políticos, tem no Estado um fim de autorrealização e não um meio a serviço do povo. Por essa razão, se este é sacrificado, pelo peso dos tributos e das intervenções indevidas, tal fato não sensibiliza a nova classe ociosa, posto que empregados e empresários pertencem à classe inferior dos servidores e não ao grupo encarregado de planejar o governo. E os inferiores nasceram para sustentar, suportar e beneficiar a classe dos superiores, ou seja, dos governantes.

A nota dominante, todavia, da estrutura que suporta a nova classe ociosa é sua inércia em tudo. A mão da nova classe ociosa tudo consegue contaminar. Se cria empresas, estas empresas são menos eficientes que as privadas, eis que enquanto estas buscam lucro, aquelas buscam prestígio. Enquanto estas são apenas econômicas, aque-

las são econômicas e políticas. Enquanto estas vão à falência, se mal administradas, aquelas quanto mais mal administradas mais crescem.

Roberto Campos afirma que a diferença entre as economias socialistas e as capitalistas reside em que naquelas os ideais são melhores que os resultados e nestas os resultados melhores do que os ideais.

Se cria órgãos de fiscalização tributária, de preços, de meio ambiente, tais órgãos antes complicam que facilitam a vida do povo, visto que, a par de produzirem dificuldades para venderem facilidades, exigem a oneração da sociedade para manter especialistas capazes de dialogar com a democracia dos controladores, em que o direito muitas vezes cede lugar ao arbítrio ou às soluções de conveniências mútuas, com doações recíprocas, sempre à margem da lei. O custo do aparato, todavia, termina por afetar o nível de vida da classe não ociosa, que os integradores e os políticos consideram como uma espécie de escravos medievais da gleba, em sua nova versão do século XX.

A nova classe ociosa, por outro lado, vive de autoemulação. Como os cargos se multiplicam – e para que o seu poder não seja perdido, devem ser multiplicados, abrindo espaços para outros integradores e políticos – a nova classe ociosa considera mais relevante viver de solenidades em solenidades do que trabalhar muito em projetos sem repercussão. Sabem os integradores e políticos que seu crescimento depende da forma como a imprensa falada, escrita e televisionada veicula seus nomes e seus feitos. Por isso, a nova classe ociosa, sobre fazer tudo para aparecer, apenas busca atividades em que apareça.

Sob outro prisma, tem a nova classe ociosa a certeza de que é invulnerável. Se alguém se introduz na nova classe ociosa para corrigi-la, reduzir o tamanho de sua máquina, reorientar funções, dar eficiência e equilíbrio aos planos e decisões, permitindo que venha a trabalhar, como trabalham empregados, empresários e governados, este intruso é expellido, não resiste ao impacto dos que, enquistados no poder e nos privilégios, lançam a força da inércia burocrática e da inadministrabilidade oficial sobre o ingênuo e bem-intencionado patriota.

Montesquieu, ao pretender, na teoria da separação dos poderes, que o poder controlasse o poder, partira do princípio de que o homem no poder não é confiável. Vive, em verdade, para si mesmo, mais do que para os governados, e é, com o tempo, cercado apenas dos que, zangões da nova classe, outra coisa não fazem do que participar da corte inútil, como os nobres companheiros de caça, ao tempo das monarquias absolutas.

O que Montesquieu não imaginou, no seu *De l'Esprit des Lois*, foi que a tecnoburocracia, no futuro, superaria a força dos políticos e o controle do poder pela sua separação se diluiria. Em verdade, a tecnoburocracia, hoje, penetrou nos três poderes e nenhum deles controla o outro, pois todos são controlados pela classe dos integradores.

IV

A MORAL DA NOVA CLASSE OCIOSA

A moral da nova classe ociosa nada tem em comum com a moral natural, ou seja, aquela que conforma os melhores ideais do homem e que todos os sistemas jurídicos e filosóficos, no pequeno núcleo de normas essenciais, repetem, através da história. Nem por isto a moral natural reproduz um singelo processo histórico-axiológico, como chegou a admitir Miguel Reale (*Direito Natural e Direito Positivo*, Ed. Saraiva), sem se posicionar de forma definitiva. A moral natural é inerente ao ser humano, que com ela nasce e dá-lhe o perfil, em toda a sua vida. Não é criação do homem, que a julgou boa, mas algo que se insere em sua própria natureza, como afirmou René Cassin, o autor da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, hoje veiculados por quase todas as Constituições dos países civilizados.

A moral da nova classe ociosa, nos termos cassinianos, inexistente. É impeditiva de exercício do poder. Elimina a capacidade concorrencial de seus perseguidores, por fazê-los prisioneiros de um código de ética, cavalheiresco e impróprio de uma guerra selvagem e sem fronteiras, que é a luta para governar, para mandar, para pertencer à nova classe ociosa, que se nutre da classe dos trabalhadores (empresários e empregados), esta postada em patamar de notória inferioridade.

A moral da nova classe ociosa tem como primeiro axioma que para se conquistar o poder tudo se pode sacrificar: família, honra, lealdade, bons costumes, princípios da moral tradicional. Isto porque a detenção do poder tudo justifica. Quem tem o poder tudo tem. Quem não o tem é um marginal para a nova classe ociosa.

As alianças políticas feitas e desfeitas, as promessas não cumpridas de fidelidade partidária, sempre que os interesses pessoais são mais relevantes, a desonestidade praticada ou consentida, na linha de que os meios justificam os fins, fazem parte da moral da nova classe ociosa, que nada tem a ver com a moral das classes inferiores.

Maquiavel é sempre citado por ter escrito o *Príncipe*, embora seja mais filósofo e historiador, pela excepcional obra *As Décadas de Tito Lívio*. Apesar de distinguir as formas boas e más de governo, na linha de Aristóteles, Platão, Heródoto, Políbio, pelos métodos de controle e pela estrutura das leis produzidas, vale dizer, a partir da monarquia, aristocracia ou democracia (governo de um, poucos e muitos homens respectivamente), preferiu, no diagnóstico do exercício do poder, definir a moral do governante, relacionando-a à eficiência na manutenção do poder. Para ele, é bom o governante que

se mantém e mau aquele que o perde, sendo de nenhuma relevância os métodos usados para sua conquista ou exercício.

Das limitadas estruturas dos príncipes italianos e das monarquias absolutas do passado para as ciclópicas máquinas que auxiliam a nova classe ociosa da atualidade, houve sensível melhoria nas técnicas de manutenção do poder, mas pequena evolução na moral de seus gladiadores, cujo código de ética ensina que a vitória tudo justifica, mesmo a utilização dos mais odiosos métodos de conquista, e a derrota nada justifica, mesmo que o derrotado tenha se submetido, fidalgamente, a rígidos princípios.

À evidência, o poder da classe ociosa, na atualidade, constituída de integradores do poder e de políticos, é tanto maior quanto menos os governados se lhe oponham. Em sua especial moral utiliza-se do povo para obtenção de resultados pessoais. Tem o poder de vida e de morte sobre as instituições da classe operosa inferior (trabalhadores e empresários).

A moral da classe ociosa, todavia, para efeitos externos, oferta faceta com falsidade ideológica de impossível reversão. Os políticos, quando buscam votos, apregoam virtudes que sabem não ter. Defendem, por exemplo, os valores familiares, quando vivem pendurados em amantes e escândalos de circuito fechado. Falam em vontade popular, quando apenas obedecem à sua vontade viciada. Gritam pela necessidade de se combater a inércia, quando gastam os recursos do governo na criação de estruturas de poder que lhes ofertem permanência no tempo. Surgem como defensores da classe dos trabalhadores ou da iniciativa privada, quando, em verdade, defendem apenas os interesses dos trabalhadores oficiais ou das empresas estatais, foco permanente de força política, pelo potencial de recursos capaz de assegurar "lealdades" precárias e enriquecimentos subterrâneos.

A nova classe ociosa, em sua moral especial, é uma classe poderosa. Rica. Seus bens, obtidos através de estratégias e processos conflitantes com a lei, não aparecem, obviamente, nas declarações de imposto sobre a renda, posto que, muitas vezes, colocados fora da soberania das leis de qualquer país. Todos sabem, pois, que a nova classe ociosa, não obstante os "salários pequenos" que, recebe, ostenta sinais exteriores de extrema riqueza, usufrui os privilégios de férias milionárias no exterior com a família, em hotéis e aviões de primeira linha. Tal padrão de vida superior da nova classe ociosa projeta, portanto, as linhas de sua moral. Milionária, dissimulada e incompetente no fazer o bem à comunidade, mas extremamente competente em se autobeneficiar do poder.

Seu ponto de fraqueza reside, entretanto, na intranquilidade. É que a nova classe ociosa necessita estar em permanente movimento, ser vista, ter ares de competência, parecer possuir a dignidade que não tem, para que os meios de comunicação, necessitados de notícias, completem sua plataforma de lançamento para voos mais altos. E

tal movimentação, quase sempre, contraria os padrões morais naturais e transforma os integradores e os políticos em cidadãos superiores pela força que possuem, mas inferiores pelos métodos que utilizam. Vivem, todavia, tensos e preocupados em não serem superados. E tal tensão retira-lhes o que Messner chamava de *a maior riqueza do ser humano*, que é buscar, em paz, seus *fins existenciais*.

Quem ama a história percebe o ridículo das desvairadas lutas pelo poder, cuja frustração tem sempre dupla face: a face da derrota, pelo fracasso de não se ter conseguido o que se queria, e a face da vitória, pelo vazio e pela inutilidade de que aquele poder obtido será perdido, um dia, ou pela tomada por um adversário, ou pela morte. É que o homem da nova classe ociosa tende a querer perenizar o que é, necessariamente, transitório e esquece dos elementos permanentes que conformam a natureza humana.

V

DIREITO DA NOVA CLASSE OCIOSA

Hart, pensador jurídico inglês, em seu mais famoso livro, *The Concept of Law*, fez observação cuja meditação se impõe a juristas, filósofos, sociólogos e cientistas políticos. Declara que a lei é feita pelos governantes para ser obedecida pelos governantes e pelos governados, mas como é feita pelos governantes, quase sempre é apenas exigida dos governados. Baier (*The Moral Point of View*) adota idêntica postura.

A nova classe ociosa sabe que Hart e Baier têm razão. Faz as leis para que se diga que o Estado em que se vive é um Estado de Direito, mas não as cumpre, sentindo-se no direito supremo de interpretá-las, à sua conveniência exclusiva. Sempre que a nova classe ociosa não respeita as leis, seu argumento é de que as leis estão moribundas, são apenas formais e injustas, valendo mais a "legitimidade" de seu descumprimento, que a "iniquidade" de seu cumprimento.

A nova classe ociosa está, pois, acima da lei. Se a classe não ociosa, que se encontra na escala social inferior, cumpre a lei, não aceitando a desobediência civil dos governantes e nem aceitando a pretendida "legitimidade" ao descumprimento, os integradores do poder e os políticos consideram-na traidora, contrária aos altos desígnios que levam o estamento estatal a descumprir a lei, qual seja, a de se manter no poder.

De tal forma, o cumprimento da lei pela classe não ociosa (trabalhadores e empresários) é sempre ato de lesa-majestade, se a vontade da classe ociosa for descumprir aquelas normas que lhe são incômodas, porque protetoras de direitos e garantias dos cidadãos.

John Kennedy dizia, certa vez, que a diferença do modelo político americano em relação aos demais reside em que, nos Estados Unidos, governantes e governados submetem-se ao império da lei e os governantes sabem que não são senhores, mas servidores dos governados.

Para a nova classe ociosa a afirmação do assassinado presidente – talvez por membros da nova classe ociosa internacional – é heresia. Fala de um óbvio, que pode servir de plataforma política, mas que não deve ser nunca aplicado. Isto porque a nova classe ociosa não está senão formalmente submetida à lei. Na prática, a lei se subordina à nova classe ociosa, que a interpreta em benefício próprio, a título de estabilização do país. Econômica e socialmente. A nova classe ociosa, portanto, é a lei.

Dizem que Luiz XIV teria dito que ele era o Estado. Não há evidência histórica que o tenha afirmado. Se o disse, entretanto, em época de florescente monarquia absoluta, sua constatação é menos grave do que a realidade da nova classe ociosa. Esta não é apenas o Estado, que deve, por força de lei, representar. É mais do que isto. É a própria lei.

Por ser a própria lei, a nova classe ociosa revolta-se contra os que desejam interpretá-la, conforme determina o direito e não conforme suas preferências pessoais, visto que a lei é feita para ser cumprida quando beneficie a nova classe ociosa e para ser descumprida quando a prejudique. É que sua casta social é superior à inferior casta dos que a sustentam e que devem trabalhar para a própria sobrevivência.

Nos países sem mecanismos de defesa, a nova classe ociosa esfrangalha o Direito. Ou melhor, cria o seu próprio Direito, pouco se importando se produzido pelos devidos processos legais ou apenas através de força capaz de assegurar seu cumprimento.

A nova classe ociosa escarra sobre o Direito retirando dos cidadãos pertencentes à classe inferior, que não é ociosa, a confiança nas virtudes e na segurança do sistema jurídico.

Quanto mais forte for a nova classe ociosa menos garantias jurídicas possuirá a inferior classe não ociosa. E quanto mais poderosa for, menos precisará submeter-se ao veredito dos tribunais, porque a ameaça policialesca e o terror fiscal e intervencionista servem para desencorajar a classe não ociosa de postulações e pleitos às cortes judiciais.

Sendo a própria lei e colocando-se acima dela, os detentores do poder são irresponsabilizáveis, visto que apenas eles têm força *interna corporis* para se julgarem. Por essa razão, a irresponsabilidade administrativa, a explosão mordômica à custa dos governados, a corrupção, a insensibilidade, a incompetência, a ineficácia, a infecundidade são atributos necessários dessa nova classe, que supera, em muito, a classe ociosa diagnosticada por Veblen. Ao lado dela, a casta inútil de Veblen seria constituída de vestais ou de carmelitas descalças, pela fragilidade de suas pretensões e pela fatuidade de suas ações.

É que a classe ociosa de Veblen, não obstante suas notórias deficiências, gerava riqueza e desenvolvimento para a classe não ociosa, enquanto a nova casta gera inércia e retrocesso para os inferiores.

Izquierdo, Hervada, Villadrich e Puy analisam que o Direito é formado de *normas naturais*, que cabe ao Estado apenas reconhecer (os direitos à vida e à liberdade, por exemplo) e *direitos periféricos* que o Estado cria (sistema de governo, organização do Estado etc.). A nova classe ociosa, todavia, desconhece os limites dos direitos, que ao

Estado cumpre somente adotar, e daqueles que estão em sua esfera de ação. A nova classe ociosa, que como as parasitas das grandes árvores, vivem apenas da seiva que não produzem, tudo confunde. E tudo confunde, deliberadamente, posto que, vocacionada para o exercício do poder em causa própria, não pode aceitar a ideia de que a classe inferior e não ociosa deva ter algum direito a ser respeitado.

Desta forma, a nova classe ociosa, constituída de tecnoburocratas e políticos, é uma casta supraconstitucional, porque subordina a Lei Maior a seus duvidosos designios e caprichos incontroláveis.

VI

O CUSTO DA NOVA CLASSE OCIOSA

Em uma sociedade organizada, o povo trabalha e o Governo apenas administra o esforço alheio, ofertando segurança pública, defesa contra o inimigo externo e justiça, assim como permitindo condições para que a população possa ter educação e cultura, previdência e assistência social e um sistema capaz de garantir saúde.

Para tais serviços deve o Governo receber, por tributos, o necessário para propiciar à população que preencha suas finalidades essenciais, no máximo interferindo no processo econômico para evitar o abuso do poder correspondente.

A nova classe ociosa, entretanto, descobriu um papel adicional para o Estado, ou seja, o Estado do Bem-Estar Social. Sua finalidade foi a de servir o povo carente e melhorar a condição de vida dos insuficientes. Sua realidade demonstrou, entretanto, que o *slogan* do Estado de Bem-Estar Social se transformou no Estado do bem-estar da classe ociosa. A teoria pretendeu favorecer as classes mais desprovidas. A prática, todavia, favorece apenas a nova classe ociosa.

O preço social do *Welfare State*, todavia, prejudica a comunidade, por inteiro, e a classe mais pobre em especial.

Com efeito, a título de oferecer auxílio aos mais pobres e dirigir o processo econômico, mister se faz a criação de estruturas a serem preenchidas por novos integrantes da classe ociosa, a custos muito superiores às reais necessidades.

Como a nova classe ociosa não produz nada, mas retira o que tem dos que produzem, à evidência o aumento estrutural exige um esforço adicional da comunidade, que deixa de fazer o que bem poderia fazer, em matéria econômica, para destinar seus recursos para que o Estado faça mal o que não sabe fazer, ou seja, ser empresário.

Por outro lado, a verdadeira causa inflacionária, hoje, reside nesta semente de destruição do desenvolvimento econômico. Transferindo a capacidade de reinvestimento produtivo dos setores privados para a incapacidade de investimento racional do setor público, o custo econômico desta transferência tem que se refletir na geração inflacionária, posto que os empreendimentos estatais, concorrenciais ou monopolísticos, por serem, na maioria das vezes, deficitários, terminam por obrigar a nova classe ociosa, sobre aumentar a carga tributária de forma desmedida, a pressionar o mercado financeiro e a emitir moeda para suprir sua notória incapacidade em ser produtiva.

O desvalor de sua ineficiência transfere-se, pois, para o descontrole da base monetária que deveria administrar e do crédito decorrente capaz de gerar a moeda escritural, em velocidade de circulação tanto maior quanto mais incompetente seja a nova classe ociosa.

Desta forma, o principal tipo de inflação é a inflação gerada pela nova classe ociosa, que é a oficial. As demais (de demanda, de custos, importada, do estado do bem-estar etc.) são inflações consequenciais daquela que onera a comunidade por inteiro.

A economia da nova classe ociosa, portanto, é uma economia dirigida por poucos, em detrimento de muitos, embora os anúncios públicos levem a acreditar que seja dirigida ao bem de todos.

A nova classe ociosa, em matéria econômica, por outro lado, não erra, principalmente quando erra muito. Os seus erros não são seus, mas da classe não ociosa. Os acertos da classe não ociosa não são da classe não ociosa, mas da classe ociosa.

Se um Ministro da Fazenda anuncia no início de um mês que a inflação correspondente será superior a que vier se confirmar, sua afirmação gerará nível elevado de especulação, causando sensíveis danos à economia. A ocorrência de inflação menor, que demonstra a grosseira avaliação ministerial, todavia, é capitalizada pela nova classe ociosa, não como demonstração de incompetência, mas de correta administração dos interesses da comunidade. A inflação que poderia ter sido ainda menor, se não fosse o erro evidente da inépcia ministerial, é capitalizada, nos seus patamares inferiores ao prenunciado, como vitória da nova classe ociosa. Não é, pois, diferente essa técnica daquela utilizada por Orwell, em seu "1984", em que as programações não atingidas passavam a ser superadas pela mera manipulação dos arquivos, retirando-se os dados anteriormente projetados e substituindo-os por dados inferiores aos obtidos.

Como a nova classe ociosa é sustentada pela classe não ociosa, à evidência, quanto maior e mais ineficiente for, tanto mais onerará quem trabalha, estando neste peso sobre a comunidade a origem dos grandes descompassos econômicos, sociais e políticos da atualidade. Isto porque a economia mal administrada e a capacidade da sociedade reduzida, pela transferência de recursos para o setor improdutivo, termina por gerar crises sociais e políticas em decorrência.

Por outro lado, a inflação permanente que produz a nova classe ociosa, constituída de governantes e políticos, no momento em que sofre processo de aceleração, passa a exigir técnicas de combate, sempre recessivas. O problema é que a recessão acaba por incidir apenas sobre a classe não ociosa que, sobre sustentar aquela, sofre ainda os impactos negativos do combate à inflação pelos governantes gerada.

Não tivesse se multiplicado a nova classe ociosa, pela mentalidade do Estado do Bem-Estar Social, a inflação não seria o drama da atualidade e a recessão poderia ser perfeitamente administrável por técnicas conhecidas pela classe não ociosa.

O certo é que por não estar a nova classe ociosa interessada em resultados comunitários, mas apenas em seus autorresultados, faz com que o custo de sua manutenção, suportado pela classe não ociosa, cresça permanentemente. É, pois, fundamental que a classe não ociosa, constituída por trabalhadores e empresários, una-se para combater o desperdício e a incompetência da classe ociosa, origem de todos os males econômicos, políticos e sociais do momento.

VII

O COMBATE À CLASSE OCIOSA

O futuro de cada país está na capacidade de seu povo em combater a classe ociosa. Quanto maior for a classe ociosa, constituída por tecnoburocratas e políticos, menor futuro terá o país. Já discorremos longamente sobre a matéria em nossos livros *Teoria da Imposição Tributária* (Ed. Saraiva, 1983) e *O Poder* (Ed. Saraiva, 1984).

A classe não ociosa, pelos seus segmentos produtivos (trabalhadores e empresários), deve se unir para uma luta sem tréguas contra a mentalidade própria dos detentores do poder.

É bem verdade que a classe ociosa teoriza os mesmos desejos do povo. Fala em luta sem quartel contra a inércia da máquina burocrática, contra o excessivo empreguismo e contra o desperdício do dinheiro público. O discurso moralizador da classe ociosa, todavia, é seguido permanentemente por prática oposta, de resto compreensível, posto que a classe ociosa é sustentada pelos empresários e empregados e não se deve esperar que lance contra si mesma as sementes da destruição. A dicção redutora do ócio conspícuo é, portanto, realmente falsa, na medida em que os governos se autoalimentam do parasitismo oficial.

Há um discurso, todavia, da classe ociosa que não é falso. É o discurso em que pretende manter a separação entre empregados e empresários, atirando um dos segmentos que a sustenta contra o outro. Sabe a nova classe ociosa que, enquanto patrões e operários se digladiam, sua atuação fica dispersa e ambos deixam de perceber que a verdadeira origem dos problemas que enfrentam está no peso desmedido dos detentores do poder.

Empregados ganham menos do que deveriam ganhar, porque os tributos são elevados e a inflação oficial desestimuladora do desenvolvimento econômico sadio. O fausto da classe ociosa termina obrigando a classe trabalhadora a receber menos do que o necessário, posto que a diferença é destinada ao desperdício e ao ócio conspícuo da excessiva e inoperante máquina pública.

Empresários recebem menos do que deveriam receber por seus produtos porque devem transferir, além do suficiente, sua capacidade de reinvestimento e de produção para o sustento da ineficiente aparelhagem estatal, através de impostos excessivos, juros estabelecidos pelo governo – e não pelo mercado – e moedas não conversíveis e deterioráveis.

Ora, enquanto a nova classe ociosa transferir para as reivindicações trabalhistas ou para a liberdade de mercado os problemas econômicos de que é a única culpada, à evidência reduzirá a capacidade de combate à sua ineficiência, porque os segmentos com possibilidade de enfrentá-la se atacam, em luta fratricida e desnecessária.

A única possibilidade de diminuição da força da classe não ociosa a patamares racionais está na união dos dois grandes segmentos da classe não ociosa para combater, sem tréguas, a inoperância oficial, os desperdícios afrontosos, o empreguismo político, os planejamentos irresponsáveis, as mordomias impatrióticas e o imenso cortejo de violências governamentais aos direitos dos cidadãos e da pátria.

Se a classe não ociosa, por exemplo, conseguisse, mediante pressão exercida através dos meios de comunicação, que os aumentos de tributo só pudessem, salvo os casos de guerra externa ou de calamidade pública evidente, ser obtidos através do Congresso Nacional – com o que se valorizariam as funções legislativas –, com projetos de leis sendo discutidos amplamente pela sociedade antes da aprovação, cortar-se-ia o recurso que muitos países adotam de o Presidente da República ou os detentores do poder legislarem por decretos-leis. Forma de suprimir a insulina tributária para a diabete perdulária da nova classe ociosa é reduzir a facilidade com que a nova classe ociosa onera a produção da classe não ociosa, retirando-lhe aquilo que custou a ganhar, pelo trabalho honrado, para desbaratar de forma menos honrada ou menos competente.

Países civilizados, em que os líderes governistas são estadistas e não interesseiros na manutenção dos privilégios da nova classe ociosa, partiram já, há algum tempo, para a redução da carga tributária, como forma de reduzir o peso da máquina administrativa, como a Inglaterra, Holanda, Estados Unidos. Partem seus líderes do princípio de que o povo, que conhece quanto custa ganhar seu próprio dinheiro, sabe melhor que fazer com ele do que o governo que o recebe sem dimensionar o esforço dispendido. Por outro lado, o dinheiro em mãos dos governados é quase sempre aplicado em novas iniciativas econômicas, com o que uma carga tributária menor acaba por gerar uma arrecadação maior, sem desemprego e com pleno desenvolvimento.

Uma das formas, pois, de combate da classe não ociosa à nova classe ociosa reside na sua união, em regime democrático – que a classe não ociosa almeja e que a classe ociosa apenas teoriza, pois que a democracia significa controle indesejável para quem detém o poder de forma inepta –, para que possa, efetivamente, reduzir a força do monstrengo estatal.

As nações apenas crescerão no futuro se obtiverem mecanismos capazes de reduzir o poder dos inúteis, mas para que isto aconteça mister se faz a união de trabalhadores e empresários contra seu maior inimigo.

VIII

PARLAMENTARISMO E O CONTROLE DA NOVA CLASSE OCIOSA

A nova classe ociosa é indestrutível. Alcides Jorge Costa, com o fino humor que caracteriza sua personalidade, diz admirar os italianos, posto que sabem eles que o Estado é imprescindível, mas dão-lhe a devida importância, ou seja, pouca. Por isto, as crises políticas italianas são superadas com inteligência, graças ao parlamentarismo. O movimento sindical adaptou-se à livre-iniciativa e as greves políticas existem apenas para efeitos externos, visto que as empresas continuam trabalhando, com as janelas fechadas e as portas cerradas.

Nos países, entretanto, em que a nova classe ociosa instalou-se com o direito de dizer a verdade e a mentira que considera conveniente à nação, o povo não pode usar da sabedoria trimilenar da península itálica e é obrigado a suportar a incúria e a incompetência dos que exercem o poder pelo poder, embora digam sempre que o fazem em nome do povo.

À evidência, o presidencialismo é o sistema ideal para que a nova classe ociosa exerça o seu poder deletério e corrosivo. Porque o presidencialismo puro hipertrofia o Poder Executivo e reduz os outros dois poderes a órgãos auxiliares do Presidente da República.

Ruy Barbosa, introdutor deste sistema de governo no Brasil, amargamente arrependido, alguns anos depois, declarava que preferia a *instabilidade* do parlamentarismo à *irresponsabilidade* do presidencialismo.

Por essa razão, Raul Pilla considerava o presidencialismo o sistema de governo da *irresponsabilidade a prazo certo* e o parlamentarismo aquele da *responsabilidade a prazo incerto*. No primeiro, a eleição de um presidente irresponsável ou incompetente tem na ruptura institucional a solução para a crise criada. No segundo, a queda do gabinete processa-se naturalmente, tendo a mecânica parlamentarista instrumentos adequados e institucionais para equação dos distúrbios políticos.

Por outro lado, o presidencialismo inibe a formação de partidos políticos, que se transformam, em sua grande maioria, em conglomerados de interesses e ambições a serviço do poder, não da democracia. Não há estrutura partidária nos sistemas presidencialistas.

O modelo americano é o que menos serve de paradigma, visto que lá o presidencialismo é parlamentar ou o parlamentarismo é presidencial. Ao contrário dos demais países

presidencialistas, em que o presidente é quem fecha os parlamentos, nos Estados Unidos o parlamento derruba presidentes. Durante a Guerra da Secessão, no século passado, o parlamento não permitiu que as garantias constitucionais do cidadão fossem suspensas.

No parlamentarismo, ao contrário, as estruturas partidárias são sólidas e renováveis. O povo controla o parlamento, que por sua vez controla o gabinete. E o chefe de Estado, monarca ou presidente, controla o parlamento, pelo direito à dissolução do Congresso, se forem inúmeras as quedas de gabinetes.

Aliás, o parlamentarismo apenas funciona com o voto distrital de um lado e o direito à dissolução do Congresso de outro. Pelo primeiro, o eleitor controla o seu representante, durante todo o mandato, não havendo como possa um mau representante ser reeleito. Pelo segundo, o chefe de Estado tem o direito de convocar novas eleições antes do término do mandato para saber se um parlamento, que não tem confiança nos gabinetes que constituiu e desconstituiu, continua a merecer a confiança do eleitorado.

Os partidos, portanto, se formam naturalmente, em face de o eleitor não ser apenas o passivo depositante de votos, mas um permanente controlador do poder e de seu veículo de ascensão, que é o partido.

No presidencialismo o eleitor nada vale. Todo o seu exercício democrático esgota-se no depósito do voto entre as duas ou três opções que as falsas estruturas políticas lhe ofertam a escolher. E o presidente eleito apenas tem compromisso com o seu grupo e não com o povo.

Eis por que se diz que o presidencialismo é o sistema de governo que revive as monarquias absolutas do passado, apenas com prazo certo no exercício do poder.

Arend Lijphart (*Democracies*, Ed. Yale University Press, 1984), nas únicas 21 democracias estáveis conhecidas depois da 2ª Guerra Mundial, descobriu uma presidencialista-parlamentar (Estados Unidos) e 20 parlamentares, puras ou mistas. Não existe um único país presidencialista puro. É que o presidencialismo puro é a negação da democracia.

No presidencialismo puro, em que o presidente governa por decretos-leis e não consulta nem o Congresso nem o povo para deliberar o que considera útil para o país, não há democracia (governo do povo) mas tirania (governo de um só homem).

A nova classe ociosa prefere sempre o presidencialismo, que não a controla, porque nele está inserida, ao parlamentarismo, que permite maior participação do povo na condução dos negócios políticos.

O combate à nova classe ociosa pela classe não ociosa tem que passar necessariamente pela adoção da forma mais civilizada e democrática de exercício do poder, única capaz de conseguir reduzir sua influência crescente e maléfica sobre o povo que governa.

IX

A NOVA CLASSE OCIOSA E O PODER JUDICIÁRIO

À nova classe ociosa não interessa um Poder Judiciário forte. Isto porque o Poder Judiciário tem o direito, nas democracias autênticas, de cortar os tentáculos dos detentores do poder (leia-se Executivo), quando agem – e o fazem comumente – contra a lei e contra o povo.

Mesmo os formalistas do Direito, como Kelsen, Hart e Cossio, reconhecem que a jurisprudência é fonte de Direito, funcionando o Poder Judiciário como o integrador da frieza da norma às realidades concretas, na busca de um ideal de justiça. Jeremy Bentham falava na necessidade de um “mínimo ético”, em qualquer sistema jurídico, para lhe garantir permanência, e os jusnaturalistas – não os racionalistas do direito natural – declaram que a norma injusta não deve ser obedecida, cabendo ao Poder Judiciário o principal papel estabilizador do Direito (Messner, Puy, Hervada, Izquierdo, Gomes, Leclercq, Villey etc.).

O presidencialismo tende a reduzir as funções do Poder Judiciário às de mero administrador da justiça, quando provocado, sobre lhe retirar os recursos necessários para ter uma máquina ágil e operante. Apenas com bons homens o Poder Judiciário – em qualquer regime, sempre o poder melhor constituído, com cidadãos cultos e capazes – não tem condições de cumprir sua missão e a nova classe ociosa alicerça sua força em lhe retirar os meios para que não possa atender aos superiores interesses da justiça.

Deixar ao Poder Judiciário a exclusiva função de dizer o direito para casos concretos é diminuir consideravelmente sua missão e facilitar o domínio da nova classe ociosa sobre o povo, que escraviza.

O Poder Judiciário, para funcionar, necessitaria ter, em plenitude, três funções complementares e de transcendental relevância.

A primeira delas é a clássica missão de administrar justiça em relação aos casos concretos que lhe são submetidos.

A segunda deveria ser a de não permitir que inconstitucionalidades, praticadas pela classe ociosa no poder, permaneçam no tempo, desmoralizando o Direito e trazendo insegurança ao povo, que não pode confiar nos governos que violam a lei.

Para tanto, o Poder Judiciário deveria ser dotado de cortes constitucionais, ou seja, cortes especializadas em bloquear, de imediato, as pretensões violadoras do direito, perpetradas pela nova classe ociosa.

Na Itália e Alemanha ainda de forma tímida, a experiência está se processando. No Brasil, a corte constitucional não é o Supremo Tribunal Federal, mas o advogado do Presidente da República, que pode mandar arquivar, sem levar ao Pretório Excelso, todas as arguições de inconstitucionalidades contra atos de seu patrão. Como o Procurador-Geral da República é demissível *ad nutum*, compreende-se que na história brasileira das últimas décadas, proteja sempre os atos inconstitucionais de seu empregador, arquivando representações e obrigando o cidadão a discutir tais violações, desde a primeira instância. A prática brasileira tem demonstrado que apenas 5% dos lesados discutem em juízo para terem seu direito confirmado, três ou quatro anos depois das violações. Noventa e cinco por cento do povo submetem-se às exigências descabidas e ilegais, de tal forma que para esta maioria, passiva e conformada, o ilegal é a lei. As cortes constitucionais obrigam a nova classe ociosa, nos países que a adotam, a ter mais respeito ao cidadão, razão pela qual sua existência valoriza o Poder Judiciário.

A terceira vertente corresponderia ao Poder Responsabilizador. As Cortes de Contas, que deveriam fiscalizar e condenar o administrador irresponsável. No Brasil, como os Tribunais de Contas não estão vinculados ao Poder Judiciário, mas são meros órgãos de assessoria do Poder Legislativo, suas denúncias servem de singela denúncia moral, sem quaisquer outras consequências, pelo caráter político da Casa que assessoram.

Para que o Poder Judiciário se fortaleça é necessário que o Poder Responsabilizador, capaz de cercear a irresponsabilidade da classe ociosa, esteja, como órgão autônomo e autoexecutor de suas decisões, no âmbito do Poder Judiciário. Desta forma, a nova classe ociosa estaria também controlada, em seu anseio de domínio, pelos estritos limites da lei.

Um Poder Judiciário que administre justiça, bloqueie inconstitucionalidades com celeridade e responsabilize o mau administrador, pela própria qualidade humana de seus componentes, constitui-se em eficaz recurso democrático à redução da força da nova classe ociosa. Para equilíbrio das três vertentes do Poder Judiciário, necessário se faz uma corte suprema que julgaria, para efeitos de harmonização das decisões, os recursos últimos de cada um dos segmentos judicantes.

O povo, que pretenda construir uma grande nação, deve saber combater a nova classe ociosa, que dificulta tal desiderato, razão pela qual deve lutar, com todas as suas forças, para conseguir o fortalecimento do Poder Judiciário, que é aquele com o direito de julgar todos os outros e, fundamentalmente, de controlar a nova classe ociosa.

X

A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL E A NOVA CLASSE OCIOSA

A nova classe ociosa não acredita na livre-iniciativa. Tolera-a na medida em que possa servir aos seus desígnios de manutenção do poder. Engana-a de todas as formas possíveis, procurando ofertar-lhe o oxigênio necessário para que não pereça até que tenha absorvido todo seu *know-how* ou a tenha constituído em serva permanente de sua ação.

Por outro lado, a nova classe ociosa possui um discurso social de efeitos retóricos superiores aos resultados práticos, visto que estes são de impossível obtenção, pois que os recursos destinados à classe inferior são desperdiçados pelas necessidades crescentes, inúteis e supérfluas de manutenção dos privilégios que os governantes se auto-outorgam.

Assim sendo, o discurso da nova classe ociosa é repleto de inviabilidades em relação à iniciativa privada e repleto de irrealidades em relação às aspirações sociais. A ação, todavia, é perversa e nitidamente contrária à iniciativa privada e às aspirações sociais do povo.

É que a dicção da nova classe ociosa pretende que as empresas vivam sem dar lucro e que a elevação da condição de vida do operariado ocorra sem sacrifício dos governantes e por transferência de riqueza dos governados mais ricos. Esta transferência, entretanto, faz-se apenas para as burras governamentais, visto que a voracidade fiscal é tanto maior quanto maior a ineficiência pública.

A retórica da nova classe ociosa de que a empresa pode ser tolerada pelo Estado, desde que encarcerada em seus padrões preconceituosos, e de que a ordem social deve estar desvinculada da ordem econômica, sendo um direito do cidadão, embora meramente programático, posto que não obrigando o Estado a garanti-lo, senão em um futuro remoto e incerto, à evidência, facilita o domínio da classe ociosa sobre a classe não ociosa.

A reversão desse domínio iníquo apenas se dará no momento em que a classe não ociosa unir-se para impor à classe ociosa o seu estilo de trabalho e produção. Em vez de aceitar passivamente a ingerência governamental, tem o direito de inserir-se nas atividades governamentais para controlá-las. Em vez de aceitar o discurso de que a empresa privada apenas é admissível se for útil, deve reverter a dicção e apenas permitir a empresa estatal, se necessária e de utilidade inequívoca. Em vez de ofertar ao Estado o

direito de definir as regras do jogo que orientam a economia de mercado, necessita impor as regras do jogo aos governos para que não atrapalhem a evolução do país. Em vez de submeter-se à afirmação de que o povo é meio para realização da classe ociosa no Estado-fim, precisa lutar para que o Estado seja apenas meio e que suas funções sejam destinadas ao povo, constituído pela classe não ociosa.

Dos 10 maiores PNBs do mundo, oito pertencem às economias de mercado e dois às economias inteiramente planificadas. Ou melhor, as economias que se sujeitam à planificação global da classe ociosa, sem ingressar no mundo criativo dos desafios de mercado (Rússia e China).

No Brasil, Ruy Mesquita (introdução ao nosso livro *O Poder*, Ed. Saraiva), em estudo sociológico de grande atualidade, demonstra como a classe ociosa fere a economia de mercado e atrasa o desenvolvimento nacional. Henry Maksoud, discípulo de Hayek, por sua vez, nos artigos de fundo da Revista *Visão*, atribui, com propriedade, a Keynes o fortalecimento da classe ociosa e os descompassos que o excessivo planejamento terminou por trazer à economia moderna. Felizmente, o mundo civilizado reage aos freios criados por J. M. Keynes, a título de gerar aceleradores, estando em franca reversão as teorias do pensador inglês, mais hábil político do que bom economista. Suas, teorias vingaram, durante muito tempo, menos por seu valor intrínseco e mais pelo custo infimo do principal fator econômico, que era o energético. Depois do primeiro choque do petróleo, em que o preço da energia atingiu seus patamares de mercado, à evidência, a teoria do gasto inútil, do planejamento econômico, dos controles inibidores passou a ser menos encantadora e gradativamente abandonada pelos técnicos da economia.

O mundo só poderá evoluir se empresários e empregados entenderem-se na busca de crescimento dos mercados, em que a livre-iniciativa será tanto mais forte quanto mais pessoas com condições de comprarem seus produtos surgirem.

As políticas monetária (disciplina da moeda e do crédito) e fiscal (com estímulos e desestímulos) devem ser direcionadas para tal finalidade de expansão de mercados, mas fora dos controles da classe ociosa e sob permanente pressão da classe não ociosa (trabalhadores e empresários). E tal pressão poderá ser exercida, de um lado, através do Congresso e do sistema parlamentar de governo e, de outro, através de um Poder Judiciário fortalecido, que obstaculize os exercícios pirotécnicos da classe ociosa nos planejamentos econômicos.

Só haverá uma ordem econômica forte, social e justa se aqueles que a realizem (empresários e empregados) controlarem a capacidade de desorganização econômica de que a classe ociosa é capaz. Só haverá, pois, se o poder de fato for transferido para a classe não ociosa, que obrigará a classe ociosa a exercer o poder de direito, em padrões rigorosamente regulamentados.

XI

A NOVA CLASSE OCIOSA E AS LIBERDADES INDIVIDUAIS

A nova classe ociosa perturba o exercício das liberdades individuais, principalmente no que diz respeito ao direito de a família ser constituída de acordo com os padrões que o casal desejar.

Hitler, quando determinou que as mulheres judias fossem esterilizadas, pretendia, por almejar conquistar o mundo, que, em duas gerações, no máximo, os judeus desaparecessem da face da terra pelo extermínio dos adultos e pela vedação de a futura geração vir à luz.

Maharastra, na Índia, é Estado que adotou severa legislação contra a liberdade de as famílias determinarem seu número de filhos, exigindo a lei, sob pena de sanções criminais, que toda mulher, com mais de dois filhos, aborte o terceiro.

Até há bem pouco tempo, os russos interferiam na liberdade de formação religiosa dos filhos, exigindo que os pais adotassem repressivos métodos de preparação dos futuros cidadãos soviéticos. A Constituição da Tchecoslováquia, por seu lado, na década de 1960, ao ofertar a liberdade de culto, esclarecia que a República socialista entendia ser forma antiquada e superada de exploração popular, de tal forma que os verdadeiros cidadãos não deveriam se vincular a tais *superstições*. Outros países socialistas, em que a classe ociosa domina sem limites, obstaculizam o acesso aos cargos públicos e à carreira política aos *contaminados* por tais crenças.

O próprio Banco Mundial financia projetos de controle de natalidade em países asiáticos, nos quais a tônica é a punição daqueles que não se submetem ao regime limitativo.

Certa vez, em um Seminário naquela instituição, a que fomos convidados pelo governo americano, interpelamos a funcionária encarregada de coordenar tais financiamentos se teria coragem de sugerir ao povo americano tal cerceamento de liberdade ao direito de as famílias determinarem, de acordo com suas convicções, o número de filhos que desejassem, pergunta que a embarçou sobremaneira.

A nova classe ociosa necessita, todavia, de controle absoluto das consciências para manter, permanentemente, seu domínio sobre a classe não ociosa. Como não consegue equacionar o problema da miséria nos países em desenvolvimento, em face dos

desperdícios de recursos e da apropriação em causa própria, que faz da riqueza nacional, prefere exterminá-la pela retirada da liberdade dos insuficientes de definirem seu próprio destino.

É bem verdade que a nova classe ociosa, ao aplicar, após a 2ª Guerra Mundial, não por imposição, mas por pressão dos meios de comunicação, sua teoria sobre o controle da natalidade, nos países desenvolvidos, conseguiu que houvesse uma acentuada queda de nascimentos na Europa, ao ponto de hoje todos os governos estarem preocupados com o que acontecerá com a França, Alemanha e outras nações dentro de duas gerações, se se mantiver sua decrescente fertilidade.

Giscard d'Estaing, em seu livro *La Démocratie Française*, sugere que sociólogos, psicólogos, políticos, cientistas estudem a razão de ser da queda de natalidade na Europa. Simone Weil, quando presidia o parlamento europeu, apelou para que os europeus, que tinham aprendido a produzir tudo, voltassem a produzir europeus.

O mesmo fenômeno ocorrera quando da decadência do império romano, mas Políbio, com intelectualismo menos elegante que d'Estaing, afirmava que as mulheres romanas tinham menos filhos, porque os filhos davam trabalho e a evolução econômica aguçara-lhes a vontade de aproveitar a riqueza com compromissos. Entre gastar dinheiro com filhos e gastar *aproveitando* a vida, tinham as romanas optado pela segunda fórmula.

A nova classe ociosa, em verdade, necessita do domínio das consciências e como tal consciência só existe nas famílias livres, é através do controle da natalidade e da pressão sobre aquelas menos abastadas, por *slogans*, estímulos e desestímulos, que as desestrutura, substituindo-se aos pais no direito de educar a prole.

O combate à nova classe ociosa exige que esta liberdade das famílias seja intocável. Que se combata a miséria pela aplicação dos recursos fundamentais em previdência e assistência social e não pelo desvio, para manutenção de um estamento insuportável, injusto e desnecessário.

Um país em que a família não nasça livre e que os pais não possam determinar o que é bom para a prole, inclusive o seu direito superior de criar a vida, sem interferências ideológicas, é evidentemente um país de escravos. Que o combate à classe ociosa comece pelas famílias, para que sejam elas as senhoras dos seus filhos e não a nova classe ociosa.

XII

A NOVA CLASSE OCIOSA E A EDUCAÇÃO

Nos países em que a nova classe ociosa impera e controla todas as manifestações culturais, econômicas e sociais, determinando a forma e a maneira de ser da classe não ociosa, a educação é insuficiente e as futuras gerações restam condenadas a evidente atraso intelectual em relação aos países em que os governados são mais independentes e atuantes.

Se o país restar entre os que conformam o denominado terceiro mundo, o drama é ainda maior, posto que a nova classe ociosa prefere gastar os recursos que retira dos governados, reduzindo sua capacidade de crescimento, em projetos inúteis e em esquemas ilusórios de favorecimento político, do que no investimento com a juventude.

Tanto mais forte é a classe ociosa quanto mais deficiente o ensino e quanto mais deficiente for o ensino menor contestação estudantil ou pós-estudantil haverá, até por força das limitações financeiras e da redução do campo de pesquisa que a Universidade termina por propiciar.

Nos países em que a classe ociosa domina, os Ministérios de Educação recebem insuficientes verbas, o estudo é tratado como mercadoria – podendo até ser tabelado como papel higiênico ou cigarros –, os professores vivem na miséria e as poucas expressões acadêmicas terminam por se aperfeiçoar no exterior.

Um país que não cuida da juventude ou do ensino é um país condenado a convulsões futuras, a frustrações, à permanência no atraso tecnológico e à descoberta do obsoleto. Perde competitividade internacional e sacrifica as potencialidades nacionais.

A nova classe ociosa, todavia, preocupada na manutenção do poder e no criar mecanismos de seu controle e de imposição de cargas excessivas sobre os governados, examina, como preocupação marginal, a problemática dos cursos de 1º e 2º graus, assim como das Universidades.

As verbas que lhes são destinadas são as mínimas necessárias para se possa dizer que há um Ministério de Educação, o qual, todavia, recebe menos do que qualquer empresa média estatal.

É que para a nova classe ociosa as mordomias presentes são mais valiosas que as gerações futuras. O poder atual é melhor que o porvir da Nação. Acresce-se que as inversões nas Universidades e no sistema de ensino geram menos dividendos políticos

que outras formas de inversões populistas, sobre criarem a possibilidade de contestação de uma geração que, melhor preparada, termina por se opor à exploração do povo pelos integradores do poder e pelos políticos.

À evidência, em tal estágio, são revoltados os professores que, com o tempo, se desinteressam pelos alunos, quando não abandonam a profissão, e restam despreparados os estudantes que se formam, inclusive em nível universitário, exibindo mais diplomas que conhecimentos.

Giscard d'Estaing falava em quatro poderes, que permitiriam uma democracia estável, desde que descontaminados e independentes (*La Démocratie Française*, Ed. Fayard): o poder político, o poder econômico, o poder sindical e o poder dos meios de comunicação. Se cada um estivesse livre do outro e não ambicionasse preencher o espaço alheio, a democracia existiria no país que hospedasse tal especial separação de poderes.

Edmundo Vasconcellos, todavia, ao examinar a posição giscardiana, que estalamos, sugeriu que um quinto poder fosse acrescentado para que um país, além de ser democrático, fosse evoluído, qual seja, o poder universitário.

Benedicto Ferri de Barros defende posição semelhante, tendo já idealizado no passado Instituto de Estudos Superiores, capaz de aglutinar a força universitária de uma nação.

Parece-nos que a separação de poderes idealizada por Giscard d'Estaing se completaria com o fortalecimento do poder universitário, que, em última análise seria o fortalecimento de todo o sistema educacional, verdadeiro alicerce de uma nação vocacionada para um futuro digno.

O combate à nova classe ociosa passa, necessariamente, pela escola e pela Universidade, a partir da pressão dos governados para que o Estado invista, fundamentalmente, no futuro e na juventude.

É bom o Governo que administre bem a justiça e oferte condições para que haja segurança pública, educação, saúde, previdência e assistência social. É mau aquele que, sendo péssimo empresário, deixe de fazer o que sabe fazer para fazer o que não sabe fazer. A nova classe ociosa, portanto, vive dos maus governos e se dilui com os bons. Que as nações, que possuem estruturas integradas pela nova classe ociosa, saibam reverter, pela união da classe não ociosa, tais mecanismos de domínio, colocando o poder a serviço do povo e nunca dos governantes.

PARTE III

O PODER

I

O PODER CONFIÁVEL¹

H. L. Hart, em seu livro *The Concept of Law* (Oxford, Ed. Clarendon), insurge-se contra a falácia de que a soberania esteja fundada no hábito da obediência. Embora reconheça que as sociedades primitivas ou pouco evoluídas realcem o fenômeno, de resto também conhecido em sociedades mais avançadas, a obediência não é o fundamento maior do exercício da soberania.

Após tecer considerações sobre as leis que, em tese, deveriam obrigar governantes e governados, mas são comumente dirigidas aos governados e não aos governantes, que se situam em plano de privilégio auto-outorgado, conclui o capítulo destinado à soberania e ao hábito da obediência pela aceitação da tese da inércia, que o permite e o transforma em um dos elementos, embora não o mais relevante, da vida do direito positivo.

As considerações harteanas, embora surgidas a partir da concepção da *law* anglo-saxônica, em que os costumes revelam particular importância, pois o direito surge da tradição de sua aplicabilidade, mais do que das soluções cerebrinas de um pequeno grupo de iniciados, devem ser lembradas para o especial momento por que passa o país.

O Presidente Figueiredo, reiteradas vezes, tem solicitado a colaboração dos brasileiros para a solução dos problemas nacionais, afirmando que tem as mãos estendidas, mas que o povo e suas lideranças não só não as seguram, como não têm apresentado alternativas ao modelo que o hábito de governar lhe permitiu ofertar ao Brasil e que pelo hábito de obedecer ao povo tem sido obrigado a aceitar.

É bem verdade que todas as sugestões – e os jornais estão repletos delas – não têm sido consideradas porque o governo as entende ofensivas e as decisões governamentais continuam sendo tomadas pelo veículo pouco conhecido nos países civilizados que é o decreto-lei, cuja característica maior é a de permitir que uns poucos decidam por todos o que têm de exigir de todos, sem consultar a ninguém.

Partindo do princípio de que tanto o Presidente Figueiredo quanto os que aceitaram o desafio de apresentar sugestões não se entenderam por uma questão de semântica, pois uns e outros estão agindo de boa-fé (ninguém pode ser peitado sem prova concreta), gostaríamos de, em uma série de estudos, apresentar, como professor universitário, algumas ideias ao supremo condutor nacional para sua reflexão.

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 27 set. 1983.

O primeiro ponto que o governo necessita restabelecer é a confiança. O Brasil é, hoje, uma imensa nação sem confiança. Uma nação que não acredita no modelo atual, após a reiterada falência de todas as afirmações oficiais, que teorizaram soluções e pragmatizaram fracassos.

O povo necessita de esperanças. O povo necessita acreditar. O povo necessita participar. O povo necessita opinar sobre aquilo que será obrigado a obedecer e a viver.

Nenhuma nação é forte se não tiver economia forte e, em matéria econômica, a confiança é ainda mais importante que nos demais setores.

Os projetos econômicos da iniciativa privada necessitam de segurança, de certeza de que as regras que os disciplinam são estáveis. Nenhum projeto, a médio e longo prazo, é possível sem um mínimo de estabilidade para que, ao fim de sua implantação, os fundamentos que o motivaram ainda sejam os mesmos.

Um governo que não acerta, que promete e não cumpre, que fixa metas que nunca são atingidas, que altera quase semanalmente as regras do jogo econômico, é um governo que, no mínimo, paralisa qualquer iniciativa, inoculando o vírus da poliomielite no organismo econômico-social da nação.

Ao contrário de muitos críticos da atual equipe econômica, não vemos insuficiência doutrinária em várias de suas formulações. Não discutimos sua competência. Não atacamos seus conhecimentos. Não atingimos sua honorabilidade. O certo, entretanto, é que a nação não confia mais na equipe presidencial, e, não confiando, fica inerte a qualquer esforço para sair da crise.

Mercê de tantas promessas não cumpridas, a política econômica presidencial hoje não goza do apoio da quase totalidade da população, e parece-nos sem sentido nela insistir, teimosamente, ampliando o campo de desconfiança e desesperança, além de permitir que se estabeleça clima de apreensão sobre uma crise social sem precedentes na história brasileira.

O poder deve ser confiável. Há urgente necessidade de restabelecimento da credibilidade nos que conduzem a nação. Embora difícil, com a própria equipe governamental. O ideal, com uma nova equipe, surgida da consulta aos verdadeiros representantes populares, que se encontram nas Casas Legislativas. Apenas desta forma será possível começar o processo de reversão da atmosfera de catástrofe, hoje dominante em todos os segmentos da sociedade.

Flávio Josefo (*História dos Hebreus*, Ed. das Américas, p. 80) escreve sobre o fim do período dos juizes governantes o seguinte: "não havia mais entre eles nenhuma forma de República: os magistrados não tinham autoridade e não se observava mais o antigo

costume para se elegerem os senadores, ninguém se incomodava com o povo e cada qual só pensava em seu interesse e em seu lucro."

Desejamos que as observações argutas do historiador da epopeia do povo hebreu não se apliquem ao Brasil. Que as aparências não ganhem ares cristalizados de verdade, acrescentando-se ao sofrimento dos que sofrem o maior dos sofrimentos, que é a desesperança.

A mais urgente meta de governo, no momento, é restabelecer a confiança nacional, não mais possível pelo rotineiro exercício do hábito de governar na esperança de que o povo continuará vivendo o hábito de obedecer.

O que o Brasil necessita, no momento, é de um poder confiável. Sem ele, projetos, modelos, esquemas, discursos, nada valem. Que o presidente tenha a humildade de compreender ser esta a realidade, a coragem de enfrentá-la e a perseverança de não desanimar na luta por revertê-la. É o que a nação dele espera. É o que ele tem a obrigação de oferecer à nação.

II

O PODER REPRESENTATIVO¹

René Cassin, ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 1968, foi o principal autor da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), sobre ter sido um dos fundadores da UNESCO e presidente da Corte Europeia de Direitos Humanos. Em seu trabalho (*Human rights since 1945: an appraisal, in the word community – A symposium – The great ideas of today*, Ed. Britannica, 1971) declara, de forma peremptória, que "não é porque as características físicas do homem mudaram pouco desde o início dos tempos verificáveis que a lista de seus direitos fundamentais e liberdades foram tomadas como fixadas para sempre, mas por causa da crença de que tais direitos e liberdades lhe são *naturais e inatos*" (p. 5) (os grifos são nossos).

Sem entrarmos na polêmica discussão dos méritos do jusnaturalismo sobre o pensamento positivista, que, a nosso ver, tem sido a verdadeira razão da predominância do Estado sobre o homem projetada para o universo jurídico, pois, em todos os nossos livros, estudos e conferências, temos buscado mostrar que a única posição admissível para o cientista social encarregado do ordenamento da sociedade é aquela que faz do Estado um instrumento de realização do ser humano e não de sua servidão, queremos lembrar a irrepreensível postura do insuperável jurista francês ao afirmar que os direitos fundamentais e a liberdade do homem lhe são inatos e naturais e não concessões filantrópicas de quaisquer governantes.

É bem verdade que toda a intelectualidade brasileira, desde os fins do século passado, vem-se pautando pela linha filosófica positivista que, transplantada para o plano jurídico, encontrou em Kelsen seu grande jusfilósofo e ideólogo inconsciente das sangrentas ditaduras de Hitler e de Stalin e dos regimes políticos de Mussolini, Kadafi ou Castro.

A tecnocracia, na era da adolescência tecnológica por que passa a humanidade, é o fruto cristalizado no poder de um pensamento voltado para a posse pública mais do que para o homem e incapaz de perceber que o Estado, como lembrava, em suas aulas na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, José Carlos Ataliba Nogueira, é *meio e não fim*.

A tecnocracia é uma casta social não vocacionada para buscar os direitos fundamentais do homem, mas para se autoalimentar e reproduzir-se no poder, a ponto de

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 4 out. 1983.

Alvim Toffler chamá-la de a classe dos integradores, pois, quando enquistada no governo, subordina-lhe os políticos e passa a ditar, independente das aspirações dos povos e das sociedades, as normas que entende acertadas para sua visão limitada do Estado-fim e não meio.

Detendo concepções parciais do saber, de forma mais técnica que os políticos, fundamenta-se em sua ótica segmentária e, matematicamente, conduz os governos que domina, sem o equilíbrio, a ponderação, a sensibilidade social, que apenas os cientistas universais, como os juristas, ou os práticos universais das ciências sociais, como os políticos, têm. Desta forma, o poder tecnocrático, representado pela força sem limites dos especialistas, uma vez no governo, não obstante o brilho eventual de cada *integrador* individualmente, é sempre desastroso, gerando desequilíbrios sociais de não fácil reversão.

É que a tecnocracia não nasceu para ser poder. Sua vocação é essencialmente uma vocação de suporte. De assessoria. De fornecedora de elementos para serem julgados por aqueles que entendem da arte de governar, impossível de ser expressa em equações matemáticas ou em fórmulas herméticas de acesso reduzido a pequeno grupo de iniciados.

Aos líderes políticos autênticos – e não aos econométristas formuladores de hipóteses, aos sacerdotes esquecidos de sua vocação de falar de Deus, aos administradores voltados para seus interesses e não para os da nação, aos governantes não escolhidos pela vontade popular – é que, em qualquer nação civilizada, cabe a indicação dos verdadeiros caminhos de exercícios do poder voltado para o povo. Como dizia Kennedy, em 1962, “não é nosso poder militar ou nosso alto padrão de vida que mais nos distingue dos nossos adversários, mas a nossa crença de que o Estado é o servidor do cidadão e não o seu senhor” (Theodore C. Sorensem, *Politics and dissent*, Ed. G. I, 1968, p. 24).

Ora, no Brasil, que sofre do raquitismo político decorrente de ser governado por especialistas parciais, principais responsáveis pela crise que vivemos, mister se faz o processo redutor, que transforme o poder tecnocrático em assessoria dos vocacionados para governar, que são os políticos reconhecidos pelo povo.

Com exceção da experiência americana, que vive o regime presidencialista, mesmo assim fortemente fiscalizado pelo Parlamento, capaz de afastar presidentes, em nenhuma outra nação o presidencialismo foi bem-sucedido, pois confunde, em uma mesma pessoa, o chefe de Estado e o chefe de governo, retirando daquele a liberdade, a imparcialidade e a confiança depositada para intervir nas crises não contornadas por este. Nas demais nações civilizadas, conhecidas e democráticas, não somente nas palavras, mas na vivência política, o parlamentarismo é a forma de governo mais conveniente, que menos danos provoca e que permite o surgimento de verdadeiros líderes populares e não falsos líderes impostos.

A esta altura dos acontecimentos, em que o país já não suporta as falhas de avaliação e os erros da prática tecnocrática, poderia o Presidente Figueiredo, a quem destinamos esta série de estudos, passar para a história não apenas como o homem que permitiu a reabertura política, mas também sua abertura econômica e administrativa, submetendo as linhas mestras da política nacional, como um todo, aos legítimos representantes da vontade popular, que são os deputados e senadores, pela adoção do regime parlamentar de governo.

Nosso querido e saudoso líder, Raul Pilla, em diagnóstico de rara felicidade, dizia ser o presidencialismo o regime da "irresponsabilidade a prazo certo" e o parlamentar aquele da "responsabilidade a prazo incerto", pois, no momento em que falte apoio e consenso nacional, o chefe de governo é obrigado a ceder o cargo à livre escolha, coordenada pelo chefe de Estado, de novos e legítimos governantes. A crise no regime parlamentar tem seus mecanismos próprios de autossolução. As crises nos regimes presidencialistas, quando muito graves, só se equacionam pela ruptura do sistema institucionalizado.

Por outro lado, representando as casas legislativas a totalidade das correntes ideológicas, a supressão de formas extremas de pensamento não se faz necessária, pois todas as formas de idealizar o Estado, sem exceção, podem ter participação nas cadeiras do Congresso.

Os partidos de esquerda e de direita, mesmo em suas versões mais radicais, podem conviver em uma sociedade pluralista e participar, na situação ou oposição, do fluir democrático.

Depois da Segunda Guerra Mundial, tinha-se a impressão de que a Itália e a França tenderiam para as soluções políticas de esquerda, o que não aconteceu pela forma de governo adotada, que termina sempre por representar o verdadeiro sentimento da maioria da população, principalmente quando, a par do regime parlamentar de governo, seja adotada a eleição distrital.

Creemos que, para um projeto nacional capaz de tirar o país da crise na qual o poder tecnocrático o lançou, apenas a adoção do regime parlamentar de governo ainda seja viável, sem quebra dos quadros institucionais mediante uma específica reforma da Magna Carta.

Deve o Presidente Figueiredo, que já demonstrou grandeza no passado, ao aceitar a abertura política necessária, ter a grandeza de reconhecer o fracasso do poder tecnocrático, que o envolve, devolvendo a plenitude democrática ao país, por meio da única forma incapaz de gerar crises permanentes e capaz de transformar o Estado em servidor do homem e não em seu senhor. Como o descrevia Kennedy e como o desejava para todas as nações do mundo este jusnaturalista insuperável, que foi René Cassin.

III

O PODER INTERIORIZADO¹

Alberto Xavier, em seu livro *Direito Tributário Internacional do Brasil* (Ed. Resenha Tributária, 1977), cuida das três formas possíveis de investimento internacional, a saber: aquela versada em capital de risco, aquela expressa em transferência de tecnologia e aquela decorrente de financiamentos.

O investimento em capital de risco é o mais útil. O investimento em transferência de tecnologia é o mais necessário. O investimento por financiamentos é o mais perigoso. De todos cuida a Lei nº 4.131/62, promulgada quando do Governo João Goulart, a qual constitui, ainda hoje, o estatuto do regime jurídico do capital estrangeiro no Brasil.

Por falta de coragem política, não se tem discutido com a amplitude necessária a utilidade do capital de risco estrangeiro, acerbamente combatido por ideólogos da esquerda, por tradicionais nacionalistas ou pelos senhores das estatais.

Por receio de dependência e ausência de poder de avaliação, não se tem permitido a transferência de tecnologia imprescindível.

Por excesso de poder e falta de controle orçamentário, utilizou-se, sem nenhuma ponderação e medida, das inversões em financiamentos, por alguns ministros denominadas de *poupança externa*.

Hoje, o Brasil vive um modelo econômico falido, no plano externo, e incontrolável, no plano interno, pela conjunção dos três erros de avaliação, em que o investimento útil não foi procurado, com o imprescindível destemor, em que o investimento necessário foi afastado, pelo medo da subjugação, e em que o investimento perigoso foi fartamente utilizado, além dos limites de tolerância permitidos pelo organismo econômico e social da nação.

Pagam os brasileiros, atualmente, pelo triplice erro em que *governo* e *oposição*, pelas teses comuns defendidas no concernente aos dois primeiros itens, e o *governo* apenas em relação ao terceiro, têm suas parcelas de responsabilidade indiscutível na adoção desses fatores de aceleração da crise por que passa o país.

Jean-Jacques Servan-Schreiber, no livro *O desafio mundial* (Nova Fronteira, 1980), conta como os governos árabes controlam as poderosas multinacionais produto-

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 11 out. 1983.

ras de petróleo instaladas em seus territórios, sem a necessidade, a maior parte deles, de soluções nacionalistas. A crise do petróleo e a adaptação dos preços do precioso produto a seus valores reais não representaram uma decisão das multinacionais, mas dos governos que as controlavam em seus territórios.

Victor Uckmar, por outro lado, no estudo *La evasión fiscal internacional* (em *Seis estudios sobre derecho constitucional e internacional tributario*, Madrid, Ed. de Derecho Financiero, 1980), mostra de que forma a maior parte dos países desenvolvidos dificultam, nos períodos das cíclicas crises econômicas, a saída de capital de risco para aplicação em outros territórios.

Nos Estados Unidos, os sindicatos operários mantêm *lobby* junto ao Parlamento, visando dificultar a aprovação de leis que possibilitem a expatriação de capital de risco para instalação de empresas concorrentes nos países em desenvolvimento.

O raciocínio, sob o ponto de vista do operariado americano, é compreensível, pois o capital estadunidense termina por criar, nestas nações, empresas concorrentes que, pela adoção do competitivismo, em comércio exterior, acabam por exportar para os Estados Unidos produtos que poderiam ser nos Estados Unidos produzidos, gerando, por decorrência, desemprego.

A reativação econômica americana não tem sido suficiente para reduzir o desemprego, em face da alta sofisticação dos complexos industriais automatizados, razão pela qual o *veto* dos sindicatos à saída de capitais é consequência da ideia de que tais capitais devem gerar empregos nos Estados Unidos e não nos outros países.

No Brasil, entretanto, ainda se fala no *nocivo capital estrangeiro*, nas *multinacionais deletérias*, nos *diabólicos planos dos países desenvolvidos* no concernente aos seus capitais aplicados nos países em desenvolvimento, tônica utilizada principalmente por aqueles que desconhecem a realidade externa e vivem ideologias infundadas e ultrapassadas, no plano econômico, há pelo menos quatro décadas.

Se fosse válida a tese da influência corrosiva do capital estrangeiro, São Paulo deveria ser o Estado mais arruinado e pobre da federação, pois é aquele que detém, em sua economia, a mais expressiva participação do capital estrangeiro, no cenário nacional.

Na crise atual, poder-se-ia abrir um amplo leque de alternativas se se resolvesse enfrentar plenamente o desafio de desmistificar a presença das empresas transnacionais, sob controle, abrindo-lhes facilidades, até mesmo de participação nos ineficientes complexos das estatais, hoje a grande causa da falência nacional.

O capital estrangeiro de risco é sempre bom, *se controlado*, pois é neutro. Visando o lucro, busca gerar condições nos países onde se instala para produzi-lo, com o que a nação, os empregados, a economia, o Estado ganham com sua implantação. Os lucros

remetidos para o exterior representam sempre geração de riqueza no país, ao contrário dos juros, que são sempre obrigatórios, tenham ou não os financiamentos sido bem administrados. Os lucros remetidos são decorrenciais do sucesso da iniciativa e forma de libertação econômica. Os juros são forma de aprisionamento, pois os resultados, positivos ou negativos, são sempre geradores da obrigação da remessa.

O capital de risco resulta, costumeiramente, em aplicação a longo prazo, o que não ocorre com os financiamentos, no mais das vezes sufocantes e pressionando seus tomadores em prazos insuficientes.

Hoje, o Brasil e a comunidade internacional sabem que o país não pode pagar sua dívida externa. Que não irá pagá-la. O que se discute, hoje, é de que forma não a pagará.

Em uma linha mais rígida de negociação, poderia o governo brasileiro adotar o critério de ofertar alternativas a seus credores, como as de troca da posição de *banqueiros* para a de *sócios minoritários* em suas empresas estatais, com o que reduziria, substancialmente, o endividamento externo, sobre melhorar a *performance* da administração indireta, em seu perfil financeiro e administrativo, pois passaria a ter *empresas-empresas* e não *empresas políticas*, como as tem, atualmente.

Paralelamente, poder-se-ia sair da timidez dos Decretos-Leis ns. 1.994/83 ou 2.021/83 para uma ampla discussão e uma inteligente campanha de esclarecimento sobre o papel das multinacionais, a par da adoção de uma legislação, de um lado incentivadora da abertura aos investimentos internacionais, e, de outro lado, de efetivo controle de sua gestão, no plano interno, como de resto acontece com as empresas nacionais.

Uma campanha dessa natureza, não obstante as oposições que certamente surgiriam, mas que, com o tempo, ficariam restritas aos ideólogos convictos da esquerda ou aos nacionalistas por tradição, não só explicitaria, em nível interno, a razão de ser do capital estrangeiro de risco, suas vantagens sobre o capital financiado, como permitiria maior credibilidade no exterior para negociar, sem pressões e imposições, a dívida externa brasileira.

A interiorização da dívida externa seria uma forma de fortalecer o poder nacional e abrir novos campos para a retomada do desenvolvimento, mais do que nunca urgente e necessária, mas em outro contexto e com outro modelo.

IV

O PODER EXTERNO¹

Miguel Sancho Izquierdo e Javier Hervada, após o estudo das origens da palavra *Direito*, mostrando as relações entre o *jus* romano, do qual derivam justiça, jurisprudência, juramento e outros vocábulos, e o *direito*, possivelmente originado de *directum*, ou seja, algo *totalmente reto* ou *muito reto*, concluem que o *jus* e o *directum* dos romanos permitiam definir nominalmente o *Direito* como a *ordem social justa*.

Nessa linha de raciocínio, continuam afirmando que "só o reto ou justo é propriamente norma de conduta", razão pela qual arrastam como consequência a assertiva de que "precisamente a isto que é o justo, o reto, se chama direito ...". Por decorrência, terminam o capítulo destinado à etimologia da expressão gráfica, incisivamente dizendo: "O que disto se afasta já não é direito, mas poder genuíno; para estas situações as palavras adequadas são outras: injustiça e tirania" (*Compendio de derecho natural*, Pamplona, Ed. Eunsa, 1980, v. 1, p. 17-28).

A aguda observação dos dois catedráticos espanhóis é extremamente útil para que se compreenda o perfil de nossa dívida externa, assim como as normas de direito internacional que estão regendo a chamada renegociação do nosso passivo, após a moratória branca em que o Brasil se encontra há alguns meses.

A dívida externa brasileira é fruto simultaneamente de uma dupla irresponsabilidade, a saber: daqueles que a contraíram em nome do Brasil, pelos mais variados motivos, e daqueles que emprestaram seu dinheiro ao país, com taxas elevadíssimas de juros, percentual de risco, comissões e demais encargos, objetivando lucratividade muito acima da existente no mercado internacional.

A dupla irresponsabilidade decorria, de um lado, de estar o governo financiando, a custo de investimento altíssimo e irrecuperável, pelo funcionamento normal de suas futuras atividades, projetos desnecessários e onerosíssimos, e, de outro lado, de saberem os banqueiros alienígenas que tais projetos eram inúteis e sem retorno, mas, interessados na alta margem de benefícios de *spreads* e *flat fees* muito acima da usual, pouco se importavam com a eventual falência futura, pois, negociando com taxas flutuantes de renegociação e colocadas, em grande parte, a curtíssimo prazo, sentiam possível sua retirada do cenário aos primeiros sintomas de insolvência.

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 18 out. 1983.

A moratória mexicana do ano passado, melhor preparada que a brasileira, pois seus *dados negativos* foram projetados acima de sua *realidade real*, enquanto o Brasil, na ilusão de prestidigitar os banqueiros internacionais e o FMI, lançou-os em projeção mais rósea, abaixo do quadro verdadeiro, razão pela qual está agora tendo maiores dificuldades que o país-irmão do Norte, tal moratória apenas tornou clara, para todo o sistema financeiro internacional e para o leigo, a precariedade da política governamental em matéria econômica.

O Brasil paga, hoje, por um monumental erro de avaliação, que fez toda a sua economia voltada para o inútil a um preço financeiro inimaginável.

A recessão, a inflação, o desemprego, a crise social são apenas frutos dessa falha brutal em planejar, fora do contexto internacional, mas com a conivência dos *trocadores de dinheiro* (*money's changers*), um *Brasil-potência*, que caminha, como afirma Fábio Nusdeo, para o *Brasil-falência*.

Para que se avalie a extensão da dívida externa brasileira – e apenas em nível referencial – deve o leitor compreender que é ela hoje (se considerarmos o dólar no mercado paralelo) dez vezes superior a toda a arrecadação federal de tributos, no ano de 1983!!! É ela superior em cinco vezes ao endividamento interno do governo federal. Corresponde a mais de 1/3 do Produto Nacional Bruto para 1983, que é o resultado do trabalho direto e indireto de 130 milhões de brasileiros. Os juros e encargos anuais são superiores à receita fiscal anual da União. O superávit da balança comercial, conseguido à custa da compressão das importações, que colocam em risco a própria sobrevivência do parque industrial do país, e da maxidesvalorização, não chegará a 50% do serviço anual de nosso endividamento exterior. E nele o governo brasileiro se responsabilizou diretamente por 4/5, ou seja, 80%, sendo, pois, o direto responsável por um modelo desvairado, pela dependência externa a que levou o Brasil e pela vulnerabilidade de seu projeto atual.

Em uma economia pretensamente de mercado, a iniciativa privada viu-se encurralada para que seus espaços fossem cobertos por empresas do governo. Este, em vez de fornecer segurança pública, saúde, educação, ordem e controlar os abusos do poder econômico, deixou de prestar bem tais funções, que lhe são inerentes e únicas numa economia neocapitalista, passando a desempenhar de forma desastrosa funções para as quais não está habilitado e que seriam fundamentalmente as funções pertinentes à iniciativa privada.

Por não fazer, no Brasil, o governo, aquilo que deveria fazer, nos termos constitucionais (art. 170 da Emenda Constitucional n. 1/69), pois dedicou-se a fazer aquilo que não sabe fazer, passou a tirar do mercado aqueles que sabem exercitar em matéria econômica o que o governo nunca soube, ou seja, as empresas privadas.

No tonel das Danaides das estatais, como bem realçou o jornalista Ruy Mesquita, em sua palestra no Encontro Nacional dos Executivos Financeiros, realizada a 7 de outubro de 1983, em São Paulo, foram lançados todos os recursos disponíveis e indisponíveis do Brasil, com o que o modelo econômico nacional, que o governo parece não pretender mudar, se transformou no grande algoz da nação brasileira.

Ora, nesta série de estudos para o Presidente da República, gostaríamos de lembrar ser esta a *realidade real*, ser esta a vestimenta do rei que todos viam estar nu, inclusive o próprio rei, mas que só o menino da história infantil teve a ingênua coragem de dizer.

O Brasil não tem condições de pagar sua dívida externa. O rolá-la é apenas aumentá-la consideravelmente. Sabem-no os negociadores brasileiros, sabem-no os banqueiros internacionais, sabe-o o FMI, sabem-no os Bancos Centrais dos governos desenvolvidos.

Em um quadro desses que não permitirá a recuperação do país, a renegociação, mesmo com as carências sugeridas para as parcelas mais sufocantes, é inviável nos termos em que se faz, pois os banqueiros continuam a cobrar serviço maior que o exigido de países desenvolvidos, exatamente de quem não tem oxigênio suficiente para administrar suas realidades econômica e social internas.

Como os banqueiros estão, teoricamente, na posição mais forte, pretendem que a dupla irresponsabilidade (sua e do governo brasileiro) seja apenas suportada pelo governo brasileiro e – o que é pior – por todos os brasileiros.

Nessa linha, parece-nos que a única solução, a par daquela que já apresentamos no artigo anterior sobre a transformação em capital de risco estatal de parcela dos financiamentos, em modelo aberto para a economia de mercado e não apenas para a economia estatizada, seria mudar a posição governamental mais fraca para uma posição mais forte, negociando, com os acenos de novo modelo e com a verdade absoluta, em nível governamental, de que não poderemos pagar e de que necessitamos um escalonamento mais viável, com taxas mais adequadas, mesmo que os próprios governos dos países desenvolvidos tenham de se envolver nas negociações de forma mais intensa.

O Brasil é maior que toda a América Central e o caos social nele instalado custará, ao mundo ocidental, bem mais que 100 bilhões de dólares.

Tal negociação, entretanto, apenas seria possível com um outro modelo. Com perdas de ambos os lados, saindo, como Hervada e Izquierdo gostariam, da *tiranía e injustiça econômicas* para uma vivência do *justo*.

Se não se fizer uma renegociação ampla da dívida externa e uma reformulação do modelo interno, apenas um novo Plano Marshall de algumas centenas de bilhões de dólares permitirá a recuperação dos estragos continentais que a situação brasileira provocará.

V

O PODER PRODUTIVO¹

Charles M. Allan (*The theory of taxation*, Baltimore, Ed. Penguin Modern Economics, 1971) esclarece que nem sempre aumentar a tributação é a melhor forma de aumentar a arrecadação fiscal. Utilizando-se de projeções, mostra que, sempre que a carga impositiva é elevada, a majoração de impostos pode acarretar uma redução de arrecadação, por falta de capacidade contributiva. No mesmo sentido, leia-se Jack Kemp (*An American Renaissance; a strategy for the 1980's*, Ed. Berkley Book, 1981).

Esta verdade, sobejamente conhecida por cientistas das áreas de Direito e Economia, parece não ter sensibilizado o governo, na medida em que, conduzido pelo modelo a que está aprisionado, continua gerando inflação de natureza tributária, ao exigir que as classes produtoras (trabalhadoras e empresariais), já sensivelmente debilitadas, paguem mais tributos para atendimento da ineficiência das classes improdutivas (a maioria das estatais).

Reza o art. 170 da Constituição Federal que o Brasil vive em economia de mercado, preferencialmente dirigida pela livre-iniciativa, cabendo ao Estado coibir o abuso do poder econômico (art. 160). Reza, por outro lado, o art. 163 que, apenas excepcionalmente, deve o Estado participar do processo produtivo e nas hipóteses em que o segmento privado se faça impotente para explorar determinadas atividades ou setores.

À evidência, os textos constitucionais não têm nada que ver com a realidade brasileira, em que os governos revolucionários tornaram a exceção do art. 163 regra geral e fizeram do art. 170 exceção manifesta. Reza, inclusive, este o seguinte:

Art. 170. Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas,

mas deve ser lido, na prática, como se segue:

Às empresas privadas compete, com o desestímulo e a falta de apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas ainda não atingidas pelos poderes públicos.

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 25 out. 1983.

Em modelo que teoriza a livre-iniciativa privada, mas pratica a socialização da economia, à evidência, a imposição tributária é elemento capaz de desestabilizar definitivamente o único setor com condições de permitir a recuperação nacional. Não apenas em relação ao reino dos céus é impossível servir a dois senhores com objetivos opostos, ao mesmo tempo. Em Economia, também, a lição evangélica se faz presente. É impossível viver uma economia de mercado com as técnicas socialistas, ou uma economia socialista com as técnicas neocapitalistas. A impossível conjunção de dois sistemas econômicos opostos é que torna o modelo brasileiro inviável há anos, conforme já detectado pelos especialistas nacionais e estrangeiros, em publicações das mais variadas naturezas.

Desde 1976, temos mostrado na cátedra universitária, em artigos, livros, conferências, no Brasil, Argentina, Inglaterra, Portugal, Estados Unidos, Bahamas e em outros países, que o modelo estava esgotado em 1975 e que deveria ser iniciado, já à época, o processo de cumprimento dos dispositivos constitucionais e de reversão da presença estatal na economia.

O modelo econômico adotado, em vez de reduzir-se, continuou crescer, por força da inércia e da instabilidade dos que o criaram, e de forma tal que, hoje, aquilo que seria razoavelmente fácil de alteração, nos tempos pretéritos, só poderá ser modificado com profunda crise social.

Urge, todavia, tomar-se a decisão definitiva. Se somos um país voltado para a iniciativa privada, temos a necessidade de nos conduzir dentro dessa concepção operacional. Temos de incentivar a retomada do processo de desenvolvimento, por todos os meios e de todas as formas.

Ora, uma das formas mais utilizadas, em todos os países, como Kennedy já o fez no passado, para permitir a retomada de crescimento da economia americana, é a de *reduzir* e não *aumentar* tributos.

A depressão tributária provoca, nitidamente, uma diminuição dos custos dos bens, com tais custos passando a empurrar menos, pela técnica da translação de encargos, os preços finais dos produtos, com o que estes terminam por cair, proporcionalmente, no mercado consumidor.

A queda dos preços finais no mercado é, pois, mera decorrência, com o que um maior número de compradores de bens com custo não repassado termina por poder adquiri-los, gerando, concomitantemente, um aumento de produção e consumo sem que haja elevação inflacionária, mas redução eventual.

O mercado consumidor, retraído por um processo recessivo, transforma-se em mercado de expansão, tendendo a estabilizar tais preços, por controles embutidos em incentivos fiscais vinculados à obtenção de determinados níveis de sua contenção,

com o que uma inflação de demanda não nasce, não obstante reduzir-se a inflação de custos.

A primeira é caracterizada por um excesso de procura para oferta escassa, gerando uma elasticidade de preço até se atingir o nível de preço possível, capaz de equilibrar a potencialidade de procura. A segunda é caracterizada por um aumento de custos decorrente de variados fatores, inclusive da queda de venda dos bens, gerando aumento unitário de preços por força da maior pressão dos custos indiretos.

Sendo de demanda a inflação, o aumento de tributos pode ser útil para reduzi-la, se esterilizada a receita, isto é, se a receita tributária não for reciclada e não voltar para o mercado financeiro.

Se a inflação for de custos, o aumento de tributos é necessariamente inflacionário.

A estagflação brasileira tem como elevado componente uma inflação de custos, razão pela qual todos os aumentos tributários, desde 1979, foram necessariamente processos de aceleração da inflação e de redução da capacidade competitiva do parque empresarial privado, com o que se passou do estágio de *Brasil-potência* para o de *Brasil-falência*.

No momento, portanto, o novo pacote econômico em elaboração representa, pela densidade da carga tributária pretendida, uma forma definitiva de aceleração da inflação, pois, sobre desarticular a produção e o trabalho individual, terminará por tornar o custo do dinheiro mais elevado por força de sua tributação adicional no mercado financeiro, a gerar a fuga de recursos ou o repasse para os mutuários, no caso as empresas industriais, agrícolas, comerciais e de serviços.

Os governos federal e estaduais deverão aumentar seus tributos, o que tenderá a reduzir o Produto Nacional Bruto, pelo desestímulo à produção e ao trabalho, assim como a aumentar a inflação, isto porque a filosofia dos detentores do poder é a de se continuar a combater as consequências, esquecendo-se de que as causas é que deveriam ser o objeto do combate.

Se, em vez do aumento de tributos, trilhasse o governo federal outros caminhos, como o fez Kennedy em 1962, isto é, passasse a reduzir impostos e outras espécies fiscais, poderia pela elevação quantitativa das operações tributáveis ofertar, no tempo, arrecadação maior, sobre permitir a geração de empregos e a reativação do desenvolvimento econômico, sem reflexos inflacionários maiores.

A redução da carga tributária reduziria a pressão do setor privado sobre o sistema financeiro, com o que, mesmo com a manutenção dos atuais níveis de pressão do governo, os juros poderiam ser reduzidos, principalmente no momento em que os reflexos da diminuição impositiva, provocando um aumento da atividade econômica, nivelassem

a receita pretendida, aumentando-a no tempo, e ensejando, por decorrência, também a redução da pressão do próprio governo sobre o sistema financeiro.

Temos, no curso destes estudos, procurado mostrar que o modelo é que está errado e que, sem a sua mudança, o Brasil não tem alternativas. Caminha para o caos político, econômico e social. Todos estão vendo ser esta a realidade. Que o governo também a veja e tenha o Presidente Figueiredo, que nos últimos tempos se mostra mais sensível ao diálogo quanto a seus métodos de trabalho e objetivos governamentais, a coragem definitiva de passar a revertê-la. Não com o aumento, mas com a redução de tributos sobre a produção e o trabalho.

VI

O PODER TRIBUTÁRIO¹

Jacques Maritain, ao falar sobre o poder, como o direito de mandar, oferta-lhe, de forma gráfica, sentido superior, independente da força, ao dizer: "o justo, privado de todo o poder e condenado à cicuta, não se diminui, antes cresce em autoridade moral. Os gangsters ou o tirano exercem um poder sem autoridade" (*Princípios de uma política humanista*, Agir, p. 56).

Sócrates, destinatário da referência do filósofo francês, não se curvou, inclusive, aos esforços de Crito, que, tendo obtido meios de resgatá-lo da prisão injusta e da condenação imoral, não o convenceu por argumentos, mesmo quando sugeriu, pela pena de Platão, que ele era "vítima não das leis, mas dos homens", pois o exemplo de sua morte, não obstante a falta de poder material, ganharia (como ganhou) maior autoridade que a inexistente autoridade dos que o sentenciaram (Plato, *Crito in the great books*, Ed. Britannica, v. 7, p. 219).

O Brasil vive, no momento, quadro não diferente do relatado por Platão e Maritain. O poder sem autoridade do governo, em matéria econômica, está levando o país ao caos social e político. A autoridade sem poder dos professores universitários, dos jornalistas, dos políticos de ideal está mostrando quais os caminhos que deveriam ser seguidos, principalmente aqueles da necessidade de mudança imediata do modelo econômico, que deveria ser dedicado ao fortalecimento da livre-iniciativa, à geração de empregos, à redução da participação do Estado na economia, à probidade administrativa, à eliminação dos zangões das estatais, à austeridade de gastos públicos, ao incentivo fiscal à produção e desincentivo à especulação, e não como o atual, voltado a gerar recursos de todas as espécies para alimentar a insaciável hidra de Lerna, com suas doze cabeças, em que se transformou a administração indireta.

A história brasileira fará justiça à autoridade sem poder de tantos quantos alertaram para a insanidade do modelo atual. A história brasileira deverá, no futuro, colocar na vala devida o poder sem autoridade daqueles que levaram o país ao caos político e social para o qual aceleradamente caminhamos, se não houver uma urgente mudança de rumos.

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 1º nov. 1983.

O recente Decreto-Lei nº 2.064/83 é a prova inequívoca do poder sem autoridade que transforma o Brasil de *república fiscal*, que era até há pouco, em verdadeira *ditadura fiscal*, expressão utilizada por José Carlos Graça Wagner para contestar a terminologia que adotáramos em artigo para *O Estado de S. Paulo*, escrito em janeiro deste ano.

O Decreto-Lei nº 2.064/83 é absolutamente inconstitucional. Não tivesse a Lei Maior outorgado ao advogado da União (art. 119, I, I) o poder absoluto de decidir, em última instância e no lugar do Poder Judiciário, o que é ou não suscetível de ser arguido como inconstitucional, e qualquer cidadão poderia provocar a Suprema Corte da nação para declarar, de plano, sua total injuridicidade.

Com efeito, determina a Constituição Federal que o Poder Executivo apenas pode expedir decretos-leis, se ocorrerem dois pré-requisitos, a saber: *urgência* e *relevante interesse nacional* (art. 55).

Ora, é a Magna Carta que remete ao Poder Legislativo o exame da decisão do Presidente da República para dizer se teria existido ou não *urgência* e *relevante interesse nacional*. Deve, pois, o Congresso brasileiro, ao examinar a deliberação presidencial, aceitá-la ou rejeitá-la como um todo, não podendo aceitá-la em parte e em parte rejeitá-la.

Dessa forma, sempre que o Presidente da República surpreenda a nação com decreto-lei para cuja elaboração os representantes livremente escolhidos pelo povo não foram consultados, está sabendo, o chefe do Executivo, que todos os dispositivos daquele diploma legal nascem umbilicalmente unidos e não podem ser aprovados ou rejeitados senão de forma global.

É, portanto, o Parlamento nacional o detentor do amplo direito de rejeitar, por inteiro, a deliberação presidencial, tendo sido escolhido pelo constituinte como o árbitro maior para a determinação da relevância do interesse nacional ou da urgência de qualquer decreto-lei.

Ora, se por duas vezes, quando do exame dos Decretos-Leis ns. 2.024 e 2.045, o Congresso Nacional rejeitou a opinião do Presidente da República de que a matéria salarial seria de relevante interesse público, à evidência o único poder eleito diretamente pelo povo brasileiro considerou que o objeto do Decreto-Lei nº 2.064, por ser fundamentalmente o mesmo, não é de *relevante interesse nacional*.

O povo brasileiro, portanto, por seus legítimos representantes, acaba de considerar que a política salarial do Poder Executivo não é de relevante interesse nacional, razão pela qual não pode mais o veículo do decreto-lei ser utilizado para que se legisle sobre matéria trabalhista.

Por este aspecto é, portanto, inconstitucional o novo diploma executivo, pois carece de um dos dois pré-requisitos para que, sob essa forma, seja veiculado.

É também inconstitucional porque, em matéria tributária, ao respeitar o princípio da anterioridade, remete sua eficácia para o dia 1º de janeiro de 1984, com o que poderia ter-se utilizado do instrumento normal do projeto de lei, em regime de urgência, para aprovação em 40 dias ou por decurso de prazo (art. 51, §§ 2º e 3º).

Ora, se não há urgência em matéria tributária e relevante interesse nacional em matéria trabalhista, o veículo utilizado, que une umbilicalmente as duas matérias, não poderia ter sido acionado, razão pela qual o Congresso Nacional poderá rejeitá-lo por falta de juridicidade, pois inexistente *urgência* ou *interesse público relevante*.

Tais considerações, que trazemos para este capítulo sobre o poder, visam fundamentalmente demonstrar o elevado nível de precipitação e despreparo em matéria constitucional que está guiando os responsáveis pelo segmento econômico-financeiro do governo.

Mostramos, anteriormente, que a melhor maneira de se reativar a economia, de forma não inflacionária, seria reduzir a tributação do setor produtivo da sociedade, o que, em curto período, provocaria o aumento da arrecadação fiscal pela elevação do nível de emprego, de consumo e de produção de bens. Tributação mais leve em economia em expansão, sobre não ser inflacionária, provoca arrecadação maior que tributação pesada em economia recessiva, sobre ser absolutamente inflacionária.

Em nosso projeto concernente à imposição fiscal, em vez de se elevar sua densidade sobre os três segmentos produtivos (empresas de qualquer natureza, trabalho e capital), compensar-se-ia a redução de tributos sobre as pessoas jurídicas e físicas (trabalho) por uma elevação sobre os ganhos reais de capital, mas ofertando graduação para é que, mesmo nas aplicações no sistema financeiro cuja maturação fosse consideravelmente maior, a carga tributária viesse a ser reduzida. O mesmo se faria, se as aplicações ficassem, no sistema financeiro, vinculadas à forma intermediária das debêntures, que representam aplicação simultânea nos mercados de capitais e financeiro.

A fim de se reduzirem as taxas de juros, adotar-se-ia o caminho que já sugerimos em 1979, em conferência em Belo Horizonte (*Arquivos do Ministério da Justiça*, n. 156, p. 138-50), dos *commercial papers*, ou seja, a permissão para as empresas captarem recursos diretamente no mercado financeiro, sem necessidade de intermediação das entidades autorizadas pelo Banco Central.

O dinheiro captado diretamente provocaria uma baixa natural de seu custo para os tomadores, obrigando as entidades financeiras a se adaptarem à concorrência, com o que a especulação, pura e simples, sofreria rude golpe, assim como o incentivo à reorientação dos investimentos para as atividades produtivas, com a dosagem certa de pressão tributária, só poderia ser desejado por aplicadores e capitalistas.

O desatino da solução tributária do Decreto-Lei nº 2.064/83, que provocará recessão e inflação maiores, fuga de investidores do mercado financeiro, reduzindo-o ainda mais para as classes produtoras, ou repasse nas taxas cobradas, não visa qualquer solução a curto, médio ou longo prazo para o Brasil, mas exclusivamente conseguir recursos para manter o quadro assustador de ineficiência das empresas estatais.

Urge a mudança do modelo, independente dos homens. Caso contrário, o caos parece ser a única alternativa vislumbrável².

² O presente artigo já estava pronto, quando foi publicado o novo Decreto-Lei nº 2.065. Decidimos não alterá-lo, pois os fundamentos jurídicos continuam inatacáveis. Mesmo que o Congresso Nacional venha a aprová-lo, com o que teoricamente haveria a aceitação do *relevante interesse público*, não nos parece que a matéria trabalhista seja de *segurança nacional*, de um lado, nem que a *urgência* esteja caracterizada em matéria tributária, esta decididamente não modificada e que se constituirá no principal foco de inflação futura. Em que pese à sensível e alentadora postura do governo federal de curvar-se à opção política, com subordinação de sua tecnocracia, não acreditamos que a louvável solução política seja eficaz solução econômica, visto que o modelo permanece intocável e, neste modelo, o Decreto-Lei nº 2.065 trará mais inflação e maior recessão.

VII

O PODER TECNOCRÁTICO¹

O I Simpósio Nacional de Direito Econômico realizado em 1983 foi dedicado ao tema "Disciplina Jurídica da Iniciativa Econômica". O *Caderno de Direito Econômico* n. 1 (Ed. Resenha Tributária, 1983), que publicou os 13 trabalhos dos principais professores desse ramo do Direito no país, apresenta impressionante convergência de opiniões, qual seja a de que a livre-iniciativa é a tônica maior do Título III da Constituição Federal, que cuida "Da Ordem Econômica e Social".

A vocação, portanto, da lei maior brasileira é para a livre-iniciativa e a liberdade de ação nessa matéria, a ponto de o inc. do seu primeiro artigo (art. 160) afirmar que a ordem econômica e social tem por fim realizar "o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I – liberdade de iniciativa".

A função do Estado na economia se restringe, pois, a evitar o abuso do poder econômico (art. 160) e preencher áreas que a iniciativa privada não tenha condições de atingir ou que sejam de efetiva segurança nacional (art. 163), no mais devendo ter apenas atuação supletiva.

A carta maior do Brasil pode ser, entretanto, interpretada de duas maneiras. De uma maneira jurídica e de uma maneira conveniente. Por essa razão, tem ela sido interpretada de uma forma jurídica pelos juristas e de uma forma conveniente pelos tecnocratas, que passaram a recriar uma nova lei maior, na prática diferente daquela que se estuda nas universidades ou que consta dos melhores livros especializados.

Uma interpretação conveniente e não jurídica é aquela em que os aumentos salariais das denominadas empresas estatais, que abrangem, a rigor, toda a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), devem ser realizados nos mesmos moldes dos setores privados.

Tal interpretação é conveniente, mas não é jurídica, o que vale dizer, não é verdadeira.

A Constituição Federal apenas exige a correspondência pretendida para aquelas empresas não monopolizadas, isto é, para aquelas sociedades que atuam em igualdade

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 8 nov. 1983.

de condições com suas congêneres privadas, referidas no art. 170 e parágrafos do mesmo diploma legal.

Nas demais atividades monopolizadas pelo Estado ou de sua atuação exclusiva, não há nenhuma necessidade de os aumentos salariais acompanharem aqueles pertinentes à iniciativa privada ou pública sem reserva de mercado. Lei complementar ou ordinária poderia, perfeitamente, obrigar que novas contratações fossem realizadas em regime diferencial. Tal medida, seguida de gradativo rodízio nas dispensas, a fim de evitar a alegação de coisa julgada, permitiria reformulação conceitual do grande cancro do déficit público pátrio. Dessa forma, poder-se-iam eliminar os contratos autorrealizados e de autobenefício que os dirigentes das estatais se outorgaram com as vantagens sobejamente conhecidas, que fazem os aumentos salariais acompanhar, proporcionalmente, os da iniciativa privada, mas, na prática, auxiliam os funcionários das estatais ineficientes a receberem quantitativamente muito mais do que os seus iguais das desestimuladas empresas privadas.

Tais considerações trazemos aos leitores do *Jornal da Tarde* para mostrar que é uma falácia a afirmação corrente de que a redução das despesas de custeio das estatais é constitucionalmente proibida. A vedação apenas existe no concernente àquelas entidades que atuam sem reserva de mercado, mas não no que diz respeito àquelas outras, entre as quais a Petrobrás se coloca como o melhor exemplo.

Ora, na medida em que o governo federal resolvesse atingir fundamentalmente as despesas de custeio, não através de solução menos correta (Decretos-Leis ns. 2.064 e 2.065, ou meros decretos executivos), mas pela aplicação do princípio constitucional da desigualdade seletiva, assim como na medida em que preservasse a capacidade de investimento, esta geradora potencial de riquezas, poder-se-ia começar a reversão do atual modelo, conveniente mas não jurídico, que diariamente constitui violenta afronta à filosofia constitucional de preferência pela livre-iniciativa.

A par disto, deveria o governo abrir definitivamente a área dos setores monopolizados para o setor privado. Não há setor na economia que não possa ser suficientemente explorado pela livre-iniciativa com concomitante oferta de garantias à soberania nacional, dependendo exclusivamente da forma de exercê-las.

Os economistas, que defendem reserva de mercado para certas áreas consideradas de segurança nacional, desconhecem que o instrumental jurídico pode definir os limites de segurança, como já demonstraram os países árabes em relação ao petróleo explorado por multinacionais. Por outro lado, os dois países de economia mais forte do Ocidente (EUA e Japão) desconhecem a pretendida reserva de mercado e têm seus setores abertos à exploração privada, sem que sua segurança nacional tenha sido afe-

tada. Por essa razão, o resultado de tal estratégia em matéria econômica não tem sido o fracasso do modelo estatizado, mas o sucesso do modelo aberto. E, em matéria de segurança nacional, corre, hoje, o Brasil riscos muito maiores, em face do figurino que adotou, do que aqueles países, não obstante a problemática mais complexa que devem enfrentar, inclusive em nível de confrontação externa.

Mister se faz acrescentar que não é verdadeira a alegação de que as multinacionais estão vinculadas à política de seus países de origem, pois somente os economistas – de formação ideológica e não científica – não percebem o fenômeno cada vez mais claro, no estudo da realidade das empresas transnacionais, de que tais empresas não têm nacionalidade. Refugiam-se cada vez mais em outros países, transferindo controles acionários para os paraísos fiscais que possuem acordos contra dupla tributação mais eficientes (Antilhas Holandesas, Ilhas Britânicas Virgens etc.), e procuram contornar os controles dos países em que surgiram, a ponto de serem por seus políticos criticadas continuamente.

É essa a razão pela qual a figura do *planejador tributário internacional* ganha relevo maior, no após ano, porque não trata de empresas americanas ou francesas ou inglesas ou japonesas ou alemãs. Cuida de empresas transnacionais, das quais participam investidores das mais variadas nacionalidades, e que, visando o lucro, têm de ser necessariamente eficientes.

Tal fenômeno, amplamente debatido no exterior, mas raramente examinado no Brasil, pela vocação mais ideológica que científica de nossos especialistas, permite que a falácia da reserva de mercado seja o alicerce fundamental de uma presença estatal ineficiente e desastrosa na economia, capaz, como tem acontecido, de gerar inflação, desemprego e recessão, mas não a queda do império tecnocrático.

Tecnocracia é palavra de origem grega que une a *arte (téchne)* ao *poder (krátos)*. Representa o poder dos especialistas, como aristocracia é o poder da classe alta (*aristos* = melhor) e democracia o poder do povo (*demos* = povo). Falar em poder tecnocrático é pleonasma, mas um pleonasma enfático.

No momento atual da abertura política e dos primeiros passos, embora inseguros e titubeantes (o Decreto-Lei nº 2.065 é a prova inequívoca do aprendizado e da inexperience da classe política em matéria econômica), com que os representantes do povo exigem sua participação no redimensionar o exaurido e fracassado modelo econômico brasileiro, mister se faz compreender a necessidade de se reduzir a tecnocracia às suas verdadeiras funções, não de poder, mas de assessoria.

Para isto necessário é retirar-lhe a força do modelo, esvaziando as empresas estatais, desativando as reservas de mercado, eliminando os monopólios, diferenciando os aumentos salariais, encerrando-se as sociedades públicas desnecessárias e ineficientes, privilegiando o setor privado da economia, de tal maneira que os tecnocratas se transformem em técnicos e passem a colaborar para um novo modelo capaz de retirar o país do caos para o qual, enquanto tecnocratas, o enviaram.

É que, sem a força das estatais, os tecnocratas serão muito mais úteis, pois se transformarão naquilo para que foram efetivamente preparados, ou seja, assessores especializados dos políticos. E nada mais. Pois mais do que isto nunca foram. E sua desastrosa passagem pelos poderes do comando financeiro nacional é a prova mais inequívoca de que sua real vocação não é política, mas técnica.

VIII

O PODER ORÇAMENTÁRIO¹

Paul Anthony Samuelson, nascido em 1915 nos Estados Unidos, obteve o Prêmio Nobel de Economia em 1970, depois de ter escrito inúmeras obras, entre as quais se destaca a intitulada *Foundations of Economic Analysis* (1947), também publicada em versão mais simples sob o título de *Economics: an Introductory Analysis* (1948). Seus escritos são voltados a conciliar o pensamento de Keynes com uma tradição marshalliana, com o que admite a possibilidade de o desenvolvimento e a estabilidade não serem objetivos antagônicos. Adapta, em tese, a procura real e o investimento, por sadias políticas fiscais e monetárias, que possam ser mais ou menos brandas, em proporção inversa, na medida em que a relação capital-produto é variável e sensível ao custo do dinheiro.

Quando assessorou Kennedy e foi conselheiro econômico de Johnson, por idêntica linha de raciocínio, propugnou a redução de tributos e aumento de despesas públicas, cobertas pela expansão das atividades, sem elevação excessiva dos preços.

Embora mais tarde viesse a introduzir elementos novos no diagnóstico da inflação (*The roots of inflation*), inclusive referindo-se à *welfare state's inflation*, o princípio básico de que a redução de tributos, assim como o aumento de despesas públicas de investimento e a expansão de mercados hospedados pela elevação quantitativa da arrecadação, com flexibilidade maior para uma política monetária de menor pressão sobre o custo do dinheiro, continua, a nosso ver, válido, mormente objetivando efeitos realimentadores da produção.

Benedito Ferri de Barros, em artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, de 2.nov.1983, intitulado "Sequelas", realça, com profunda pertinência, o encaminhamento inverso do modelo nacional que, ao invés de se utilizar do *sistema de gangorra* da política fiscal e monetária, abrandando uma e endurecendo outra, é voltado para um contínuo pressionar na mesma direção de ambos os instrumentos, o que está levando a nação a um estado de insolvência coletiva, no plano externo e interno.

Estamos convencidos – e acentuamos o raciocínio em nosso livro *Teoria da imposição tributária* (Saraiva, 1983) – de que a fórmula samuelsiana, com adaptações às circunstâncias brasileiras, ou seja, de um liberalismo moderado, pela renegociação de um modelo gradual no comércio exterior, mediante protecionismo consentido nas rela-

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 15 nov. 1983.

ções de compra e competitivismo declarado nas relações de venda, assim como pelo controle absoluto da atuação do Estado-empresário e incentivo pleno à atividade da livre-iniciativa, no plano interno, aliviaria sobremaneira os *garrotes vis* colocados no pescoço do segmento produtivo da sociedade e que a estão definitivamente asfixiando.

Por sucessivos erros de avaliação das múltiplas equipes tecnocráticas, que privilegiaram o setor econômico menos eficiente e desestimularam o mais competente, o Brasil inteiro, hoje, contraiu uma dívida externa de tal magnitude, que todos os brasileiros passaram a ser, devido a essa falha continuada, consideravelmente mais pobres.

O Brasil terá de saldar o tributo que tais equívocas avaliações lhe impuseram, as quais, se subjetivamente poderiam até ser justificadas, objetivamente constituíram o maior fracasso econômico dos 483 anos de sua história.

Ora, se toda a nação deverá, por ser mais pobre, dedicar-se ao pagamento desse "imposto", à semelhança dos tributos pagos pelas nações derrotadas em uma guerra, mister se faz otimizar os setores capazes de geração de riquezas e não mais aqueles que a levaram à derrota no desafio do tristemente lembrado *milagre brasileiro* ou do *Brasil-potência*. A rigor, apenas de tais setores sairão os recursos necessários para que se reequilibre a nave nacional, que começa a afundar.

Não é possível, todavia, a adoção de tal política reabilitadora, enquanto o governo mantiver uma das causas instrumentais do descontrole que levou o país à ansiedade e à desesperança atuais. E esta causa é a manutenção de três orçamentos (fiscal, monetário e da administração indireta), apenas submetendo o primeiro ao efetivo controle do Parlamento nacional.

Aliomar Baleeiro (*Uma introdução à ciência de finanças*), James M. Buchanan (*Hacienda pública*, Ed. Derecho Financiero), Heinz Haller (*Política financiera*, Ed. Derecho Financiero), Alain Barrère (*Economía financiera*, Ed. Derecho Financiero) e muitos outros realçam, no campo da ciência das finanças, o papel do orçamento.

O orçamento é ao mesmo tempo um instrumento político, econômico, jurídico e técnico.

É político, pois resulta da filosofia econômica posta em prática por um determinado governo e aprovado, nos países civilizados, por inteiro pelo Parlamento, que também, na maior parte das nações, o controla, ao lado dos Tribunais de Contas.

É econômico, na medida em que exterioriza toda a disciplina jurídica da macroeconomia, que constitui o objeto central do direito econômico, não apenas ao nível da participação financeira do Estado, mas do delineamento das projeções pertinentes aos requisitos da sociedade que colaborará na geração de recursos.

É jurídico, pois sua aprovação depende de discussão no Congresso, que o viabiliza por meio de lei orçamentária.

É, finalmente, técnico, na medida em que subordina os outros aspectos citados a uma rigidez de princípios e regras próprios de sua estrutura.

Por representar um retrato futuro do comportamento econômico nacional, deve ser sopesado, discutido e aprovado pelos representantes do povo que o suportará.

Ora, no Brasil, apenas o orçamento fiscal é submetido ao Congresso Nacional. O orçamento monetário somente o é na medida dos estouros ocorridos em sua dinâmica, para efeitos de suplementação de verba. Finalmente, o orçamento, vulgarmente denominado "das estatais", está fora de qualquer controle ou aprovação pelo Legislativo, sendo, de direito, autoindependente e auto-outorgado. Por essa razão, se fora dos controles do Legislativo, é ainda inadmissível pelo Executivo, servindo o Tribunal de Contas da União de mero indicador moral, destituído de força, dos caminhos que deveriam ser seguidos e normalmente não o são na gestão da coisa pública.

Ora, a deformação provocada pelo triplice orçamento, sobre tornar inócuo o exame de apenas um deles pelo Legislativo, torna impossível um controle racional do déficit público, em face da autonomia gerada pelos descompassos compartimentalizados, com o que o país tem três orçamentos e, a rigor, não tem nenhum.

São os orçamentos as projeções de receitas e despesas futuras. As variações, no curso de sua execução, nos países civilizados são pequenas. No Brasil são assustadoras, carecendo de elementos de estabilização pela desastrosa independência de sua execução simultânea e, muitas vezes, conflitante.

Samuelson escreve na introdução de seu mais famoso livro, *Foundations of Economic Analysis*, que: "as obras econômicas são repletas de falsas generalizações." Diríamos que as execuções econômicas, no Brasil, estão também repletas de falsas generalizações e – o que é pior – sem que o erro detectado seja corrigido, pois, muitas vezes, as falsas generalizações são tidas por verdadeiras.

Assim é que o triplice orçamento, a título de dar maior flexibilidade à política econômica, permite, de um lado, maior irresponsabilidade, e, de outro lado, menor concentração de objetivos, tornando-os inatingíveis e conflitantes.

Urge, pois, o retorno à teoria clássica de um único orçamento, submetido e aprovado, por inteiro, pelo Legislativo, e controlado, simultaneamente, pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas, aquele no concernente às metas propostas e este no que diz respeito ao cumprimento dos roteiros técnicos, despesas e receitas.

Só assim poderíamos começar a domar a fera incontrolável das estatais, sem que os desvios costumeiros das receitas fiscais ou da atividade financeira continuem a alimentar a crescente ineficiência e a insaciabilidade das empresas governamentais.

Nelson Piquet não seria campeão mundial se não tivesse um bom carro. O melhor dos governos nada poderá fazer se não adquirir um instrumental adequado às suas necessidades de administração. E o tríplice orçamento, com duas facetas inexamináveis pelo Poder Legislativo, representa um instrumento inadequado, descompassado e deletério para qualquer governo.

Necessária, pois, se faz a unificação, como passo primeiro para melhor gestão do atual déficit público, em parte provocado pela tentação à irresponsabilidade oficial que o modelo atual propicia.

IX

O PODER OPERÁRIO¹

Não há estudioso do direito natural que não se tenha debruçado sobre o diálogo de Antígone e Creonte, na peça de Sófocles, para distinguir, na literatura clássica, entre a norma justa e o direito escrito. O confronto tenso decorre do fato de ter a filha de Édipo enterrado seu irmão Polinice contra as expressas ordens do Rei de Tebas. Vale a pena transcrevê-lo:

Creonte: Responde-me, sem rodeios e em uma palavra, sabias que estavas proibida de enterrá-lo?

Antígone: Sabia. Como não havia de saber, se a ordem era clara.

Creonte: E te atreveste a violar tais leis?

Antígone: Não era Zeus quem me impusera tais ordens, nem a Justiça (Diké), que tem seu trono entre os deuses, quem ditou tais leis aos homens, nem acredito que teus asseclas te deem tanta força para que tu, mortal, possas prevalecer sobre as leis não escritas e inquebrantáveis dos deuses. Leis que não são de hoje, nem de ontem, mas que permanecem em todos os tempos e ninguém sabe como apareceram. Não poderia, portanto, incorrer na ira dos deuses, violando suas leis, por temor a capricho de qualquer homem.

A pena insuperável de Sófocles coloca o permanente dilema entre o direito posto e o direito justo. Entre aquele direito que é inato nos homens e não decorre de nenhuma atribuição, e aquele outro que é posto pelos homens por mera avaliação subjetiva, acrescida do poder de exercê-lo sobre alguém, a título de representação da comunidade.

O direito à vida e sua conseqüente relação de necessidades vitais é algo que é inerente à própria natureza humana e independe da lei dos homens. Quando é negado, a força que o nega, não difere daquela própria de marginais ou de assaltantes, que pode coagir à obediência, por possuir o poder, mas não a legitimidade.

Platão, no célebre diálogo *Górgias*, coloca na boca de Cálicles a frase de contestação desse direito inato ao dizer: "em minha opinião são os homens débeis e a massa que estabelecem as leis", pois entendia Cálicles que as leis apenas servem para proteger os débeis contra os fortes. É, entretanto, o próprio Platão que permite a Sócrates rebater

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 22 nov. 1983.

a ideia do *justo legal*, que poderia conflitar com o *justo natural*, ao mostrar que a lei que procura proteger o fraco, em se admitindo a argumentação de Cálicles, não o faz, por força dessa debilidade ou de interesses menores, mas na dimensão da própria natureza humana, que tornou os homens iguais e tendentes às mesmas aspirações. Por essa razão, devem ser tratados igualmente na medida de sua desigualdade, lição mais tarde desenvolvida por Aristóteles, de forma clara e precisa.

Muitas vezes, trazemos, à série de estudos sobre o poder, reminiscências de nossos maiores, pois suas lições sempre atuais servem de indicadores permanentes dos caminhos a serem seguidos, principalmente quando tais caminhos não são seguidos.

A literatura econômica, social, política e jurídica conhece livros de valor, que podem ser classificados em livros clássicos ou antigos. São antigos aqueles livros que tiveram atualidade em determinado período histórico, mas fora daquele contexto perdem sua importância. São livros clássicos aqueles cujas lições valem para os contextos de todas as épocas, lugares e situações.

Sófocles, Platão e Aristóteles escreveram obras clássicas e não antigas, por isso atuais ontem, hoje e sempre.

No que se refere aos direitos inatos do ser humano à vida, ao trabalho, à dignidade de tratamento, suas lições de respeito às normas permanentes – e não circunstanciais – não tornam diferente o exame da questão.

O regramento legal que não tiver como objetivo o triplice aspecto de respeito à vida, ao direito ao trabalho e à existência digna, poderá ser norma exigível, mas nunca será norma justa, nem estável.

Um dos problemas inerentes à atual realidade brasileira é aquele que concerne à política econômica e social aplicada à massa de trabalhadores.

Os Estados Unidos, logo após a Segunda Guerra Mundial, que permitiu a recuperação ampla da economia americana, com pleno emprego, muito embora nela tivessem entrado forçados pelo episódio de Pearl Harbour, a fim de evitarem o desemprego e a concomitante redução do mercado interno, estabeleceram de forma harmônica o seguro-desemprego, mantendo o segmento produtivo da nação em eficaz andamento, não obstante o desvio natural de objetivos pela paz conquistada em 1945.

Em nosso livro *Desenvolvimento Econômico e Segurança Nacional: Teoria do Limite Crítico* (Bushatsky, 1971, prefácio de Roberto de Oliveira Campos), procuramos demonstrar que o impulso produtivo e tecnológico adquirido nos quatro anos de luta (1941/1945) foi mantido e reciclado para o setor civil, graças à aplicação do seguro-desemprego, logo após o conflito, o qual permitiu, entre outros fatores, a não desesta-

bilização social ou recessão econômica, pois os anos trágicos de 1929 eram ainda de recente memória.

É bem verdade que outras vertentes serviram de elementos estabilizadores (Plano Marshall, expatriação de recursos, retomada de expansão no comércio internacional, reativação econômica europeia, uma nova fase de crescimento mundial à sombra de recursos energéticos de baixo custo e outros). Consideramos, entretanto, que a manutenção do mercado interno americano – responsável, no período, por 50% do Produto Nacional Bruto mundial – foi o principal fator de estabilização.

Ora, no Brasil, o modelo econômico nacional que privilegia as empresas estatais, responsáveis por pouco mais de um milhão de empregos, à custa do enfraquecimento do setor privado, responsável por 40 milhões de empregados, gera um círculo vicioso, em que o enfraquecimento do segmento produtivo provoca mais desemprego, o desemprego provoca redução do mercado interno e a redução do mercado interno gera, novamente, mais desemprego. Tal ciranda, necessariamente inflacionária, é acelerada pela retirada de recursos do segmento privado para o público, por meio de tributos, pressão oficial no sistema financeiro e emissão de moeda.

Nem se pode alegar que a redução do mercado interno seria compensada pela expansão do mercado externo, pois o superávit na balança comercial está sendo obtido à custa de uma violenta compressão nas importações e por manipulações contábeis que causam perplexidade dos especialistas na matéria. O bruto das exportações, entretanto, não supera as marcas de 1979 e 1980, o que vale dizer que o mercado externo não é um mercado em expansão, mas ainda retraído. E deverá ser ainda mais retraído para os produtos industrializados nacionais, na medida em que a crise e o desestímulo aos investimentos internos forem retirando competitividade externa às classes produtoras brasileiras.

Por essa razão, mister se faz o fortalecimento do mercado interno pela manutenção de empregos, por meio de seguro-desemprego e/ou incentivos fiscais para aumentos salariais de acordo com os índices reais e não expurgados de preços, desde que haja a contrapartida de que tais aumentos não sejam repassados, nos limites dos estímulos tributários.

A par de tais medidas, poder-se-ia permitir a livre negociação salarial em relação às empresas cuja dificuldade inequívoca seja demonstrada por padrões preestabelecidos, mantendo-se a exigência dos aumentos automáticos para as empresas em situação normal de funcionamento.

Não se deveria excluir a solução italiana de permitir a livre atuação, sem qualquer controle governamental ou incidência tributária, das empresas com até 20 empregados, onde o pressuposto é também o de um contato direto entre o patrão e os empregados

e o de acordos mais vantajosos para ambas as partes, objetivando o fortalecimento da microempresa.

A experiência italiana é tão curiosa que, nos dias de greve, os empregados das microempresas baixam as cortinas e continuam trabalhando, pois este tipo de livre negociação é normalmente mais fácil, mais útil e sem interferência dos "especialistas" em negociações salariais, quase sempre de vocação ideológica e não laboral.

Há uma urgente necessidade de restabelecimento das condições de retomada do desenvolvimento, obrigatoriamente, a partir do segmento útil da sociedade, que é o segmento privado. Nele o operário deve buscar – e tem o direito de receber – a remuneração adequada pelo seu trabalho, para manter uma existência digna para si e seus familiares.

Não são as soluções de gabinete e as projeções matemáticas, que neste país devem ter batido o *record* mundial de incorreções, que lhe darão essas condições, na medida em que todo planejamento por equações e análises visa bloquear a segurança de 40 milhões de brasileiros para garantia de um modelo inadequado e principal responsável pela crise por que passamos. A lei pode ser lei, como o diálogo de Antigone demonstra, mas se não for justa não pode merecer a aceitação livre dos que lhe estão subordinados. Pode ser a lei do poder, mas não é a lei da nação.

X

O PODER NACIONAL¹

Um dos mais eminentes pensadores espanhóis do século XX foi José María Escrivá de Balaguer. Em seus livros, de grande alcance e de notável simplicidade, por variadas formas realçava a obrigação do ser humano de fazer, com perfeição, as pequenas coisas, pois só assim as grandes coisas poderiam também ser feitas com perfeição. A arte de dedicar-se às pequenas coisas, com perseverança, é o firme alicerce para as grandes realizações.

Sua maneira de pensar, para todo o mundo, sempre foi um sinaleiro de caminhos retos. Em um de seus pensamentos sugere:

590. Não queiras ser como aquele catavento dourado do grande edifício; por muito que brilhe e por mais alto que esteja, não conta para a solidez da obra.

– Oxalá sejas como um velho silhar oculto nos alicerces, debaixo da terra, onde ninguém te veja; por ti não desabarà a casa.
(*Caminho*)

Creemos que, ao encerrar esta série de estudos destinados ao Presidente da República, a ideia de trabalhar com as pequenas coisas, em surdina, é, talvez, a que melhor se adapte às necessidades do país.

O Brasil viveu a era dos grandes projetos, das obras suntuosas, das realizações monumentais, e se esqueceu de viver o dia-a-dia, o trabalho rotineiro, a produção primária de alimentos e de artigos necessários a uma existência digna e adequada ao mundo em que vivemos.

O Polígono das Secas, por exemplo, sempre foi tratado a partir de obras magníficas e planos irrealis, sendo a Sudene a prova mais gritante do desperdício de recursos, desviados ou malbaratados em um número enorme de projetos inviáveis, quando não desnecessários.

Israel, tão logo obteve sua independência, cuidou de valorizar o deserto em que a nação se colocou, por meio de um plano amplo de irrigação.

¹ Artigo publicado no *Jornal da Tarde*, em 29 nov. 1983.

Se metade dos recursos enviados até hoje para a construção de prédios luxuosíssimos, para o estudo de projetos, na maior parte deles impossíveis, para a liberação de recursos reduzidos, pela ação de intermediários e de vantagens fiscais duvidosas, fosse utilizada exclusivamente na irrigação da área, hoje, o problema da seca inexistiria e o Nordeste seria uma excelente região agrícola e pastoril no Brasil. A própria precipitação pluviométrica vinculada à evaporação e à eliminação de desertos seria muito maior, como já demonstrou Lester Brown no livro *The Twenty Ninth Day*, editado pelo Worldwatch Institute, entidade dedicada a estudos antecipatórios e sustentada pela ONU. Nele Brown debruça-se sobre os problemas ecológicos atuais e preocupa-se com a desertificação do globo, que fatalmente provocará desequilíbrios profundos no mundo nas próximas décadas.

Ora, o projeto de irrigação é um projeto simples, que pode ser feito utilizando-se os rios mais próximos (São Francisco, por exemplo), os quais seriam gradativamente sangrados com vertentes endereçadas para as regiões mais secas. A mão-de-obra, a ser obtida, não precisa ser qualificada, o que representaria, a par da oferta de condições agrícolas e de pastoreio para a região, a utilização de mão-de-obra local remunerada e geradora de um mercado consumidor no Nordeste, também capaz de reverter o processo atual.

Em programas de televisão, o brasileiro tem sido sensibilizado para um esforço meritório de ajuda à população nordestina. Entendemos, entretanto, que mais do que oferecer o peixe, deveríamos ofertar condições para que o nordestino pudesse aprender a pescar. Entregar-lhe instrumentos permanentes de subsistência é melhor que a mera doação de meios de subsistência sem instrumentos renováveis.

Os pequenos açudes, as múltiplas vertentes, como vasos capilares, surtiriam efeito muito maior para a economia nordestina e nacional que os grandes projetos e as suntuosas construções, que sediam os organismos, repletos de especialistas em análise dos órgãos encarregados de executar um macroprojeto para o Nordeste. Que por ser macro não se completa, e, não se completando, no modelo atual, corre o risco de nunca se completar.

Guilherme Afif Domingos, em programa de debates, em canal de televisão, de que participamos, dizia ser representante da classe dos pequenos empresários e ser pós-graduado na Rua 25 de Março. Dizia, ainda, que quando a agricultura vai bem, a indústria vai bem, e quando a indústria vai bem, o comércio vai bem. Que se os três segmentos vão mal, nada poderá ir bem, mesmo que haja maravilhosas empresas estatais dirigidas pelos pós-graduados em universidades estrangeiras, especialistas na fabricação de déficits públicos. Isto porque os pós-graduados na 25 de Março sobrevivem apenas quando as empresas dão lucro, enquanto os pós-graduados nas universidades estrangeiras ainda

não entendem o que quer dizer *lucro*, conceito muito elementar para seu gosto e, portanto, elemento despiciendo para compor o resultado das estatais.

Entendemos que o líder da classe empresarial mais desassistida quis exatamente fazer a apologia das pequenas coisas, dos microprojetos, multiplicados amplamente por todo o país, com o que se reverteria a tendência das obras suntuosas e depauperadoras para as obras geradoras de riquezas, de empregos e da queda inflacionária.

O retorno às nossas origens, mais do que nunca, é fundamental, pois dos pequenos projetos começará a retomada de nosso desenvolvimento. A diferença brutal entre a economia americana e a soviética reside no infindável número de pequenas e médias empresas existentes nos Estados Unidos e inexistentes na Rússia, já que nos grandes empreendimentos a equivalência é detectável. Dessa válida lição de candente atualidade não se deveria esquecer o governo.

Ao encerrar a série presente, queremos lembrar que:

- 1º) o modelo econômico brasileiro – mais do que os homens que o dirigem – é o responsável maior pela crise nacional;
- 2º) sem o controle do Legislativo o modelo é irreversível e levará o país ao caos;
- 3º) para tanto mister se faz restabelecer a confiabilidade na direção da política econômica, pela mudança de rumos;
- 4º) a adoção do regime parlamentar de governo permitiria o controle permanente do Legislativo, em novo modelo, evitando-se a tirania econômica e a permanência de avaliações nocivas à nação, que hoje ocorrem por falta de um sistema de freios e responsabilidades;
- 5º) o investimento estrangeiro de risco deveria ser privilegiado, a fim de substituir, na medida do possível e sob controle, o investimento cruel dos financiamentos a curto prazo;
- 6º) a dívida externa deveria ser renegociada ou parcialmente liquidada com a oferta de blocos *minoritários* de ações das grandes empresas estatais, as principais causadoras do endividamento externo nacional, com o que os próprios credores, ao melhorarem a *performance*, em colaboração com os devedores, de tais empreendimentos, criariam condições para seu pagamento;
- 7º) o segmento privado da nação deveria ser reincentivado, mediante a redução da carga fiscal para aumento da arrecadação, desde que vinculada a redução à manutenção de preços, com o que o aumento de produção geraria quantitativamente mais tributos, a compensar sua diminuição qualitativa, de forma não inflacionária e geradora de empregos;

- 8º) os ganhos reais, não nominais, de capital poderiam ser mais tributados ou reorientados, por política de incentivos fiscais adequada, para iniciativa privada;
- 9º) as empresas estatais deveriam começar a desaparecer, com a eliminação das empresas inúteis ou deficitárias e/ou a passagem para a participação da livre-iniciativa, mesmo que estrangeira, desde que com rígida legislação de controle de eventual atuação abusiva;
- 10) a tecnocracia deveria ser reduzida à função de assessoramento, onde poderia ser de grande utilidade, o que apenas seria possível com a desativação gradativa do complexo estatal da administração indireta;
- 11) os orçamentos fiscal, monetário e das estatais precisariam ser unificados e submetidos ao controle simultâneo do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas;
- 12) uma adequada política salarial e de fortalecimento das empresas médias e pequenas, mediante incentivos fiscais para reajustes reais de salários não repassados, liberação de qualquer controle tributário ou de outra natureza para as microempresas, livre negociação para as empresas em dificuldades, e eliminação dos grandes projetos nacionais para a multiplicação dos mini-projetos, deveria ser implantada de imediato para obter-se o reaquecimento econômico, a distensão social e a estabilização política.

Como se percebe, na série, dos estudos publicados, procuramos mostrar ser exequível uma outra alternativa que não aquela que, reiteradamente, se tem dito ser a única viável e que os fatos têm demonstrado ser a única inviável.

O poder nacional é o poder de toda a nação que, por seus diversos segmentos, tem rejeitado o modelo atual. Que o Presidente da República perceba ter chegado a hora de mudá-lo, pois é o Presidente de toda a nação. Caso contrário, continuará apenas o Presidente da República, mas seus ideais e os ideais da comunidade brasileira estarão definitivamente desligados. Constituirão realidades conflitantes. E não trarão a paz e o desenvolvimento. A paz e o desenvolvimento que são as metas de todos os brasileiros – e acreditamos sinceramente – inclusive do Senhor Presidente da República.

PARTE IV

**ROTEIRO PARA UMA
CONSTITUIÇÃO**

I

INTRODUÇÃO

A elaboração de uma Constituição Nacional, caracterizada como o estatuto maior de um povo organizado sob a forma de Estado, fenômeno relativamente recente na história humana, decorre da necessidade política de estabelecimento daquelas diretrizes que, teoricamente, exteriorizam o perfil e projetem o futuro de uma Nação¹.

As Constituições surgem, portanto, de processos políticos intraumáticos (evolução) ou dolorosos (revolução), sendo ou não outorgadas pelo Poder Constituinte, a partir da vontade popular devidamente representada na Assembleia, que as produz, ou da vontade exclusiva dos detentores do governo, legítimos ou não².

Hans Kelsen, notável formalista do Direito, considera existirem princípios anteriores à formulação da primeira lei positiva, a que denomina de norma fundamental, que seria aquela a esculpir a vontade popular ou a dos detentores do poder na elaboração do texto magno. Tal norma seria apenas pensada, pressuposta e perceptível tão somente por intermédio da outra decorrente, ou seja, a norma constitucional³.

Em seu formalismo, todavia, esclarece que tal preceito superior não necessitaria possuir conteúdo ético, posto que o Direito se realiza a partir da força de quem o cria e pode fazê-lo cumprido. Sua norma fundamental é, portanto, mera categoria ontogenológica (relação do ser que conhece com o objeto conhecido), sem qualquer vinculação com o direito natural.

¹ "Nem o poder arbitrário absoluto nem o Governo sem leis fixas e permanentes podem ser compatíveis com os fins da sociedade e Governo, pois os homens não abandonariam a liberdade do estado natural, nem se sujeitaram à sociedade política se não fora para preservar suas vidas, liberdades e fortunas, mediante a promulgação de normas de direito e propriedade que asseguraram uma fácil tranquilidade" (John Locke, "Ensaio sobre o governo civil", n. 37, p. 79, *O Poder Legislativo*, Fundação Petrônio Portella-Fundação Milton Campos, 1981, coletânea de textos de Nelson Saldanha).

² De forma mais abrangente tratamos da legitimidade do poder, não a partir das técnicas de sua assunção, mas das formas de seu exercício ("Uma teoria de alcance sobre a legitimidade do poder", *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 2, p. 38-51).

³ "O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a esta ordem normativa" (*Teoria pura do direito*, Hans Kelsen, Ed. Armênio Amádio, Coimbra, ed. 1979, p. 269).

Muito embora os formalistas tivessem importante papel na concepção moderna do Direito, geraram, todavia, automutilação de seu campo de abrangência, reduzindo-o a simples ciência de exteriorização das normas pertinentes a outras ciências, na busca da organização social⁴.

Para os formalistas, os regimes democráticos ou ditatoriais se nivelariam, desde que houvesse o estatuto jurídico capaz de fazer a lei ser obedecida, sendo irrelevante a busca de um ideal justo na ordem social⁵.

A dolorosa experiência da Segunda Guerra Mundial, ofertada pelos regimes jurídicos, justificados pela força no exigir o cumprimento das normas (Alemanha, Itália e Rússia), permitiu que se retornasse ao exame dos direitos pertinentes ao ser humano que com eles nasce e que devem ser respeitados pelo Estado.

Autores voltaram a se debruçar sobre as razões de ser do Direito, reexaminando aqueles princípios superiores, que, por dizerem respeito à própria natureza do ser humano, transcendem à possibilidade de serem regrados, desvinculadamente, pelo Estado.

Jusfilósofos como Johannes Messner, Jacques Leclercq, Javier Hervada, Miguel Izquierdo, Rafael Gomes Perez, René Cassin, Francisco Puy, combatendo a escola científica do direito natural, que pretendia que as leis naturais tudo regulassem no campo do Direito, desvendaram duas grandes ordens normativas que caberia ao Estado veicular, a saber: aquelas normas em que seu papel seria de singelo reconhecimento (normas essenciais) e aquelas outras concernentes ao seu poder criador (normas periféricas)⁶.

⁴ H. L. A. Hart (*The concept of law*, Ed. Clarendon, Oxford University Press, London, 1961, p. 189-195), não obstante contestar os fundamentos naturais do Direito, reconhece a existência de cinco princípios mínimos de natureza ética, comuns à exteriorização da lei, a saber: 1) necessidade de proteção do mais fraco, pela vulnerabilidade do ser humano; 2) necessidade de compensação da desigualdade da natureza humana pela igualdade da lei social; 3) necessidade de apoio no altruísmo limitado do homem para que a lei seja obedecida; 4) suplementação da escassez dos recursos naturais pela produção de recursos adicionais para que o homem sobreviva em sociedade; e 5) necessidade de obediência à lei para que todos dela se beneficiem, a partir da aplicação de penas.

⁵ Miguel Reale, em suas *Lições Preliminares de Direito* (Ed. Bushatsky, 1973), tece comentários sobre os fundamentos morais da lei, lembrando as lições de Jeremy Bentham, que afirma a existência de um "mínimo ético" em todo o sistema jurídico.

⁶ Johannes Messner (*Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Rialp, 1967); Jacques Leclercq (*Leçons de droit naturel*, Ed. Wesmael, Charlier, Namur, Belgique); Miguel Sancho Izquierdo e Javier Hervada (*Compendio de derecho natural*, Ed. Eunsa, 2 vols., 1980); Rafael Gomes Perez (*Represión y libertad*, Eunsa, 1978); René Cassin ("Human rights since 1945: an appraisal", *The great ideas today*, 1971, Ed. Britannica) e Francisco Puy (*Lecciones de derecho natural*, Ed. Porto, Santiago de Compostela, 1970).

Assim sendo, quando René Cassin preparou a minuta da declaração universal dos direitos humanos, jusnaturalista convicto que era, outra coisa não fez que revelar que tais direitos deveriam ser reconhecidos pelo Estado, não por especial favor, mas porque o povo que o constitui já com eles nasce. O direito à vida, por exemplo, é direito que não pertence ao Estado criar, mas diz respeito e é inerente ao próprio indivíduo, não estando entre aqueles da alçada produtora dos governos⁷.

Tais direitos fundamentais, se respeitados por qualquer ordem jurídica, permitem que o conteúdo ético, negado pelos formalistas, assegure o pleno exercício democrático.

Outras normas existem, entretanto, que compete ao Estado criar, como, por exemplo, a da forma ideal de governo ou de repressão ao poder, posto que tais normas referem-se à exteriorização de uma entidade gerada pelo próprio homem e que é fruto de sua engenhosidade, inteligência e trabalho⁸.

O choque entre as duas correntes, após a Segunda Guerra Mundial, tem pendido para a dos jusnaturalistas, muito embora concepções intermediárias se coloquem, tais como a do "mínimo ético" do clássico e já citado Jeremy Bentham⁹, ou a da concepção tridimensional do Direito¹⁰, com neutralidade no aspecto valorativo, que se opõe à concepção tripartida de conteúdo unitário de Messner, em que fato, valor e norma se unem, visto que para ele a função axiológica é função orientada para um ideal de justiça e captação das leis naturais que regem a vida social.

Para efeitos do presente estudo, encomendado para reflexão conjunta de um grupo de brasileiros e constituintes e ofertado à luz pela Academia Internacional de Direito Econômico e Economia, assim como pela Editora Forense, o importante é reconhecer a existência de conflito entre uma corrente materialista do Direito, em que os meios justificam os fins e em que a força objetiva a garantia da ordem; e uma concepção naturalista, em que a ordem social tem que ser, necessariamente, justa, sendo a densidade ética

⁷ "Não é porque as características físicas do homem mudaram pouco desde o começo dos tempos verificáveis que a lista de seus direitos fundamentais e liberdades foi idealizada para ser fixada permanentemente, mas em função da crença de que tais direitos e liberdades lhe são naturais e inatos" (René Cassin, "Human rights since 1945: an appraisal", *The great ideas*, 1971, Ed. Britannica, p. 5).

⁸ No Curso Internacional de Direito Natural, patrocinado pelo Centro de Estudos de Extensão Universitária e pela Faculdade de Direito de Osasco (set./1983), o professor da Universidade de Navarra, Pedro Juan Viladrich, realçou, com especial precisão, os limites das normas essenciais e daquelas periféricas.

⁹ *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*, Ed. Abril, 1974, S. Paulo.

¹⁰ Miguel Reale, *Filosofia do direito*, Ed. Saraiva, 1957, 2 vols.

a única razão de ser do Direito, que se exterioriza, fundamentalmente, a partir de seu estatuto maior que é a Constituição¹¹.

Qualquer que seja a forma com que um texto constitucional ganhe vida, aspecto meramente formal, o que mais importa no seu discurso é o tipo de concepção jurídica que hospeda, o qual revela, por decorrência, a concepção política, econômica e social de um povo ou dos que se dizem titulados a representá-lo.

Por esta razão, embora relevante o debate sobre a formação de um Poder Constituinte, se derivado (Casa Legislativa Pré-Constituída com forças também constituintes) ou originário (Casa Legislativa constituída especialmente para tais funções), ou ainda outorgado por um poder legítimo ou ilegítimo, a origem do texto, que revela os aspectos formais de sua concepção, é menor importante que o conteúdo de suas normas¹².

Muito embora desejável a legitimidade do Poder Constituinte, nem sempre o poder legítimo oferta o melhor modelo e nem sempre o ilegítimo o pior. A própria história brasileira demonstrou que a legítima Constituição de 1946 carecia de suficiências, não obstante tenha sido a mais autêntica, e a de 1824, nascida após a violência imperial contra a Assembleia, não se constituiu em amontoado de sandices, tendo sido inclusive o mais duradouro texto constitucional que o Brasil já conheceu¹³.

¹¹ Carlos Cossio (*Teoría egológica del derecho*, Ed. Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1964) não desconhece, na formulação de uma teoria conciliatória, o grande choque entre as duas concepções da organização social pelo Direito.

¹² A *Revista do Advogado*, n. 15, ano IV, out./dez. 1983, às p. 59-74, reproduz mesa de debate da qual participaram Paulo Bonavides, Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra da Silva Martins, João Roberto Piza Fontes e Luiz Antonio Sampaio Gouveia e em que o aspecto formal da composição do Poder Constituinte revelou-se de menor densidade que o aspecto material do conteúdo do texto constitucional (Ciclo de Debates Constitucionais/84).

¹³ Barão Homem de Mello assim se refere à Constituição de 1824:

"Nesta grande crise do nosso passado, há para o historiador um desenlace consolador.

A força não venceu o direito.

Consumada a violência contra os mártires da Pátria, o triunfo ficou à causa da liberdade constitucional.

Após a vaga inquietação que acompanha sempre todos os atos de força material, o Imperador inclinou-se perante a soberania nacional; e o dia 23 de março veio realizar os votos da Constituinte.

Na carreira política do fundador do Império, há mais de um título legítimo de glória, que o recomenda à prosperidade e à gratidão dos brasileiros.

O ano de 1822 honra a sua memória.

O ato violento da dissolução da Constituinte foi um gravíssimo erro político, filho da mais imprudente precipitação, que repercutiu dolorosamente em todo o seu reinado.

As prisões e o degredo, as devassas, a comoção da Bahia, o sangue derramado em Pernambuco e no Ceará em 1824, a consternação geral que assaltou a Nação em presença da ditadura imperial podiam ter sido poupados à nossa história.

Nunca mais se atou o laço rompido da confiança nacional.

É que, por ser a Constituição o documento jurídico maior de uma nação, deve estalajar complexo de princípios gerais que o povo desconhece, poucos sendo os verdadeiros especialistas capazes de definir os limites pertinentes às normas supremas e às demais que são delas decorrentes.

A própria democracia não é condição de garantia absoluta da excelência dos textos nascidos de seu exercício por determinado contingente humano.

Merece especial reflexão a colocação de Aristóteles, que, em sua profunda sabedoria, dividia as formas de Governo em seis, a saber: monarquia, aristocracia e *politia* (boas) e timocracia, plutocracia e democracia (más), sendo que as boas eram aquelas formas de Governo dirigidas por um homem só, por uma elite ou pelo povo e as más surgiam com a mesma formação, só que aqueles que controlavam o poder – ou recebiam os mandatos populares – ou não eram bons ou as instituições não permitiam que os bons assumissem o poder¹⁴.

Como se percebe, a própria palavra "democracia", governo do povo, já foi no passado vista como forma ruim, sendo que a *politia*, governo do povo, através de instituições justas, a forma boa.

Para efeitos desta introdução, mister se faz, todavia, deixar claro que:

a) Constituição é a lei maior de um país da qual todas as outras dependem¹⁵;

As violências dos governos produzem nos ânimos a apatia do terror, lançam nos espíritos suspeitas sombrias, que só dissipam com a sua queda.

7 de abril é o resultado de 12 de novembro.

Nesse dia, na hora suprema do infortúnio, Pedro I está abraçado com José Bonifácio. Era a reconciliação, pública e solene, com o seu glorioso passado de 1822.

A geração da independência estava reabilitada.

Há na história lugar para todos os grandes homens, sem caluniar a ninguém. A glória não é inimiga da verdade.

É tempo que o sol da posteridade desponte para esses manes sacrossantos da Pátria, que, há quase meio século, aguardam sob a campá a tardia justiça de seus ingratos netos". (*A Constituição de 1824*, Ed. PrND e Fundação Projeto Rondon, coordenação Walter Costa Porto, estudo intitulado "A Constituinte de 1823", p. 13-14).

¹⁴ Em *Ética de Nicômaco*, Aristóteles escreve: "Delas a melhor é o reino (monarquia) e a pior a timocracia (1.160a)". "Mas a democracia é o desvio menos ruim: com efeito, pouco se afasta do Governo correspondente (*politia*) (1.160b)". Aristóteles, pela excelência das formas, assim as graduava: 1) monarquia, 2) aristocracia, 3) *politia*, 4) democracia, 5) plutocracia e 6) timocracia.

¹⁵ Aristóteles, em *Política*, já se utilizava da expressão Constituição (*politéia* em grego) para falar da lei suprema, embora apenas produtora de mecanismos de exercício e controle do poder, "a Constituição é a estrutura que dá ordem à cidade, determinando o funcionamento de todos os cargos públicos e sobretudo da autoridade soberana" (1.278b). A realidade política helênica sempre centrou-se nas Cidades-Estados,

- b) objetiva gerar uma "ordem social justa"¹⁶;
- c) o aspecto formal de sua elaboração é menos relevante que o conteúdo normativo que exterioriza;
- d) o perfil político, social, econômico e jurídico de um povo organizado, sob a forma de Estado, na lei suprema tem o seu desenho.

razão pela qual as palavras vinculadas a seu governo são sucedidas de *polis* (cidade), assim como *politia*, política, politéia.

¹⁶ "En conclusión y teniendo en cuenta, tanto la etimología como el uso primitivo, de las palabras *ius* y *directum*, podemos establecer la definición nominal del derecho como: el orden social justo" (*Compendio del derecho natural*, Izquierdo e Hervada, Eunsa, 1980, vol. I, p. 27).

II

O CONTEÚDO DE UMA CONSTITUIÇÃO

Os tratadistas referem-se a duas formas clássicas de Constituição, ou seja, às sintéticas e às analíticas¹.

As primeiras cuidam da enunciação de princípios, remetendo ao legislador ordinário ou complementar a veiculação das leis que devem ser obedecidas. Tais Constituições não descem à particularização dos princípios.

As segundas são textos que procuram dar perfil amplo do que deveria representar ou do que representa o pensamento do povo, seja no concernente ao modelo político, ao desenho social ou ao projeto econômico, que pretenda perpetuar.

O primeiro tipo de Constituição é também chamado de modelo neutro ou natural e o segundo de modelo ideológico.

É a Constituição americana com seus sete artigos, com uma declaração de direitos em outros 10 e mais 16 emendas, em 200 anos, o típico exemplo da primeira. A Constituição mexicana de 1917, a de Weimar de 1919 e a Republicana espanhola de 1931 são aquelas que mais se aproximam do segundo².

As Constituições sintéticas tendem a ser mais duradouras. A experiência humana demonstra que as ideologias passam e os modelos que as incorporam envelhecem com o envelhecimento das ideologias.

As ideologias são criações do pensamento humano. Duram mais ou menos na proporção de sua maior ou menor aproximação da natureza das coisas³.

¹ Celso Ribeiro Bastos, em seu *Curso de Direito Constitucional* (Ed. Saraiva, 7. ed.), acrescenta diversas outras formas de classificação, como flexíveis e rígidas ou formais e materiais.

² P. Lucas Verdu divide os modelos de Constituição em: 1) Constituições decimônicas (liberalismo amplo até 1918); 2) Constituições socializantes (até o fim da Segunda Guerra Mundial e dos países socialistas); 3) Constituições social-liberais (dos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial) (*Enciclopédia RIALP*, p. 332, vol. 6).

³ Arnold Toynbee, ao formular sua histórica teoria de que o Ocidente cria as ideologias que o Oriente aplica e lança contra o Ocidente, demonstra que a Rússia Czarista do século XIX tinha os mesmos preconceitos contra a Europa ocidental que a Rússia marxista do século XX, independente da ideologia que a dominava antes e daquela que a domina hoje (*Estudos da história*, Universidade de Brasília, Ed. Martins Fontes).

As Constituições, que procuram perenizá-las, são estáticas no tempo e dificultam o livre fluir da história posto que obstaculizam a evolução do pensamento e da Ciência Política.

Ao contrário, as Constituições sintéticas costumam ofertar as linhas gerais de convivência entre governantes e governados, deixando a estes que escolham o seu destino conforme a realidade temporal e espacial. Estão sempre adaptadas à evolução, visto que não bloqueiam a natural tendência do homem na busca de uma ordem social cada vez mais justa.

A vivência social flui, com mais desenvoltura, nos textos sintéticos que nos textos complicados, sobre serem tais dicções de mais fácil apreensão pelo povo e de natural ensinamento nas escolas. Os textos que programatizam tudo oferecem poucas possibilidades de cumprimento daqueles ideais neles albergados⁴.

Aliás, os princípios programáticos, quais sejam aqueles ideais pretendidos, mas não realizados, têm se constituído no principal ponto de frustração das Constituições analíticas, visto que os princípios desejados e não atingidos, por não se realizarem, ofendam menos autoridade à obediência da lei.

A obediência é, por outro lado, mais fácil nas Constituições sintéticas que nas analíticas, até porque conhecidas aquelas pelo povo e não estas.

De qualquer forma, as Constituições, analíticas e sintéticas, possuem pelo menos duas grandes ordens de princípios, a saber: 1) aqueles que ordenam o Estado e criam os mecanismos de exercício do poder; e 2) aqueles que garantem os direitos e salvaguardas individuais⁵.

À evidência, porque o Estado é meio de realização da coletividade e do indivíduo, os direitos e garantias individuais são os aspectos de maior relevância em qualquer texto constitucional, posto que a lei máxima não é um estatuto de garantia de privilégios dos governantes, mas de garantia dos direitos dos governados e dos mecanismos que lhes possibilitem controlar os governantes.

⁴ A Constituição Americana de 200 anos tem o seguinte inróito: "We the people of the United States in order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution of the United States of America".

⁵ "A justiça é o fim de todo o governo e de toda a sociedade civil: tal tem sido em todas as épocas o alvo dos esforços de todas as nações" (*O federalista*, Capítulo LI, escrito por A. Hamilton com J. Madison, Ed. UnB).

A verdadeira democracia apenas existe na medida em que o Estado se autocontrole e os cidadãos controlem o Estado, visto que os governados, nos textos constitucionais democráticos, são os únicos destinatários das normas jurídico-sociais⁶.

Poderá uma Constituição, se autêntica, cuidar de outros aspectos que não aqueles das grandes vertentes, partindo para a pormenorização, em nível constitucional, de normas que deveriam surgir na esfera infraconstitucional. Tais Constituições que pretendem regular, por exemplo, número de horas do trabalho semanal, imunidade para mordomias oficiais, planejamento familiar (este aspecto nem deveria ser tratado em lei, pois violenta o direito do ser humano de criar a vida), formas de dissolução da sociedade conjugal, sobre correrem o risco de rápido envelhecimento, tornam-se muitas vezes um complexo de normas conflitantes e casuísticas.

A melhor solução para o equilíbrio entre os modelos sintéticos de leis magnas, que consideramos ideais, e os analíticos, condenados à rápida decrepitude, é permitir o texto constitucional que aqueles princípios conjunturais ou ideológicos possam ser veiculados por lei complementar, processo legislativo mais qualificado que o ordinário e cujo nível hierárquico permite que suas normas gerais prevaleçam sobre legislação subcomplementar.

A adoção de um modelo sintético, mais duradouro, e a permissão de legislação complementar, explicitadora dos desideratos constitucionais, terminam por atender simultaneamente à perenidade que se deseja à Carta Suprema de um país, assim como às adaptações temporais e conjunturais das ideologias ou vocações próprias de um determinado estágio, sempre exteriorizadas por aquele veículo intermediário⁷.

Sendo o Estado a forma juridicizada de organização social, sediado, pois, em determinado espaço geográfico e com povo a constituí-lo, tenderá a ter instituições mais estáveis na medida em que adote o modelo sintético, supra-ideológico, e permita, pelo veículo da legislação complementar, o fluir natural das aspirações populares ou do Governo que as represente, conforme o período histórico a que pertinam.

⁶ "It is not our military might or our higher standard of living that has most distinguished us from our adversaries. It is our belief that the state is the servant of the citizen and not his master" (Presidente Kennedy, 1962, "Politics and dissent", *The great ideas today*, Theodore C. Sorensen).

⁷ Estudo de relevância sobre a importância da lei complementar no direito brasileiro, especialmente no direito tributário, foi escrito por José Souto Maior Borges, de leitura obrigatória para tantos quantos necessitem legislar sobre o direito futuro e interpretar o direito presente e anterior (*Lei complementar tributária*, Ed. Revista dos Tribunais).

III

O PODER

O estudo do "poder" tem demonstrado que ele está na natureza de todas as formas de vida. A Botânica não o desconhece quando examina determinadas plantas que afastam outras das áreas em que são lançadas suas sementes. A Zoologia reconhece-o entre os insetos, peixes e mamíferos. As próprias espécies que vivem em grupo, como as abelhas, formigas, lobos, elefantes, leões, galinhas, macacos, têm sua hierarquia de poder e obedecem a uma estrutura própria de vida comunitária¹.

Os seres que preferem a existência solitária não constituem a regra, desde que a vida surgiu sobre a terra. Nem hoje é tão tranquila a concepção evolucionista de Darwin no que concerne ao aparecimento das espécies mais desenvolvidas e do próprio homem², como os estudos processados na década de 1980, nas universidades americanas, têm demonstrado³.

A característica fundamental, no exercício do poder pelo homem, é que sua razão oferta variações de conduta que outras espécies desconhecem, visto que estas reproduzem, há milhões e milhões de anos, as mesmas formas estilizadas na composição grupal e na liderança dos chefes.

Nem por isto, as alternativas comportamentais escondem sua característica dominante, qual seja, a de que a natureza humana no poder não é confiável⁴.

¹ Klaus Thews, no livro *Etologia – a Conduta Animal, um Modelo para o Homem* (Ed. Círculo do Livro, São Paulo), mostrou como os lobos e os macacos conhecem as artimanhas do exercício do poder, sempre obtido pela força e sempre respeitado na alcateia ou no grupo. As abelhas, por outro lado, encontram formas sutis de rebelião, em certos momentos, contra a rainha, deixando de alimentá-la convenientemente, o que obriga, na maior parte das vezes, a separação da colmeia, com o grupo dissidente seguindo uma nova rainha e se distanciando do grupo fiel.

² Allan Wilson, bioquímico neozelandês, diretor de laboratório da Universidade da Califórnia, em Berkeley, baseado na teoria do "relógio molecular", admite que toda a humanidade descende de uma única mulher, que, há 200.000 anos, teria dado à luz duas meninas que sobreviveram ("A humanidade descende de uma Eva africana", *L'Express*, apud *O Estado de S. Paulo*, 8.2.87).

³ Steven M. Stanley, em "Evolution of Life: Evidence for a New Pattern" (*The great ideas of today*, 1983, Britannica Great Books), e Robert Shapiro, em "Probing the Origin of Life" (*Science and the future*, 1984, Britannica), contestaram a teoria darwiniana.

⁴ Nelson Saldanha entende que Montesquieu, mais do que criar a separação de poderes, pretendeu enfraquecer o poder absoluto, em face da natureza pouco confiável do homem: "Charles Eisenman

Os 6.000 anos de história narrada demonstram a fragilidade dessa natureza sempre que o poder é assumido sem controle, assim como a infundável lista de lutas fraticidas e entre elites para a assunção dos governos nos diversos espaços geográficos e nos diversos períodos permite verificar que o homem visualiza o poder como forma de realização pessoal, sendo decorrente – e nem sempre essencial – que seu exercício beneficie, também, o povo que governa⁵.

A China, a Índia, todo o Oriente próximo, com elamitas, assírios, sírios, hititas, babilônicos, mitanitas, lídios, frígios, hurraritas, egípcios, a Europa com cretenses, dórios, jônios, aqueus e outros povos, demonstram que a evolução humana, se intensa nos demais campos do conhecimento, foi muito pequena no concernente ao da Ciência Política.

É bem verdade que a Filosofia, de um lado, e o Direito, de outro, passaram a exercer forte pressão sobre os detentores do poder, evolução que cresceu a par do crescimento das elites dominantes e da cultura dos povos mais desenvolvidos.

Confúcio, por exemplo, a fim de combater o despotismo dos governantes, entendeu que a criação de uma classe intelectual, mais amante do saber que das riquezas, terminaria por tornar o exercício do poder racional e destinado ao bem do povo, sobre representar sólido suporte aos senhores reinantes. Foi, de rigor, o pai da burocracia. A experiência chinesa, todavia, demonstrou que a maior cultura no poder não representa maiores ideais e que o vício inerente à corrupção está na própria natureza decaída do homem. A classe que criou foi mais corrupta e menos eficiente, gerando o período classicamente conhecido como dos "Reinos combatentes"⁶.

(citado por Djacir Menezes) chegou a observar que não existiu em Montesquieu uma explícita formulação da separação de poderes, observação que considero exagerada: o que não houve foi uma ênfase total sobre a "separação", o que já tem sido bastante debatido (eu mesmo não me lembro de ter encontrado a palavra separação nos textos citados). A preocupação de Montesquieu, porém – com ou sem univocidade de vocabulário –, foi a de evitar a concentração, impossibilitadora de qualquer pretensão liberal, e foi também a de, isso ou além disso, condicionar o equilíbrio (ou o concerto) entre os poderes" (Nelson Saldanha, *O Poder Legislativo*, p. 14, Ed. Fundação Milton Campos e Fundação Petrônio Portella, 1981).

⁵ Norberto Bobbio, em seu livro *Teoria das Formas de Governo* (Ed. UnB), analisa – dos pré-socráticos até Marx – as diversas teorias sobre o exercício do poder, concluindo que aquelas que partiam do princípio da inconfiabilidade da natureza humana e a necessidade de controlá-la pela lei foram as que mais se adequaram à realidade.

⁶ Arnold Toynbee, com o desencanto que demonstra em suas últimas obras sobre o ser humano, chegou a considerar a teoria de governo do grande filósofo chinês como geradora de maiores problemas que soluções, posto que a classe intelectual no poder, pelo próprio conhecimento maior das ciências que possui, termina por criar formas mais inteligentes de corrupção que as dos despreparados reis (*A humanidade e a mãe terra*, Ed. Zahar, 3. ed.).

Shulgi (2094-2036 a. C.), que foi o primeiro codificador conhecido e cujo sistema jurídico serviu de base a Hamurábi (1792-1750 a. C.) para preparação de seu famoso código, em verdade iniciou processo de regramento das relações de governantes e governados, mas não de autocontrole do poder, experiência que as leis de Manu e os códigos de Licurgo, Dracon e Sólon também não conformaram, nem as leis judaicas, nem aquelas que passaram a orientar todos os governos dos povos conhecidos⁷.

Os cinco grandes filósofos, que influenciaram o mundo, no dizer de Toynbee, num período de dois séculos em áreas geográficas distintas (Pitágoras, Confúcio, Isaías, Zaratustra e Buda) enfrentaram o problema sem equacioná-lo, transferindo a uma solução superior e transcendente os problemas não resolvidos no plano humano⁸.

Aristóteles – assim como Heródoto, Políbio⁹ e muitos outros filósofos e historiadores – enfrentou o problema do “poder”, buscando nas formas de governo a solução para a fraqueza natural do homem em seu exercício, tendo os romanos, graças à instrumentalização do Direito como mecanismo de conquista, de certa forma, reduzido os choques entre governantes e governados, mas não impedido as lutas intestinas de postulantes ao poder¹⁰.

Maquiavel, talvez, reconhecendo nas soluções formais tentativa maior de aperfeiçoar o exercício do poder que de ofertar conteúdo ético e apesar de ter escrito admirável obra sobre tal experiência (*As décadas de Tito Lívio*), em seu livro mais conhecido adota o cinismo como mestre, justificando o poder pelo poder e considerando bom governante o que nele se mantém e mau aquele que o perde¹¹.

O exemplo inglês, todavia, já à época florescia e foi baseado nele – e nas lições de Locke – que Montesquieu, que não se iludia com a natureza humana, conformou de forma exemplar a necessidade de o poder controlar o poder para que o poder absoluto não fosse negativo¹².

⁷ A Universidade de Navarra, pela Editora Eunsa, publicou *História Universal* em 13 volumes, preparada por sua equipe de Professores, em que demonstra que as teorias materialistas negam o livre-arbítrio ao ser humano, em função de seu determinismo histórico. Ao contrário, as teorias espiritualistas, porque acreditam na liberdade de ação, inclusive de negar a própria divindade, entendem que o homem tem a faculdade de decidir e escolher. A constatação termina por concluir que as teorias espiritualistas são sempre democráticas e as materialistas totalitárias, sobre facilitarem estas a corrupção do poder.

⁸ *A Humanidade e a Mãe Terra*, Ed. Zahar.

⁹ Políbio, *História*, Ed. UnB, 1985.

¹⁰ Norberto Bobbio, *Teoria das formas de governo*, Ed. UnB, 1976.

¹¹ *As décadas de Tito Lívio* (Ed. UnB) e *O príncipe* (Ed. Abril, 1973).

¹² Nabantino Ramos, em seu clássico *Sistema Brasileiro de Direito Econômico* (Ed. Resenha Tributária-IBDT), relembra a célebre frase de Lord Acton: “O poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente”.

Toda a teoria da separação de poderes reside neste diagnóstico desconsolado do filósofo francês, que pretendeu com a tripartição conseguir que os poderes, se autocontrolando, reduzissem a inata tendência do ser humano de com eles se identificar, passando a exercê-lo de forma abusiva em relação aos governados¹³.

Estado Moderno terminou consagrando as teses de Montesquieu mais do que as de Hegel, seu discípulo intelectual, mas que, por excesso de idealismo, colocava o ser humano em patamar de integridade que não pertine à sua natureza decaída ou, pelo menos, inconfiável¹⁴.

Qualquer Constituição deve, pois, de início, regular o exercício do poder, como forma de garantir a governantes e governados idênticos direitos e tornar ambos escravos da lei e não apenas estes.

Como, todavia, conseguir tal subordinação à lei?

¹³ Em cada Estado existem três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Pela primeira, o príncipe ou o magistrado edita as leis para um tempo determinado ou para sempre, e corrige ou revoga aquelas que já se acham feitas. Pela segunda, determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, evita as invasões. Pela terceira, pune os crimes ou julga as questões dos particulares. Chamar-se-á, a esta última, o poder de julgar e a outra, simplesmente, o poder executivo do Estado.

A liberdade política, em um cidadão, é essa tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua própria segurança; e, para que se possua essa liberdade, é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer o outro.

Quando em uma só pessoa, ou em um mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo se acha reunido ao poder executivo, não poderá existir a liberdade, porque se poderá temer, que o mesmo monarca ou o mesmo senado, criem leis tirânicas, para executá-las tiranicamente.

Não existirá também liberdade, quando o poder de julgar não se achar separado do poder legislativo e do executivo. Se o poder executivo estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos será arbitrário, porque o juiz será o legislador. E se estiver unido ao poder executivo, o juiz poderá ter a força de um opressor.

Tudo então pereceria, se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as questões dos particulares" (Capítulo VI – "Da Constituição da Inglaterra", in *Do espírito das leis*, de Montesquieu).

¹⁴ Hegel, filósofo que introduziu o idealismo e que objetivou criar uma visão cosmogônica do mundo (*A fenomenologia do espírito*, Ed. Abril), acreditava na natureza humana, razão pela qual seu sistema de controle do poder prescindia da mútua fiscalização. Marx adotou o idealismo hegeliano para um futuro distante e inacessível, mas ultrapassou Montesquieu na desconfiança do ser humano, presente, formulando teoria de confronto e violência para, eliminando-o, permitir a criação do tipo ideal do porvir.

IV

A SEPARAÇÃO DE PODERES: A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Uma Constituição democrática deve hospedar a clássica separação de poderes *autônomos e independentes*. Os regimes políticos de exceção conhecem, em tal separação, mas em tais regimes a hipertrofia do Poder Executivo ou inutiliza o Poder Legislativo ou o supre temporariamente, assim como reduz sensivelmente as funções do Poder Judiciante¹.

As democracias realmente existem nos países de Poder Legislativo forte. A hipertrofia do Executivo implica a hipotrofia do Legislativo, razão pela qual os Estados, em que tal fenômeno político ocorre, estão sempre à beira da exceção, vivendo democracia precária.

A representatividade legislativa deve permitir a adoção de regime parlamentar ou misto, mas nunca de regime presidencialista puro².

Em nenhum país do mundo o regime presidencialista puro foi bem-sucedido, descontinando, todas as nações que o adotaram, períodos pendulares, que vão da demo-

¹ Pontes de Miranda escreve: "Temos de distinguir o mundo jurídico e o mundo fático. No mundo jurídico, todos os poderes públicos são independentes e harmônicos: não se pode pensar em supremacia. No mundo do fático, sim: ou porque um se eleve, por baixarem os outros, ou porque todos se elevem e um se eleve mais do que os outros pode haver supremacia. A supremacia teórica do Poder Legislativo, no mundo jurídico, daria o parlamentarismo. A supremacia do Poder Executivo, no mundo jurídico, mesmo que se trate do chamado regime presidencialista, seria ditadura disfarçada, porém, na concepção do presidencialismo, adotaram-se medidas que evitassem, quanto possível, essa hipertrofia. No Brasil, a supremacia do Poder Legislativo, no mundo fático, seria benéfica à recuperação democrática do Brasil (que, aliás, foi admirável, e prova a vocação democrático-liberal do povo); mas essa supremacia só se adquire por atos seguidos, indubitáveis, de sabedoria e de coragem. Se o conseguíssemos, não precisaríamos do parlamentarismo; ou tê-lo-emos construído, à margem da Constituição de 1946, sem a ferir – como se deu no Império" (*O Poder Legislativo*, textos, coordenação de Walter Costa Porto, Ed. Fundação Petrônio Portella e Fundação Milton Campos, 1981, p. 125).

² Intenso debate sobre a matéria foi desenvolvido no Simpósio "Minas Gerais e a Constituinte" patrocinado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (abril/86). Nossa palestra e as intervenções do coordenador, Professor José Alfredo de Oliveira Baracho, dos debatedores Cantídio Dias de Freitas e Aloizio Gonzaga de Andrade Araújo e dos demais intervenientes foram coletaneadas em publicação do mesmo título e editadas pela Casa Legislativa Mineira, estando insertas nas p. 179 a 245.

cracia precária à ditadura e retornam à democracia precária, na falência permanente do sistema.

A América Latina, inclusive o Brasil, desde que imitou, incorretamente, o modelo americano que não é presidencialista, posto que lá o Parlamento constitui-se em poder mais forte que o Executivo, chegando até a derrubar presidentes, oferta típico exemplo do fracasso do presidencialismo, visto que os Executivos fortes atrofiaram os outros poderes e geram, permanentemente, regimes totalitários³.

Nas Casas Legislativas, portanto, encontra-se a verdadeira representatividade de uma Nação⁴.

Arend Lijphart, em seu estudo sobre as democracias estáveis do mundo de 1945 a 1984, encontrou apenas 21 países que não sofreram solução de continuidade no exercício democrático (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Itália, França, Israel, Alemanha, Suécia, Suíça, Noruega, Japão, Holanda, Bélgica, Finlândia, Áustria, Luxemburgo, Dinamarca, Nova Zelândia, Reino Unido e Islândia), sendo, pois, 20 parlamentaristas e um de sistema misto (americano). Não localizou, o renomado cientista, um país presidencialista puro⁵.

Na futura Constituição, portanto, deve-se escolher a melhor forma de o povo ser representado, razão pela qual entendemos que apenas se poderia obter tal desiderato através do Parlamentarismo puro (ideal) ou do sistema misto de governo (menos ruim que o Presidencialismo puro), para que o Poder Executivo fique subordinado ao Poder Legislativo, sem assumir suas funções, mas executando as linhas normativas outorgadas pelo Congresso.

³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona: "Ao contrário do presidencialismo, que é uma criação racional, o parlamentarismo é fruto de longa evolução histórica. Sua matriz foi a vida política britânica, no século XVIII.

A formação do parlamentarismo parte da monarquia limitada instaurada pela Revolução de 1688, *i.e.*, da divisão de poderes onde ao monarca se reservava a administração, a defesa e a política estrangeira, enquanto o Parlamento detinha a legislação e a tributação" (*Enciclopédia Saraiva de Direito*, vol. 57, p. 142).

⁴ Pinto Ferreira ensina: "O parlamentarismo significa estabilidade política, assinala Hermes Lima, e esta é sinônimo de normalidade política, de funcionamento correto das instituições, de senso militante de legalidade, da ausência de medidas de exceção, de ambiência propícia ao amadurecimento, por via democrática, dos princípios e valores consagrados em uma Constituição. Nenhum regime político-constitucional poderá ter continuidade e existência correta se as leis magnas não encontrarem o apoio, nem forem suplementadas pela opinião pública, pelos costumes, pela educação pública, pela disposição cívica do culto permanente da legalidade" (*Enciclopédia Saraiva de Direito*, vol. 57, p. 127).

⁵ *Democracies*, Ed. Yale University Press, 1984.

No Parlamentarismo puro, em se adotando o voto distrital, de um lado, assim como o direito de o poder moderador, do outro, dissolver a Casa Legislativa, o povo controlaria o Congresso que elegeisse, o Congresso controlaria o Gabinete que escolhesse e o poder moderador (no Brasil seria o Presidente) controlaria o Congresso, na medida em que este não poderia exercer, sem limites, seu direito de constituir e desconstituir Gabinetes, posto que, se o fizesse inúmeras vezes, o Presidente da República poderia dissolvê-lo.

Desta forma, não só o eleitor, pelo voto distrital, conheceria seu representante, podendo cobrar-lhe atuação parlamentar adequada ou não reelegê-la, se não cumprisse as promessas eleitorais, como o Presidente da República, se um Congresso não ofertasse estabilidade suficiente aos Gabinetes, derrubando-os sucessivamente, poderia consultar novamente o povo para perguntar-lhe se aquele Parlamento continuava a merecer sua confiança, já que os Gabinetes que constituíra terminavam por não merecer a confiança do Congresso⁶.

Por esta razão, se diz, com propriedade, que o Parlamentarismo é o "governo da responsabilidade a prazo incerto", posto que este só se manterá se responsável, e o Presidencialismo é o "governo da irresponsabilidade a prazo certo", em face de que, uma vez eleito, o Presidente da República deve permanecer no poder, mesmo que incapaz, até o fim do mandato ou ser derrubado, por meio de golpe ou revolução.

O Presidencialismo, por confundir na figura do presidente a chefia do Estado e do Governo, não possui alternativas institucionais para as crises políticas, enquanto o Parlamentarismo tem mecanismos constitucionais para equacionar tais crises, sem rupturas da ordem e da lei.

Se de todo impossível a adoção do parlamentarismo puro, para que a democracia se estabilize no país, necessário se faz o fortalecimento do Legislativo, a adoção do voto distrital e o controle permanente pelo Congresso dos atos do Executivo, podendo inclusive interferir na indicação de Ministros (aprovação de seus nomes pelo Senado) e reduzir a delegação de funções legislativas ao Presidente, para que não se transforme este no verdadeiro criador das leis, que hoje é⁷.

Só haverá democracia estável se a representatividade popular for concentrada nas Casas Legislativas e se as obrigações hoje pertinentes ao Poder Executivo forem

⁶ Celso Ribeiro Bastos, no VII Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, em sua palestra pronunciada no dia 27.11.1986, em Maceió, realçou a superioridade do sistema parlamentarista sobre o presidencialista à luz dos aspectos no texto mencionados.

⁷ No livro *O Poder*, analisamos o problema no capítulo intitulado "O poder representativo" (p. 41-45, Ed. Saraiva, 1984).

consideravelmente reduzidas. A redução de seus poderes implicaria redução na força da tecnocracia, hoje a verdadeira origem de todos os descompassos nacionais⁸.

Acresce-se o fato de que nas democracias consensuais, como é o caso do Brasil, em que o pluripartidarismo é a nota dominante, diferentemente da Inglaterra ou Estados Unidos, em que o modelo majoritário é a regra (bipartidarismo), a representatividade dos segmentos nacionais, mesmo os minoritários, só poderá ocorrer através de um Legislativo fortalecido, onde, fatalmente, desemboquem as aspirações populares, de forma mais sensível e aferível, do que nos gabinetes fechados dos tecnocratas⁹.

Em uma nova Constituição, a sorte da democracia estará vinculada ao fortalecimento do Poder Legislativo e enfraquecimento do Poder Executivo. Caso contrário, a futura lei maior terá o mesmo destino das demais Constituições presidencialistas, ou seja, vida curta.

⁸ Alvin Tofler denomina a classe dos burocratas de "cesta de integradores". Em seu livro *A Terceira Onda*, mostra que os integradores geram sempre novos integradores; que, a título de tudo controlarem, se multiplicam e inviabilizam o desenvolvimento natural dos países, em sua conformação política, econômica e social.

⁹ Arend Lijphart, no livro *Democracies*, apesar de reconhecer menor duração nos gabinetes das democracias consensuais, pela multiplicação partidária, conclui que nestas há maior participação popular e mais acentuada vivência democrática que no modelo de Westminster (democracia majoritária).

V

A SEPARAÇÃO DE PODERES: O PODER EXECUTIVO

Se o sistema adotado for o parlamentarista, o Governo será formado pelo Parlamento, e o Presidente da República – já que o Brasil não voltará ao sistema das Monarquias Constitucionais –, será o chefe do Estado e o Poder Moderador¹.

A Constituição de mais longa vida que o Brasil já teve, reconhecia na figura do Imperador o Poder Moderador e, embora o parlamentarismo tenha sido introduzido depois – e ofertou o mais largo período de estabilidade –, sua figura pairava acima dos conflitos naturais entre as correntes políticas e as ambições pessoais².

Se não, continuará cabendo ao Presidente da República a chefia da Nação e do Governo.

Só haverá democracia se o Presidente da República tiver reduzido suas funções. Não deveria poder legislar, sobretudo, por decretos-leis na extensão que o faz hoje, reduzindo o Parlamento a simples Casa de tertúlias acadêmicas. Nem poderia bloquear o acesso ao Supremo Tribunal Federal das petições que arguam inconstitucionalidade das leis ou decretos-leis federais, através de seu advogado maior, que é o Procurador-Geral da República³.

¹ As monarquias constitucionais dominam hoje, como mostra Lijphart, os países de democracia mais estável (Inglaterra, Suécia, Noruega, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Japão), a que se acrescenta a Espanha.

² Pelo art. 98 da Constituição Imperial de 1824, o Imperador era chefe do Poder Moderador e, pelo art. 102, do Poder Executivo, antes da introdução do parlamentarismo, ambos assim redigidos:

"Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos".

"Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus ministros de Estado".

³ Atualmente, com base no art. 55 da EC nº 1/69, o Presidente, a título de tudo considerar como de segurança nacional, prescinde do Congresso Nacional para impor legislação ao povo. Não percebe o supremo mandatário da Nação que o conceito de "segurança nacional" tem seu perfil jurídico já definido pelo Supremo Tribunal Federal, que é menos abrangente que o defendido pela Escola Superior de Guerra. Já escrevemos sobre a matéria que:

"Um terceiro aspecto diz respeito ao conceito de segurança nacional, que só pode ser aquele, menos amplo, albergado por decisão pretoriana e assim expresso por seu relator, Ministro Aliomar Baleeiro

O Presidente da República não poderá ser, por outro lado, como hoje é, simultaneamente Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, uma espécie de monarca absoluto em versão alcandorada.

Para isto, haveria necessidade de qualificação e quantificação de suas funções, ofertando-se o direito ao Congresso Nacional de ouvi-lo, se a maioria absoluta assim o desejasse, ressalvados aqueles assuntos que considerasse o Parlamento de interesse nacional.

O orçamento federal deveria ser submetido por inteiro (fiscal, monetário e das estatais) ao Congresso e, durante o exercício fiscal, não poderia, salvo em casos excepcionais também descritos no texto maior (guerra, calamidade pública, por exemplo), modificá-los ou ultrapassá-los, sob pena de responsabilização pessoal⁴.

O Poder Executivo deveria ser, como o é nas democracias parlamentares civilizadas, órgão de execução das deliberações congressuais e nunca, como no Brasil, o senhor da vida e da morte de tudo o que diz respeito à nacionalidade⁵.

(DOU de 28.6.1968, p. 2.460, RE 62.731): 'O conceito de segurança nacional não é indefinido e vago e nem aberto ao discricionarismo do Presidente ou do Congresso. Segurança Nacional envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do país, das instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial, próximo ou sensato', e não o de amplitude infinita, consagrado pela Escola Superior de Guerra, o qual está assim descrito:

'O grau relativo de garantia, que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito de antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais' (*Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 21, p. 79).

Pelas referidas exposições, percebe-se, à saciedade, que a conformação conceitual da lei maior terá que ser, necessariamente, jurídica, como preceitua Aliomar Baleeiro e não política, como enuncia a Escola Superior de Guerra" (*Curso de direito empresarial*, Módulo Direito Econômico, Ed. IASP/CEJUP, vol. I, p. 18-19).

⁴ A atual Constituição consagra a responsabilidade objetiva da União, em seu art. 107, com o seguinte discurso:

"Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo".

⁵ Pode o Presidente da República legislar por decretos-leis e leis delegadas, arts. 52 e 55 da EC nº 1/69, assim redigidos:

"Art. 52. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas".

"Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I – segurança nacional; II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e III – criação de cargos públicos e fixação

As finalidades essenciais do Estado são: ofertar segurança pública, defesa externa, administração de justiça e propiciar recursos para melhoria do sistema educacional, de previdência, assistência social e saúde. A estas finalidades deveria se ater o Presidente da República, seguindo estritamente o ordenamento jurídico estabelecido pelo Poder Legislativo.

O princípio, portanto, que deveria dominar a futura lei maior seria o de que só o que a Constituição permitisse ao Poder Executivo executar, estaria em sua competência e nada mais, cabendo ao Poder Legislativo, salvo mínimas exceções, as outorgas legislativas ordinárias a serem executadas pelo Presidente.

Sem sensíveis restrições aos poderes absolutos que detém o Presidente da República na atualidade, impossível será o retorno à democracia estável, como os fatos da atualidade estão a demonstrar.

de vencimentos"; e impedir que o STF conheça de arguições de inconstitucionalidades pelo art. 119, letra I, assim redigido:

"Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal: I – processar e julgar originalmente: [...] f) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual; [...]".

VI

A SEPARAÇÃO DE PODERES: O PODER JUDICIÁRIO

É o Poder Judiciário o mais relevante poder do país, visto que é o único capaz de julgar os demais.

Não formula a lei, mas a faz cumprir, sempre que violada e provocado.

No Brasil, o Poder Judiciário está restrito à função linear da administração de justiça. Embora relevante a função, é insuficiente. Sobre ter poucos recursos, não obstante a excelência dos homens que o compõem, só pode exigir o cumprimento das leis quando provocado e raramente é provocado no tempo devido, em face dos mecanismos constitucionais da atualidade, que obstaculizam seu célere pronunciamento sobre os grandes desvios legislativos e as inconstitucionalidades perpetradas pelo Poder Executivo¹.

Uma Nação apenas será forte se tiver um Poder Judiciário forte.

Nos Estados Unidos e na Inglaterra, em que o direito surgiu do povo e em que a *common law* ainda hoje exerce preponderante papel na conformação da norma, o Poder Judiciário esculpe o perfil do direito aplicado à realidade de forma admirável, se comparado com o dos países de tradição romana, em sua concepção judiciária².

Hart, inclusive, admite que a perfeição legislativa é impossível, visto que nenhuma lei é capaz de regular todas as hipóteses, cabendo ao Poder Judiciário sua adequação à realidade ao produzir a integração normativa. O próprio Kelsen, formalista incansável e

¹ A criação do IOF (Decreto-Lei nº 1.783/80) sobre operações cambiais em 1980, com exigência no próprio exercício da promulgação legislativa, e do FINSOCIAL em 1982 (Decreto-Lei nº 1.940/82) em idênticas circunstâncias, levou o Supremo Tribunal Federal a considerar, anos depois, inconstitucionais ambas as exigências para aqueles exercícios. À falta de mecanismos de proteção dos cidadãos, poucos foram os que discutiram a ilegal imposição e o Governo Federal, protegido por seu advogado maior (Procurador-Geral da República), exigiu e obteve tributo ilegalmente criado e imoralmente exigido.

² A instabilidade do direito brasileiro decorre, como mostrou Cezar Saldanha em *A Crise da Democracia Brasileira* (Ed. Forense.), não ter sido sempre outorgada do governo para o povo e não ter nascido do povo para o governo. No mesmo sentido, escrevemos "Reflexões sobre o constitucionalismo brasileiro" (*Revista de Direito Constitucional* n. 4, p. 318-326).

propugnador de um campo próprio e incontaminado para a Ciência do Direito, rendeu-se à função integrativa da jurisprudência em seu mais clássico livro³.

Por esta razão propugnamos que o Poder Judiciário seja constituído a partir de tríplice função judicante.

Manter-se-ia a atual, qual seja, a da administração da justiça, em duplo grau de jurisdição. A justiça só poderia ser realizada em duplo grau. Os recursos ao Supremo Tribunal Federal apenas seriam admitidos para a uniformização do Direito, sem preocupação de distribuição de Justiça.

Paralelamente, haveria um ramo do Poder Judiciário dedicado aos temas Constitucionais, vale dizer, qualquer cidadão ou instituição poderia provocar o Poder Judiciário, por suas cortes constitucionais, para impugnar atos atentatórios à ordem jurídica e praticados pelos poderes e autoridades constituídas⁴.

Tais cortes poderiam estar divididas em cortes de derivação para exame de violações por parte de poderes estaduais e municipais ou cortes federais, dedicadas ao exame das violações por parte das autoridades federais.

A escolha de seus membros seria sempre por indicação, em lista tríplice, do Poder Judiciário, com escolha de um nome da relação pelo Poder Executivo e aprovação pelo Senado do nome escolhido – processo indicado hoje, aliás, para a composição dos tribunais superiores regionais, embora sem aprovação legislativa –, quando não por juizes de carreira promovíveis por antiguidade ou merecimento. Nos Estados caberia à Assembleia Legislativa a aceitação do nome.

As cortes constitucionais, portanto, permitiriam que celeremente pudesse o Poder Judiciário reagir às violações da ordem jurídica praticadas pelo governo, estancando processo nocivo à nacionalidade e não permitindo que as infringências oficiais retirassem a autoridade da lei, fundamento do Estado de Direito.

Embora ainda de pouca tradição, a Itália e a Alemanha já adotaram o salutar esquema judicante.

Tais cortes apenas cuidariam de representações arguindo inconstitucionalidades, afastando o Procurador-Geral da República de tais funções que, de rigor, na atualidade não exerce⁵.

³ *The Concept of Law*, Ed. Clarendon, 1961; e *Teoria Pura do Direito*, Ed. Armênio Amádio, 4. ed., Coimbra.

⁴ José Luiz de Anhaia Mello, em seu livro *Da Separação dos Poderes à Guarda da Constituição* (Ed. Revista dos Tribunais, 1986), hospeda idêntica solução.

⁵ Obtivemos, quando patrocinando em nome da OAB, arguição de inconstitucionalidade do decreto que elevou as custas judiciais estaduais, cobradas como preço público, pois entendíamos, no que

Por outro lado o Procurador-Geral da República seria uma vez escolhido não demissível até o fim do governo salvo por falta grave.

Por fim, transformar-se-iam os Tribunais de Contas de órgãos de assessoria do Poder Legislativo para órgãos do Poder Judiciário, com o direito de executar as suas decisões. Tornar-se-iam, portanto, os Tribunais de Contas verdadeiro poder responsabilizador dos atos do Poder Executivo e Legislativo.

Esta terceira vertente do Poder Judiciário reduziria sensivelmente a absoluta irresponsabilidade que o atual sistema propicia, obrigando as autoridades à profunda reflexão na prática de todos os seus atos⁶.

Finalmente o defensor do povo poderia surgir, mas como órgão do Poder Judiciário, como o é o Ministério Público, com o que se fortaleceriam as garantias do cidadão.

O Supremo Tribunal Federal seria a instância definitiva e última para todas as divergências, nas três áreas de atuação do Poder Judiciário, sempre que se fizesse necessária a uniformização do Direito aplicado.

o entendimento hospedado foi pelo Supremo Tribunal Federal, que eram tributos da espécie taxa. A representação, todavia, ocorreu, posto que a matéria era de âmbito estadual e não federal. A matéria foi reproduzida em nosso livro *A natureza jurídica das custas judiciais*, escrito em coautoria com Marco Aurélio Greco, José de Castro Bigi, Hamilton Dias de Souza e Yonne Dolácio de Oliveira. A mesma sorte não tivemos quando arguimos a inconstitucionalidade da lei que criou o Banco Meridional, representação arquivada pelo excelentíssimo senhor Procurador-Geral da República.

⁶ Em nosso estudo *A separação de poderes* (Ed. PrND e IASP, 1985), procuramos conformar os Tribunais de Contas neste papel de maior relevância, própria de muitos países desenvolvidos.

VII

A FEDERAÇÃO

Os países de grande extensão territorial exigem o sistema federativo, ou seja, a descentralização do exercício do poder¹.

Os entes federados no Brasil (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) necessitam, para exercer suas funções, de triplíce autonomia, a saber: política, financeira e administrativa. À evidência, tal autonomia não pode ser absoluta, posto que, se lhes for ofertada, poderá acarretar graves distorções intestinas e crises insuperáveis².

A Constituição deve oferecer as fronteiras dessa autonomia para que a Nação, como um todo, não possa ser prejudicada.

A Constituição deve discriminar os campos específicos de atuação de cada ente federado, assim como deixar a sua discricionariedade àqueles que compõem as denominadas áreas de peculiar interesse³.

¹ Neste sentido, Miguel Colasuonno e nós mesmos coordenamos o Caderno n. 3 de *Estudos sobre o Amanhã*, sob o título de "A desconcentração econômica no Brasil", com a colaboração de Alberto Tamer, Donaldto Sebastião Toledo Piza, Edvaldo Brito, Geraldo Ataliba, Geraldo de Alencar, Hugo de Almeida, Ives Gandra da Silva Martins, Luiz Loreti Netto, Miguel Colasuonno, Nilson Holanda, Paulo Dante Coelho, Paulo Kazuaki Muranaka, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Vicente da Costa Silva, Walfrido Salmito Filho e Wilson Abrahão Rabahy, considerando estar na essência da Federação a descentralização (1978, coedição GESA/IMEPA/Ed. Resenha Universitária).

² Fábio Leopoldo de Oliveira, em seu estudo para o 2º Congresso Interamericano de Direito Tributário, 1975, que foi por nós coordenado, intitulado *O Problema das Competências Tributárias e das Discriminações de Renda em Face das Exigências do Estado Moderno* (Ed. CEEU, Asociación Interamericana de la Tributación, Conjunto Universitário Cândido Mendes e Ed. Resenha Tributária), realça a necessidade de um planejamento orgânico para a descentralização, a fim de que se evitem conflitos desnecessários e o caos administrativo.

³ A atual Constituição hospeda a triplíce autonomia, mas de forma limitada. Exemplo típico é o disposto no art. 15 da EC nº 1/69, com o seguinte discurso: "Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: I – pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País; II – pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e b) à organização dos serviços públicos locais".

Regras, todavia, devem ser materializadas no campo tributário, orçamentário, financeiro-monetário e até mesmo administrativo, impondo limites à contratação de funcionários em função do número de habitantes⁴.

Grande parte do descompasso nacional reside na inexistência de tais limites constitucionais, com o que os interesses eleiçoeiros de governantes, não poucas vezes, desequilibram os orçamentos necessários para a consecução das finalidades comunitárias.

No campo de atuação do Estado, na forma federativa, é preferível a regra da discriminação rígida, até por lei complementar, das funções e atribuições dos entes federados, assim como os limites de seu poder de desperdício. A outorga de liberdade plena é indesejável, pois termina por afetar a todos os cidadãos. Isto porque a Federação implica necessidade maior de recursos, em face da tríplice imposição, com o que, pela atuação do poder, sofre o cidadão mais o peso do Estado do que aqueles indivíduos situados em países: de poder centralizado⁵.

A garantia do cidadão contra os excessos federativos deve estar esculpida na Constituição ou nos limites que são impostos, pela lei complementar, à atuação dos entes federados.

⁴ Nova York tem menos funcionários públicos que as capitais dos Estados do Nordeste.

⁵ Na série *O Espírito Santo e a Constituinte*, vol. 7, Ed. Rede Globo do Espírito Santo, analisamos, em maior profundidade, o nível de pressão da Federação brasileira.

VIII

OS LIMITES DA ATUAÇÃO DO ESTADO

O texto maior deve possuir limites à atuação do Estado, única forma de os detentores do poder não transformarem-no em poder despótico.

Desde que John Maynard Keynes ofertou perfil, hoje fartamente contestado nos mais variados cenários, de intervenção crescente do Estado na Economia para planejá-la e dirigi-la, que a inflação oficial decorrente de sua menor eficiência, como empresário, e dos ônus que acrescenta à iniciativa privada, como interventor, passou a ser dominante em todas as economias, muitas vezes apenas amordaçada pela manutenção de acentuado déficit público, como é o caso americano¹.

Embora não seja o texto constitucional aquele ideal para incorporar os princípios de determinada corrente econômica, não obstante a onda neoliberal que invade o mundo ocidental e oriental, pela falência do estruturalismo, do planejamento econômico absoluto e da socialização da economia, mister se faz definir neles os limites da atuação do Estado².

Do ponto de vista tributário, a carta deve conter o espaço total e intransponível da atuação dos diversos entes tributantes, ideal sendo a rígida discriminação de competência impositiva, de um lado, e nítida garantia dos direitos do contribuinte, do outro. O projeto preparado pelo Instituto dos Advogados de São Paulo e ABDF, à época que o presidíamos e que foi simultaneamente, com pequenas alterações, aceito pela Comissão Afonso Arinos, Congresso Nacional da OAB em Belém, VIII Congresso Brasileiro de Direito Constitucional de Maceió, II Congresso Brasileiro de Direito Tributário de São Paulo

¹ Alain Barrère (*Teoria econômica e impulso keynesiano*, 2 vols., Ed. Fundo de Cultura) enaltece a teoria de Keynes a partir dos áureos anos da Economia de pós-guerra, em que o custo ridículo da energia corrigia o peso dos desperdícios gerados pela burocracia. Apenas após o 1º choque do petróleo é que toda a teoria keynesiana principiou a ser repensada, como Milton e Rose Friedmann analisam em seu *A Liberdade de Escolher* (Ed. Record, 1980).

² O Caderno n. 1 de *Direito Econômico*, albergando trabalhos de Attila de Souza Leão Andrade Júnior, Edvaldo Brito, Eros Roberto Grau, Fábio Nusdeo, Geraldo de Camargo Vidigal, Ives Gandra da Silva Martins, Jamil Zantut, José Carlos Graça Wagner, José Tadeu de Chiara, Luiz Felizardo Barroso, Raimundo Bezerra Falcão, Roberto Rosas e Washington Peluso Albino de Souza, e por nós coordenado (Ed. CEEU/Resenha Tributária, 1983), intitulado *Disciplina Jurídica da Iniciativa Econômica* apresenta alternativas para delimitar, inclusive na Constituição atual, o ingresso do Estado no processo produtivo.

e CECAM (Subcomissão de Estudos Constitucionais e Assessoramento do Município de S. Paulo), poderia servir de base (v. texto I).

Preferimos, todavia, o texto original do IASP (texto anexo), apenas eliminando o ICM e o ISS e os substituindo pelo imposto sobre valor agregado a que denominamos de ICMS. Haveria, na hipótese, partição da carga tributária para União, Estados e Municípios, à semelhança do sistema adotado por diversos países europeus e pela Argentina³.

Por outro lado, o orçamento das estatais deveria estar submetido ao Congresso Nacional, assim como sua gestão aos Tribunais de Contas, enquanto órgão do Poder Judiciário. Tal orçamento deveria ser oferecido, como já apresentamos, simultaneamente, com o monetário e o fiscal. Seria, portanto, unificado.

Do orçamento monetário submetido constariam as novas propostas de obtenção de recursos externos, para que autorização congressual houvesse, se para atender necessidades da administração direta ou indireta (autarquias, fundações, empresas estatais e sociedades de economia mista).

A supressão de direitos individuais só seria possível com autorização parlamentar, assim como a decretação de estado de sítio ou de emergência⁴.

O Poder Executivo só teria o direito à proposição de projetos no campo orçamentário, podendo, não de forma exclusiva, ter a iniciativa legislativa, no mesmo nível das lideranças partidárias.

O decurso de prazo para projetos em regime de urgência deveria ser retirado, como faculdade legislativa, não sendo possível, por outro lado, a alteração de legislação codificada, a não ser por lei complementar.

Tais alternativas exigiriam do Executivo um diálogo maior com o Legislativo e, portanto, a formulação de política que atenderia mais às diversas conjunturas que o pluralismo democrático fatalmente termina por gerar.

³ A Comissão do IASP e da ABDF que elaborou o anteprojeto foi constituída por Alcides Jorge Costa, Carlos Alberto Longo, Carlos da Rocha Guimarães, Geraldo Ataliba, Gilberto de Uilhôa Canto, Gustavo Miguez de Mello, Hamilton Dias de Souza, Ives Gandra da Silva Martins, Mario Caldeira de Andrade, Marco Aurélio Greco e Ruy Barbosa Nogueira e a da CECAM por Cássio de Mesquita Barros Júnior, Celso Ribeiro Seixas Bastos, Cláudio Antonio Mesquita Pereira, Hamilton Dias de Souza, Hely Lopes Meirelles e Ives Gandra da Silva Martins.

⁴ Durante a Guerra de Secessão nos Estados Unidos, houve proposta para que os direitos e garantias individuais fossem suspensos, tendo o Parlamento americano a rejeitado. A matéria foi amplamente debatida no ciclo de palestras sobre a Constituinte promovido pelo Instituto dos Advogados de São Paulo e a USIS, em 1986, com a presença de inúmeros constitucionalistas estadunidenses.

IX

OS DIREITOS INDIVIDUAIS (POLÍTICOS, PESSOAIS, DE TRABALHO E PROPRIEDADE)

Os direitos individuais são transconstitucionais¹. A atual Constituição possui quatro títulos. O primeiro da organização nacional diz respeito à federação (forma de Estado), à república (forma de governo), às áreas de competência das entidades federativas, ao sistema tributário e aos três poderes. Os três outros são dedicados aos direitos individuais, o primeiro à declaração dos direitos de cidadania, políticos e pessoais e às eventuais repressões, o segundo à ordem econômica e social e o terceiro à família, educação e cultura.

A nossa Constituição, portanto, consagra as duas ordens de princípios a que nos referimos no início deste estudo, ou seja: os direitos do Estado e os mecanismos de seu controle e os superiores direitos dos cidadãos e residentes para quem a lei maior é constituída.

A maior parte dos princípios, todavia, são programáticos, vale dizer, ainda não implantados, principalmente no concernente à ordem social.

Os direitos fundamentais são: à liberdade, à vida, ao trabalho e à propriedade.

Tais direitos são naturais e transcendem à capacidade do Estado de criá-los. Este pode tão somente regulá-los para que se harmonizem à ordem social justa².

¹ Luís Carlos de Azevedo escreve: "Acompanhando esta seqüência, examinemos o que nos esclarece Victor Cathrein: distingue ele o "juiz superior, que é ao mesmo tempo legislador", e os demais juizes", funcionários do Estado, incumbidos, por este, de decidir as causas segundo as leis vigentes. O legislador, ao estabelecer as leis para os cidadãos, deve fazê-lo de conformidade com o Direito Natural; e se ele é um legislador autêntico, consciente de sua árdua missão, assim procederá, mesmo que não esteja cogitando do Direito Natural no momento de elaborar a lei positiva específica; porque agirá naturalmente, isto é, de acordo com aquelas tendências e inclinações da natureza humana a que nos referimos anteriormente; agirá imbuído de um sentimento jurídico natural que o levará a discernir o que é bom e o que é mau, para determinar, em seguida, o que é permitido e o que é proibido. E a lei positiva resultará, assim, de seu prudente critério e de sua aptidão racional; da lei natural, enfim. Mas se, ao contrário, esta norma positiva se colocar em contradição com as exigências da justiça natural, e se afrontar a lei moral, não será, então, senão uma amostra enganosa da lei" ("Função da jurisprudência nos conflitos entre a lei natural e a lei positiva" em *Caderno de Direito Natural*, n. 1, coordenação geral nossa, Ed. CEJUP/CEEU, p. 34-35, 1985).

² Walter Moraes ensina: "A lei positiva é a lei da dimensão histórica. Seu campo é o da historicidade. Não é universal, portanto. Ocorre no espaço e no tempo. É, isto sim, produto de operações lógicas livres, num

Neste campo, pouco deverá a nova Constituição inovar. Deverá manter os princípios inerentes às quatro vertentes mencionadas, para que o destinatário da ordem jurídica suprema seja atendido, ou seja, a pessoa humana.

À evidência, entre tais direitos está o do cidadão, livremente, escolher sua profissão, ofício ou trabalho, constituir sua família, ter os filhos que desejar, com proteção ao mais indefeso dos indivíduos, que é o nascituro, garantindo-se a educação, o acesso à cultura e a proteção à saúde e previdência, funções únicas a que o Estado deve se dedicar³.

Para tanto poderia retirar-se do Estado o papel de empresário, pois que malversa os recursos obtidos do povo, principalmente, através de tributos, com o que se reduziria a carga tributária e a pressão inflacionária de que é o principal gerador, passando a participar da empresa privada, através da imposição fiscal, sem necessidade de assumir seus ônus gerenciais, posto que mau gerente aqui e em outros países.

Com mais recursos disponíveis, apesar de menor a carga tributária, sobre gerar mais desenvolvimento e empregos, poderia melhor aplicá-los em suas finalidades essenciais, que são segurança interna e externa, administração de justiça, saúde, previdência e educação.

composto de artefatos lógicos. É, pois, criação do homem. Refere-se à ordem dos meios; logo, tem de ajustar-se à ordem dos fins que é a lei natural, sob pena de, como capricho irracional, perder o caráter de lei. Não tem força nem natureza de lei e, pois, não obriga, quando contrária a lei natural. Neste caso, porém, se tal imperativo, por coação, sujeitar o homem, torna-se força opressora e gera a desobediência, a resistência e a rebelião legítima.

Justifica-se a lei positiva como direito verdadeiro, porque a lei natural não faz mais do que marcar a ordem fundamental do justo, deixando à liberdade humana eleger os meios convenientes a satisfazerem sua tendência aos fins do homem. Justifica-se, no mais, porque o título e a medida do justo positivo são título e medida verdadeiros do justo.

A lei positiva não constitui derivação necessária da lei natural, senão derivação opcional já que pressupõe uma eleição entre diversas possibilidades normativas. Se uma regra positiva derivasse necessariamente da lei natural, sem possibilidade de outra opção, seria, já então, regra natural e não positiva.

É importante observar ainda que a lei natural comporta um sistema de garantias da sua eficácia, que é um sistema positivo e é o que se aplica também ao direito natural" ("A lei natural não exclui a lei positiva" em *Caderno de Direito Natural*, n. 1, Ed. CEJUP/CEEU, p. 16-17).

³ A atual Constituição tem o seu art. 153 com a seguinte dicção no *caput*: "A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]", estando o § 23 assim redigido: "§ 23. É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer".

X

A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

O último ponto a ser tratado diz respeito à ordem social e econômica.

As leis naturais da Economia têm demonstrado que os países que as aceitam progredem mais do que aqueles que as querem aprisionar. Dos 10 maiores PNBs do mundo, oito países exteriorizam economias de mercado que se adaptam às naturais leis de mercado. Apenas dois são de economia planejada absoluta, mas já em franco processo de reversão, com abertura à iniciativa privada (China e Rússia)¹.

O "Institute for World's Economics da Academia de Ciências de Budapeste", em suas diversas publicações (*Development and Peace, Trends for Economic* e outras), tem adotado crítica posição à planificação global da Economia, em muitos dos escritos que divulga, em face dos problemas inumeráveis que gera.

A falta de liberdade empresarial, pela monopolização do Estado, restringe a liberdade sindical e culmina na eliminação do competitivismo democrático².

A vocação do Estado não é ser empresário. Quando o é, é sempre mau empresário.

A futura Constituição Nacional deveria reduzir, se não eliminar, qualquer participação estatal na iniciativa econômica. A liberdade de iniciativa cabe aos cidadãos e

¹ O n. 54 da Revista *Economic Impact*, dedicada ao Sistema Monetário Nacional e ao Comércio Internacional, oferta excelente quadro de melhores alternativas e opções ofertadas pelas economias de mercado do que aquelas inteiramente planificadas.

² Os ns. 2, 3 e 4 do *Caderno de Direito Econômico*, dedicados aos temas "Disciplina Jurídica da Moeda e do Crédito", "Disciplina Jurídica da Concorrência" e "Disciplina Jurídica do Capital e do Trabalho", respectivamente, e com trabalhos de Agostinho Toffoli Tavoraro, Carlos Renato de Azevedo Ferreira, Dejalma de Campos, Eurico Korff, Geraldo de Camargo Vidigal, Ives Gandra da Silva Martins, Jamil Zantut, Luiz Felizardo Barroso, Luiz Olavo Baptista e Wagner Pires de Oliveira (n. 2); Alberto Venâncio Filho, Almir de Lima Pereira, Attila de Souza Leão Andrade Júnior, Carlo Barbieri Filho, Carlos Francisco Magalhães, Ives Gandra da Silva Martins, Luiz Felizardo Barroso, Luiz Olavo Baptista, Marcos Paulo de Almeida Salles, Sérgio Marques da Cruz e Sinval Antunes de Souza (n. 3); Amauri Mascaro Nascimento, Cleone Heringer, E. Joulent Pauli, Fábio Nusdeo, Felix Ruiz Alonso, Ives Gandra da Silva Martins, Marcos Paulo de Almeida Salles e Octavio Bueno Magano (n. 4), realçaram as suficiências dos sistemas livres e as insuficiências dos sistemas de planificação global, pela maior capacidade de adaptação daqueles sobre estes aos desafios nacionais e internacionais.

residentes, sendo missão do Estado apenas velar para que o abuso do poder econômico não ocorra³.

Desta forma, a intervenção do Estado, em sua tríplice dimensão (regulatória, concorrencial e monopolística) apenas poderia ser admitida, em nível profilático e excepcional, após expressa autorização do Senado⁴.

Fora destas hipóteses, não seria possível o Estado interferir na ordem econômica.

O anteprojeto que preparamos com outros juristas para a ordem econômica e social revela esta tendência, de resto, crescente em todo o mundo civilizado (v. texto II).

Por outro lado, não é possível a dissociação da ordem social da econômica. Estão indissolúvelmente relacionadas.

A ordem social deve ser exteriorizada por princípios ativos, eliminados os princípios programáticas, que tendem a fazer as constituições desrespeitadas, na medida em que não são nunca implementados⁵.

O direito à greve, salvo em casos de serviços essenciais discriminados em lei complementar, o plurissindicalismo para evitar sindicatos políticos e incentivar aqueles defensores dos empregados, são aspectos que devem ser incorporados à lei maior, nos termos das sugestões apresentadas pelo 4º Simpósio Nacional de Direito Econômico⁶.

³ José Nabantino Ramos, em seu livro *Sistema Brasileiro de Direito Econômico* (p. 209, Ed. Resenha Tributária/IBDT, 1977), denominando o sub-ramo de direito econômico que cuida da repressão ao abuso do poder econômico de "direito disciplinar", escreve: "A liberdade de iniciativa econômica assenta sobre o pressuposto da concorrência. Somente esta, mesmo com imperfeições, tem o poder de evitar ou atenuar a dominação do mercado por um ou por alguns produtores e conseqüentemente a exploração dos consumidores, seja pela elevação desmedida dos preços, seja pela ausência de qualidade nos produtos. Não há outra forma, na economia de mercado, de conter esses abusos e de justificar, do ponto de vista do interesse coletivo, a liberdade empresarial.

Alarga-se, desse modo, o velho conceito de agressão física, para compreender também a agressão econômica, dos mais fortes contra os mais fracos. E que passa a exigir prevenção e repressão, tanto quanto a ameaça à incolumidade física dos cidadãos".

⁴ A Subcomissão da CECAM (Comissão de Estudos Constitucionais e Assessoramento do Município de São Paulo) encarregada da Ordem Econômica e Social, que coordenamos, e constituída dos eminentes juristas Cássio Mesquita Barros, Celso Ribeiro Seixas Bastos, Cláudio Antonio Mesquita Pereira, Hamilton Dias de Souza e Hely Lopes Meirelles, adotou a tríplice divisão no discurso intervencionista.

⁵ A *Revista de Direito Comparado Luso-Brasileiro* n. 5 estalaja série notável de estudos sobre a ordem econômica e social, em suas diversas facetas, demonstrando a indissolubilidade dos dois aspectos, verso e reverso de uma única moeda.

⁶ As Conclusões do 4º Simpósio Nacional de Direito Econômico que coordenamos, tendo a participação de Amauri Mascaro Nascimento, Cleone Heringer, E. Jaulent Pauli, Fábio Nusdeo, Felix Ruiz Alonso, Ives Gandra da Silva Martins, Marcos Paulo de Almeida Salles e Octavio Bueno Magano e iniciado com

A reforma agrária poderia ser tratada a partir de solução tributária, aumentando-se a carga sobre as propriedades improdutivas e admitindo-se o pagamento de tributos com terras. Desta forma, o Estado não teria que gastar para impor uma reforma agrária justa. Atingiria as terras improdutivas, inclusive as suas, sem correr o risco de desestruturar a

a palestra do ínclito jurista Ministro Carlos Mário Velloso chegou às seguintes conclusões, aprovadas em plenário:

1ª questão: Qual o regime jurídico ideal para veicular a integração trabalho e capital de forma harmônica e capaz de produzir desenvolvimento econômico e estabilidade nacional?

O regime constitucional brasileiro valoriza a integração trabalho e capital a partir da liberdade de iniciativa. À livre-iniciativa é ofertada a exploração das atividades econômicas. O Estado só dela pode participar, subsidiariamente, ressalvadas as expressas exceções legais e, mesmo assim, subordinadas aos estritos comandos da Constituição. O trabalho é garantido a todos, a partir dos limites mínimos que a dignidade humana exige. O abuso de poder econômico é colbido.

2ª questão: Como se conforma o regime constitucional vigente no concernente ao trabalho e capital? As deficiências do sistema não estão no ordenamento jurídico (arts. 160, 163, 165 e 170 da EC nº 1/69), visto que a enunciação teórica constitucional, se aplicada, permitiria a valorização do trabalho, a partir do respeito aos direitos fundamentais do homem, a prevalência da livre-iniciativa, a determinação das funções do Estado e a integração harmoniosa entre trabalho e capital. As deficiências são de aplicação, visto que o Estado descumpra a Lei Maior ou a esquece, violentando-a, simultaneamente, por ação ou omissão. Por outro lado, não há adequada atuação dos participantes da sociedade na defesa desses princípios.

3ª questão: Quais as deficiências do sistema, seja na enunciação teórica, seja na aplicação dos princípios constitucionais?

O regime jurídico ideal exigiria mecanismos legais que garantissem:

I.1 – no concernente ao trabalho:

- a) não intervenção do Estado nos sindicatos;
- b) livre negociação entre patrões e operários;
- c) amplo direito de greve;
- d) garantia de emprego aos líderes sindicais;
- e) plurissindicalismo;
- f) liberdade de trabalho para os que discordem das greves;
- g) contribuição sindical voluntária;
- h) participação nos lucros assegurada por lei e vinculada à efetiva participação do empregado no processo produtivo.

II.2 – no concernente ao capital:

- a) respeito à regra matriz do art. 170 da EC nº 1/69 por parte das autoridades governamentais;
- b) limites à intervenção do Estado na Economia, que só poderia explorar diretamente atividade econômica, através de empresa de sua propriedade, sem caráter monopolista, mediante lei complementar, se não fosse viável a organização do setor através de atribuição a grupo privado, sob regime de responsabilidade especial definido em lei, da gestão dos recursos mobilizados pelo Estado para determinado empreendimento econômico, de interesse nacional" (Excerto da Seção Imposto sobre a Renda, Comentário nº 12/86, *Resenha Tributária*, p. 232-233-234).

produção agropecuária, por incidir sua ação sobre propriedades rentáveis, gerando gastos, para o Erário, superiores aos de uma reforma fiscal adequada⁷.

O certo, todavia, é que no momento em que os países socialistas abrem-se para a economia de mercado, procurando recuperar o tempo perdido pelas escolas estruturalistas, socialistas ou de planejamento absoluto, não seria crível que o Brasil, com 40 anos de atraso, decidisse trilhar os mesmos fracassados caminhos.

A ordem econômica e social só poderá gerar desenvolvimento e pleno emprego se a iniciativa econômica ficar a cargo de empresas nacionais e estrangeiras, sob controle operacional não participativo, mas apenas regulatório do Estado⁸.

⁷ Esta foi a linha adotada pela Subcomissão de Ordem Econômica e Social do CECAM, ao aprovar a redação ao artigo "C":

"Art. C – A União poderá, após disposição de terras públicas ociosas próprias, dos Estados, Municípios e Distrito Federal situadas na zona abrangida, promover a desapropriação da propriedade territorial rural, para fins de reforma agrária, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de remuneração compatível com a de mercado, resgatáveis no prazo de dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de qualquer tributo federal ou obrigação do expropriado para com a União.

§ 1º A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões de títulos, suas características, taxa de remuneração, prazo e condições de resgate.

§ 2º A desapropriação de que trata este artigo é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias fixadas por Comissão do Congresso Nacional, após requerimento do Poder Executivo, só recaindo sobre áreas improdutivas. Considera-se produtiva a terra cujo aproveitamento esteja compatível com os índices técnicos previstos para a região, fixados por Comissão do Congresso, com duração para cada legislatura.

§ 3º A indenização em títulos somente será feita quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 4º Os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade sujeita à desapropriação na forma deste artigo.

§ 5º Concomitantemente à implantação do plano de reforma agrária, a União deverá assegurar meios e condições hábeis para permitir a exploração racional da área e garantir a absorção dos produtos oriundos da implantação do plano, segundo preços de mercado⁹; e explicitar, na justificação de motivos, seus princípios fundamentais:

"No concernente à reforma agrária, objetiva-se permitir o correto aproveitamento da terra, sem desestimular a produção agropecuária já existente e permitindo que o país não involua para a agricultura da Idade Média, mas atinja a revolução verde, necessariamente tecnológica, que começa a surgir em países mais desenvolvidos e subdesenvolvidos, como o nº 53 da *Economic Impact* demonstrou estar ocorrendo".

⁸ O processo de privatização da economia na Inglaterra e França é a demonstração de reformulação de uma política estatizante que não deu certo, conforme o DCI de 10.2.1987 acentua em longa análise, à p. 7.

Sem esta perspectiva, a crise econômica que o Brasil vive, pelo descumprimento atual, por parte do Governo, dos princípios estatuidos no art. 170 da EC nº 1/69, assim redigido:

Art. 170. Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar s atividades econômicas.

§ 1º Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3º A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

apenas se acentuará, correndo o risco de a futura Constituição, se seus elaboradores não se curvarem a esta realidade mundial, resistir ainda menos que as cartas anteriores⁹.

Fora da iniciativa econômica privada e da liberdade sindical plena, não há ordem econômica e social justa.

⁹ A Bolívia, que vive com permanentes problemas econômicos e sociais, já teve 23 Constituições. Começa, agora, a sair de séria crise econômica (a inflação de 22.000% ao ano foi reduzida para 66%) por ter adotado plena economia de mercado, atraindo investimentos exteriores e reduzindo sensivelmente o peso da administração e intervenção do Estado na Economia.

O livro *O Estado de Direito e o Direito do Estado* foi escrito em 1977, em pleno período de exceção, em que o país procurava o caminho da redemocratização, sem necessidade de rupturas institucionais.

Faz-se nele, em linguagem coloquial, a análise do perfil político dos homens que, à época dominavam o País, dos que lutavam para devolver à Nação o regime democrático e da evolução histórica da democracia, assim como dos fundamentos para uma sociedade institucionalmente estável.

O próprio título procura estabelecer os limites das garantias do cidadão em relação ao Estado que o representa e as necessidades do Estado e do governo para exercício da função representativa da sociedade.

Os outros estudos já retratam uma evolução do diagnóstico da situação política nacional, o primeiro deles dedicado às características do Poder (1984); e o segundo, de seus detentores, *A Nova Classe Ociosa* (1987).

Embora cuide de análise conjuntural de três períodos importantes para a redemocratização do País (1977, 1984 e 1987), os três livros pretendem estabelecer alguns princípios fundamentais para que, em face dos desafios do século XXI, uma nação possa se desenvolver.

Por fim, *Roteiro para uma Constituição* (1987) foi texto produzido a pedido de um grupo de parlamentares para servir de orientação durante os trabalhos da Constituinte de 1987.

Sua reedição objetiva, portanto, retomar a discussão da temática permanente de equilíbrio das relações entre o povo e o governo.

LEX
EDITORA



O autor

Ives Gandra da Silva Martins é advogado em São Paulo desde 1958, tendo sido professor titular de Direito Constitucional da Universidade Mackenzie. Ostenta os títulos de professor emérito da Universidade Mackenzie, UnFMU, Unip, UNIFIEO e das Escolas de Comando e Estado Maior do Exército e Superior de Guerra, doutor honoris causa da Universidade de Craiova, na Romênia, da PUC do Paraná e da PUC do Rio Grande do Sul, professor Excelência da Universidade Vasile Goldis, da Romênia e professor honorário das Universidades Austral (Argentina) e San Martin de Porres (Peru). Catedrático da Universidade do Minho (Portugal). Foi presidente do Partido Libertador em São Paulo (1962/1964), do Instituto dos Advogados de São Paulo (1985/86), e Conselheiro da OAB Seccional de São Paulo (79/84, 87/88). Presidiu a Academia Paulista de Letras e o Centro de Extensão Universitária. Preside o Conselho Superior de Direito da Federação do Comércio do Estado de São Paulo.

Autor de mais de 90 livros individuais e 400 em conjunto, tem obras publicadas nos seguintes países: Alemanha, Angola, Argentina, Bahamas, Bélgica, Brasil, Bulgária, Cabo Verde, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Japão, França, Holanda, Inglaterra, México, Peru, Portugal, Romênia, Rússia e Taiwan.