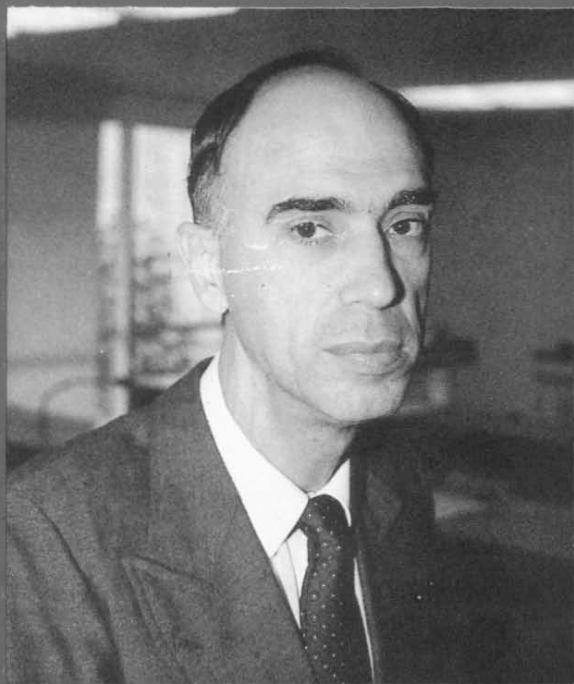


# CONSTITUIÇÃO E GOVERNABILIDADE



**MARCO  
MACIEL**

1994



# Constituição e Governabilidade

*Marco Maciel*

Os adeptos do parlamentarismo vêm sustentando, em sua obstinada pregação, que todos os males brasileiros decorrem da forma de governo, na medida em que toda a sucessão presidencial traz, em si, o germe de uma crise política. Em geral, apontam, como exemplo, o suposto "parlamentarismo" do Império que, na verdade, nada mais é que um governo de tom pessoal, com predomínio do Imperador, titular vitalício de dois poderes efetivamente majestáticos – o Executivo e o Moderador –, em função dos quais se concentravam no monarca as facilidades de livremente nomear e demitir ministros e a de dissolver a Câmara. Esse suposto "parlamentarismo" do Império, portanto, mesmo se o considerássemos um governo de gabinete, jamais foi fator de estabilidade política. Pelo contrário. Entre 1826, data da primeira legislatura, e 1889, tivemos 1.1 gabinete por ano, o que dá a duração média de pouco mais de dez meses. Considerando apenas os 49 anos do Segundo Reinado, quando tivemos 36 gabinetes, a média ainda é pior: 1.3 gabinetes por ano.

Isso revela a instabilidade dos gabinetes, que é idêntica na maioria dos sistemas verdadeiramente parlamentares.

No Brasil do Império, foram igualmente conflituosos e instáveis, tanto a chefia de estado, quanto os gabinetes. Tudo, portanto, anula, a meu ver – e a prova histórica me parece incontestável –, a tese de que a crise brasileira seja herança republicana. As evidências apontam no sentido oposto.

Não pretendo, com essa descrição sumária, ocultar os graves problemas que permearam a República Velha e, menos ainda, dar a entender que a nossa vida republicana tem sido um mar de rosas. O que desejo, isto sim, é assinalar que o modelo de engenharia institucional que sustentou a República delineada na Constituição de 1891 provou sua eficácia, mesmo sob as mais duras e adversas condições. As constituições só provam sua eficiência nos períodos de crise, sendo que sua eficácia está na razão direta de sua vigência e durabilidade.

Esse ciclo de normalidade constitucional, de regularidade política, sob o ponto de vista de transição do poder, só é interrompido ao fim do governo Washington Luís, com a Revolução de 30, a deposição do último presidente da República Velha e a emergência de uma nova ordem político-institucional. Encerra-se, verdadeiramente, um ciclo de nossa história e pretende-se que, a partir daí, surja um novo país, emergja um novo período e comece a modernização brasileira, presumivelmente anunciada no simbólico ano da Semana de Arte Moderna de 1922.

No entanto, se examinarmos a vida política brasileira a partir desse marco, o que vemos é uma sucessão de crises que se avolumam, se superpõem e terminam por se impor pela sua continuidade, amplitude, complexidade e profundidade.

Em contraste com os dez presidentes que se sucederam, constitucional, legal e legitimamente, o que vemos é o *incontestável agravamento da pendularidade entre autoritarismo x populismo*, as famosas "sístoles" e "diástoles" com que o General Golbery do Couto e Silva caracterizou os movimentos da política brasileira. A transição do poder só aí, e só a partir de então, se transforma num processo de crise permanente. Nesses 68 anos que vão de 1926, data da posse de Washington Luís, a 1994, das eleições gerais, apenas 25 correspondem a cinco mandatários escolhidos por eleição direta. Desses cinco (Dutra, Getúlio, Juscelino, Jânio e Collor) apenas dois (Dutra e Juscelino) concluíram os

respectivos mandatos e passaram o cargo a seus sucessores. Se somarmos os dois mandatos constitucionalmente, são apenas dez em 68 anos, ou seja, menos de 15%. Os demais 85% desses 68 anos são dias de crise política e institucional permanente.

Suponho que o quadro de baixíssimo nível de governabilidade de 1930 aos nossos dias está suficientemente caracterizado. Pode-se argumentar que o que se está chamando de governabilidade seja apenas a resultante de um processo violento e politicamente doloroso de transição do poder. A frágil governabilidade brasileira, no entanto, não se prova, contudo, pelas incertezas geradas a cada mudança de poder.

Ela tem vários componentes que se revelam, inclusive, por uma permanente instabilidade do aparelho jurídico-institucional do Estado, seis constituições entre 1934 e 1994, um recorde sem paralelo nas histórias das democracias ocidentais e uma crise financeira representada por uma sucessão de oito moedas entre 1943 e 1994. Este, efetivamente, é um recorde em qualquer democracia, ocidental ou oriental. Isso sem contar a existência de uma grave crise social, evidenciada por um dos maiores índices de concentração de renda em todo o mundo e pela persistente diminuição do poder aquisitivo da maioria da população brasileira.

Tudo isso nos leva à conclusão que o que não funciona no Brasil não é a economia nem são as bases sociais da Nação que têm demonstrado seu poder efetivo de mobilização e de articulação. O que está em crise, o que realmente claudica é o sistema político com graves reflexos na governabilidade.

Considerados todos esses precedentes, levando em conta a experiência universal posterior a 1945, e ponderando a história política recente brasileira, com antecedentes dramáticos e danosos para o País, minha visão estratégica do futuro é clara: a reforma imediata de que carece o Brasil é uma reforma política.

Estas reformas poderiam ter sido implementadas na Revisão Constitucional, o que, infelizmente, por motivos conhecidos, não ocorreu. Precisamos, assim, tentar viabilizá-las em 1995, através de uma ampla reforma constitucional.

Esta será, inevitavelmente, a primeira tarefa a ser enfrentada pelo futuro Congresso Nacional, a ser eleito no pleito de outubro próximo. Sem esta reforma não haverá condições de governabilidade para o País.

*MARCO MACIEL é Senador do PFL de Pernambuco  
e Líder do Partido no Senado*



**M**arco Maciel é advogado, formado pela tradicional Faculdade de Direito do Recife.

Presidiu o Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal de Pernambuco e a União dos Estudantes de Pernambuco.

Professor de Direito Internacional Público, tem ministrado aulas em diversas escolas de ensino superior do País. Fez curso de extensão sobre instituições americanas em Harvard.

Secretário de Estado de Pernambuco, Deputado Estadual e Líder do Governo na Assembléia Legislativa.

Deputado Federal em dois mandatos. Presidiu a Câmara dos Deputados.

Governador do Estado de Pernambuco.

Senador em dois mandatos. Ministro de Estado da Educação e do Gabinete Civil da Presidência da República.

É Líder do Partido da Frente Liberal no Senado Federal.