

GOVERNANÇA E LEGITIMIDADE (ALGUNS ASPECTOS DA CONJUNTURA BRASILEIRA)

Paulo BONAVIDES

SUMARIO: I. *Ligeiras reflexões sobre a governabilidade nos países da periferia e do primeiro mundo.* II. *Problemas de governança no Brasil: três épocas de crise.* III. *A crise governativa da constituinte: a transição da ditadura militar ao governo constitucional.* IV. *Aspectos da crise de governo no sistema presidencial do Brasil; iminência de partido único e governo único.* V. *A crise de governabilidade, impulsionada pelo executivo, afeta a Federação, a soberania e a separação de poderes.* VI. *A mesma crise abala também o legislativo (abuso de medidas provisórias).* VII. *Promiscuidade nas relações do Executivo com a cúpula judiciária.* VIII. *As desigualdades, ampliadas pela globalização neoliberal, enquanto fator das crises de governo (o declínio do Estado social na presente conjuntura).*

I. LIGEIRAS REFLEXÕES SOBRE A GOVERNABILIDADE NOS PAÍSES DA PERIFERIA E DO PRIMEIRO MUNDO

A governabilidade dos países periféricos é justiça, segurança, emprego, moradia, saúde e educação na ordem existencial da sociedade; é pluralismo na ordem política e desenvolvimento e erradicação da miséria na ordem econômica; governabilidade é sobretudo a ética nas relações do poder com a cidadania e, igualmente, a capacidade do Executivo de aplicar bem os recursos públicos nas esferas da administração, forcejando por estabelecer também a paz social entre as classes.

Representa a governabilidade, demais disso, aquele princípio que prescreve e busca realizar o bem comum, promover a felicidade social, e fazer sempre de quem é súdito do poder, cidadão do direito.

Na política dos países do Primeiro Mundo, em geral, a governabilidade parece residir no mercado. Tornou-se assim o elemento econômico, em certa maneira, o aferidor contemporâneo da viabilidade de todos os governos.

Não se trata porém de qualquer mercado, senão do mercado financeiro, especulativo; aquele que na idade da globalização é manipulado pelos grandes banqueiros: ditadores sem uniforme, sem caneta, sem toga, mas supremos nas suas vestes e na moeda dos seus cofres.

Depositários de um poder invisível, presente a cada passo, eles se superpõem não raro aos titulares de todos os poderes clássicos da organização estatal. Do mesmo modo, colocam em absoluta sujeição as classes sociais, a indústria, o comércio, a lavoura.

Têm por braço político irresistível e coercivo o Poder Executivo, poder dos poderes, que na linha clássica de organização do Estado é, de natureza, tendencialmente despótico ou autocrático e às vezes ofusca e faz submissos, por exercício de influência e pressão, os demais Poderes.

Na América Latina o Executivo dos banqueiros (a nova face do presidencialismo brasileiro) fez recuar o poder militar, outrora tão imperativo, tão poderoso como força de ditadores e caudilhos fardados.

No sistema constitucional brasileiro, a governabilidade tem uma de suas moradas no artigo 37 da Constituição, que institui o princípio da moralidade administrativa.

Esse princípio, por sua vez, na ordem governativa da sociedade justa se prende indissoluvelmente a outro de superlativa importância: o princípio da dignidade da pessoa humana. A constituição de 1988 converteu este princípio num dos fundamentos da república (artigo 1º, inciso III, da Lei Maior). Ao redor dele gravitam, aliás, todos os direitos fundamentais.

II. PROBLEMAS DE GOVERNANÇA NO BRASIL: TRÊS ÉPOCAS DE CRISE

A crise da governabilidade no Brasil atravessa desde 1964 —ano de instalação pelas armas de um poder de exceção que pôs abaixo a Terceira República— três distintas épocas históricas.

A primeira se estende desde o sobredito ano, que ficou assinalado pela destruição da Carta Constitucional de 1946, até 1985, ano da eleição do primeiro Presidente civil, após quatro lustros de ditadura militar.

Mas as épocas, cujo exame faremos neste trabalho, se cingem às duas últimas, em razão de seu íntimo entrelaçamento, por envolverem a natu-

reza de um poder que transcorre com vestidura democrática de legitimidade formal, mas que em verdade se acha varrido de contradições e exposto a graves e perturbadores riscos de queda e dissolução.

Correspondem na seqüência histórica a dois períodos diversos, que designaremos respectivamente debaixo da epígrafe: crise governativa da Constituinte e crise governativa da Quarta República, mas restrita a presente fase.

A crise governativa da Constituinte trouxe, ao seu término, o fim da era de arbítrio, em que a farda presidencial enfeixava os três Poderes da república arruinada e da Federação desfalecida.

A passagem bem sucedida à normalidade do poder civil restaura assim a ordem republicana com a promulgação da Carta Constitucional de 1988.

Tocante à crise governativa da Nova República, crise que ainda prossegue e estala as juntas dos poderes constituídos, por constantes abalos à sua legitimidade material, cada vez mais comprometida, já redundou num paradoxo e fenômeno sem precedente nos anais do constitucionalismo clássico: a instauração de uma espécie de “ditadura constitucional”.

Ambas as crises serão, a seguir, objeto de ligeiras e sinópticas reflexões, que lhe definirão, na medida do possível, o perfil histórico e o teor significativo da repercussão alcançada sobre o futuro da Carta Magna e o eventual destino das instituições, por elas estremecidas em suas bases.

Mas a crise governativa da Quarta República fica em nosso estudo circunscrita a presente fase, inaugurada a partir da ocasião em que o maior partido de esquerda do Brasil —Partido dos Trabalhadores— tomou as rédeas do poder e, para surpresa de todos, enveredou por uma trilha política mais conservadora, segundo o consenso geral, do que aquela percorrida pelo seu antecessor, o PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira), de Fernando Henrique Cardoso.

III. A CRISE GOVERNATIVA DA CONSTITUINTE: A TRANSIÇÃO DA DITADURA MILITAR AO GOVERNO CONSTITUCIONAL

Não resta dúvida —e os fatos estão a corroborar— que a passagem da ditadura militar ao governo constitucional e representativo da Nova República se deu em meio a incertezas e turbulências e apreensões geradas no ânimo da sociedade pelas correntes empenhadas em fazer a transição:

de uma parte, o governo que emergira da Campanha Nacional das Diretas-Já, doutra, o Congresso investido de poderes constituintes e convocado para dar feição jurídica e legitima ao regime republicano na nova fase que se buscava estrear, sob o pálio das liberdades públicas e do culto reverencial ao Estado de Direito.

Transcorridos cerca de 20 anos de ditadura, o general Figueiredo, último Presidente militar do período de exceção, não tendo força bastante para dar execução ao projeto de seu antecessor, general Geisel, relativo à “abertura democrática” do sistema, acabou sendo ultrapassado pela arremigamentação de forças populares, que fizeram preponderar a vontade nacional de redemocratização do País.

Os episódios marcantes dessa marcha política assinalam um período de transição que em certa maneira lembra o que se passou na Espanha, em 1977, com o Pacto de Moncloa.

1. O Compromisso Com a Nação e a eleição de Tancredo Neves

Inspirado provavelmente do exemplo ibérico, o Compromisso da Aliança Democrática, “Compromisso com a Nação”, celebrado em 7 de agosto de 1984, pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), de oposição, e pelos dissidentes situacionistas da cognominada Frente Liberal, futuro PFL (Partido da Frente Liberal), se traduziu num Manifesto de governo em que a coligação oposicionista traçava os futuros rumos institucionais do País e com base nesse documento obteve a vitória nas urnas da última eleição indireta presidida pelo governo dos generais.

A plataforma da Aliança Democrática se fundamentava numa extensa relação de princípios e compromissos, assim discriminados: um pacto político de congraçamento nacional, com o fim do dissídio entre a Sociedade e o Estado, e entre o povo e o governo, mediante a união de todos os brasileiros; a reorganização institucional por via de nova Constituição, a erradicação da miséria, eleições diretas, constituinte livre e soberana, independência dos Poderes, fortalecimento da Federação, retomada do desenvolvimento, reprogramação global da dívida externa, combate à inflação, reforma tributária, prioridade ao Nordeste (a Região mais atrasada e sacrificada do Brasil), combate à fome e ao desemprego, descentralização do poder, apoio à livre iniciativa, revisão da política salarial, educação para todos, plano nacional de cultura, combate às discri-

minações, satisfação das carências básicas da população, proteção do meio ambiente, reestruturação da previdência social e do sistema financeiro de habitação, reforma agrária e política externa soberana.

Tais eram, por conseguinte, os itens básicos desse projeto ou proposta de governo, formulado e redigido em termos de generalidade utópica, idealista e programática, para um País que perdera já duas décadas de liberdade e até então se achava envolto nas trevas de um profundo desengano. Parecia o despertar de uma nação, o rompimento de uma aurora de fé e esperança nos destinos do povo, que a mordaça da ditadura apertara com extrema impiedade, mas não lograra sufocar.

O Compromisso Com a Nação, subscrito por Ulysses Guimarães, Presidente do PMDB, Tancredo Neves, Governador do Estado de Minas Gerais, Aureliano Chaves de Mendonça, Vice-Presidente da República, e Marco Maciel, Senador pelo Estado de Pernambuco, lançava, do mesmo passo, a candidatura oposicionista à Presidência da República, com a indicação de Tancredo Neves como candidato do PMDB a presidente e José Sarney, do PFL, a vice-presidente.

Eleito Presidente da República em janeiro de 1985, Tancredo Neves faleceu em abril do mesmo ano, sem tomar posse na presidência, que ficou com o vice, José Sarney, da Frente Liberal.

O governo de Sarney, levando a cabo a transição, se estendeu até 1990, caracterizado por sombras e riscos de retrocesso e perda da governabilidade.

2. Convocação e instalação da Assembléia Nacional Constituinte

A Carta autoritária de 1967, outorgada pelo regime militar com a cumplicidade de um Congresso mutilado, ainda regia o País, mas a Emenda Constitucional no. 26, de 27 de novembro de 1985, oriunda de uma proposta encaminhada ao Congresso por iniciativa do Presidente da República, convocou uma Assembléia Nacional Constituinte, dando o passo decisivo que acelerou o processo de restauração das instituições democráticas, já em curso no País.

A Assembléia foi instalada em 10. de fevereiro de 1987, em sessão dirigida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e que teve a presença também do Presidente da República. Discursaram no ato de abertura o Ministro Moreira Alves, Presidente daquela Corte, e o Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães.

Naquela solenidade nenhuma nuvem escurecia ainda o horizonte. Mas nem por isso o ambiente deixava de transparecer a tensão da classe política. Em oração erudita, o primeiro magistrado da Corte Constitucional expendeu conceito teórico acerca das Constituições, e, ao concluir sua fala, asseverou para os constituintes: “Os olhos conscientes da Nação estão cravados em vós”.

Em seguida, o presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, fez, sob os aplausos dos constituintes, uma profissão de fé na mudança e no futuro das instituições: “A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar”. Disse que eles estavam ali para dar à “vontade indomável” do povo “o sacramento da lei”, e numa sinopse da missão que os congregava naquele recinto ponderou:

“A ampla maioria de que dispomos nesta Casa, constitui garantia bastante de que faremos uma Constituição para a Liberdade, para a justiça e para a soberania nacional”.

Propunha uma ruptura com o liberalismo clássico “que deixa às livres forças do mercado o papel regulador de preços e salários em uma época de economia internacionalizada e de cartéis poderosos”, e advertiu que “quando as elites políticas pensam apenas na sobrevivência de seu poder oligárquico colocam em risco a soberania nacional”.

O presidente da Constituinte, sempre claro e meridiano e enfático no proibir e condenar a injustiça da dívida externa, assim se manifestou sobre os malefícios do capitalismo de opressão:

Não é só a injustiça interna que dá origem aos nossos dramáticos desafios. É também a espoliação externa, com a insânia dos centros financeiros internacionais e os impostos que devemos recolher ao império, mediante a unilateral elevação das taxas de juros e a remessa ininterrupta de rendimentos. Trata-se de brutal mais valia internacional, que nos é expropriada na transferência líquida de capitais.

Tocava já em ferida aberta desde muito na economia dos países da América Latina, ferida que ainda sangra em nossos dias, e tem sido sem dúvida um dos elementos que alimentam as freqüentes crises de governabilidade, provocadas pela política de recolonização em curso nos países do continente.

Em outros lugares de seu discurso inaugural, por ocasião da instalação do Colégio Constituinte, o redemocratizador brasileiro de 1987 deposi-

tou sua fé naquela tarefa institucional. Disse que estava ali para construir com a lei um Estado democrático, moderno e justo, “um Estado que sirva ao homem e não um Estado que o submeta, em nome de Projetos totalitários de grandeza”.

Inculcando-se, como os demais constituintes, “profetas do amanhã”, Ulysses conclamou enfim sem colegas constituintes a elaborarem “uma constituição contemporânea do futuro e digna da Pátria e de sua gente”.

3. O fantasma da ingovernabilidade nas relações da Constituinte com o Executivo

Decorridos dezoito meses de trabalhos, portanto ano e meio, a Constituinte ainda avançava lenta no exercício e execução do seu compromisso de elaborar a carta magna do País. O fantasma da ingovernabilidade entrou porém a visitar a sede do soberano Congresso e o Palácio da Presidência da República.

Com efeito, em discurso proferido em 26 de fevereiro de 1988, o Presidente Sarney, com todo o poder de fogo do Executivo verberou “as minorias radicais” da Constituinte.

A crise da transição se manifestou naquele discurso, seguido de outro, dirigido à Nação, em 26 de julho do mesmo ano, e não menos contundente, conforme adiante veremos.

Na fala política de 26 de fevereiro, irradiada para todo o País, o Presidente da transição denunciou uma articulação de grupos radicais, segundo ele notoriamente minoritários e agressivos, que buscavam inquietar o país e inviabilizar o governo.

“O alvo, disse o presidente, não é o político José Sarney, é o poder, é a Presidência, é o regime, é o nosso sistema de vida, é a transição, é a democracia e, finalmente, é o caminho da ilegalidade”.

Arguiu a minoria radical de coagir o Congresso, o plenário da Casa, bem como de insultar o presidente da Constituinte “numa obra deletéria, contrária às instituições”.

Imputou-lhe também o propósito de apoderar-se da Constituinte e fazer uma Constituição que tornasse “o Brasil ingovernável”.

Assinalou por igual o chefe de Estado que essa corrente de radicais tinha por única finalidade “imobilizar o governo”, acentuando estar porém absolutamente persuadido de “que não se pode administrar uma transição com murros na mesa”.

Viu na ação dos radicais empenho de retardar o mais possível a conclusão da obra constituinte e, colocando-se “acima de todos os poderes, desestabilizar o País na técnica de um assalto ao Parlamento para solapar a ordem jurídica do Brasil”, mas asseverou que sua missão de Presidente era “salvar a democracia daqueles que querem que a transição não se complete”.

A crise de governabilidade da transição brasileira chegou ao seu ponto culminante em julho de 1988 quando, decorrido ano e meio de inauguração da Constituinte, foi dado início, com atraso considerável, ao processo de votação, em segundo turno, do Projeto da futura Lei Fundamental do Brasil. Nada menos que 1.800 emendas sobrecarregavam naquela altura a pauta da Constituinte.

A soberana assembléia se arrastava, porém, lerda, em meio a impaciência e fadiga do povo que almejava mais rapidez na conclusão da tarefa constituinte.

Os círculos conservadores temiam menos a quantidade que a qualidade daquelas emendas, suscetíveis de produzir, segundo se lhes afigurava, a Constituição da ingovernabilidade; um texto de radicalismo que faria o País ingovernável, consoante receio de que se fez órgão o presidente da República, na sua oração presidencial de 26 de julho de 1988.

O projeto sancionado em primeiro turno se viu, por consequência, alvo de pesadas críticas, todas concentradas na advertência sombria e derrotista da ingovernabilidade e inviabilidade do País, se não houvesse durante as votações do segundo turno a correção dos desacertos normativos presentes ao texto constitucional já aprovado.

4. A réplica do Presidente da Constituinte ao Chefe do Executivo declarando que a Constituição seria a guardiã da governabilidade

A resposta do Presidente da Constituinte ao discurso de Sarney não tardou. No dia seguinte, 27 de julho, Ulysses reconheceu que o projeto submetido a segundo turno, constante de 321 artigos, continha imperfeições derivadas da complexidade das matérias votadas, mas que seriam removidas na revisão do segundo turno. Do mesmo passo afirmou que ainda assim “temos muito mais de que nos orgulhar do que nos arrependêr da constituição que escrevemos”.

Expôs, a seguir, os grandes avanços da nova Carta tocante ao equilíbrio federativo e à segurança social; no primeiro caso com maior trans-

ferência de recursos da União para os estados e municípios, e no segundo caso com a seguridade social universalizada, e estendida até mesmo aos que comprovadamente não possam contribuir.

A parte mais incisiva da réplica ao discurso presidencial, Ulysses reservou para a peroração, vazada nos seguintes termos:

Senhores constituintes.

A Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade.

A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida, são ingovernáveis.

A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo.

A boca dos constituintes de 1987-1988 soprou o hábito oxigenado da governabilidade pela transferência e distribuição de recursos viáveis para os municípios, os securitários, o ensino, os aposentados.

...Esta Constituição o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo.

A crise governativa da transição fez o país respirar em alguns momentos uma atmosfera de medo, apreensões, e dúvidas, acerca do bom desfecho do labor constituinte. Isto em virtude da desconfiança mútua, todavia dissimulada, que reinava entre o Executivo e o Congresso, conforme se infere da retórica crítica dos dois Presidentes, o da República e o da Constituinte.

5. A promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988 põe termo à crise governativa da Transição

Mas tudo se dissipou com a restauração da legitimidade cifrada na promulgação da Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988. Com ela se punha termo à transição, ou seja, à passagem da ditadura ao Estado de Direito.

O discurso do Presidente da República, proferido à véspera daquele ato, definiu uma posição conciliatória, ao assinalar por igual o fim da crise.

A palavra pacificadora do Chefe de Estado festejou assim a nova data histórica de promulgação da Constituição brasileira, a quarta elaborada por uma constituinte livre e soberana.

Disse Sarney: “Foi a Constituinte mais livre do Brasil, sem peias e sem interferências... Agora, quero dizer ao povo brasileiro que a tempestade passou... A Constituição não deve ser mais discutida. Eu a critiquei, sempre com espírito público, na fase de elaboração. Amanhã ela será lei. Ela é história. Serei o seu maior servidor. Eu a convoquei. Serei o primeiro a jurá-la. Lutarei pelo seu êxito”.

Com a eloqüência de seu patriotismo constitucional, o Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, por sua vez, não foi menos incisivo e caloroso em celebrar a data solene de promulgação da Constituição de 1988, que encerrava a transição, inaugurava uma nova fase republicana e buscava apagar da memória nacional o autoritarismo das instituições.

Havia então no País reconstitucionalizado, cerca de trinta e cinco milhões de analfabetos, dizia Ulysses, e a inspiração social da Carta Magna o levava a advertir: “a cidadania começa com o alfabeto”.

Depois de asseverar que esperava a Constituição como o vigia espera a aurora, o pontífice dos restauradores constitucionais de 1988 mostrou como fora dura e espinhosa a jornada:

“Bem-aventurados os que chegam. Não nos desencaminhamos na longa marcha, não nos desmoralizamos capitulando ante pressões aliciadoras e comprometedoras, não desertamos, não caímos no caminho”.

A seguir, formulou o seguinte juízo acerca do novo estatuto da governabilidade num sistema de poderes limitados pela lei, o qual uma vez destruído ou convelido em seus alicerces só conhece o semblante liberticida do tirano e usurpador. A advertência tinha a raiz recente do passado. Vazada nestes termos, admoestava:

A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma.

Quanto a ela, discordar sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério.

Numa alusão altiva às pressões que se adensaram sobre a Constituinte, derivadas maiormente das forças do capital empenhadas porventura em afeiçoar e acorrentar a Carta Magna ao egoísmo de seus interesses, o corifeu da governabilidade constitucional assim se exprimiu:

“Suportou a ira e a perigosa campanha mercenária dos que se atrevaram na tentativa de aviltar legisladores em guardas de suas burras abarrotadas com o ouro de seus privilégios e especulações”.

E noutro lugar:

“O inimigo mortal do homem é a miséria. Não há pior discriminação do que a miséria. O estado de direito, consectário da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria”.

Equiparou em seu discurso a Federação à governabilidade, fazendo o elogio e a profissão de fé nesse sistema de entes autônomos, sempre louvado em sua descentralização, por sustentáculo institucional da liberdade.

Disse com a energia de seu verbo político:

A Federação é a unidade na desigualdade, é a coesão pela autonomia das províncias. Comprimidas pelo centralismo, há o perigo de serem empurradas para a secessão... As necessidades básicas do homem estão nos estados e nos municípios. Neles deve estar o dinheiro para atendê-las.

A Federação é a governabilidade. A governabilidade na Nação passa pela governabilidade dos estados e dos municípios. O desgoverno, filho da penúria de recursos, acende a ira popular que invade os paços municipais, arranca as grades dos palácios e acabará chegando à rampa do Palácio do Planalto... É axiomático que muitos têm maior probabilidade de acertar do que um só. O governo associativo e gregário é mais apto do que o solitário. Eis outro imperativo de governabilidade: a co-participação e a co-responsabilidade.

Mas a crise da governabilidade não parou com a Constituição promulgada. O ato constituinte preveniu o retrocesso e instaurou a normatividade formal, encerrando o período crítico da transição.

Todavia, as causas materiais da crise governativa se avolumaram com os governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso e seu reformismo neoliberal da Carta Magna, de inspiração globalizadora.

Quando se esperava ua mudança de rumo, após a vitória trabalhista do partido de Lula nas eleições de 2002, a surpresa amarga de conservação da mesma linha política e programática do antecessor fez em certa maneira recrudescerem os percalços à governabilidade do sistema.

É a fase contemporânea, de que a seguir nos ocuparemos, por quanto sua travessia se faz crucial por definir o futuro e nos ministrar a lição que se extraí do conflito dos princípios com os fatos, na ordem existencial de toda sociedade.

IV. ASPECTOS DA CRISE DE GOVERNO NO SISTEMA PRESIDENCIAL DO BRASIL; IMINÊNCIA DE *PARTIDO ÚNICO E GOVERNO ÚNICO*

Na esfera dos conceitos, a ingovernabilidade, conforme se infere da expressão mesma, significa impossibilidade de governar.

Chega-se a esta situação extrema quando a autoridade se dissolve ou os mecanismos de governo já não funcionam. Culminância fatal e inexorável portanto de crises que se não podem debelar pelos meios normais de exercício do poder.

A ingovernabilidade, em rigor, é o império do caos por quanto arremessa, não raro, a sociedade à anarquia, à revolução, à ditadura, ao golpe de Estado, ao afrouxamento do contrato social, à dissolução da cidadania, à desintegração dos governos, à queda dos ministérios.

Disso obviamente se infere que a ingovernabilidade é também a crise da governabilidade em seu grau mais elevado e já irremediável, determinando a falência e a decomposição do corpo político.¹

A análise ao problema da governabilidade há-de gravitar no caso do Brasil ao redor de um ponto crucial: a legitimidade, que é o substantivo da valorização do poder na consciência dos governados.

1 A ingovernabilidade, considerada pelo ângulo da corrupção, pode inculcar um estado crônico e reiterado em que o índice social, político e administrativo das lesões à moralidade pública se elevou a tais níveis, com tamanho círculo de abrangência, que já não se refere tanto a governantes, pessoas e indivíduos, senão a países.

Foi assim que se criou nas análises internacionais, o “index” estatístico dos países mais corruptos do mundo; países onde a desonestidade campeia e faz a desonra do poder.

No tocante, vale a pena de citar um articulista da imprensa de São Paulo que escreveu:

“No fundo, é essa leniência com o desrespeito à lei (*reportava-se a um suposto crime eleitoral de autoria do Presidente da República*) que faz o Brasil ter momentos (os piores momentos, aliás) de Iraque e de Haiti.

Não é por acaso, portanto, que pesquisa do Banco Mundial mostra o Brasil como o pior país, entre 53 pesquisados em matéria de corrupção e de criminalidade” (Rossi, Clóvis, “Brasil, Iraque, Haiti”, *Folha de S. Paulo*, 30 de setembro de 2004).

A nota do colunista figura ao lado de um editorial do mesmo órgão —a “Folha de S. Paulo”— intitulado “Dados Inquietantes”, onde se lê:

“De acordo com uma pesquisa do Banco Mundial (Bird), publicada anteontem, 51% das empresas brasileiras admitem ter subornado funcionários do governo e 62% vêem a corrupção como um obstáculo importante à atividade econômica.

Ademais o Brasil é considerado o pior país entre as 53 nações pobres e emergentes no que tange à estabilidade das regras, à dimensão da carga tributária, aos financiamentos para o setor produtivo e aos custos trabalhistas”.

A legitimidade declinante traz sempre o espectro da ingovernabilidade. Inculca invariavelmente queda ou amolecimento do consenso, da aceitação, da obediência, da lealdade institucional. A legitimidade incorpora valores que fazem estáveis as bases do sistema.

A crise governativa, aliás, não é propriamente da Constituição nem do Direito Constitucional nem do Constitucionalismo.

A crise, na presente passagem institucional, é de legitimidade, por hiperfroia de poder, da parte de quem governa o País, com inchação de autoridade, a saber, o Executivo,

A prosseguir a deslegitimização dos três poderes, ora em andamento no Brasil, a evolução desse processo poderá conduzir a uma gravíssima deslegitimização do regime, seguida de provável ruptura institucional.

Que se tem observado de último no grande país continental? Dois enormes perigos.

Primeiro, o risco de recaída no sistema de *partido único* que perdurou ao longo da ditadura de 1964.

Segundo, a singular adoção também de uma forma de *governo único*, decorrente do que se tem visto ao decurso dos três mandatos presidenciais da “ditadura constitucional” vigente.

Como há sido possível pois ao governo caminhar no Congresso para a modalidade de partido único, que será funesta à democracia, funesta ao Estado de Direito, à liberdade, e à justiça?

Tem sido possível, sim, mediante uma coligação de forças partidárias, que compõem bancadas governistas de apoio ao Poder Central, as quais funcionam nas duas Casas da democracia representativa como aparelho ou máquina do Executivo, qual rôlo compressor que esmaga a vontade legislativa da minoria; algo que um deputado de renome já traduziu em algarismos irrefutáveis, por onde se configura a sentença de morte do pluralismo partidário, caso se dê a esse processo continuidade.

Com efeito, informa o deputado Gonzaga Mota, com a mesma visão dos sucessos, que a base de apoio ao governo conta na Câmara dos Deputados do Brasil com 80% dos parlamentares, a saber, 410, número, segundo ele com razão assinala, mais do que suficiente para aprovar qualquer Emenda Constitucional. Basta o voto favorável de 308 deputados e se alcançará esse resultado.

O Executivo, portanto, ao concentrar poderes, concentra também a autoridade governativa de fato, anula a federação e erige-se em forma de *governo único*, governo que a Nação desconhecia e se fez a mais recente

criação histórica ou descoberta do cognominado constitucionalismo autoritário, em sua versão brasileira.

Governo único, como e por quê?

Em razão de variar a pessoa do governante, do presidente, do ministro, sem variar, contudo, a política do governo, a estratégia de servidão ao capital externo, a submissão a seus órgãos internacionais, um dos quais, o mais pernicioso de todos, o Fundo Monetário Internacional, que impôs ao Brasil a taxação dos servidores públicos inativos e a redução das pensões a 70% de seu valor, quebrantando assim o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Governo único, em analogia com o da Espanha, num episódio que vou relatar.

Ao recebermos, no aeroporto de Fortaleza, na década de 70 do século passado, ilustre professor da Universidade de Barcelona, um colega nosso, sendo apresentado ao distinto visitante, indagou-lhe logo, com sofrer-guidão, se a recentíssima reforma ministerial do Governo franquista tinha o significado de provável mudança ou abrandamento político do regime, ao que replicou o mestre catalão, incisivo: “Cambiaron los collares pero los perros son los mismos”.

A resposta tem atualidade e adequação ao Brasil no presente momento de crise governativa, em que a esquerda trabalhista, governando o País, excede o rigor neoliberal da direita.

E o excede, visto que, ao receber desta as rédeas do poder, a sobrepujou com zelo de cristão novo, por executar, acrescida de obrigações voluntárias e não solicitadas, conducentes ao agravamento do sacrifício social, a política monetária, ditada, fiscalizada e acompanhada por autoridades financeiras domiciliadas no exterior.

Tornando porém à frase do espanhol, que dizia ali “cambiaron los collares”, aqui, falando em *portunhol*, mistura de português e espanhol, dirímos nós: “cambiaron las personas (sai um presidente, entra outro) pero las políticas son las mismas”.

Depois da aprovação da Emenda Constitucional no. 16, de 5 de junho de 1997, que consentiu a reeleição do presidente da República, a vocação para o governo único, se apresenta qual novo característico do sistema presidencial brasileiro.

Daí emerge a mais grave possibilidade autoritária da conjuntura política por que passa o país, rodeado de temores e apreensões.

O desígnio perpetuista, inerente, de último, ao presidencialismo desta parte do continente, faz desse sistema o mais aparentado às ditaduras. Aliás, as precede, como se lhes fora o funesto preâmbulo. E nos compelle a alterar o axioma de Montesquieu, dando-lhe, porém, versão parecida ou equivalente.

Com efeito, segundo o filósofo das leis, pela natureza das coisas, quem detém o poder tende a abusar do poder.

Mas em nosso tempo e em nosso regime, o apotegma do sábio juris-consulto se transmudou noutro, mais grave, mais preocupante, mais vexatório.

Tal acontece no caso do presidencialismo brasileiro, e não vem a ser senão este, conforme os fatos estão a inculcar: quem detém o poder, nele tende a perpetuar-se!

V. A CRISE DE GOVERNABILIDADE, IMPULSIONADA PELO EXECUTIVO, AFETA A FEDERAÇÃO, A SOBERANIA E A SEPARAÇÃO DE PODERES

A crise governativa em determinados países da periferia —e este é designadamente o caso do Brasil— tem sido alimentada também pelo teor antifederalista da globalização e do neoliberalismo.

Na composição federativa do mais vasto país da América Latina, os Estados-membros já são fracos e, com a propagação dos postulados da política neoliberal e globalizadora, que ora preside às diretrizes governativas da nação, o que mais avulta no decurso da crise é precisamente o fenômeno da força minguante e decadente do Poder Central em matérias que entendem com o exercício soberano da sua autoridade.

No entanto, essa política redutiva, de Estado mínimo, demissionário de faculdades autodeterminativas, artífice da desregulamentação, da desconstitucionalização e da privatização, apresenta, do mesmo passo, um singular paradoxo, senão uma trágica contradição: a desenvoltura com que esse mesmo Estado enfraquecido se faz todavia forte e irresistível cada vez que emprega seus instrumentos de pressão, por via do Executivo, para manter debaixo da sua tutela centralizadora, os demais Poderes independentes, da organização nacional, a saber, o Legislativo e o Judiciário.

Comprimida entre as tenazes do centralismo sufocante, por onde se invalida a esfera autônoma dos entes federados e a inópia do poder central que, após abdicar a soberana jurisdição sobre a ordem econômica, alienou por igual considerável parte do patrimônio público em privatizações desnacionalizadoras, a Federação no Brasil contemporâneo se fez mera fantasia; porventura a mais falaz das ilusões republicanas desde a queda do Império em 1889.

Em verdade, o Estado federal desfalece diante de um Executivo que na esfera vertical do ordenamento anula a autonomia dos entes federados e na esfera horizontal usurpa, absorve, concentra e invade competências, a expensas do Legislativo e do Judiciário.

Disso promana, por sem dúvida, a cognominada “ditadura constitucional” do presidencialismo. Aí o arbítrio prepondera sobre a razão, ofusca o interesse de sociedade, estremece a ordem jurídica. Já não há lugar portanto para os debates sociais e políticos de maior tomo, que alimentam o diálogo democrático e fazem estáveis e legítimas as instituições.

Observa-se que o Poder Executivo tudo pode onde não prepondera o Direito, onde a negação da liberdade é abdicada no absolutismo, onde a centralização dos poderes desfigura o regime político.

Coarctado o Judiciário, a república se desintegra com o advento da ditadura, e a Federação, desnaturada, perde o vínculo com a Constituição e a justiça; vínculo que sempre foi a garantia e a base de sua perpetuidade.

Depois de perder o governo da economia e das finanças do País, trasladado a organismos internacionais de tutela, o Executivo, conforme se infere e já se disse, só é forte em coagir, na esfera interna, aqueles dois Poderes, enquanto na esfera externa faz visível unicamente a imagem de um Estado recessivo, estagnado, privatizado, terceirizado, desnacionalizado e debilitado.

A governabilidade do Brasil contemporâneo passa irremissivelmente pela retomada do desenvolvimento, estancado em razão dos juros escorchantes da dívida externa, cujo pagamento produz enorme sangria orçamentária que leva a nação sacrificada a não aproveitar as ocasiões de fazer a economia avançar e progredir e caminhar no sentido da emancipação e da salvaguarda dos interesses nacionais.²

² O ex ministro Delfim Netto, cognominado o czar das finanças do regime militar de 1964 no Brasil, e hoje membro do Congresso Nacional, escrevendo nas páginas da “Folha de S. Paulo”, em 31 de dezembro de 2002 (data em que expirou o mandato presidencial de

Disso procede, ao mesmo tempo, a realidade de um Estado de soberania mutilada; Estado invadido e confiscado nas suas riquezas, esmagado de dívidas e que responde por uma das mais pesadas cargas tributárias do mundo.

Estado onde 30 milhões de miseráveis vivem a tragédia da exclusão, onde oito milhões de desempregados e vinte e tantos milhões de analfabetos são o corpo de delito de uma política criminosa, certificada por fracassos de governabilidade.

Estado, onde bilionários são os lucros dos bancos, havidos nos juros da dívida pública interna e externa, já não é Estado social, e mais se acerca de uma colônia de banqueiros. Nele só a dívida interna monta a um trilhão de reais!

Apesar de possuir o maior parque industrial da América Latina, o Brasil paga ao seu trabalhador salário injusto, deveras inferior ao do Paraguai, Costa Rica, Guatemala e Venezuela.³

Estado, de último, onde um Presidente da República diz que foi ao Gabão, na África equatorial, “aprender como um presidente consegue ficar 37 anos no poder” e que chamou “covardes” os jornalistas que se opõem ao projeto de criação de um Conselho Federal de Jornalismo, ora em tramitação no Congresso Nacional, com o objetivo de “orientar, dis-

Fernando Henrique) assinalou que “trocamos a hiperinflação por um hiperendividamento, por uma hipertributação e por uma hiperdependência externa” (Netto, Antonio Delfim, “A grande troca”, *Folha de S. Paulo*, 4 de agosto de 2004).

Com efeito, o hiperendividamento faz a hiperdependência externa, acarretando o eclipse financeiro da soberania; que no caso brasileiro é provocado pelos acordos de servidão firmados com o FMI. Há nesse tocante uma perspectiva aterradora: só em 2005 o Brasil pagará US\$ 17.792 de dólares da dívida externa, dos quais US\$ 6.700 serão pagos ao Fundo Monetário Internacional. Essa dívida já se eleva a cerca de 230 bilhões de dólares, expropriando recursos que o País poderia destinar à retomada de seu desenvolvimento.

Numa reunião de governadores do PSDB, o maior Partido de Oposição do País, que reúne adeptos do ex. Presidente da República, o governador de Minas, Aécio Neves, acusou o Governo Central de levar a cabo “a mais perversa concentração de renda da União na história republicana”. No dia 2 de agosto de 2004 os governadores oposicionistas expediram nota de censura ao governo, acoimado, segundo editorial da “Folha de S. Paulo”, de reter repasses de dinheiro público e deixar de “compartilhar receitas com Estados e municípios” (Ver *Folha*, editorial, 4/8/2004).

³ Os valores especificados foram os seguintes: Paraguai (R\$ 441), Costa Rica (US\$ 178) El Salvador (US\$ 154) e Venezuela (US\$ 167). Tais dados constam de um discurso proferido no Senado brasileiro pelo Senador Álvaro Dias, do Estado do Paraná.

ciplinar e fiscalizar” o exercício da profissão e a atividade jornalística. Enfim, Estado onde isto acontece já escreveu o prólogo da ingovernabilidade enquanto risco iminente, em termos de gestão democrática de poder.

Vejamos, a seguir, como o Executivo tem impulsionado a crise de governabilidade na presente conjuntura em face do Poder Legislativo.

A ofensa ao princípio da separação de poderes, coluna do Estado de Direito na organização presidencial do regime e cláusula pétreia da Constituição brasileira (artigo 60, parágrafo 4, inciso III), tem sido alvo de graves e freqüentes reparos, que o vêm dissolvido nas relações do Executivo com o Legislativo.

O sistema republicano-federativo no Brasil remonta à queda do Império e estabeleceu, em obediência aos cânones teóricos da nova ordem instituída, um constitucionalismo rígido de separação de poderes. Todavia padeceu ele na realidade agravos e golpes desferidos por um presidencialismo caudilhista, que tem sido o manancial mais fecundo das crises de governabilidade.⁴

⁴ Presidencialismo sem rigidez constitucional, desfalcado de separação de poderes, sem legitimidade da representação nacional, desprovido de independência judiciária, carente de legítimo controle de constitucionalidade, significa caudilhismo, ditadura, golpe de Estado, falência da ordem jurídica, falsidade e podridão na raiz das instituições, decomposição da ordem republicana, substantivo da ingovernabilidade; significa, enfim, a ingovernabilidade com todo seu cortejo de vícios e manifestações letais à conservação da república e à dignidade da pessoa humana.

Do mal que a ingovernabilidade presidencialista já fez ao Brasil, perfazendo em nossa história um século de fracassos institucionais, demos notícia, num artigo estampado no jornal O POVO, de Fortaleza, edição de 23 de março de 1988, quando a Constituinte aprovou a emenda presidencialista.

Escrivemos então, e subscrevemos hoje, com a mesma convicção, estas linhas descritivas da tragédia que tem sido o presidencialismo no Brasil:

“Em menos, de cem anos, o malfadado sistema arruinou cinco repúblicas, desferiu golpes de Estado, depôs seis presidentes; compeliu um ao suicídio e outro à renúncia; decretou um sem-número de intervenções federais, estados de sítio, de guerra e de emergência, fez o País atravessar cinco ditaduras... O presidencialismo fundou a república das oligarquias corruptas da Pátria Velha que durou quarenta e um anos; produziu o Estado Novo de Vargas que envergonhou a Nação ao longo de oito anos sem Congresso e sem Constituição (a Carta de 37 nem sequer foi aplicada); fez, enfim, o Brasil ser a Nação do AI-5, do decreto-lei e de mais de vinte e cinco Atos Institucionais... O Brasil não suporta mais esse sistema. A oportunidade de acabar com ele foi perdida na votação suicida de ontem”.

VI. A MESMA CRISE ABALA TAMBÉM O LEGISLATIVO (ABUSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS)

Sendo o governo presidencial uma forma vocacionada ao exercício autocrático do poder, espécie de monarquia temporária e eletiva, centralizadora e unitarista, o primeiro dos poderes que ele agride é o da representação nacional.⁵

Essa agressão ocorre no Brasil contemporâneo desde o advento da Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, que criou uma técnica permanente de legislação por via excepcional: a medida provisória.

Ao criá-la, nem de leve suspeitava o constituinte de boa fé que estava, em rigor, gerando um legislador paralelo.

Mas legislador em cujas mãos se enfeixavam tamanhos poderes de ação instantânea na produção de normas, que deixava ofuscado a esse respeito o contributo do Congresso. Este se mostrava, de ordinário, mais lento senão retardado em legislar matérias de extrema relevância e urgência.

O dispositivo constitucional tinha por objeto precisamente em casos emergenciais suprir a sonolência legislativa, ou a caminhada lenta do Congresso, armando assim o Executivo daquele mecanismo rápido de produção normativa: a medida provisória.

Acontece que esse instrumento de raiz e índole autoritárias, de baixa e rarefeita legitimidade, sem embargo de sua consagração na Lei Maior,

⁵ O enfraquecimento do Poder Legislativo em sua tarefa específica de fazer leis é manifesto, quer se examine o problema pelo mérito da via legislativa de exceção que a Constituição deferiu ao Poder Executivo (as Medidas Provisórias), quer se tenha unicamente em consideração o volume de leis que derivam já da iniciativa dos órgãos congressuais, já da iniciativa do Poder Central.

A esse respeito, são altamente ilustrativas da crise dos Poderes, que envolve a governabilidade no Brasil, os dados estatísticos apresentados pelos cientistas políticos Fernando Limongi e Argelina Figueiredo no I Ciclo de Palestras sobre o Parlamento Brasileiro, celebrado na Câmara dos Deputados, na cidade de Brasília, em setembro de 2004. Mostraram os sobreditos pesquisadores que 80% de todas as leis aprovadas no Brasil, no período compreendido entre 1989-1998, procedem de propostas formuladas e apresentadas pelo Executivo, sendo que apenas 14% derivam de iniciativa parlamentar.

Outro dado impressionante por eles revelado foi o seguinte: no mencionado período o Poder Executivo apresentou 2.074 projetos, do quais 1606 foram transformados em lei, ao passo que o Poder Legislativo apresentou 16.217 (!) e logrou converter em lei apenas 262! (Ver *Jornal da Câmara*, 15 de setembro de 2004).

cedo se tornou a lâmina do Executivo tantas vezes cravada no corpo da Constituição, causando, por derradeiro, gravíssimos e funestos danos à causa da governabilidade constitucional do País.

Com efeito, as nefastas medidas provisórias, que já somam mais de 6.500 desde a instauração da Nova República e que se reeditaram às centenas, com extrema irresponsabilidade e lesões à Constituição no período de governo do antecessor do atual Presidente, tem provocado a repulsa do meio jurídico e das correntes de opinião mais sensíveis à conservação e salvaguarda do Estado de Direito. A reação foi de tal ordem que se promulgou Emenda Constitucional, a de no. 32, de 12 de setembro de 2001, criando óbices restritivos ao emprego de tais medidas, a fim de conter a fúria legiferante do Poder Executivo.

Todavia, os efeitos negativos da expedição de semelhantes decretos, memória e herança das ditaduras, as quais não governam sem instrumentos de força e exceção, perduram em nossos dias, continuam a agravar-se e, em certa maneira, já caminham no sentido de levar para o palco das relações do Legislativo com o Executivo, a crise latente de governabilidade de que desde muito afeta as instituições brasileiras, já no Império, já na República.

O calcnar de Aquiles legislativo da governabilidade no Brasil tem sido portanto a medida provisória, resurreição constitucional dos decretos-leis da ditadura conforme assinalamos. Usada em demasia pelo Poder Executivo redonda ela numa espécie de “capitis deminutio” da ação legiferante do Congresso.

Com efeito, no ano 2001 em que se promulgou a Emenda Constitucional n. 32, milhares de medidas provisórias, com força de lei, já haviam sido expedidas pelo Executivo, na esmagadora maioria por via de reedições sucessivas.

O dispositivo constitucional, alterado por aquela Emenda e contido no “caput” do artigo 62 e seu parágrafo único, tão lacunoso se afigurava que não havia como prevenir os abusos perpetrados.

Fez-se assim a Emenda, com acréscimo de onze parágrafos, que importavam uma disciplina mais rígida do instituto. Nem por isso arrefeceu a ação negativa daquele Poder, que encontrou meios de contornar os obstáculos constitucionais e impor ao Legislativo a preponderância de sua vontade normativa.

Com efeito, na aparência formal do artigo 62 emendado o problema das medidas provisórias parecia haver logrado solução.

Os principais pontos das inovações introduzidas consistiam:

- a) Perda de eficácia da medida provisória se não for convertida em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período.
- b) Regime de urgência para a medida provisória se, decorridos quarenta e cinco dias contados de sua publicação, não houver sido objeto de apreciação.
- c) Interrupção de todas as deliberações legislativas na Casa em que ela estiver tramitando, até que se lhe ultime a votação.
- d) Vedaçāo de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que haja sido rejeitada ou que tenha perdido eficácia por decurso de prazo.

Todas essas cautelas do constituinte de segundo grau se comprovaram, contudo, impotentes no atalhar os efeitos ruinosos desse instrumento dileto do Poder Executivo. Continua o governo a empregá-lo com invasões freqüentes e usurpatórias e imprevisíveis na esfera normal de ação do legislador ordinário. Disso há derivado o desprestígio e o enfraquecimento do Poder Legislativo, teoricamente ainda o Poder mais legítimo na forma contemporânea de democracia representativa.

Em verdade, o atual governo brasileiro pertence ao partido que fazia na oposição o mais enérgico combate às medidas provisórias. Todavia, já ao primeiro ano de exercício do poder, lograva ele editar e converter em lei nada menos que 56 daquelas medidas.

Número ao qual, unicamente este ano (2004), conforme dados oficiais, se somaram mais vinte e cinco, num total de 81 medidas provisórias, em menos de dois anos de mandato do Presidente operário, egresso da liderança sindical, e uma das vozes mais ouvidas que condenaram com veemência tais medidas.

Demais disso, a medida provisória continua sendo utilizada com inobservância dos requisitos constitucionais de urgência e relevância.

Não menos passível de repreensão também o fato de que uma das inovações introduzidas pela Emenda Constitucional no. 32, para tolher abusos, há produzido resultados diametralmente opostos. Com efeito, o excesso de medidas provisórias expedidas pelo governo tem, com freqüência, interrompido nas duas Casas legislativas as deliberações acerca de projetos de lei cuja importância é incomparavelmente superior à matéria objeto daqueles atos excepcionais.

Acresce a esse dado, outro não menos grave e significativo, que é a pressão exercitada pelo Executivo sobre deputados e senadores para aprovarem o mais rápido possível as sobreditas medidas, sem lhe aprofundarem o exame, a conveniência e a utilidade.

A-fim-de alcançar tal objetivo a máquina do poder se serve com assiduidade da liberação de verbas orçamentárias do interesse dos parlamentares. E com isso obtém destes o voto favorável àquelas medidas. Trata-se, por sem dúvida, de expediente que contravém a ética e que há contribuído deveras para solapar a reputação do corpo legislativo.

Malograda, enfim, a Emenda Constitucional no. 32, em razão da persistência dos danos provocados pelo emprego abusivo da medida provisória, tocante ao volume, à natureza e à qualidade dos atos legislativos do Congresso, cuja função ela em grande parte usurpa, corrompe, deslegitima e, às vezes, anula, só restava, por derradeiro, buscar uma solução definitiva do problema, que há-de consistir simplesmente em erradicá-la do texto constitucional.

Com efeito, no Senado da República um Senador do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) já apresentou proposta de emenda à Constituição, expungindo do ordenamento jurídico o malsinado instituto. Com o mesmo objetivo, porém de forma mais radical, é o Projeto de Emenda Constitucional no. 155/03 que 173 parlamentares de dez partidos ora fazem tramitar no Congresso. A Proposta, encabeçada por um deputado de Santa Catarina, não só suprime do texto constitucional o instituto, como “dá prazo de 180 dias para que as MPs em vigor, quando da promulgação da emenda, sejam aprovadas ou rejeitadas”.⁶

Como se vê, enquanto houver medidas provisórias, as distorções por elas ocasionadas no âmbito constitucional da produção legislativa tendem a perdurar, sendo aquele instrumento o espelho da crise; crise que ainda não passou e espelho que tampouco se partiu.

VII. PROMISCUIDADE NAS RELAÇÕES DO EXECUTIVO COM A CÚPULA JUDICIÁRIA

Tocante ao Executivo e Judiciário, tem-se observado que há um contubérnio senão uma promiscuidade na relação entre os dois Poderes. Cai o segundo debaixo da dependência do primeiro, por distintas razões,

⁶ *Jornal do Senado*, segunda-feira, 16 de agosto de 2004, p. 5.

dentre as quais avulta nos tempos presentes a erosão da legitimidade que tem o tribunal supremo para exercitar a tarefa constitucional de guarda da Constituição.

Há dúvida e suspeita de que a Suprema Corte brasileira não desempenha com imparcialidade e leal isenção esse múnus. Isto ficou estampado em decisões recentes, em que aquela judicatura se manteve passivamente jungida à vontade executiva; um fenômeno de submissão cujas origens e causas determinantes muitos percebem, radicando-as no ato político de designação dos membros da Corte Suprema, escolhidos e nomeados ao livre alvedrio do Presidente da República.

Um só Presidente, o atual, em menos de dois anos de governo, já designou quatro ministros do Supremo e se acha às vésperas de nomear, em janeiro de 2005, um quinto.

Se for reeleito Presidente, com certeza nomeará o sexto, ficando assim com maioria absoluta dos membros do tribunal por obra de sua escolha pessoal!

O problema da composição da grande Casa do Judiciário se fez, portanto, político, tendo acarretado negativamente uma politização das decisões daquele Colégio de magistrados, cuja independência, a juízo das manifestações da imprensa e demais vozes formadoras de opinião, parece ter ficado seriamente comprometida.⁷

7 Sem mandato democrático, juízes e tribunais, aferidos em termos de legitimidade, podem, por abusos perpetrados no exercício do controle de constitucionalidade, desfigurar e deslegitimar instituto tão prestativo à conservação do Estado de Direito, qual há sido, em muitas democracias representativas e presidenciais, o sistema de jurisdição constitucional.

A crise de governabilidade tem assim um de seus focos e componentes na politização dos tribunais de instância suprema, que dão o derradeiro voto acerca da constitucionalidade dos atos normativos.

A posição judicial, tocante à legitimidade, se fragiliza, no Brasil, conforme já acentuamos, com a nomeação vitalícia dos ministros da Corte constitucional pelo Presidente da República, o qual, ao nomeá-los, cria com eles laços pessoais de amizade, que fazem suspeita, a partir daí, a independência e isenção jurisdicional do magistrado.

De mais a mais, o Presidente da República, que nomeia, por livre escolha, um Ministro do Supremo Tribunal Federal está em verdade nomeando um constituinte.

Mas constituinte de mandato vitalício; de todo distinto daquele que na assembléia revolucionária faz e promulga a Constituição, porquanto este é transitório, aquele permanente.

O magistrado constituinte é o hermeneuta cujo voto exprime a compreensão do texto constitucional e traça o alcance da norma que se deve ou não aplicar.

Suscitou-se desse modo uma questão de legitimidade, que pode afetar o teor dos acórdãos de extrema relevância institucional proferidos pela judicatura máxima do Estado.

Essa lesão na legitimidade dos Poderes atinge agora a cúpula judicial, ficando patente no recentíssimo episódio de taxação dos inativos, objeto de decisão do tribunal, que a considerou constitucional, num dos mais controvertidos casos já apresentados ao exame da referida Corte.

A questão foi politizada pelo Executivo.

Cabe aqui ressalvar porém que a matéria constitucional para efeito de controle pode ser política, e o exame de sua constitucionalidade rigorosamente adequado às funções de um tribunal que tem a guarda da Constituição.

A matéria pode ser política, sim; nunca porém a decisão, que há-de ser sempre jurídica.

Esta, a lição da doutrina, a lição dos magistrados constitucionais, a lição sobretudo de Rui Barbosa, haurida nos arrestos da jurisprudência da Suprema Corte Americana; lição que espargiu para o entendimento da matéria luzes que jamais se apagarão.

Cuidávamos já sedimentado, pois, este entendimento, como preceito inequívoco da doutrina.

Mas, para estarrecimento do meio jurídico, vimo-lo abalado pela decisão de 18 de agosto de 2004, do Supremo Tribunal Federal, num ato judicante que apunhalou o parágrafo 4 do artigo 60 da Constituição.

O ato judicial, sobre causar perplexidade a juristas, estarreceu também esferas opinativas, escandalizadas com a passividade do Tribunal diante das pressões exercidas pelo Poder Executivo, às quais se curvou. Pressões para fazer passar na Justiça a idoneidade constitucional de um ato declaradamente lesivo ao direito adquirido, e que a Constituição consagra e garante em cláusulas pétreas, insusceptíveis de serem alteradas por outro meio que não seja a emenda constitucional, a saber, a via constituinte de segundo grau (artigo 50., XXXVI combinado com o artigo 60, § 4, IV) . Ferida de morte ficou a Constituição com esse grave desrespei-

Juiz portanto da constitucionalidade dos atos normativos, ele é, em certa maneira, o senhor da Constituição, razão pela qual o Executivo tanto se empenha em fazê-lo servo de sua vontade.

Desse modo busca alcançar, por via oblíqua, a sujeição da mais alta instância judiciária —o tribunal-guardião da Constituição— por ser ele o único poder que, indiretamente ainda pode disputar-lhe a hegemonia.

to ao axioma que tem sido em todas as épocas constitucionais um dos mais sólidos pilares do Estado de Direito: o axioma da intangibilidade do direito adquirido. A lesão mostra como a crise de governança chegou ao Judiciário e o fragiliza nas bases de sua legitimidade.

VIII. AS DESIGUALDADES, AMPLIADAS PELA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL, ENQUANTO FATOR DAS CRISES DE GOVERNO (O DECLÍNIO DO ESTADO SOCIAL NA PRESENTE CONJUNTURA)

As desigualdades entre povos e nações se revelam tão atrozes quanto as desigualdades sociais, entre classes ou categorias de pessoas ou as desigualdades regionais, entre porções territoriais de um mesmo país,

Para fazê-las cessar ou minorar-lhe os efeitos, surgiram por esperança os direitos da terceira dimensão, qual o direito ao desenvolvimento, que liberta povos do atraso e da servidão.

Já o instrumento corretivo das desigualdades de classes assenta nos direitos da segunda dimensão, que são os direitos sociais; por derradeiro, tão impugnados pelas correntes do pensamento neoliberal, e já debaixo da ameaça de extinção, designadamente nos Estados periféricos.

A tragédia dos países meridionais da América Latina, vistos pelo prisma da normatividade e eficácia dos direitos fundamentais, tem consistido nisto: em perda ou sacrifício dos direitos sociais, sem aquisição dos direitos da terceira dimensão; à verdade, com mais gravame, porquanto, em virtude da globalização, sobre a independência formal e substancial dos povos recai o risco, nunca dantes tão imediato quanto agora, de imolar-se a soberania.

O fim do Estado social, que se pressente e presume, por obra do projeto globalizador, arrimado à doutrina neoliberal em expansão, poderá vir acompanhado, por igual, do termo do Estado nacional, em sua moldura clássica que a tradição nos herdou.

Aliás, o publicista espanhol Pedro de Vega escorado em Rippert (“Le Declin du Droit”), faz menção do século XX como “o século do ocasos”, entre os quais o do Estado, que foi, enquanto titular da soberania, o protagonista principal da História, ao decurso dos derradeiros trezentos anos de sucessos institucionais.

A assertiva afigura-se-nos porém lêdo engano do jurista francês e de quem o citou.⁸ Com efeito, enquanto houver necessidade de disciplinar relações e condutas humanas, haverá sempre Estado. Pouco importa o nome, importa a instituição. Ontem, *polis* ou *civitas*, hoje Estado; amanhã, ninguém sabe que nome há-de levar. Com freqüência poderá o Estado variar de forma, mas há-de conservar sempre a mesma essência, a mesma natureza, o mesmo teor de coerção.

A continuação e prevalência das desigualdades sociais (internas) e internacionais (externas), geradoras de tantas guerras e atritos no passado, poderá ocasionar, em breve, o advento da época mais turbulenta que o gênero humano já conheceu.

Aliás, com o risco de retrocesso às idades primitivas, à pré-história do contrato social, quer este se conceba em bases de historicidade, quer em termos hipotéticos de racionalidade pura.

A atribulada humanidade parece perlustrar um roteiro de trevas, barbárie e obscurantismo, mergulhada no terror dos atentados à dignidade da pessoa humana. Em razão disso, ela veste luto, pranteia vítimas e enxuga lágrimas,

A globalização do capitalismo bancário e financeiro é parte dessa tragédia porquanto universalizou a crise, ficando todavia sujeita a converter-se bem cedo numa estatística de soberanias desfeitas, nações em ruínas, povos ensanguentados; um estranho universo de forças sobre as quais não tem jurisdição a razão humana.

Os fatores negativos que fomentam a ingovernabilidade têm, demais disso, seu epicentro nos países periféricos, onde havemos destacado por modelo o Brasil, visto que aí o sistema presidencialista, de feição imperial, abriga a profunda contradição de rumos e de política entre o que faz o Estado e o que a Sociedade quer que se faça,

Nisso reside a base contemporânea da crise governativa que ora açoita o regime, depois da definição política e eleitoral de outubro de 2002, quando a maioria popular plebiscitou a mudança, e seu candidato vitorioso sancionou a recessão, com mais ímpeto que seu antecessor.

⁸ Vega Garcia, Pedro de, “El tránsito del positivismo jurídico al positivismo jurídico prudencial en la doctrina constitucional”, *Teoria y realidad constitucional*, Madrid, UNED, núm. 1, 1o. semestre 1998, p. 67.

O Executivo tem sido na República brasileira a cabeça do neoliberalismo na reação que já dura mais de uma década aos postulados do Estado social.

A causa mais profunda determinante das crises de governo, com abalos consideráveis da ordem constitucional, reside precisamente na inflexibilidade com que os dois derradeiros Presidentes da Nova República se puseram a executar no Brasil uma política de arrocho fiscal sem limites, com formação de “superávits” primários, elevação constante da taxa de juros, controle obsessivo da inflação, prioridade absoluta ao pagamento da dívida externa, que cresce e se agiganta à medida que os juros se elevam; reformas constitucionais que não reformam mas desconstitucionalizam, e privatizam e sobretudo desnacionalizam a economia; eis, portanto, o campo político, econômico e social onde se fere a batalha de uma opção: o desenvolvimento, que investe no futuro, ou a recessão, que conserva o “status quo”.⁹

9 Há no Brasil uma guerra civil de economistas; é guerra surda que desde muito os reparte em dois campos distintos: duma parte, os monetaristas neoliberais, doutra parte, os desenvolvimentistas de inspiração social; os primeiros, invariavelmente jungidos ao argumento e à lógica da economia globalizadora, e por serem hegemônicos, ditam a política financeira do governo segundo as regras do mercado; já os segundos, com menos força e influxo, apontam todavia para o desastre que a Nação há-de enfrentar se não mudar, na direção do desenvolvimento, os rumos de sua política econômica e financeira.

As apreensões desta derradeira corrente parecem receber confirmação em dados ministrados pelo Fundo Monetário Internacional, organização que mantém a economia brasileira em “estado de sítio”. Basta inferir a escuridade do horizonte, desenhado para um futuro imediato, lendo o trecho que se segue:

“Para o Brasil, o Fundo projeta uma expansão de 4%, uma das menores taxas de crescimento em todo o mundo. Em 2004, o desempenho dos países da América Latina, do Mercosul, da Ásia e da África. A China crescerá 9%, a Índia, 6.4%; a média dos países africanos, 4.5%” (“Perspectivas mundiais,” editorial da *Folha de S. Paulo*, de 3 de outubro de 2004).

As aflições internas da economia brasileira em crise, afetando o quadro da governabilidade, transparecem também de um artigo estampado na imprensa nacional pelo maior empresário do País, Antonio Ermírio de Moraes, o qual assinalou que de 1970 a 2004 os impostos indiretos se elevaram no Brasil de 7.5% do PIB (Produto Interno Bruto) para 15%.

Ressaltou ainda que “entre as famílias brasileiras que ganham R\$ 400 por mês, esses impostos abocanham cerca de 25% da sua míngua renda, ou seja, R\$ 100. um absurdo” (de Moraes, Antonio Ermírio, “A gula do Estado e a pobreza do povo”, *Folha de S. Paulo*, edição de domingo, 27 de junho de 2004).

Dos autores deste, parte a promessa, perpassada de advertências intimidadoras, de um “desenvolvimento sustentável”, o qual, porém, se figura cada vez mais distante senão impossível, na medida em que a arrecadação do dinheiro público chega tão somente, com muito ônus e sacrifício, para pagar os juros da dívida externa, sem abater um único centavo no principal. Pouco ou nada sobra, pois, no quadro geral das finanças do País, para aplicar ou investir em projetos e programas desenvolvimentistas.

A população cresce, o desemprego também. A classe média encolhe, os estamentos sociais empobrecem, a delinqüência faz inseguras as grandes metrópoles, os serviços de saúde pública se deterioram, os traficantes de drogas transformam as favelas em micro-Estados do terror, a educação baixa de nível, a fome habita os lares dos mais humildes, a reforma agrária se arrasta na lentidão burocrática sem capacidade de tolher as invasões de terra, cada vez mais freqüentes e ameaçadoras; em suma, desafios que, sem resposta, fazem germinar e multiplicar as sementes da ingovernabilidade, numa república de oito milhões e meio de quilômetros quadrados e cento e setenta milhões de habitantes; república em cujo solo jazem recursos naturais incalculáveis; república a um tempo da opulência e da miséria, onde as riquezas geográficas passam, ao longo da história, a certidão da inépcia das classes dominantes, certidão por onde se documenta também uma crise da governabilidade, fadada a perdurar enquanto o governo não devolver ao povo a soberania de que ele é titular, e de que foi desapossado na conjuntura neoliberal da globalização.

Convertidos em dólar tais valores: família que ganha cerca de 135 dólares paga de impostos indiretos cerca de 35!

Outros índices apontam também para um resultado negativo e desalentador: desemprego médio superior a 12%, carga tributária extremamente pesada, a saber, cerca de 40% do PIB e erosão do salário real do trabalhador orçada em 5.4%.