

POLÍTICA NACIONAL E AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

Ives Gandra da Silva Martins

Jurista

O tema escolhido para minha palestra no Clube de Aeronáutica e que, por moléstia temporária que me impede de viajar de avião, por dever manter as pernas elevadas grande parte do dia (erisipela aguda), está voltada à política nacional. Esta, com a eleição da nova presidente, terá contornos próprios, mas com as balizas colocadas pela Lei Suprema e que permite, no equilíbrio de poderes e na vivência democrática, manter o convívio da sociedade, sem traumas que não aqueles próprios dos embates dessa natureza.

Estamos, não só na vida política, social e econômica em melhor posição que nossos vizinhos, mas também no arcabouço constitucional, que rege a ordem jurídica nacional.

Nos últimos 30 anos, a América Latina conheceu sensível alteração de seus fundamentos constitucionais, com modificação de quase todos os textos vigentes e adoção de novas Constituições.

Até mesmo Argentina, que convivia com modelo vindo do século XIX, reformulou seu texto maior, durante o governo Menem, proclamando uma lei suprema mais reduzida que a brasileira, porém, aproveitando a experiência de nosso constituinte.

À época, seu procurador geral, Dr. Garcia Lema, esteve, algumas vezes em meu escritório para discutir a experiência brasileira, tendo inclusive participado de um programa de televisão comigo e Celso Bastos, organizado pela Academia Internacional de Direito e Economia, denominado "Caminhos do Direito e da Economia". Sua ideia de discussão prévia de um texto com todos os partidos foi levada ao Governo Menem e adotada. Isto impediu que o texto fosse elaborado exclusivamente pelos partidos, possibilitando que decorresse de um consenso destas agremiações políticas, à luz da reflexão de juristas de cada uma, que participaram da elaboração de um anteprojeto. Nas discussões constantes que tivemos à época, Celso e eu já tínhamos publicado grande parte dos nossos Comentários à lei suprema brasileira, o que viemos a completar, em 15 volumes, pela Saraiva, em 1998. Estimulamos, pois, a adoção do modelo de tramitação do anteprojeto que Garcia Lema sugerira ao Presidente da Argentina. A nosso ver, tal discussão prévia permitiu a rápida aprovação pelos Parlamentares de um texto de 129 artigos apenas e 17 disposições transitórias, sendo técnica e juridicamente inatacável. O Dr. Garcia Lema publicou, após a aprovação, um pequeno livro em que conta o que foi o processo de elaboração da referida Constituição.

Países como Venezuela, Bolívia e Equador preferiram moldar-se de acordo com ensinamentos provenientes de centro espanhol de estudos socialistas. Criaram, de rigor, um modelo diverso daquele da Argentina – em que há equilíbrio de poderes – alicerçado em grande valorização do Poder Executivo, diretamente vinculado ao povo, mediante consultas constantes e convocadas pelo próprio Executivo, através de referendos e plebiscitos, passando o Poder Legislativo e Judiciário, assim como o Ministério Público a exercer funções secundárias.

Acolitam o Executivo, que é colocado como o verdadeiro representante do povo.

Honduras, como o Brasil, alterou sua Constituição na década de 80, tendo, entre as cláusulas pétreas, a impossibilidade de reeleição. Esta cláusula é que o presidente Zelaya pretendeu discutir em plebiscito, não autorizado pelo Legislativo e pelo Judiciário, o que levou a sua deposição, com base no artigo 239 da Lei Suprema.

Logo após a publicação da Constituição brasileira, participei, a convite do governo paraguaio, juntamente com juristas de vários países latino-americanos, de congresso no Paraguai, quando o país preparava a alteração de seu texto maior.

De rigor, quase todos os países da América Latina alteraram seus textos neste período, que antecedeu e sucedeu a queda do muro de Berlim, adotando um modelo socialista. Chávez, apesar de não ter lido Marx, segundo ele mesmo, disse ter criado um modelo marxista próprio, ou seja, bolivariano contrário aos modelos abertos que têm melhor propiciado o desenvolvimento e integração mundial. Com efeito, os países que adotaram os modelos abertos e não ideológicos, como Brasil, Chile e Colômbia, têm, do ponto de vista econômico, se projetado mais no cenário mundial do que os de modelos fechados e ideológicos, como Venezuela, Bolívia e Equador.

O modelo brasileiro merece uma reflexão à parte. A Constituição brasileira trabalhou com 8 Comissões e 24 Subcomissões de parlamentares, de fevereiro de 1987 a setembro de 1988, para produzir um texto menor do que os venezuelanos, boliviano ou equatoriano, porém, muito maior que o da Argentina, com incorporação de diversos princípios, normas e regras constitucionais. Tem o texto, todavia, uma quantidade enorme de disposições que poderiam – e, a meu ver, deveriam – ser veiculadas por legislação complementar, ordinária ou até mesmo por atos regulamentares do Executivo.

A Constituição promulgada em 05/10/88 foi muito criticada pela extensão de seu texto, com 245 artigos de normas permanentes e 70 de disposições transitórias. Hoje, são 250 artigos de normas permanentes e 97 de disposições transitórias, com mais de 70 emendas, em 23 anos.

Apesar desta constante mutação, assim como de sua extensão – que leva a contínua reflexão por parte dos doutrinadores, advogados, membros do Ministério Público e magistrados, com certa flutuação hermenêutica, muitas vezes comprometedoras da necessária segurança jurídica – teve um mérito indiscutível: firmar definitivamente o Estado Democrático de Direito que o Brasil desejava desde a Constituição de 1891 e que muitos dos textos anteriores (1934, 37, 46 e 67) não conseguiram.

Essa realidade permitiu ao País, pela primeira vez na história da República brasileira, enfrentar sucessivas crises, sem que se cogitasse de rupturas institucionais, golpes de Estado, medida de exceção, como ocorreram nos períodos anteriores.

Assim é que o Brasil passou por um *impeachment* presidencial; crises que atingiram diretamente os governos, envolvendo suspeita de corrupção de autoridades ocupantes de cargos elevados na hierarquia oficial, como o caso dos anões do Congresso e do “mensalão” – quarenta autoridades do governo e pessoas vinculadas estão sendo processadas criminalmente perante o Supremo Tribunal Federal –; alternância de poder; superinflação; crise econômica após a implantação do real, decorrente das crises asiáticas e russa, tudo isso sendo enfrentado com o arsenal jurídico hospedado pela Constituição de 1988.

Vale dizer, mesmo nos momentos de crises políticas e econômicas, as instituições funcionaram bem e a democracia está solidamente enraizada no País, a meu ver, por força da qualidade do texto de 1988.

Atribuo esse resultado, em primeiro lugar, ao fato de o texto ter sido elaborado para adoção de um regime parlamentar de governo. Apenas na undécima hora, já em plenário, e nos últimos meses de discussão, adotou-se o sistema presidencial, sem tempo de alterar muitos dos dispositivos que deram força considerável ao Congresso e ao Poder Judiciário, este podendo exercer um controle concentrado de constitucionalidade tanto sobre os atos do Executivo, como sobre aqueles do Parlamento. Fortaleceu-se, também, o papel do Tribunal de Contas, com o que o equilíbrio de poderes tornou-se a espinha dorsal da lei suprema, como determina, aliás, o artigo 2º da Constituição assim redigido: “Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

O quadro pode ser delineado da forma seguinte: um Legislativo forte, como nos sistemas parlamentares; um Judiciário autêntico, com força maior que nas Constituições anteriores; um Tribunal de Contas, com poderes maiores para responsabilizar e fiscalizar o Poder; e um Executivo que não ficou fragilizado, pois lhe foram outorgados dois instrumentos legislativos um, de urgência (medida provisória) sujeito à aprovação posterior do congresso em 120 dias, risco de caducar o ato normativo, e outro, mediante autorização prévia do Legislativo (lei delegada). Desta forma, o texto constitucional conformando um sistema parlamentar do governo foi transformado, à última hora, em modelo presidencialista, sendo que os instrumentos nele previstos deram aquele equilíbrio de poderes fundamental para uma democracia, pois, como dizia Montesquieu, na sua formulação tripartida de Poder, é necessário que o poder controle o poder, porque o homem não é confiável no poder.

Estou convencido de que o sistema brasileiro funciona bem e, apesar das 72 emendas – que o tornam, no dizer de muitos críticos, uma Constituição provisória, cujos exemplares deveriam ser vendidos em bancas de jornais, dada a sua periodicidade e transitoriedade –, o certo é que nunca tivemos tanta estabilidade institucional como agora. Os direitos e garantias individuais são respeitados, a imprensa é absolutamente livre, não sofrendo nem pressões, nem entraves do governo – como ocorre nos países em que o Poder Executivo dita às regras, por ser mais forte que os outros poderes –, sobre ser o debate político amplo e aberto, em igualdade de condições, além de a liberdade sindical e a econômica serem absolutas.

Grande parte do sucesso internacional do Brasil, que vem de todos os governos pós-Constituição, deveu-se a este equilíbrio de poderes. Collor pode abrir o mercado brasileiro, antes fechado, propiciando a Itamar e Fernando Henrique a instituição do Plano Real, que fez praticamente desaparecer a inflação. Com isso, a estabilidade internacional seguida da estabilidade econômica consolidou, definitivamente, o regime de governo e o sistema constitucional. O mérito do Plano Real baseou-se na eliminação do déficit público, em 1993, na acumulação de reservas cambiais e na adoção de duas moedas por seis meses (a URV, moeda de conta, e a moeda de pagamento). Obrigou-se, nestes meses, todos os índices corretivos da inflação a desembocarem na URV. No momento em que mais de 95% dos contratos eram indexados pela URV, a transformação da moeda de conta em moeda de pagamento eliminou a inflação. Com déficit público zerado, não houve pressão dos gastos públicos para emissão de moeda e, com reservas cambiais mais elevadas, eliminou-se o risco da especulação cambial, pois o governo manteve força interventiva no mercado.

Em outras palavras, a estabilidade econômica foi obtida em 1994 e até hoje mantida.

Tal estabilidade foi testada em 1997/1998, com as crises asiática e russa, assim como com o período de estagnação econômica mundial (1998 a 2002), em que o governo Fernando Henrique manteve o controle

das instituições e da economia com fundamentos tão sólidos, que o FMI internacional garantiu, no período turbulento das eleições de 2002, um empréstimo ponte de 30 bilhões de dólares, para ser utilizado, se preciso fosse. Mais do que isto entregou ao governo Fernando Henrique e ao Presidente Lula o País com participação de 2,92% no PIB mundial, superior, portanto, à participação que o governo Lula entregará a seu sucessor, que segundo o FMI ficará em 2,90%.

O episódio sobre o empréstimo ponte é interessante, pois, à época, o candidato Lula, nos primeiros meses de sua campanha, atacava duramente o FMI e as instituições financeiras, o que levou à turbulência do mercado, quando assumiu a liderança das pesquisas para as eleições presidenciais do ano. O Presidente Fernando Henrique, todavia, tendo acalmado os investidores e empresários com o apoio do FMI, chamou os quatro candidatos que concorriam ao pleito presidencial, e mostrou que, se quisessem receber um País em ordem, teriam não só que respeitar o acordo feito com o FMI, como deixar de atacar o sistema financeiro.

O candidato Lula mudou o seu discurso em 180 graus e teve o bom senso, quando eleito, de indicar um respeitado nome para o Banco Central. Com isso, ao adotar a mesma política econômica de Fernando Henrique, tranquilizou de vez o mercado e, aproveitando, com habilidade, o *boom* econômico mundial de 2003 a 2008, projetou o Brasil, sobre ter, com suas políticas anticíclicas, superado a crise de 2009/10.

Aliás, todos os países emergentes estruturados aproveitaram-se da crise para substituir o que perderam o mercado externo, pelo alargamento do mercado interno, algo que os países desenvolvidos não puderam fazer, porque seus mercados internos já estavam, praticamente, nos limites da expansão.

Para concluir: tais considerações, eu as faço no intuito de mostrar que a Constituição Brasileira permitiu o equilíbrio de poderes, o que propiciou uma estabilidade econômica com sólidos fundamentos além de assegurar a governança e alternância de poder sem quaisquer riscos para a estabilidade democrática.

Pode-se, hoje, dizer que o Estado Democrático de Direito é uma realidade definitiva no Brasil, graças à Constituição de 1988.