Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 1 – março/abril/maio de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS *VERSUS* POLÍTICAS NACIONAIS[1]

Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Doutor em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pós-graduado em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mendes.

UM BREVE MEMORIAL SOBRE A LÓGICA DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988: O CASO DA "REFORMA DA PREVIDÊNCIA"

A ninguém escapa, mesmo que, por vezes não o admita de público, que a Constituição de 1988, não obstante conter acertos políticos, é, em grande parte, um produto de costura conjuntural, no qual inúmeros interesses, de toda ordem, foram tratados, algumas vezes sistematicamente, mas geralmente apenas justapostos, em um texto longo e casuístico que bem refletia as incertezas de sua época.

Mas, como os acontecimentos não cessam de evoluir, aqueles interesses e aquelas políticas de atendimento constitucionalizados em 1988, mais rapidamente do que se poderia imaginar, deixaram de ser considerados **legítimos**, postos em novos cenários, como o entenderam, desde então, os sucessivos governos da República.

---

[1] Na forma de um breve **Memorial**, estas considerações foram divulgadas precedendo o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta requerida pela ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB e pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP argüindo a inconstitucionalidade de dispositivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 40, dita da *Reforma da Previdência*, em abono de argumentos constantes de Parecer, da lavra do Autor, por elas solicitado e acostado aos autos do processo.

Embora, em teoria, as Constituições devam ser pensadas para serem duradouras, pelo menos no essencial, a realidade nos vem demonstrando, com honrosas exceções, que a sua instabilidade tem sido a regra.

Entre nós, não satisfeitos em havermos alterado por sete vezes o regime constitucional, incidimos ainda em um mudancismo *enragé* das próprias Cartas em vigor, reformando-as com impressionante freqüência[2], acostumando-nos mal com um **constitucionalismo provisório** em que as **políticas governamentais** se substituem às **políticas públicas**, de modo que cada Governo só sabe administrar o País se dispuser de uma Constituição a seu gosto.

Em parte, este vício resulta de se haver originariamente cristalizado na Carta várias políticas governamentais, quando nela deveriam existir apenas políticas nacionais, de modo que somente com sua **reforma** poderiam ser eliminadas ou substituídas... Mas, em parte, porque nossa tradição autocrática ainda não se dissipou e cada novo Presidente da República trata de transformar o Congresso em Casa constituinte derivada para governar à sua maneira.

Sem alternativas de reforma que o uso da via da **Emenda Constitucional**, legada pelo constituinte original como a **única alternativa de reforma possível da Carta**, fracassada que foi a única **Revisão** nela programada, para realizar-se em 1993, desde logo ficou patente o equívoco de se terem inadequadamente constitucionalizado **políticas governamentais** em um documento que, por sua desejada perenidade, deveria comportar nada mais que o esboço de grandes **políticas nacionais**.

Todavia, muito mais grave do que o único remédio deixado, são seus efeitos colaterais, pois as conseqüências dessa prática de "corrigir" através de Emendas Constitucionais, as inúmeras políticas públicas constitucionalizadas, tais como as econômicas, administrativas, previdenciárias, tributárias etc., quando não de criar novas, tem produzido, além de um insuportável inchaço constitucional e de perda da coerência e da sistematicidade da Carta, com todas as dificuldades interpretativas que em razão disso se amontoam, um **permanente conflito** entre as situações jurídicas sedimentadas e as prescrições introduzidas pelas Emendas supervenientes.

O dano que essa prática vem causando à **segurança jurídica** da sociedade brasileira, como resultado dessas olímpicas desconsiderações da sacralidade das garantias do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada - valores que são heróicas conquistas da civilização ocidental - nos faz regredir como país constitucionalizado.

E, para os bem intencionados e que se consideram reformistas pragmáticos, fica a fatal pergunta: como poderá o Brasil pretender **atrair**

---

[2] À época, a Constituição havia recebido 39 Emendas, além de 6, contraditoriamente denominadas de "Emendas de Revisão", no total de 45, em 15 anos de vigência, o que dava uma média de 3 Emendas por ano ou uma, a cada quatro meses. Por ocasião da preparação deste texto para a presente edição, aquele total ascendia a **51 Emendas**, em 16 anos e quatro meses de vigência, o que aproximadamente mantém a média, como um incômodo **índice de provisoriedade**.

investidores nacionais e internacionais mostrando menoscabo pela segurança jurídica? O que lhes garantirá que as mesmas surradas *raisons d'état*, que hoje "justificam" o desprezo pelo direito adquirido, pelo ato jurídico perfeito e pela coisa julgada, amanhã também não "justificarão" o rompimento dos contratos e a expropriação de direitos?

Com efeito, a partir do poder de instituir **contribuições sociais** e de uma espantosa **identificação total** (e não, como deveria, um **assemelhamento**) entre elas e os **tributos**, paradoxalmente retirada de dispositivos que foram constitucionalizados justamente para a **garantia dos cidadãos**, com uma florida esgrima de denso preciosismo técnico e rarefeita ciência, pretende-se justificar que aposentados devam ter revistos os seus direitos à percepção dos **proventos**, **não obstante terem sido garantidos pelo ato e à época da aposentação**.

Criou-se uma teratologia jurídica que passará a ser, doravante, uma espada de dâmocles sobre os investidores, pois, a qualquer tempo, com fundamento no mesmo raciocínio tecnicista e fazendário, sabe-se lá quantas "**contribuições de intervenção econômica**" poderão ser criadas **regredindo sobre contratos firmados** e tudo a pretexto de que é preciso cobrir déficits financeiros do Estado e de que não existe imunidade prevista para a incidência "tributos" gerais.

E os aportes que cada aposentado, mensalmente, durante toda sua vida ativa, entregou ao Estado para auferir, **em contrapartida**, os proventos de inatividade e as pensões da família... acabaram se transformando em **tributo**: um tributo sobre a velhice, sobre a incapacidade e sobre a própria morte.

E não se alegue a heresia, que este estrago jurídico se "compensaria" com o saneamento da previdência social estatal, como se vem pregando ao gosto das ditaduras de todos os matizes de autocratas e estatolatras: o sistema vigente fez oitenta anos e seu déficit descomunal não cede, continua crescendo e tampouco se reduzirá com algum inexpressivo alívio que proporcione o confisco da Emenda nº 40, pois seu erro está nos fundamentos - condenado irrecuperavelmente à obsolência por estar submetido aos instrumentos da burocracia estatal em vez de poder se beneficia dos estímulos da economia de mercado, como em tantos sistemas exitosos, que transformaram imensos déficits públicos em pujantes poupanças em fundos de pensão.

E não se alegue, tampouco, que tal solução ignoraria os excluídos, pois para estes, sim, o Estado atuaria subsidiariamente, se possível, com instrumentos de fomento mas, em último caso, com políticas assistenciais direcionadas.

Pois bem... os aposentados hoje, quiçá os investidores amanhã. Será que caminhamos tanto e com tanto sacrifício de gerações para presenciar a ressurreição, sem pudor ético nem cerimônia, de algum obsoleto **sistema de intervenção econômica estatal**, macaqueado a partir de modelos sepultados pela História, **para desvirtuar a orientação originária da Constituição e o conceito de Estado Democrático de Direito** e sem outro lastro que essas inefáveis e inestancáveis Emendas Constitucionais?

É, assim, com espanto e angústia que se acompanha mais um capítulo dessa reincidência monocórdia da inefável **perspectiva utilitarista**, mais preocupada com as "perdas" de arrecadação, **que são reparáveis**, que com a perda de credibilidade no já tão desgastado sistema constitucional de 1988 e no Estado de Direito, **que será irreparável** e por longo tempo. (Teresópolis, inverno de 2004).

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Políticas Governamentais *Versus* Políticas Nacionais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site **direitodoestado.com.br**

Publicação Impressa:

Informação não disponível