

A RL p4

As virtudes e os defeitos da nova Constituição — final

As modernas constituições, nos países desenvolvidos, não são apenas um documento político destinado a traduzir os valores fundamentais de suas sociedades. Elas não se limitam a estabelecer os direitos dos cidadãos e as prerrogativas do Estado. As constituições modernas são conjuntos harmônicos e coerentes de normas que, além de fixar com clareza as fronteiras entre o público e o privado, têm por objetivo proteger seus respectivos países contra os impasses institucionais e evitar as crises de governabilidade. Elas são modernas porque não ficam na simples enumeração dos princípios gerais, mas buscam, principalmente, a funcionalidade do Estado e a estabilidade política por meio de uma adaptação constante às novas realidades produzidas pelo metabolismo do organismo social.

O texto que a Constituinte acaba de aprovar, após 19 meses de muita retórica, muito lobby e muita confusão conceitual, já nasce desatualizado em relação à realidade brasileira: falta-lhe modernidade. Primeiro, porque a nova Carta não tem uma identidade própria, não tem contornos definidos, não tem um princípio inspirador e não tem uma lógica interna. Segundo, porque ela não deixa claro quais são os limites da intervenção do Estado no domínio privado, tal a quantidade de normas programáticas concedendo aos poderes públicos uma espécie de carta branca para promover o desenvolvimento nacional, a cultura nacional, a empresa nacional, a tecnologia nacional, o patrimônio nacional e a soberania nacional, tudo isso sem definir o que é ao certo esse nacional. Terceiro, porque a nova ordem constitucional é absolutamente impotente para evitar os impasses institucionais e as crises de governabilidade. Na verdade, sua inconsistência doutrinária é tão grande que ela gera uma ameaça permanente para a própria continuidade do regime democrático.

Isso porque, se proporciona ao Estado um enorme poder para interferir nas atividades cotidianas dos cidadãos e no dia-a-dia das empresas privadas, dada a amplitude de suas prerrogativas regulatórias, ao mesmo tempo torna-o impotente para estimular a formulação e a execução de projetos de desenvolvimento de todos os tipos, de programas de modernização social e de políticas econômicas, uma vez que a Constituinte não lhe concedeu instrumentos à altura de seus encargos, fragmentou excessivamente o poder da União, aumentou a receita dos governadores e prefeitos sem lhes dar, de modo explícito, a devida contrapartida em termos de novas responsabilidades, restabeleceu a competência do Legislativo para criar cargos e autorizar novos gastos públicos, e, por fim, impôs ao Executivo federal critérios muito rígidos para a alocação de recursos e elaboração do orçamento fiscal e do orçamento das estatais.

Em nome do equilíbrio entre os poderes, a Assembleia também retirou do Executivo federal toda sua autonomia em matéria de operações de crédito, dívida pública, programas nacionais, planos setoriais, política cambial, política monetária, política tributária e reorganização da máquina governamental. E, a pretexto de promover a correção dos desequilíbrios regionais, a Constituinte decidiu que, nos próximos dez anos, os orçamentos fiscal e das estatais sejam redistribuídos regionalmente, na proporção das respectivas populações. Mas como redistribuir regionalmente uma ferrovia, uma refinaria de petróleo, um metrô ou uma usina hidroelétrica?

O viés regionalista é, assim, uma das principais características da nova ordem constitucional. No plano da representação parlamentar, a Constituinte aumentou ainda mais a desproporção das bancadas na Câmara dos Deputados, favorecendo o Norte e o Nordeste em detrimento do Sul e do Sudeste, viciando os mecanismos tradicionais de representação política. No plano das transferências regionais para o Centro-Oeste, Norte e Nordeste, a Assembleia não apenas aumentou o percentual de 2 para 3%, como ainda obrigou a União a depositar esses recursos nas instituições financeiras regionais. Como elas existem somente no Norte e no Nordeste, isso significa a criação de mais uma estatal, o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Já no plano dos gastos "sociais", os constituintes estabeleceram

que, nos próximos 15 anos, os recursos para irrigação — tradicional fonte de corrupção — deverão ser aplicados em um mínimo de 20% para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste. O restante do país, responsável por 70% da produção agrícola, terá direito a apenas 10% dos recursos. No plano dos serviços públicos, a Assembleia impôs ao governo federal a igualdade nacional de tarifas, fretes e seguros, mas decidiu em favor dos juros favorecidos para atividades regionais. E no plano tributário, como o novo ICMS isenta os produtos industrializados para exportação, a nova Constituição compensou os governos estaduais com um fundo de ressarcimento de 10% do IPI, tendo, contudo, limitado em até 20% a retirada desses recursos por um só Estado. Ora, como São Paulo participa com mais de 45% dessa exportação, ele será discriminado de modo ostensivo assim que a nova Carta for promulgada.

Como se vê, a futura Constituição não compromete apenas a eficiência do sistema produtivo, no capítulo da ordem econômica, e a estabilidade política, no capítulo da ordem social. Ela também compromete a própria funcionalidade do Estado brasileiro, no capítulo da organização administrativa e no capítulo da ordem tributária, introduzindo nas diferentes instâncias da máquina governamental um tipo de corporativismo semelhante àquele institucionalizado no âmbito do sistema social e do sistema econômico. Como a legislação ordinária irá regulamentar mais de uma centena de normas constitucionais, muitas delas tratando de questões vitais para a Nação, os parlamentares terão a prerrogativa de aumentar ainda mais todas essas distorções que assinalamos nesta série de editoriais.

Isso porque, como a legislação ordinária pode ser aprovada por maioria simples, ou seja, pela maioria absoluta de votos entre os deputados e senadores presentes numa sessão do Congresso, um pequeno número de parlamentares de agora em diante poderá, segundo suas inclinações ideológicas, suas conveniências pessoais e seus interesses eleitorais, aproveitar-se da ausência de seus colegas, da falta de atenção de outros e de sessões com baixo número de comparecimento para fazer o que bem entenderem da nova Constituição.

Portanto, convocada para dar ao país a certeza jurídica, o império da lei e a segurança do direito, a Constituinte falhou exatamente naquilo que dela mais se esperava. Por isso, o grande desafio, a partir de agora, por parte dos setores responsáveis da Nação, é começar, desde já, tanto a luta pela reforma dos capítulos mais absurdos como os da ordem econômica e da organização do Estado, quanto a campanha para evitar que a regulamentação da nova Carta sirva de pretexto para que majorias relativas e fugazes ampliem ainda mais a confusão jurídica em que nos encontramos. Enganem-se, pois, os que acreditam que a controvérsia em torno da nova ordem constitucional irá terminar assim que a Constituição for promulgada, em outubro. O que se estará encerrando será apenas uma fase — a primeira — da tarefa de implantar neste país uma verdadeira democracia. A segunda fase, que se iniciará no dia seguinte ao da promulgação da nova Carta, será a realmente decisiva: a de consolidação do novo regime por meio do aperfeiçoamento ininterrupto de instituições jurídicas que nascem eivadas de defeitos congênitos.