

Já querem emendar a futura Constituição



Arbaje acredita que as mudanças virão logo e sem problemas

Rubem de Azevedo Lima

A nova Constituição ainda não está com o texto definitivo aprovado e só será promulgada no próximo dia 5 de outubro, mas já existem, no Congresso, estudos que prevêem sua revisão a curto prazo, antes mesmo da data estabelecida para que isso aconteça, compulsoriamente, pelo voto da maioria absoluta dos congressistas a serem eleitos em 1990.

O autor de tais estudos é o deputado Jorge Arbaje, do PDS do Pará, primeiro secretário da Assembleia Constituinte.

Arbaje baseia suas conclusões, no caso, sobre a redução do quorum para futuras reformas constitucionais. Até agora, as mudanças constitucionais só poderiam ser aprovadas pelo voto de dois terços dos senadores e dois terços dos deputados. No Senado e na Câmara, hoje com 72 senadores e 487 deputados, seriam necessários, respectivamente, 50 e 380 votos favoráveis a uma emenda constitucional, para sua aprovação.

Como a futura Constituição baixou de dois terços para três quintos, em cada casa legislativa, o número de votos indispensáveis à aprovação de uma emenda constitucional, a partir de sua vigência qualquer iniciativa reformista será de 286 deputados e 43 senadores.

Diretas-já

Em 25 de abril de 1984, a Câmara e o Senado se reuniram, respectivamente, de 479 e 69 representantes, pois Brasília, à época, não possuía representação no Congresso. Portanto em face da re-

gra dos dois terços, o número mínimo de votos para qualquer reforma constitucional era, então, de 320 deputados e 46 senadores.

A emenda Dante de Oliveira, que restabelecia o pleito presidencial direto em novembro de 1984, obteve, naquele dia, 298 votos a favor na Câmara, contra 65 "não", três abstenções e 113 ausências. Embora vitoriosa, a emenda foi considerada regimentalmente prejudicada, por falta de quorum mínimo de aprovação, pois haviam comparecido à sessão mais de dois terços dos deputados e a matéria nem chegou a ser votada no Senado.

Se prevalecesse, na ocasião, o quorum de três quintos para a reforma da Constituição, a emenda das diretas teria sido aprovada na Câmara, pois precisaria obter, ali, 286 votos e obtivera 298. Em consequência, a matéria seria forçosamente apreciada no Senado, do qual fazia parte, à época, o atual presidente e então dirigente nacional do PDS, senador José Sarney, cujo filho havia votado na Câmara a favor das diretas-já. Na oportunidade, os senadores governistas haviam declarado que, se a emenda das diretas-já fosse aprovada na Câmara, não teriam como resistir à iniciativa e deixar de aprová-la no Senado.

Novos números

Com a criação do estado de Tocantins, que terá três senadores e oito deputados, em janeiro do próximo ano, o total da representação do Congresso, até 31 de janeiro de 1991, quando se iniciará uma nova

legislatura, será de 487 deputados e 75 senadores.

Para que haja reforma constitucional, portanto, serão necessários, em 1989, os votos de 292 deputados e 45 senadores, cifras bastante inferiores às exigidas para aprovação das diretas-já, em 1984.

Jorge Arbaje, como vários deputados, entre os quais Roberto d'Ávila (PDT-RJ), reconhece que a futura Constituição contém pontos controversos, econômica ou politicamente, a serem objetos de emendas.

O PSDB já anunciou que fará sua campanha municipal, este ano, pregando a implantação do parlamentarismo, embora a Constituição recém-aprovada já preveja a realização de consulta popular sobre esse assunto, em 1993.

Seja quem for o eleito presidente da República, em 1989, após dois turnos eleitorais, seus correligionários dificilmente deixarão de emendar a nova Constituição, para que o vitorioso permaneça no poder pelo menos por período igual ao do presidente José Sarney, que, escolhido por via indireta, nele terá ficado por cinco anos completos, de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990. Seu sucessor, porém, governará dessa data até 31 de dezembro de 1994.

Ocasão própria

Em termos políticos, na opinião dos congressistas que prevêem modificações na futura Constituição, a curto prazo, a melhor ocasião para que isso aconteça é o ano de 1990. Neste ano, estará sendo empossado um novo presidente, eleito em dois turnos diretos, com o respaldo da maioria absoluta do elei-

torado brasileiro. No atual Congresso, já com a representação do estado de Tocantins, os 487 deputados estarão em seu último ano de mandato, o mesmo ocorrendo a um terço do Senado (25 senadores).

De acordo com as avaliações feitas sobre legislaturas anteriores, nos últimos anos de mandato, senadores e deputados geralmente se mostram mais dispostos a colaborar com o poder executivo, especialmente quando este se encontra em início de governo.

Dentre os possíveis candidatos à presidência, em 1989, provavelmente apenas o do PMDB — deputado Ulysses Guimarães — não fará campanha pela reforma antecipada da futura Constituição, por ter sido o presidente da Assembleia que a elaborou. Mas, segundo as previsões, no plano político, deverão ser defensores de reformas à direita ou à esquerda, os candidatos do PDT, Leonel Brizola; do PT, Luís Inácio Lula da Silva; do PDS, especialmente se ele for o ex-governador Paulo Maluf; do PFL (Aureliano Chaves ou Sílvio Santos); do PTB, governador Jânio Quadros; e do PSDB, senador Mário Covas.

Para ter êxito, o futuro presidente não precisará de dois terços dos votos do Congresso que lhe dará posse (isto é, do apoio de 325 dos 487 deputados e de 50 dos 75 senadores), mas da adesão apenas de 292 deputados e 45 senadores, números pouco superiores à maioria absoluta de 244 representantes na Câmara e 38 no Senado, que poderão emendar a Constituição de ponta a ponta, em 1993.

Nova tributação revolucionaria poder político

Marcondes Sampaio

Com a reforma tributária que aprovou, associada às modificações no processo orçamentário e ao restabelecimento das prerrogativas do Congresso, a Constituinte promoveu uma verdadeira "revolução" na estrutura do poder do País, com implicações em diferentes setores da vida nacional. Fala em "revolução" é o deputado pedessista Delfim Netto mas, exagerada ou não, a expressão reflete, na essência, o entusiasmo despertado pela reforma entre parlamentares de diferentes partidos e correntes ideológicas.



As projeções feitas sobre as implicações financeiras dessa reforma partem de cálculos complexos que Delfim sintetiza na possibilidade de perda pelo governo federal de até dois terços da receita livre de que ele dispõe atualmente (cerca de 30% do Orçamento), com o aumento da participação dos Estados e municípios no bolo tributário da União. Além disso, serão criados novos tributos estaduais e municipais e os Estados ficam autorizados, através das Assembleias Legislativas, a fixar as alíquotas dos seus impostos.

Abalo político

Em outras palavras: ao perder somas consideráveis de recursos que até hoje redistribuiu entre Estados e municípios por critérios em regra partidários ou até pessoais, de fidelidade aos ministros ou ao presidente, o governo federal sofrerá grande abalo político, principalmente nas regiões mais pobres do País. O presidente e os ministros perderão, de modo significativo, o

poder de barganha que têm atualmente junto aos congressistas, governadores e prefeitos, porque os recursos para setores fundamentais como a educação e saúde passarão ao controle estadual e municipal. Governadores e prefeitos já não virão a Brasília "de pires na mão" mendigar recursos, inclusive porque as chamadas "verbas de fundo perdido" dificilmente poderão existir dentro da nova estrutura orçamentária.

Diante da nova situação também não haverá mais espaço para a ação dos chamados "deputados despachantes" — aqueles que se mantêm no Congresso, despreparados para o debate das grandes questões nacionais e para a formulação das soluções, apenas porque atuam como intermediários de interesses municipais junto aos ministérios e órgãos federais. Os mais otimistas prevêem até a queda nos níveis de corrupção da máquina federal e do tráfico de influência, nas suas diferentes manifestações.

Reversão

O deputado social-democrata Jayme Santana dimensiona o significado dessa reversão no jogo de poder observando que dentro do novo quadro tributário "não teria sido possível ao presidente comprar o mandato de cinco anos, nem teria ocorrido o escândalo que envolveu o ex-ministro Aníbal Teixeira com escritórios particulares, na intermediação de verbas da Sepplan".

Para o ex-ministro Delfim Netto, "a síntese da reforma é esta: Polícias Militares estaduais mais fortes e Forças Armadas mais fracas". Essa previsão de enfraquecimento da força política das Forças Armadas, pode ser discutível mas tem algo a ver com a avaliação feita pelo senador José Richa, do PSDB: "A desconcentração financeira dilui o poder, estabeleceu nova correlação de forças e fortalece a democracia. Com ela será muito

mais difícil haver um golpe, porque o processo político vai adquirir maior estabilidade, em razão do fortalecimento dos Estados e municípios e da eliminação ou redução de fatores que vinham contribuindo para a sua degradação, como a corrupção e o clientelismo".

Na realidade, as implicações da reforma irão além do mero jogo de poder. Na medida em que aumentam os recursos para os municípios, permitindo, em proporções variadas, a ampliação dos níveis de emprego e de assistência às populações locais, ela poderá constituir um instrumento de alguma eficácia na contenção do êxodo das pequenas cidades para os grandes centros urbanos.

Brasília

Um dado particularmente relevante diz respeito a Brasília. A médio prazo, a debilitação do governo federal tende a gerar uma significativa redução dos quadros do funcionalismo, com implicações variadas na vida da cidade, afetando desde a questão do mercado de trabalho, em diferentes setores, até o mercado imobiliário e a rede hoteleira. As consequências só não serão mais imediatas porque milhares de funcionários com mais de cinco anos de trabalho tiveram sua estabilidade aprovada pela Constituinte.

Delfim Netto entende que esse enfraquecimento do funcionalismo é uma das consequências positivas da reforma e considera que Brasília "perdeu, ao longo dos anos, a oportunidade de limitar-se à condição de cidade administrativa, que deveria ser". Já que essa oportunidade passou, acha Delfim que o governo terá de enfrentar a realidade e tentar contornar as consequências do enfraquecimento, "se for o caso até criando subsídios" para o Distrito Federal e estimulando a ampliação do setor de serviços ou mesmo a criação de indústrias de ponta.

Regiões mais carentes reclamam

Em meio ao otimismo dominante quanto às consequências políticas da reforma tributária, surgem, paradoxalmente, reparos e avaliações mais contidas em relação ao próprio conteúdo fiscal e econômico da reforma. O presidente do PFL e ex-governador de Pernambuco, senador Marco Maciel, registra que a Constituinte não levou em conta a questão das desigualdades inter-regionais de renda, que — afirma — só pode ser solucionada mediante a revisão dos critérios de repartição dos Fundos de Participação dos Estados e municípios, de modo a privilegiar os Estados mais pobres.

Baseando-se em estudos da Sepplan e do Ministério da Fazenda, Marco Maciel assinala que os resultados líquidos da nova discriminação de rendas favorecerá mais intensamente as regiões e os Estados com maior desenvolvimento relativo: 75% dos ganhos líquidos serão apropriados pelas regiões Sudeste e Sul, enquanto o Nordeste ficará com apenas 18% do total, embora concentre 30% da população brasileira. O Estado do Rio, isoladamente, receberá 16%, enquanto que o Piauí "ficará com a irrisória participação de 0,2%" e o Amazonas até perderá com a nova partilha.

Desigualdades

Essas informações, segundo o senador pernambucano, "constituem um testemunho inequívoco" de que nem sempre o que é melhor para os Estados e municípios, como regra, é melhor para os Estados e municípios das regiões mais pobres".

O deputado Delfim Netto concorda com essa avaliação, afirmando que "os Estados que têm admi-

nistração mais moderna, mais dinâmica, vão crescer mais rapidamente", enquanto os Estados de estrutura política patriarcal, arcaica, vão continuar com imensas dificuldades de crescimento". Por isso, no Nordeste os efeitos da redistribuição fiscal serão bem mais lentos, até porque no primeiro momento os Estados da região sofrerão mais o impacto dos novos encargos que irão receber em setores como a educação e a saúde. A saída para um ritmo mais acelerado de desenvolvimento nordestino — conclui Delfim — é a escolha de governadores mais dinâmicos, eficazes e menos comprometidos com a estrutura patriarcal.

Três dos deputados que mais se empenharam pela reforma — Jayme Santana (PFL-MA), Firmo de Castro (PMDB-CE) e César Maia (PDT-RJ) — reconhecem que, do ponto de vista tributário, ela não chega a ter uma dimensão extraordinária, representando apenas a recuperação, sobretudo pelos Estados, das perdas sofridas a partir de 1964. Nessa época, os Estados tinham uma participação de 46% do bolo tributário, caindo para 35,36% em 1984. Agora, além de ter sua participação ampliada para algo em torno de 41%, essas unidades da Federação poderão criar novos impostos e dispor sobre as alíquotas.

Reajuste

"A exceção do capítulo do meio ambiente, que é mais moderno — diz Jaime Santana — não há grandes inovações na futura Constituição. Na parte tributária, o que há é um reajuste diante de distorções que se agravaram nos últimos anos. O moderno talvez fosse discutir a formação do bolo tributário,

com uma participação muito maior dos impostos diretos no conjunto da receita".

O que a reforma trazia — acrescenta o deputado maranhense — foram as duas tendências que se vinha registrando desde o início da Constituinte: os Estados do centro-sul, querendo maior autonomia para cobrar impostos sobre a sua base econômica potencialmente muito maior que a do resto do País e os do Nordeste querendo mais transferências federais".

O deputado peemedebista Firmo de Castro, ex-secretário da Fazenda do Ceará, lembra que além da reforma fiscal, com todas as suas limitações, o Nordeste poderá beneficiar-se dos novos critérios de elaboração do orçamento, que será regionalizado. Será igualmente indispensável, a seu ver, reaparelhamento e modernização de órgãos regionais como a Sudene, para que melhor desempenhem a sua função de planejamento, e dos estabelecimentos oficiais de crédito.

O Norte/Nordeste poderá ainda lutar pela redução das disparidades regionais utilizando sua força política, num Congresso mais fortalecido, durante a elaboração dos planos plurianuais de desenvolvimento. Com a redução dos espaços para o clientelismo, os parlamentares nordestinos poderão voltar-se mais, a partir do próximo ano, para a formulação das propostas de interesse regional, deixando de lado as questões paroquiais. Se a atual representação não está preparada para tanto, a própria realidade política que resultará da reforma tributária, acredita Firmo de Castro, tende a favorecer, em eleições futuras, a eleição de representantes mais qualificados para o debate das grandes soluções. (M.S.)



Richa vê a democracia forte e Delfim entende que a Carta promoveu uma "revolução" no poder



Governadores saem fortalecidos

Sem entrar no mérito dos aspectos fiscais da reforma, o professor de Direito Constitucional da UnB, Walter Costa Porto, adverte que ela poderá determinar o restabelecimento da "política de governadores" e o consequente enfraquecimento do Congresso, apesar do restabelecimento das suas prerrogativas e das expectativas positivas que estão sendo criadas em relação ao Legislativo.

Lembra Costa Porto — que é também dirigente da Fundação Tancredo Neves, do PFL — que na Primeira República, sob a política de governadores, o Parlamento praticamente não teve nenhuma influência nas grandes decisões nacionais. Agora, observa, decisões fundamentais poderão ser novamente tomadas pelos governadores, ou um grupo reduzido deles, e apenas ratificadas pelo Congresso.

Ainda segundo Costa Porto, o país poderá assistir a uma nova versão do que na Primeira República ficou conhecida como "políti-

ca café-com-leite" — a ocupação alternada da Presidência da República por mineiros e paulistas. Com as finanças dos seus Estados revigoradas, exemplifica o professor, governadores como o paulista Orestes Quéricia e o mineiro Newton Cardoso "se reúnam numa estância hidromineral e decidem a sucessão presidencial, acertando a eleição primeiro de um e depois do outro".

Governadores

Sem entrar em maiores detalhes, Delfim Netto também se referiu à volta da política de governadores, mas como algo positivo, afirmando que "isso existe em todas as federações do mundo democrático". Costa Porto contesta essa visão positiva, explicando que nos Estados Unidos numa "política de governadores" não teria eficácia, em razão, entre outros fatores, do maior equilíbrio econômico entre as unidades federadas e do sistema eleitoral, que torna impossível que apenas dois ou três Estados decidam a eleição presidencial.

Delfim não vê maior conflito entre a política de governadores e o revigoramento do Congresso. Ele afirma que a reforma tributária amplia as condições para a adoção do parlamentarismo e, com a eliminação da figura do "deputado-despachante", acredita que os parlamentares a serem escolhidos nas eleições futuras serão mais preparados para o debate "da macroeconomia e da política em alto nível".

Essa previsão é igualmente feita pelo líder do PSDB, no Senado, Fernando Henrique Cardoso, pelo senador José Richa e pelo deputado Firmo de Castro, todos confiantes na melhoria do nível da representação parlamentar.

Qualidade

"A representação federal — diz Firmo de Castro — terá de ser uma representação qualificada para dis-

cutir as grandes questões nacionais e regionais e com formação suficiente para analisar o problema econômico e social. Na medida em que se diminui o clientelismo, a figura do "deputado-despachante" tende, naturalmente, a dar lugar à do deputado formulador de políticas, mais legislador, um político que tenha efetivamente condições de formular caminhos".

José Richa confia na eleição de representantes mais qualificados, embora ressalve que isso ocorrerá gradualmente e não de forma acentuada já na próxima eleição. Reconhecendo o peso do clientelismo no atual Congresso, Richa citou um comentário feito sábado da semana passada, dia 27, quando, contrariando as expectativas, houve um comparecimento, expressivo à Constituinte. Dizia-se, naquele dia, no plenário, que houve quorum porque os ministérios estavam fechados e os fisiológicos não tinham para onde ir". (M.S.)



Cardoso pode alternar o poder



Quéricia dividiria a sucessão