

A Legislação Pós-Constituinte

JORNAL DA TARDE

Celso Fernandes Campilongo

21 JAN 1987

ANC 88 20 a 30
Jan/87 027
ANC PS 24 do COMS

Concluídos os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, um novo tema ocupará o debate jurídico-político: a produção legislativa posterior à Constituinte.

Pelo menos três razões conduzem à idéia de que esta outra etapa da renovação do ordenamento jurídico será tão importante quanto a elaboração da própria Carta. Em primeiro lugar, pelo fato de que grande parte das novidades introduzidas no texto constitucional dependerá da legislação específica que as instrumentalize. Em segundo lugar, pela inconstitucionalidade por omissão, isto é, um mecanismo que dificulte o descumprimento da Constituição sob a alegação de ausência de legislação específica que a torne exequível. Por fim, pela possibilidade de que seja desfeito, pela mão do legislador ordinário, o que foi feito pela mão do parlamentar constituinte.

Todos esses motivos justificam as apreensões que começam a surgir no que se refere à atividade legislativa que terá início logo após a promulgação da Carta. Não se trata de esvaziar o debate propriamente constitucional nem de atribuir à legislação inferior a capacidade de tornar a Constituição eficaz. Nada disso. O que deve ser levado em consideração é, pura e simplesmente, a capacidade de o conjunto normativo pós-constituinte calibrar a atuação das regras constitucionais.

O Parlamento

Reconhecida a importância da atividade legislativa que se seguirá ao anúncio da Constituição, as atenções deverão voltar-se ao Parlamento. Razoavelmente reabilitado em seu lugar privilegiado de encaminhamento das grandes questões nacionais, o Congresso certamente será o palco central desse momen-

to de produção legislativa. Contudo, isso deverá reabrir a discussão sobre problemas jurídico-políticos importantíssimos, tais como o papel do Poder Legislativo, sua função de produtor de normas jurídicas, e, principalmente, as condições de eficácia da mediação legislativa.

Não tardará a percepção de que, na atualidade, mesmo recuperadas e ampliadas as prerrogativas do Legislativo, os "loci" de definição de políticas públicas encontram-se fragmentados entre diversas agências estatais, infra-estatais e supra-estatais. Haverá que se reconhecer que a regulação da vida social extravasa os limites da normatividade estatal para sedimentar-se numa pluralidade de instituições. A verificação desse dado exigirá, da parte do Legislativo, uma grande abertura a todos os setores empenhados em contribuir com o processo legislativo e ansiosos por uma efetiva participação no jogo democrático.

A agenda de dificuldades a ser enfrentada pelo Parlamento, no que toca à mediação legislativa, estará repartida em dois aspectos. De um lado, a já mencionada pluralidade de fontes normativas. De outro, as transformações no conteúdo e objeto das disposições legais.

O Legislativo deverá conviver com a idéia de "contrato" ou de "pacto social" como fonte normativa; institucionalizar procedimentos de consulta e interação entre as instituições representativas e os sujeitos colocados fora do Parlamento; encarar a representação política não apenas como fruto da igualdade formal garantida pela generalidade e abstração das normas jurídicas, mas sim como instrumento de participação popular na formulação de regras de direito.

As normas

A mediação legislativa moderna incorporou o princípio da generalidade. Na busca da superação dos antigos privilégios da nobreza e do clero, a legislação caminhou no sentido de abstrair as situações particulares e atingir — através da regra jurídica — a totalidade dos cidadãos. Por meio deste artifício técnico, combinado com outros institutos de racionalização dos sistemas jurídicos, reconhecia-se legitimidade ao Direito não necessariamente pelo conteúdo das disposições normativas, mas pela forma intrínseca da legislação: a generalidade.

Mas as características da legislação contemporânea são marcadamente particularistas. Opõem, à generalidade, o princípio da especialidade. A partir do instante em que o Estado ocupa, na vida econômica, funções antes desempenhadas pelas transações privadas, suas decisões devem ser simultaneamente flexíveis, mutáveis e particularistas. Além disso, também devem gerar consenso. Mas como obter consenso com o abandono do princípio da generalidade das normas? Como atingir adesão aos preceitos jurídicos se os novos sistemas normativos — ao contrário dos tradicionais — são particularistas, diferenciados e provisórios?

Há que se frisar, ainda, que o princípio da generalidade pressupõe a existência de situações que possuam vários aspectos em comum. Isso implica na configuração de um ambiente de "normalidade" entendida como frequência ou rotina. É para essas circunstâncias que se ajusta o princípio da generalidade. Porém, o que se constata na vida contemporânea — notadamente no âmbito econômico — é que a "normalidade" cedeu lugar para a "anormalidade". Multiplicam-se as

situações excepcionais, inéditas e emergenciais. Qual a resposta legislativa mais adequada para essa nova realidade? Como fazer com que estas situações excepcionais (cada vez mais frequentes) sejam enfrentadas não apenas pelo Executivo, mas também pelos órgãos de representação popular? Quais as alternativas para o princípio da generalidade das normas?

Estes são desafios não só da Constituinte, mas também dos trabalhos legislativos que a ela se seguirem. Envolvem a correta avaliação da capacidade e dos limites que possui um conjunto de normas jurídicas para conferir estabilidade política, calculabilidade econômica e justiça social a um país com tantas contradições. Envolvem, mais do que os aspectos formais da democracia política, o reconhecimento de que o princípio democrático deve estender-se ao campo econômico. Envolvem, por fim, o reconhecimento de que o monopólio da representação política pelos partidos concorre com novas formas de representatividade.

A Governabilidade

Assim, votada a Constituição, seu primeiro teste será o encaminhamento da atividade legislativa que a ela se seguir. As soluções do direito constitucional serão mensuradas com os imperativos práticos da condução política. E nesse ponto, não haverá como fugir do problema da governabilidade, isto é, da equação entre as demandas sociais e as respostas do aparelho estatal a essas exigências. Mais: não haverá como negar que essa equação exige soluções que ultrapassem a variável técnico-formal.

A mera "procedimentalização" das fór-

mulas de obtenção do consenso, por si só, não é suficiente para dotar de eficácia as práticas decisórias governamentais. Se, efetivamente, a futura Constituição abrigar a democracia como fundamento do poder normativo, só a consolidação das franquias democráticas poderá justificar o exercício da autoridade e do poder de comando.

Governar países constantemente sujeitos a situações excepcionais — notadamente na ordem econômica — não pode ser tarefa tecnocrática e autoritária, nem tampouco atividade plebiscitária, fundada na lógica de lideranças circunstanciais. Daí a relevância da questão democrática. Daí, também, a importância da reflexão sobre o papel representativo de setores sociais que — mesmo situados fora do leque parlamentar e pouco ajustados ao quadro partidário — são portadores de significativos interesses da comunidade.

E nesse contexto que o Congresso Nacional — aberto à participação e vigilância da sociedade — forjará a legislação complementar e ordinária posterior à Constituição. Temas como a lei de greve, a regulamentação do capital estrangeiro, a reforma agrária, a dívida externa e a reforma tributária, por exemplo, deverão ser objeto de elaboração legislativa automaticamente seguinte à aprovação da Carta. Será nessa fase, quando interesses muito específicos e poderosos estiverem sendo regrados, que a força democrática da Constituição se revelará. Resta aguardar e conferir.

Celso Fernandes Campilongo é advogado em São Paulo e instrutor do Programa de Treinamento mantido pela Faculdade de Direito da USP em convênio com a Capes — Coordenadoria do Pessoal de Ensino Superior do MEC.