

O Brasil do novo presidente

O respeito à ordem constitucional

Para governar, o futuro presidente terá que adequar seu projeto político a uma ordem constitucional confusa e inacabada. E evitar confronto com o Congresso.

JOSÉ EDUARDO FARIA

Collor ou Lula — aquele que for eleito no segundo turno terá, para assumir finalmente a Presidência da República após uma árdua campanha eleitoral, de “jurar” a atual Constituição, ou seja, de se comprometer solenemente a respeitá-la em todos seus dispositivos e princípios. Embora simbólico, esse singelo ato formal é de fundamental importância em todo regime democrático e em todo Estado de Direito digno desse nome. Mas até que ponto o vencedor das eleições de 17 de dezembro conseguirá governar o País e adequar seu projeto político a essa ordem constitucional ainda inacabada, confusa na forma, contraditória em seu conteúdo e ambígua em seu alcance?

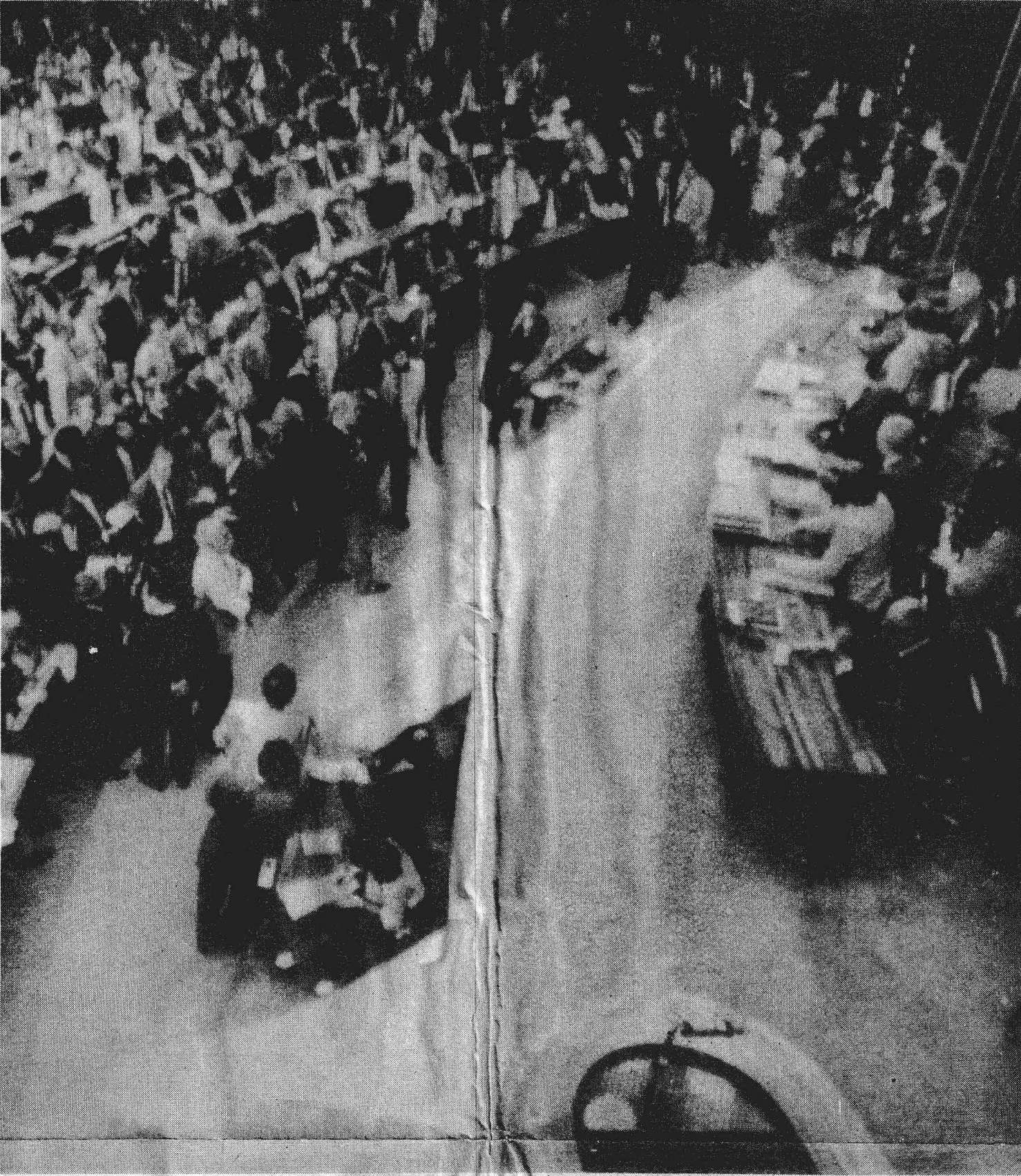
Esta é uma questão básica para o futuro político do País dentro de um clima de estabilidade jurídica e de equilíbrio institucional — e se o próximo presidente agir de modo excessivamente voluntarista, tentando passar por cima das instituições de direito vigentes, acusando-as de serem ilógicas, e justificando seus atos exclusivamente em nome de suas “boas intenções”, ele poderá ser facilmente enquadrado pelo Supremo Tribunal Federal — o órgão máximo do Poder Judiciário, ao qual cabe a responsabilidade de zelar pela plenitude da Carta Magna. Por mais falha que seja, em termos formais, ele não poderá afrontá-la em hipótese alguma.

O primeiro grande problema que o novo presidente terá de enfrentar no plano jurídico-institucional, portanto, é justamente esse: a obrigatoriedade de respeitar uma ordem constitucional nova e incompleta, pois a sua vigência plena está na dependência da aprovação, pelo Congresso, de mais de 240 leis complementares. Dentre elas, as que são fundamentais para a execução de uma política econômica, para a estabilidade do sistema produtivo e para o combate à inflação são as relativas à defesa do consumidor (art. 5º, XXXII), às punições contra as violações dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º XLI), à participação dos empregados nos lucros e na gestão das empresas (art. 7º, XI), aos limites para o exercício do direito de greve na administração pública (art. 37, VII), à progressividade do imposto sobre propriedade rural e territorial urbana (art. 156, § 1º), aos investimentos de capital estrangeiro e remessa de lucros (art. 172), à fixação dos procedimentos judiciais de rito sumário para a desapropriação com fins de reforma agrária (art. 184, § 3º), ao tabelamento dos juros reais em 12% ao ano (art. 192) e ao funcionamento do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional (art. 90, § 2º, e art. 91 § 2º).



A ausência dessas leis complementares, por sua vez, está associada a um segundo problema igualmente fundamental: com a entrada em vigor da nova Constituição, em outubro de 1988, um texto caracterizado pela profusão de normas programáticas, que expressam “recomendações” e que por isso mesmo não são “auto-executáveis”, quais as leis ordinárias e os decretos-leis anteriores a ela que ainda continuam vigentes? Essa é uma pergunta que os próprios juristas têm tido dificuldades para responder. Afinal, como a Carta Magna é repleta de lacunas, muitas normas elaboradas com base nos antigos textos constitucionais, desde que não contrariem expressamente as normas constitucionais hoje prevalentes, permanecem valendo. Ocorre, no entanto, que essa legislação anterior “recebida” pela Carta atual não é clara, do ponto de vista de seu sentido normativo, nem coerente, do ponto de vista lógico-formal. E, o que é pior, essa legislação estabelece procedimentos que não apenas se inter cruzam, mas também se contradizem.

Resultante em grande parte do regime burocrático-militar pós-64, em cujo período o Estado ampliou extraordinariamente seu poder de regulação, fiscalização e direção da vida econômica, essa legislação tem uma característica peculiar: às vezes, muitos assuntos são tratados numa só lei ou num único decreto; outras vezes, os mesmos assuntos encontram-se distribuídos por várias leis e inúmeros decretos e como os autores desses textos sempre utilizaram abusivamente a velha cláusula “revogam-se as disposições em contrário”, a produção normativa desenfreada, pragmática e casuística destas últimas décadas gerou um intrincado cipal legislativo. Rompendo com as hierarquias legais mais elementares do moderno constitucionalismo, esse cipal produziu uma ordem jurídica assimétrica, desarticulada e inconsistente, motivo pelo qual se tornou absolu-



O Congresso: responsabilidade pela elaboração das leis complementares à nova Constituição.

tamente impossível abrir-se a Constituição atual e, a partir de uma simples leitura de seus artigos, descobrir o escalonamento de suas normas, o sentido de todas elas e o seu respectivo alcance.

A “recepção” dessa legislação gelatinosa e amorfa pela Carta em vigor acarretou, assim, uma situação esdrúxula: o País conta hoje com muitas leis, mas o problema é saber qual delas é a que vale para cada caso concreto. Por isso, num Estado tão gigantesco e sem unidade organizacional, pois seu crescimento se deu de modo desarticulado e em função das conveniências conjunturais do regime burocrático-militar pós-64, o ordenamento jurídico prevalente é formado por um amplo conjunto de “cadeias normativas” cujo inter cruzamento faz com que as normas, os decretos, as portarias, as resoluções, os pareceres e as medidas provisórias modifiquem continuamente o sentido e o alcance tanto dos códigos quanto da própria Constituição vigentes.

Essas “cadeias” são válidas especificamente em cada uma das agências da administração pública direta e indireta, tendo ritmos próprios, lógicas específicas e procedimentos distintos — o que propicia um confronto permanente de critérios interpretativos, a formação de relações paralelas de poder, a manipulação das fontes de incerteza e a criação de verdadeiros feudos no aparelho estatal, terminando por comprometer a autoridade e a integração do próprio núcleo central do Executivo, do qual o presidente da República é sua figura máxima.

Não é por acaso que a atual Constituição, em vez de ter restaurado a certeza jurídica, restabelecido as fronteiras entre o público e o privado, reimposto a unidade organizacional do Estado e refortalecido o poder de comando do núcleo central do Executivo, fez exatamente o oposto: consolidou a “corporativização” do Estado brasileiro e a “cartorialização” do sistema produtivo, permitindo que o “público” acabasse sendo “privatizado” por grupos bem-organizados de empresários, tecnocratas e funcionários de autarquias, sociedades de economia mista e estatais.



No plano dos serviços públicos essenciais, por exemplo, como educação, saúde, transporte e previdência, o princípio constitucional da liberdade de associação e de sindicalização permitiu a apropriação de parte da máquina administrativa pelas centrais sindicais, fato esse já verificado nas universidades federais, na rede médico-hospitalar do Inamps, na Petrobrás e nas siderúrgicas estatais. No plano da “gestão” do sistema produtivo, a legislação **dispositiva** prevalecente nos ministérios do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio, Minas e Energia, Transportes, Previdência Social, Fazenda e até Planejamento propiciou o entrelaçamento de suas respectivas burocracias com alguns grupos empresariais, consagrando as mais variadas formas de reserva de mercado, de subsídios, de incentivos fiscais e de créditos favorecidos.



O que esse quadro jurídico-institucional revela, portanto, não é apenas a relativização dos princípios de eficiência e responsabilidade individual do funcionalismo público nos seus comportamentos políticos e sindicais que afetam os contribuintes. Por um lado, ele também mostra a apropriação ilegítima do ponto de vista ético, mas aparentemente legal do ponto de vista jurídico, do setor governamental, a pretexto do reconhecimento das prerrogativas e dos direitos sociais e funcionais de seus integrantes e das suas aspirações de autogestão de suas respectivas autarquias, sociedades de economia mista e empresas estatais.

Por outro lado, esse quadro ainda deixa claro que o próximo presidente da República, por melhores que sejam suas intenções e por mais criativas que sejam suas propostas de governo, desde o primeiro dia terá de encontrar formas políticas capazes de compensar o hiato hoje existente entre as ordens emanadas do núcleo central do Executivo e a capacidade de resposta conjunta e articulada quer da própria máquina estatal quer do setor econômico, cuja “cartorialização” se encontra juridicamente protegida por um intrincado conjunto de leis, decretos, portarias, ins-

truções normativas e medidas provisórias, todas vigendo sob a égide de uma Constituição incompleta e imprecisa.

É aí que o próximo presidente terá de enfrentar um terceiro tipo de problema: necessitando de instrumentos jurídicos para impor a sua vontade e a sua autoridade num momento de instabilidade econômica e de profunda insegurança nos meios produtivos, nos mercados financeiros e no setor de serviços, em princípio ele poderia solicitar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a ampliação dos poderes do Executivo. Mas como a Carta Magna vigente foi concebida a partir de um projeto de inspiração parlamentarista, apesar de ter consagrado o presidencialismo como forma de governo, o Congresso Nacional agora dispõe de inúmeras prerrogativas em termos de iniciativa legislativa, embora não tenha maiores responsabilidades em matéria de uma gestão efetiva dos problemas administrativos e econômicos atinentes ao governo. Em termos concretos, isso significa que os ministros da área econômica do futuro presidente da República precisarão de um aval dos deputados e senadores para cada medida destinada, por exemplo, a combater a hiperinflação, estabilizar a moeda e retomar o crescimento.

Detendo um amplo poder na definição das políticas salarial, monetária, cambial e tributária, na criação, elevação e distribuição das despesas públicas, na expansão das empresas estatais, na aprovação das diretrizes orçamentárias, dos programas de operação de crédito e emissões de curto prazo, e podendo ainda estender com flexibilidade a aplicação do princípio da isonomia salarial no âmbito da máquina governamental, dificilmente o Congresso abriria mão dessas prerrogativas. Principalmente um Congresso que se caracteriza pela distribuição flagrantemente desigual de suas cadeiras, com o Norte, Nordeste e Centro-Oeste — regiões pouco desenvolvidas e com sua vida política tradicionalmente manipulada por políticos fisiológicos e oligarquias cartorializadas — muito mais representados do que o Sul e o Sudeste — regiões bastante desenvolvidas e com uma vida política mais participativa e complexa, crescentemente estigmatizada por disputas classistas.

Além do mais, esse Congresso terá ainda de aprovar as leis complementares e ordinárias relativas à definição dos crimes de responsabilidade do presidente da República, ao resgate de títulos da dívida pública, à fiscalização das instituições financeiras, à utilização dos títulos da dívida agrária e à proteção de empresas brasileiras de capital nacional — o que ampliará a dependência do Executivo ao Legislativo, configurando-se assim um “empate” entre ambos e o perigo de uma paralisa decisória nos primeiros meses de novo governo — a exemplo, aliás, do que ocorreu

três ou quatro meses após a posse do último presidente eleito pelo voto direto, em 1960. É importante recordar que, sem base parlamentar e sem apoio do Congresso para agir, o então presidente Jânio Quadros revoltou-se contra a rejeição de seus primeiros projetos de lei entre março e junho de 1961; assim que foram reiniciados os trabalhos legislativos no segundo semestre de 1961, ele tentou impor-se de um modo altamente voluntarista sobre o Legislativo, mediante a fracassada chantagem da “renúncia”.

Para evitar confrontos institucionais desse gênero e resgatar condições mínimas de governabilidade do País, o próximo presidente da República poderia ainda tentar buscar algum apoio no âmbito do Judiciário. Também aí, contudo, ele enfrentaria graves problemas. A começar pelo fato de que este poder atualmente vem travando uma luta surda contra o Executivo, pleiteando autonomia absoluta no campo financeiro (o que tem sido sutilmente negado pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, sob a alegação de que tal autonomia é apenas de caráter político, administrativo e funcional).

Caso atenda essa pretensão da magistratura, o novo presidente ampliará ainda mais o colapso fiscal e financeiro do Estado brasileiro — e o que o Judiciário teria condições de lhe oferecer, em troca, não é muito. Esse é um poder reativo e passivo pela sua própria natureza, podendo agir apenas quando acionado. Nos casos dos mandados de injunção que lhe foram encaminhados ao final de 1988 e início deste ano, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal facilitou a vida do atual ministro da Fazenda ao considerar como não sendo “auto-executável” a norma constitucional que impôs o limite de 12% ao ano para os juros reais. Mas em que medida essa corte poderia agir mais vezes nessa linha sem se confrontar com o Legislativo, ou seja, com o poder que detém a última palavra na produção de toda a legislação constitucional, complementar e ordinária?



Portanto, uma atuação do Judiciário capaz de propiciar o resgate das condições de governabilidade e a restauração da certeza jurídica está na dependência de um ordenamento jurídico coerente, do ponto de vista lógico-formal, e tão consistente quanto uniforme, do ponto de vista substantivo — o que como se viu acima, é uma ilusão. É por esse motivo, aliás, que enquanto o Supremo Tribunal Federal já agiu no sentido de contribuir com o Executivo, outra corte de cúpula, o Tribunal Superior do Trabalho, fez exatamente o inverso sem, no entanto, afrontar a legislação vigente. Pelo contrário, o TST apenas a aplicou a partir de uma interpretação exegética, invocando seu “poder normativo” para decidir o processo de dissídio coletivo do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, ignorando os argumentos do Executivo e atendendo às reivindicações dos servidores dessas instituições financeiras estatais, sob a alegação de que as leis precisam ser aplicadas mesmo quando sejam eventualmente lacunosas.

Diante da atual desordem institucional do País, da qual o caos jurídico hoje reinante e o risco iminente de uma paralisa decisória provocada pelo atual “empate” de prerrogativas entre o Legislativo e o Executivo são meros reflexos, o futuro presidente — seja Collor ou Lula — terá de ser antes de tudo um dirigente realista: afinal, se do ponto de vista político ele sairá consagrado das urnas a partir de uma maioria clara, do ponto de vista institucional terá necessariamente de compartilhar o poder com o Congresso e mesmo com o Judiciário, pois sem ambos (mais o primeiro do que o segundo) não tem condições legais de reorganizar a máquina estatal, transferir funções da União para os Estados e municípios, cortar subsídios, eliminar incentivos, aumentar impostos, rever transferências de receita, reformular o pagamento dos encargos das dívidas externa e interna e reduzir despesas com pessoal.

Por isso, seu desempenho vai depender de dois pré-requisitos básicos: de sua capacidade de percepção das fontes de incerteza, das zonas cinzentas e das relações formais e informais de poder subjacentes a uma ordem constitucional inconsistente e a instituições jurídico-políticas contraditórias, sem o que não terá como maximizar as suas não muito significativas oportunidades de ação dentro dos limites impostos pela Carta vigente, e de sua efetiva capacidade de negociação com os demais poderes. Agindo de maneira apenas voluntarista, com socos na mesa, o próximo presidente não vai longe — ao menos no atual Estado de Direito.

