

ANC 88

Pasta Nov/Dez 85

146

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

Constituinte livre e soberana

JOÃO ALMINO



Seria importante aprofundar o debate nacional sobre a Constituinte, para evitar hesitações e tropeços que podem desembocar em decisões que sejam consideradas ilegítimas por amplos setores da sociedade.

Desejo contribuir para esse debate, começando por dizer que uma questão que mereceria análise é a de como canalizar institucionalmente genuínos anseios de uma parte significativa da população brasileira. A questão não se colocaria se pudessemos ter a certeza de que a sociedade seria consultada seletivamente, em relação aos temas centrais do debate. Este era, creio, o sentido da proposta do deputado Flávio Bierrenbach, quando defendia plebiscito para a convocação da Constituinte, para a aprovação da futura Constituição e sobre propostas constitucionais que, rejeitadas, tivessem obtido o voto favorável e fossem objeto de destaque de dois quintos dos constituintes. O conjunto da população funcionaria como um tribunal maior. Os plebiscitos assegurariam o necessário controle dos representantes sobre os representados. Entretanto, a oposição que, neste particular, encontrou no Congresso a proposta do deputado Flávio Bierrenbach aponta para a necessidade de assegurar a possibilidade institucional de a sociedade levar adiante suas iniciativas. Uma proporção importante de eleitores brasileiros deveria poder submeter uma proposta à consideração de todos os brasileiros.

A decisão, sem consulta à nação, de convocação de um Congresso constituinte poderá ter implicações sobre o mandato da Assembléia. Nesse sentido, ela é mais grave que a criação da Comissão de Sábios, há poucos meses. Pelo menos o projeto de Constituição que aquela elaborou para ser submetido pelo Executivo à próxima Constituinte poderá ser encarado por esta como uma contribuição a mais, entre os muitos projetos e as muitas atas que poderão surgir dos debates travados pela sociedade civil.

Só o conjunto dos brasileiros, através de plebiscito, poderia legitimamente aceitar que as funções constituintes fossem exercidas pelo próximo Congresso Nacional. O plebiscito talvez não fosse fundamental — e isso dependendo das reações da opinião pública — apenas no caso de se convocar uma Assembléia Nacional Constituinte sem qualificações, condições ou restrições.

Não se trata de optar entre democracia plebiscitária, direta, e democracia representativa, como se chegou a insinuar, mas apenas de evitar que esta última implique uma delegação, sem limites, de poderes, que deixe os representantes imunes ao controle da sociedade.

Sei dos conhecidos argumentos para "justificar" que grandes decisões sejam tomadas em nome do povo brasileiro sem que este seja consultado.

Um deles: o de que o povo brasileiro é inculto. Cheguei a ouvir esse argumento de um de nossos parlamentares, para explicar por que não se pode confiar no povo em uma consulta plebiscitária. Então o povo é inculto ao votar em plebiscito, é imaturo para testar sua Constituinte livre, mas deixa de sê-lo ao escolher representantes como os que o consideram inculto?

Outro argumento, correlato ao anterior: o povo é manipulável. O fato, contudo, de que alguns falam da influência do dinheiro, da compra de consciências, enquanto outros ainda temem a manipulação do povo por ideologias exógenas, mostra que a "manipulação" também pode ser objeto de uma disputa democrática. O que estamos assistindo é mais

uma vez a tentativa de alguns se autoneomarem juizes da ignorância e da imaturidade popular para deterem o controle do processo histórico, de todo o processo da Constituinte. Pois é interessante observar que estes são os mesmos que desconfiam também dos representantes máximos do povo, eleitos para a Constituinte, considerando-os incapazes de exercerem seu poder de forma livre e soberana. Desejam manter o controle do processo, para evitar radicalização. Ouvi um parlamentar dizer que uma Constituinte que não fosse congressual poderia até modificar o regime político, o que seria inadmissível. Se o grande temor é esse, que se consulte, através do plebiscito, previamente à Constituinte ou não, a população brasileira sobre essas questões que se considera delicado deixar a critério exclusivo da Constituinte!

Ainda que Congresso com atribuições constituintes e Constituinte livre e soberana pudessem, no fundo, significar a mesma coisa — mesmas pessoas, mesmas discussões, mesmo resultado —, a segunda formulação seria preferível, pois neste caso a diferença simbólica é fundamental.

Na realidade, muitos acreditam que pouco importa o que pensam os brasileiros. Como se desconhecemos a magnitude do problema, o reduzem a "questões de ordem prática". Nesse sentido, alegam que seria inconcebível o povo votar tanto e impossível encontrar cadeiras para tanta gente se sentar em Congresso mais Constituinte.

Diga-se de passagem que não me parece adequado que se eleja uma Constituinte e, ao mesmo tempo, à parte um Congresso. Isso implicaria ter um Congresso que se inscreveria ainda na velha ordem jurídica e uma Assembléia Constituinte que estaria estabelecendo a nova. Tal Congresso não deveria legislar em desacordo com a Constituinte ou fora do controle desta. Mas se tiver que submeter seu trabalho à Constituinte — ainda que apenas formalmente, através de algum entendimento que implicasse delegação de poderes —, qual seria a vantagem de estar fora da Constituinte, separado desta?

Se a razão for numérica — ou seja, seria necessário ter um número

importante de parlamentares dedicados à legislação ordinária —, é mais simples aumentar o número de constituintes. Nada impede que a Constituinte corresponda, quanto ao número de representantes, ao dobro do atual Congresso.

Não caberia, contudo, prejudicar como a Constituinte levaria a cabo a tarefa legislativa ordinária. A ela caberia organizar seus trabalhos, criando ou não, no seu seio, uma Comissão para realizar essa tarefa, inclusive adequando a legislação a suas decisões.

Seria perigoso, aliás, desejar uma "Constituinte exclusiva" que significasse Constituinte previamente destituída do poder de legislar.

No pouco que, neste particular, eles servem de guia para a atualidade, os exemplos de nossa história mostram que melhor ainda chamar a Constituinte a si a tarefa legislativa ordinária, como ocorreu em 1823. Caso contrário, corre-se o risco de deixá-la com o Executivo, como em 1934 e 1946. Nesta última Constituinte, por exemplo, alguns dos decretos-leis de Dutra sobre questões fundamentais para a nova ordem jurídica chegaram a influir no curso dos próprios trabalhos da Assembléia.

Se a Constituinte é livre e soberana, caberia a ela, ao final de seus trabalhos, decidir sobre a melhor forma de eleger um Congresso Nacional. Ela poderia, por exemplo, convocar novas eleições nacionais. Ou então eleger, entre seus membros, aqueles que comporiam o primeiro Congresso pós-Constituinte. Poderia até utilizar o critério do número de votos recebidos por seus membros na eleição para a Constituinte com vistas a compor o novo Congresso. Ou poderia, mediante eleição interna ou plebiscito, transformar em Congresso sua Comissão para assuntos legislativos ordinários, se esta fosse criada.

Quanto à permanência na Assembléia de representantes que não foram para ela eleitos especificamente, seja para participar de trabalhos de legislação ordinária seja do trabalho constituinte propriamente dito, tal permanência não estará legitimada a não ser através de um plebiscito ou de uma decisão da própria Constituinte sobre sua inte-

gração à tarefa legislativa ordinária. Uma coisa parece, contudo, clara: o povo brasileiro não elegeu esses representantes para a tarefa constituinte e não autorizou ninguém a fazê-lo em seu nome.

Existe uma tarefa urgente que deveria caminhar conjuntamente com o processo de convocação da Constituinte e com o debate nacional sobre os temas que deverão ocupar os constituintes. É a da reforma do quadro jurídico atual, tarefa que, longe de ser incompatível com a posterior realização da Constituinte, é a condição indispensável para que a próxima Constituinte possa funcionar livremente. Já existe, aliás, uma Comissão, no Congresso, cuidando do chamado "entulho autoritário".

Caberá à Constituinte decidir se manterá ou não em vigor, enquanto durarem seus trabalhos, o atual arcabouço jurídico do país; se, por exemplo, restabelecerá provisoriamente a última Constituição legítima do país (a de 1946) ou se elaborará normas constitucionais transitórias. Mas o trabalho dos constituintes estará, sem dúvida, facilitado se forem desde já realizadas aquelas reformas indispensáveis, para eliminar a arbitrária Lei de Segurança Nacional; elaborar uma Lei de Imprensa compatível com uma imprensa livre; eliminar da Constituição seu artigo 181, bem como os dispositivos sobre o "Estado de Emergência" e os que permitem a suspensão de direitos políticos e mandatos parlamentares pelo Supremo Tribunal Federal, a requerimento do procurador-geral da República; e modificar a legislação eleitoral para democratizar o processo de escolha dos representantes.

Neste último ponto se insere, entre outras, a questão das candidaturas avulsas. De um lado, creio que não há por que se dissolverem necessariamente partidos para assegurar uma melhor representatividade na Constituinte, hipótese que alguns chegaram a aventar. Desde que esteja assegurada a total liberdade de organização partidária, o que felizmente parece ocorrer, cabe à sociedade organizar-se em partidos, reformá-los ou extingui-los, independentemente da realização da Assembléia Constituinte. Por outro lado, os partidos, por serem representativos, não devem funcionar para restringir a possibilidade de outros canais e formas de representação. Se um indivíduo, sozinho, consegue reunir o número de votos suficiente para ser considerado representante do povo, não há por que deixar de considerá-lo como tal. Só o temor dos que desejam evitar que surjam novos nomes entre os representantes do povo justificaria a utilização exclusiva dos partidos no sistema representativo, para frustrar o surgimento espontâneo de novas candidaturas no contexto das distintas associações da sociedade civil. Mas é indispensável que haja renovação de quadros, para evitar o risco de oligarquização do poder. Nesse sentido, os próprios partidos deveriam também ouvir suas bases e atuar no seio das múltiplas associações civis.

Em suma, se estivermos, de fato, empenhados em prepararmos para uma verdadeira Constituinte, seria importante pensar como poderá a sociedade brasileira ampliar e melhorar suas formas de representação. E volto à questão com a qual comecei este artigo: seria também indispensável refletir sobre a forma pela qual a sociedade canalizará suas discussões; como poderá assegurar-se a possibilidade de gerar iniciativas no processo da Constituinte.

JOÃO ALMINO é diplomata e autor de "Os Democratas Autoritários: Liberdades Individuais", "Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946" e "Era Uma Vez uma Constituinte".