

Constituições alheias dão exemplos mas não modelo

CLÓVIS ROSSI
Da nossa equipe de reportagem

FLÁVIO DE ALMEIDA SALLES
Repórter do Sucessal de Brasília

As embaixadas da Argentina e da Espanha em Brasília confirmam: há um aumento incombustível na procura de informações sobre a Constituição desses dois países, o que reflete, inextinguivelmente, a consolidação do tema Constituinte como assunto obrigatório da pauta política nacional. E é claro que os políticos e estudiosos se voltam para países como a Espanha e a Argentina — ou, também, para Portugal — na medida em que eles não só têm afinidades com o Brasil como passaram, igualmente, pela complicada tarefa de transferir do autoritarismo para a democracia.

E claro que as Cartas espanhola e portuguesa (e muitas outras) podem fornecer subsídios para a elaboração da Constituição brasileira, mas Celso Lafer, 43 anos, professor de Direito da USP e doutor em Filosofia pela Cornell University (EUA), avisa que não há, no mundo, um modelo único que possa servir de guia. "Elas podem ser modelos apenas de certo tipo de propostas. Se se pensa no presidencialismo, é evidente que a Constituição norte-americana oferece pontos de referência. Já a prática constitucional inglesa é paradigma do que veio a ser, depois, o governo parlamentarista", observa Lafer.

Exemplar e concisa

Até na extensão, as Constituições variam muito de país para país. A norte-americana é exemplar do ponto de vista da concisão: em apenas sete artigos estabelece as regras fundamentais para o funcionamento dos poderes e a competência de cada um deles (Legislativo, Executivo e Judiciário). O texto constitucional foi emendado somente 26 vezes e sobrevive, sólido e prestigiado, há quase dois séculos (a Carta Magna norte-americana data de 1787). Os fundadores da nação norte-americana não se preocuparam em legislar sobre questões econômicas ou trabalhistas e tampouco incluíram disposições transitórias. Suas normas são abrangentes e fixam diretrizes que devem ser respeitadas em todas as leis, ainda que a moderna legislação trate de assuntos que surgiram apenas recentemente na agenda de preocupações nacionais, como, por exemplo, a proteção à ecologia.

Tanto Celso Lafer como o jurista e ex-senador Paulo Brossard são favoráveis a esse modelo enxuto de Constituição: "A grande vantagem é a Constituição concisa, não detalhista", entende Lafer. Emenda Brossard: "Constituições como a da Iugoslávia (quatrocentos artigos) e da Índia (mais de trezentos) refletem a tendência que começou a existir após a primeira guerra no sentido de engordar os textos com preceitos não-constitucionais."

Prever todas situações

Mas um dos modelos que fatalmente chamará a atenção dos futuros constituintes brasileiros — a legislação portuguesa — tem características exatamente opostas à norte-americana: em trezentos artigos, o constituinte português procurou inserir na Constituição todas as situações possíveis na vida da República. Promulgada em 1976, apenas dois anos depois da vitória da chamada Revolução dos Cravos, que varreu o anacrônico salazarismo da cena política, a Carta portuguesa está impregnada pelos ventos revolucionários então predominantes e, hoje, praticamente extintos.

Diz, por exemplo, que o objetivo fundamental do país é o estabelecimento de uma sociedade sem classes — artigo suficiente para que os setores conservadores e centristas apontem uma linguagem marxista no texto constitucional. E não é o único ponto controverso: o artigo 54 regula a co-gestão nas empresas privadas, ao estabelecer que "é direito dos trabalhadores criarem comissões para a defesa de seus interesses e intervenção democrática na vida da empresa".

Há mais exemplos ousados: o artigo 9º reconhece "o direito dos povos à insurreição contra todas as formas de opressão, nomeadamente contra o capitalismo e o imperialismo".

Boa parte dos textos constitucionais não cuida apenas de ordenar a vida do país para o futuro mas, também, de colocar barreiras ou eliminar diretamente determinadas situações que, naquele instante, a sociedade considerava inconvenientes. Essa preocupação pode ter um lado positivo, do que dá exemplo, ainda, a Constituição portuguesa: cansados dos abusos e da impunidade do salazarismo, os constituintes portugueses inscreveram na Carta (artigo 22) que "o Estado e demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária, com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício de suas funções".

Na Costa Rica, escaldados pela guerra civil de 1948, os legisladores simplesmente aboliram o Exército e, até hoje, essa pequena nação centro-americana vive apenas com a sua polícia, preservando um regime democrático que chama a atenção pela sua estabilidade, em um continente de notória instabilidade política e, mais ainda, cercado por vizinhos em situação de conflagração.

Mas o professor Miguel Reale adverte para os riscos dessa preocupação em escapar do passado e enfatiza a necessidade do equilíbrio.

Ele lembra que a Constituição de 1946 enfraqueceu o Executivo, como reação à concentração de poderes nas mãos de Getúlio Vargas, até a sua derrubada em 1945. "Fica-se nesse pêndulo entre fortalecer ora o Executivo, ora o Legislativo, e não se toma o caminho do equilíbrio", o jurista.

Se se quer o equilíbrio, talvez a Constituição espanhola possa fornecer um bom caminho: seus 169 artigos são apontados, geralmente, como exemplo de moderação legislativa, que procurou harmonizar as tarefas de um monarca no mundo moderno com os poderes do Parlamento, mesmo quando este é dominado (como acontece agora na Espanha) por forças políticas de centro-esquerda, teoricamente incompatíveis com a monarquia.

A Carta espanhola é o corolário de um rápido processo de abertura política nascido da morte de Francisco Franco, o ditador que dominou a vida do país durante quase quarenta anos. O caudillo morreu em novembro de 1975 e, exatamente um ano depois, os espanhóis aprovaram, em plebiscito, a lei de reforma política que permitiu a legalização dos partidos, a convocação de eleições gerais para o Parlamento, a elaboração da Constituição e a formação do primeiro governo livremente eleito em quarenta anos, tendo como titular Adolfo Suárez, um aberturista saído dos quadros do franquismo.

Definindo-se como monarquia parlamentar, a Espanha restabeleceu os poderes das Cortes (o Parlamento) e disciplinou os poderes da Coroa. O rei sanciona e promulga as leis, convoca e dissolve o Parlamento e convoca eleições. Além disso, propõe às Cortes o candidato a presidente do governo (primeiro-ministro), designa embaixadores e exerce as funções de comandante supremo das Forças Armadas. Já a função executiva de governo cabe (artigo 97) ao presidente do governo, que "dirige a política interior e exterior, a administração civil e militar e a defesa do Estado".

Tanto a Constituição espanhola como a portuguesa contêm preceitos que refletem um determinado momento da vida do país, seja como reação ao passado recente, seja como necessidade para o futuro. Portugal, por exemplo, preconiza, constitucionalmente, a abolição de todas as formas de colonialismo, o que é louvável filosoficamente, mas, na prática, reflete apenas a rejeição ao passado salazarista, empenhado ferrenhamente na defesa das chamadas províncias ultra-marínas, situação que isolou Portugal no mundo e esteve na origem imediata da Revolução dos Cravos.

Já a Carta espanhola estimula a integração econômica, demonstrando clara do desejo dos legisladores de inserir o país na Comunidade Econômica Europeia, condição considerada essencial para o futuro desenvolvimento econômico do país e uma das alavancas que impulsionaram o processo de abertura política.

A transição

Os casos de Portugal e Espanha, bem como os da Argentina e até do Uruguai, podem servir, também, de inspiração para o período pré-Constituinte. Em todos eles, verifica-se que a transição foi relativamente rápida, ainda que se despreze o exemplo de Portugal, diferente dos demais porque houve uma ruptura violenta com a ordem política pré-existente.

Na Espanha, entre a morte de Franco (novembro de 1975) e as primeiras eleições livres em quarenta anos, também constituintes (junho de 1977), passou-se apenas ano e meio. Esse período foi empregado para limpar o terreno legal do entulho autoritário, seja pelo levantamento das restrições à liberdade partidária, seja pela desaprovação da censura.

Na Argentina, entre o colapso do regime militar, marcado pela derrota nas Malvinas (meados de 1983) e as eleições também passou apenas ano e meio. Com a diferença de que a Argentina preferiu não recorrer à Constituinte: os militares recolocaram em vigor a velha Constituição de 1853.

Rápido no Uruguai

E, no Uruguai, o processo foi ainda mais acelerado: entre o chamado Pacto do Clube Naval (o acordo entre os militares e três dos quatro principais grupos políticos, que permitiu a realização de eleições) e o pleito propriamente dito, o espaço de tempo foi de três meses. Para chegar às eleições — e os eleitos em novembro vão preparar uma Constituição, ao lado do trabalho legislativo ordinário — os partidos políticos aceitaram restrições, como a proscrição de alguns dirigentes e partidos (o líder branco Wilson Ferreira Aldunate, o general Liber Serenini, dirigente da coligação centro-esquerdista Frente Ampla, e o Partido Comunista).

O argumento esgrimido pelo líder colorado, Júlio Maria Sanguinetti, e de certa forma chancelado nas urnas, na medida em que ele foi eleito presidente, era o de que não se poderia esperar que a democracia perfeita viesse exatamente das mãos do regime autoritário. Ela teria que ser construída, depois das eleições, pela ação do governo, de um lado, e pela Constituinte, de outro.

No Brasil, o processo de abertura política — adequadamente batizado de lento, gradual e seguro — já completo, a rigor, o décimo aniversário. A transição se arrasta, portanto, há mais tempo do que em qualquer outro país que tenha enfrentado mecanismo semelhante. Mas ainda há muita gente que acha que a transição verdadeira só se inicia, de fato, com a posse de Tancredo Neves na Presidência da República, a 15 de março. E, por isso, joga a Constituinte para 1986, com o que o Brasil estaria seguindo — meses mais, meses menos — o itinerário de outros países que passaram do autoritarismo para a democracia. O que ninguém discute mais é que a Constituinte é o ponto definitivo de inflexão nessa passagem.



Lafer: "A grande vantagem é a Constituição concisa"



Brossard: "As da Iugoslávia e Índia refletem tendência do pós guerra"

Conceitos mudam de acordo com as ideologias

FÁBIO KONDER COMPARATO
Especial para o Folha

A noção moderna de Constituição é fruto de ideologia liberal do século 18 que estabeleceu a separação entre Estado e sociedade civil, entre indivíduo e cidadão, economia e política. Difere, portanto, da noção aristotélica de Constituição (politeia), como conjunto de instituições fundamentais da sociedade, não só as atinentes ao governo, mas também as referentes à propriedade, à família, à religião e aos estamentos sociais. O conceito novo, posto em circulação no século 18, designa o conjunto das instituições políticas de um país (Constituição em sentido material), expressas num documento normativo sistemático (Constituição em sentido formal). No curso do presente século, com o declínio da antiga ideologia liberal, já se vêem Constituições regulando, ao lado dos poderes estatais, também algumas instituições da chamada sociedade civil. Desde 1934, por exemplo, as Constituições brasileiras incluem capítulos sobre a

família, a educação, a cultura e a ordem econômica e social.

A primeira e mais conhecida classificação das Constituições modernas distingue as escritas das não escritas. Os únicos exemplos apontáveis das últimas são as Constituições britânica e a neozelandesa. A qualificação não parece adaptada ao conteúdo. Os autores reconhecem, unanimemente, que algumas leis emanadas do Parlamento britânico — portanto, direito escrito — compõem a Constituição, como o "Bill of Rights" de 1689; o "Act of Settlement" de 1701, regulando a sucessão à Coroa; os "Parliament Acts" de 1911 e 1949, reduzindo os poderes da Câmara dos Lordes; os sucessivos "Representation of the People Acts", dispoendo sobre o sufrágio eleitoral; sem contar as várias leis sobre o governo municipal. Por isso, essa classificação é de ser abandonada e substituída por aquela que distingue a Constituição em sentido material e a Constituição em sentido formal.

Uma segunda classificação muito conhecida é entre Constituições rígidas e flexíveis. Protótipo das primei-

ras é a Constituição americana, que só pode ser emendada por maioria qualificada (dois terços) em ambas as Casas do Congresso, com ratificação de três quartos dos Estados que compõem a Federação. Modelo das Constituições flexíveis é a britânica, exatamente por ser "não escrita". Mas, ainda aí, a distinção não pode ser tomada ao pé da letra. Reconhece-se, hoje, que as normas que regulam nos Estados Unidos o funcionamento do gabinete presidencial ou os partidos políticos são de natureza constitucional; não estando, porém, inseridas na Constituição, podem ser alteradas pelo Congresso mediante lei ordinária. Por outro lado, é inimaginável que o Parlamento britânico vote lei válida e efetiva, abolindo o habeas-corpus ou a autonomia municipal.

Mais interessante, sob o aspecto histórico-sociológico, é distinguir entre Constituições originárias e derivadas, conforme a força do seu caráter inovador. Grandemente inovadora foi, sem dúvida, a Constituição americana de 1787, criando o presidencialismo e o federalismo.

Inovadoras foram, também, as Constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919, estabelecendo os direitos sociais, bem como a francesa de 1958, criando um sistema misto de governo, parlamentar e presidencial, e separando, rigidamente, o domínio da lei e o da ordenação ("ordonnance"). Das Constituições brasileiras, talvez a mais inovadora tenha sido a imperial de 1824, com a instituição do poder moderador. Todas as demais limitaram-se a copiar modelos estrangeiros, com variações meramente formais.

O século 20 deu origem a outro tipo de Constituição: a ideológica, que, além de organizar os poderes políticos, estabelece metas a serem alcançadas por toda a sociedade, segundo uma visão geral do mundo. A Constituição portuguesa de 1976, por exemplo, abre-se com a declaração de que "Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes".

FÁBIO KONDER COMPARATO é jurista, professor da Faculdade de Direito do USP e integrante do Conselho de Justiça e Post de São Paulo.

Presidencialismo e parlamentarismo, tema candente

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO
Especial para o Folha

A contraposição presidencialismo versus parlamentarismo certamente será, numa Assembleia Constituinte que se reunir no Brasil, um dos temas políticos mais candentes. Com efeito, o presidencialismo brasileiro costuma ser apontado como um dos instrumentos essenciais do autoritarismo que sempre esteve presente na nossa vida republicana. Isto, ser dúvida, provém menos do presidencialismo em si mesmo do que da sua versão nacional, e até latino-americana. Nesta versão, ele é, como o diz, com todas as letras, Campos Salles "o governo pessoal constitucionalmente organizado". E isto fica bem clara a sua índole personalista, para não dizer caudillesca.

A alternativa clássica é o parlamentarismo. Neste, ao contrário do que ocorre no presidencialismo, o governo propriamente dito não tem

prazo certo de permanência no poder. O gabinete, isto é, o primeiro-ministro que o encabeça e os ministros que o compõem, exercem o poder enquanto contarem com o apoio da maioria parlamentar. Com a confiança desta, como se usa dizer. Assim, governa enquanto bem servir, a juízo do corpo legislativo, que lhe controla a atuação, podendo extinguir-lhe as funções pela denegação da confiança, ou frontalmente pela manifestação da desconfiança.

A chave do parlamentarismo está, pois, na dialética confiança x desconfiança. O gabinete ao se constituir em geral com a participação do chefe de Estado, tem de obter a confiança da maioria parlamentar, especificamente da maioria da câmara popular, a Câmara dos Deputados. E deixa o poder quando lhe é negada esta confiança, que pode ser pedida, por exemplo, a propósito de um projeto de lei ou medida considerada essencial para a política do governo, ou

quando a Câmara vota uma moção de desconfiança, por discordar dos rumos governamentais.

Na dinâmica política, o parlamentarismo é extremamente sensível ao quadro partidário, ao número e à coesão interna dos partidos. A multiplicação dos partidos costuma prejudicar o funcionamento do parlamentarismo. Por um lado, nessa situação, o gabinete sempre tem de se apoiar numa coalizão, numa maioria composta. E isto faz perder de vista o programa com que cada partido postou a vitória eleitoral. Por outro, as coalizões são instáveis, de modo que, não podendo contar com maioria sólida e disciplinada, os gabinetes duram pouco. E durante pouco não têm condições para enfrentar os grandes problemas.

Exemplo típico deste parlamentarismo com multiplicidade partidária é fornecido pela Itália, atualmente. Os gabinetes costumam ser instáveis,

o que não facilita o bom andamento dos negócios públicos, porque, não tendo um partido isolado maioria suficiente para constituir o gabinete, este sempre tem de apoiar-se num agregado que se dissocia com facilidade. Ora, em razão das grandes opções políticas, ora em decorrência da ambição de seus líderes.

No Brasil, com o quadro partidário que temos e, o que pior, com a tradição de indisciplina partidária, é um parlamentarismo instável à italiana que poderemos ter, se adotarmos o modelo parlamentarista puro. Isto não quer dizer que devamos conservar o presidencialismo com seus notórios defeitos. Parece, todavia, melhor que a inspiração não seja um parlamentarismo "puro" e sim um sistema misto de presidencialismo e parlamentarismo, como o que consagra a Constituição francesa em vigor.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho é professor titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do USP e ex-vice governador de São Paulo.

Transição nem sempre é linear e sem contradições

JOSÉ AFONSO DA SILVA
Especial para o Folha

O Brasil ingressou já naquele momento histórico denominado situação constituinte, que se caracteriza pela necessidade de elaborar nova Constituição que consagre novo pacto, em substituição ao regime autoritário que já dura vinte anos. A campanha das diretas despertara aquele espírito do povo, que, transmutando em vontade social, retoma o direito de manifestar-se sobre a existência política da Nação, pelo exercício do poder constituinte originário, através de uma Assembleia Nacional Constituinte.

A formação de uma Constituição democrática é um processo longo, incerto e conflitivo. É submetido a jogo de interesses e tensões de toda ordem. Nunca é linear e isento de contradições. Forças contrárias às mudanças reorganizam-se para interrompê-lo. Há riscos de novas e perigosas rupturas. Raramente, o processo constituinte chega ao fim sem alguma forma de transação política, quer se instaure por via revolucionária, como se deu em Portugal em 25.4.74, quer se efetive pelo trânsito pacífico de uma ditadura para uma democracia, como ocorreu na Espanha.

O processo constituinte português começou com a vitória do Movimento das Forças Armadas que, em 25.4.74, pôs fim ao fascismo que já durava

mais de quarenta anos. A Lei nº 3, de 14.5.74, definindo a estrutura constitucional transitória, foi seu marco inicial formal. O Programa do Movimento das Forças Armadas incluía como um de seus pontos fundamentais (ponto A.2.a) a convocação, no prazo de doze meses, de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal, direto e secreto, o que se cumpriu a 25.4.75. Mais um ano (25.4.76), a Constituição, dela decorrente, entrou em vigor. Foram dois anos de debates, controvérsias, tentativas de retrocessos e até de confronto armado. Neles, emergiram forças sociais e políticas. Organizaram-se os partidos e as liberdades públicas. Aprofundou-se a conscientização popular. Promoveram-se mudanças econômicas e sociais.

Mas foram indispensáveis dois acordos de profundidade entre o Conselho da Revolução (militar) e os partidos políticos para o êxito do processo. O primeiro — "Plataforma de Acordo Constitucional" de abril de 1975 — possibilitou o funcionamento da Constituinte, definindo que a Constituição a ser elaborada teria vigência transitória (três a cinco anos), depois seria eleita nova Assembleia que, mediante revisão, formaria a definitiva. O segundo — "Plataforma de Acordo Constitucional" de fevereiro de 1976, — quando a Constituição já estava aprovada pela Constituinte, mas ainda não promulgada, permitiu que ela fosse definiti-

va, revogando o acordo anterior. Assim, na verdade, a Constituição portuguesa surgiu como um vasto e complexo compromisso entre as várias forças políticas que intervieram na sua feitura, como assinalam Gomes Canotilho e Vital Moreira (Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª ed., p. 26).

Diferente foi o processo constituinte que produziu a Constituição espanhola de 1978. Foi trabalhado, elaborado, conduzido, porque aí não houve revolução, mas esgotamento do regime vinculado a uma pessoa (Franco), que morreu em novembro de 1975. Pode-se assinalar esse momento como seu início. Carlos Arias, presidente do governo, teve consciência do processo de mudanças, mas foi Adolfo Suárez, presidente do governo desde julho de 1976, quem o conduziu com maestria. Inicia o propondo várias reformas. Promove diálogo aberto com dirigentes de partidos e de sindicatos, teoricamente ilegais. Promete acelerar o processo democrático. Toma providências nesse sentido, fazendo reformas constitucionais que criam condições de liberdade e credibilidade durante o segundo semestre de 76. A Lei de Reforma Política, aprovada pelas Cortes (poder legislativo espanhol) e submetida a referendo popular, é o marco formal do processo (15.12.76). O êxito desse referendo popular foi retumbante. Seu resultado permitiu convocar as Cortes por sufrágio universal e estimulou as oposições a

participar de sua eleição. Acordo destas com o governo resultou na modificação da legislação partidária e eleitoral, de sorte que as Cortes legitimadas por sufrágio universal puderam estabelecer-se junto ao rei, em agosto de 1977. Foram constituídas de Câmara dos Deputados e Senado. Não foram convocadas como Assembleia Constituinte. No entanto, assumiram logo as características de órgão do poder constituinte originário, e passaram a discutir e a elaborar uma nova Constituição democrática, que, aprovada pelas Cortes em 31.10.78, ratificada pelo povo em referendo de 6.12.1978, entrou em vigor a 29.12.78. Durante o processo constituinte, houve tensões, incertezas, crises, rupturas e recomposições do consenso político. Os pactos econômico e político de Moncloa foram peças fundamentais para o êxito do trânsito da ditadura para democracia de feição popular.

Nosso processo constituinte não deverá seguir nenhum dos dois modelos. Deverá, no entanto, extrair ensinamentos deles, entre os quais está o de que uma Constituição democrática é sempre obra de compromisso que se forma num contexto de lutas, conflitos e contradições, que um regime de tolerância, liberdade e respeito à pessoa humana administra e conduz sem preconceito e sem medo.

José Afonso da Silva é secretário dos Negócios Fundários da Prefeitura de São Paulo e professor titular da Faculdade de Direito do USP.