

# Processo constituinte e pacto constitucional

BOLIVAR LAMOUNIER

Um marciano que desembarcasse subitamente em nosso país certamente teria sua atenção atraída para o debate que estamos iniciando a respeito da futura Assembleia Constituinte. Não sendo de todo letrado acerca de nossa história recente, de nossos conflitos e problemas, e principalmente sobre as esperanças que estamos depositando na futura Constituição, ele registraria com satisfação o crescente envolvimento da sociedade no debate, através de entidades, associações, conferências e conclaves de todos os tipos. Mas se surpreenderia, talvez, com o fato de nos ocuparmos quase exclusivamente com as questões preliminares — como convocar a Constituinte, quem deve participar dela, como assegurar que os anseios sociais sejam levados em conta — deixando de lado as questões substantivas, isto é, o conteúdo que desejamos ver inscrito nessa nova Carta.

Numa primeira troca de idéias, a questão não seria tão grave. Alguém faria ao nosso marciano uma explicação bem didática, mostrando-lhe que a nossa preocupação fundamental é com a legitimidade da futura Constituição. Que estamos ainda traumatizados e desorientados com a experiência dos últimos vinte anos, com os inúmeros desmandos e com o grau de arbítrio a que havíamos chegado; e com o reflexo de tudo isso na população, que passou a envolver todas as instituições políticas num descrédito generalizado. O propedêuta designado para esse primeiro esclarecimento poderia arrematar dizendo que temos algumas idéias gerais a respeito da Constituição — queremos que ela seja politicamente democrática, socialmente progressista, economicamente dinâmica; mas que a questão, neste momento, é realmente a legitimidade, e que esta é uma questão *ex ante*, isto é, ligada às condições e requisitos prévios da convocação.

Não tendo a respeito dos processos mentais dos marcyanos uma informação muito extensa, não sei avaliar se o visitante se daria por satisfeito com esta explicação. Suponho que lhe restariam algumas dúvidas. Ser-lhe-ia difícil estabelecer uma distinção tão nítida entre o antes e o depois, ou seja, entre os requisitos *ex ante* e *ex post* de uma Constituição legítima, eficaz e duradoura. Ele trataria de ponderar, por exemplo, que mesmo um procedimento convocatório impecavelmente legítimo pode, em tese, produzir uma Assembleia Constituinte inoperante ou irrealista, para não dizer francamente contrária às expectativas sociais nela depositadas. Se isto viesse a acontecer, o resultado seria no mínimo uma Constituição inexecutável, que o tempo se encarregaria de tornar inexoravelmente ilegítima, no sentido *ex post*.

Acredito que os marcyanos, como nós terráqueos, dispõem de "programas" capazes de deslindar este emaranhado de hipóteses. Mas sendo tão imperfeita nossa comunicação

com eles, vejamos apenas, quais poderiam ser as nossas saídas. A solução não consiste, é claro, em condicionar previamente a legitimidade da Constituição à adoção de um determinado conteúdo econômico e social, de uma determinada orientação substantiva, pois se assim fosse não haveria, a rigor, deliberação autônoma, mas apenas um trabalho técnico de detalhamento e organização. Não, a legitimidade do processo constituinte depende de que ele se desenvolva, como um processo aberto, regido pela incerteza, e isto é apenas outra maneira de se falar em deliberação autônoma, em debates e trocas de idéias, em pressões e contra-pressões a serem equilibradas pelos constituintes. O resultado final não é previsível e unívoco, e sim um leque de alternativas.

Neste sentido, o processo constituinte, como qualquer processo eleitoral, pode ser visto como um jogo. Mas a analogia não pode ser levada a um extremo absoluto, a ponto de se esquecer que o objetivo deste jogo é produzir uma Constituição, uma ordenação das relações sociais; numa palavra, um pacto para a convivência. A legitimidade (*ex post*) só existirá se a Constituição foi de fato um pacto de convivência, e na medida em que o for; ou, melhor ainda, na medida em que ela for a expressão ou a forma institucional desse pacto.

Como todo jogo, o processo constituinte tem de partir de regras formais previamente aceitas como legítimas. Mas, sendo um pacto, ele não é apenas jogo. Vejamos três outros aspectos desta questão. Primeiro, falar em pacto constitucional é supor ou esperar que as forças sociais representadas na Constituinte chegarão a um entendimento. Elas não deixarão de ter seus interesses diferenciados e divergentes, mas terão de dizer, no texto da Constituição, qual é a área de entendimento possível, vale dizer, qual é a área de convergência sem a qual não convivem, perdem o sentido e tornam-se mutuamente inviáveis. Dê-se a essa área o nome de "objetivo nacional", de interesse público, ou qualquer outro, mas entenda-se que ela é que define a estrutura, o espírito e a finalidade da Constituição.

O segundo aspecto que desejava mencionar é uma importante decorrência deste conceito do pacto constitucional como uma área de convergência entre interesses (ou de tolerância entre valores) distintos. Não se trata aqui de uma simples listagem de reivindicações sociais, ou de preferências sobre a organização das diferentes instituições tomadas isoladamente. A Constituição no seu todo não é uma construção logicamente impecável, mas seus grandes mecanismos têm um padrão, um caráter sistêmico, em correspondência com o encadeamento das atividades sociais que se quer regular e institucionalizar.

Tomemos, como exemplo, o regime

dos poderes, a esfera político-institucional. É evidente que as relações entre o Executivo e o Legislativo, ou destes com o sistema de partidos e com os mecanismos da representação, têm de ser vistas, até certo ponto, como um pacote institucional. Familiarizando-se mais amplamente com o debate em curso, o nosso amigo marciano certamente se sentiria chocado com a frequente manifestação de preferências contra ou a favor do parlamentarismo, contra ou a favor do sistema eleitoral proporcional, contra ou a favor do unicameralismo, considerando-se isoladamente cada uma dessas alternativas, como se elas tivessem ou deveriam ter alguma virtude ou finalidade própria, independentemente do sistema institucional no qual se inserem. Ora, há nesse debate uma questão prévia, aparentada com a velha questão franceliniana do "que país é este". Trata-se do País que queremos, que achamos viável ou desejável; ou, dizendo-o de outra maneira, do sentido global de funcionamento que julgamos necessário para que se efetive um pacto constitucional estável e duradouro. Voltarei a esta questão adiante, mas antes será necessário discutir uma terceira ressalva à Nação do processo constituinte como um jogo.

Se a Constituição deve ser a expressão institucional de um pacto político e social, se deve ter coerência e caráter sistemático para regular adequadamente as atividades e os conflitos sociais, segue-se que o processo constituinte tem um componente cognitivo, vale dizer, um requisito de conhecimento, análise e amadurecimento, que lhe é também essencial. É jogo e disputa, mas é também debate e entendimento sobre o que é desejável como área de convergência. Os pacotes institucionais a que me referi não são meramente acordos a serem votados. São também conclusões a que se chega; são estimativas, previsões, projeções imaginativas de possíveis efeitos e consequências. No discurso que proferiu perante o Colégio Eleitoral, no dia 15 de janeiro deste ano, Tancredo Neves referiu-se à necessidade de concentrarmos os nossos esforços "na busca de consenso básico para a nova Carta política". Frisava, entretanto, os dois aspectos da questão: consenso não é apenas a resultante mecânica de escolhas autônomas, como num jogo. É também fusão entre essas escolhas, pelo amadurecimento do debate e por uma meditada ponderação sobre o que é possível e desejável em cada etapa da vida social.

Reconhecida a importância deste componente cognitivo, impõem-se algumas exigências ao debate. É útil, mas não é suficiente dizer que a futura Constituição deve ser "autenticamente brasileira", "adaptada à realidade nacional", ou ainda que deve ser "enxuta" e "flexível". Estas expressões surradas não permitem nenhum avanço, justamente

porque não nomeiam critérios nem instituições, e portanto não permitem nenhuma projeção imaginativa por parte dos diversos interesses sociais.

Que país é este, afinal de contas? Quais devem ser os objetivos do sistema institucional? A finalidade da Constituição é desembaraçar a ação do Estado e torná-lo mais atuante, ou é amarrá-lo, cerceá-lo, obrigá-lo a fazer somente aquilo que resultar de um processo contínuo e detalhado de negociação? Permito-me aqui chamar a atenção do leitor para um volume coletivo que organizei há alguns anos, e que foi publicado pela Editora da Universidade de Brasília sob o título "A Ciência Política nos anos 90". Um dos trabalhos nele incluídos, do professor holandês Arend Lijphart, aponta firmemente para estas questões. Segundo ele, a organização institucional das democracias representativas comporta dois modelos nitidamente polarizados, e algumas formas híbridas. O modelo chamado de majoritário, cujos exemplos clássicos são a Grã-Bretanha e a Nova Zelândia, tem um claro sentido de desembaraçar as mãos do Estado. Ele se baseia no domínio de uma pequena maioria, com a exclusão, portanto, de uma grande minoria. Este mecanismo começa na eleição distrital, baseada no princípio da maioria simples; passa pelo sistema partidário, que é dual ou pouco mais que isso; e culmina na forma parlamentar de governo, que desde Bagehot (1867) é vista como uma fusão entre os poderes Executivo e Legislativo, com o crescente predomínio do primeiro. Além disso, faltam nesse modelo os contrapesos clássicos do bicameralismo (a Câmara Alta não tem poderes efetivos e simétricos), do federalismo, e assim por diante. No pólo oposto, estaria o modelo consociativo, cujos exemplos mais nítidos são a Suíça e a Bélgica. Aqui vemos a separação rígida entre os poderes, o pluripartidarismo, a representação proporcional, a garantia das autonomias regionais e locais, enfim toda uma engrenagem de garantias múltiplas, impedindo que a maioria numérica, seja ela partidária, linguística, religiosa, ou de qualquer tipo, governe sozinha, mesmo por um curto período. O modelo institucional obriga a uma negociação contínua, e inclusive minuciosa.

Num país como o nosso, marcado pelo excesso de centralismo, mas que ainda enfrenta graves problemas de crescimento econômico e de distribuição da renda, qual deve ser o sentido básico da ordem institucional? Inclina-mo-nos pelo modelo majoritário, pelo consociativo, ou por alguma forma híbrida, a ser melhor definida? Estas, seguramente, não são as únicas questões pertinentes, mas uma coisa é certa: precisamos sair dos considerandos.