

A instituição da Constituinte

28 JUN 1985

Luiz Orlando Carneiro

NÃO se pode tirar de Afonso Arinos, entre outros méritos, o de ter sido a primeira voz abalizada a levantar, ainda em 1981, a tese de que a crise brasileira só poderia ser resolvida por meio de uma "Assembleia Constituinte instituída", propondo a outorga de poderes constituintes ao Congresso que seria eleito em 15 de novembro de 1982. Na época, o jurista preferia, como *modus faciendi*, um projeto de resolução legislativa, mas não descartava a possibilidade de o Executivo promover a transformação do Congresso em Constituinte. A convocação, pura e simples, de uma Assembleia Constituinte era a bandeira que o PMDB agitava, mas anátema para o regime de então.



Coisas da política

Quatro anos depois, o Presidente Sarney, convivendo com uma aliança em processo de desagregação, e coexistindo, não sem problemas, com o parlamento eleito em 1982, assina o projeto de emenda constitucional convocando o próximo Congresso para, "sem prejuízo de suas atribuições constitucionais", reunir-se em "Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987".

As críticas à mensagem "convocatória", divulgada antecipadamente pelo Governo, levaram o Presidente Sarney mais uma vez a um recuo, aceitando modificações no texto original. Para os críticos, o sucinto documento delimitava a soberania e a liberdade da futura assembleia, ao estabelecer que o projeto de Constituição deverá ser promulgado "no curso da primeira sessão legislativa da 48ª Legislatura, depois de aprovado, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte". Para outros, há na convocação resquícios de autoritarismo, pois o único precedente de concessão de poderes constituintes ao Congresso é o de 1966.

Na verdade, o Executivo convocou e fez eleger assembleias constituintes em 1823, 1889, 1934 e 1946, na vacância do Poder Legislativo. Em 1966, o Legislativo funcionando, o Presidente Castello Branco deu ao Congresso poderes constituintes. Não houve, assim, nunca, no Brasil, uma Constituinte originária. O Executivo instituiu todas elas.

Mas no caso atual, segundo tem explicado o próprio assessor especial do Presidente da República, o ex-presidente da Câmara e jurista Célio Borja, há uma inovação: o Presidente Sarney tomou a iniciativa de convocar a Constituinte, mas o Legislativo é que é o poder instituinte. O projeto de emenda do Executivo pode ser aprovado, rejeitado ou emendado, não tendo sobre ele o Executivo o poder de veto, nem cabendo a ele sancioná-lo. O Presidente deu o *kick off* do processo constituinte, mas não é o dono do jogo, já que qualquer emenda constitucional é promulgada pelas mesas da Câmara e do Senado.

Quanto à limitação dos trabalhos da futura Constituinte, ela era simplesmente indicativa, pois, depois de instalada pelo presidente do Supremo Tribunal, a Assembleia adotará seu regimento, e poderá durar o tempo que quiser. No entanto, considera-se preferível

que a nova Constituição seja discutida, votada e aprovada no curso de uma sessão legislativa, a fim de que não perdurem por tempo demasiado a superposição de uma assembleia "livre e soberana" com um Legislativo funcionando sob a tutela da Constituição vigente. O que não se podia fazer, nem agora, nem mais tarde, simplesmente, era declarar perempta a atual Constituição, ficando o País sem proteção de uma lei básica, até que nascesse a nova Carta.

Dado o *kick-off*, o Governo está formando, paralelamente, e aproveitando o recesso parlamentar, a "Comissão Afonso Arinos", cujo objetivo não é entregar aos parlamentares-constituintes eleitos em 1986 um anteprojeto de Constituição, como se fosse um "prato feito" para ser engolido às pressas, mas levantar, inventariar, selecionar, atualizar as aspirações nacionais que constituam matéria constitucional. É fornecer à Constituinte — que será "a grande comissão", como já repetiram Afonso Arinos e o Ministro Fernando Lyra — matéria-prima de boa qualidade para a manufatura constitucional. É orientar os diversos setores da sociedade, a fim de que não se caia no que já se começou a cair: a discussão do acessório antes do principal; a pressão dos interesses classistas e das minorias ativistas antes da definição dos interesses nacionais maiores, consubstanciados no que Afonso Arinos chama de "uma ideologia jurídica de poder" — a palavra ideologia aí empregada no sentido de "sistema coerente de idéias que sirva de instrumento à análise de uma sociedade nacional e à ação diretora e transformadora dessa sociedade, exercida através do direito constitucional".

"Temos tido — escreveu Cláudio Pacheco, autor do *Tratado das Constituições Brasileiras* — constituições que passam além da matéria constitucional, para invadir o terreno da matéria legal e até se diz que chegam a ser regulamentares".

Parlamentares, leais ao Governo observam que a "Emenda Sarney" não deve ser apreciada, apenas, como o cumprimento de um compromisso com a nação. É também um ato político do Executivo — que tem igualmente suas prerrogativas — num momento extremamente delicado, em que o Presidente está perdendo o apoio incondicional de forças que, elegendo Tancredo Neves, indiretamente o elegeram.

A chamada esquerda independente do PMDB articula com outros partidos e grupos esquerdistas uma "comissão constituinte parlamentar", que agiria paralelamente à comissão do Executivo presidida por Afonso Arinos mas que, na verdade, será uma comissão de oposição à do Governo, do qual, *malgré tout*, participa a esquerda independente, muito visível nos segundo e terceiro escalões.

Se as dificuldades do Presidente Sarney começaram na própria redação do texto da emenda convocatória, é de se imaginar o embate a ser travado, sobretudo a partir de agosto, dentro do Congresso e entre duas (ou outras) comissões que se formarão na tentativa de "fazer a cabeça" dos futuros constituintes. Esse grande debate — o promovido pelo Executivo e a ação paralela dos grupos de pressão — terá, na opinião de muitos parlamentares, reflexos diretos na própria decantação da mistura que é o atual quadro político-partidário. Acelerará o processo de definições e opções político-ideológicas, já esperado como consequência dos resultados das eleições municipais de 15 de novembro que, afinal, construirão a moldura dentro da qual serão eleitos, em 1986, os constituintes de 1987.

Luiz Orlando Carneiro é Diretor do JORNAL DO BRASIL em Brasília

JORNAL DO BRASIL