

PRIMEIRA LEITURA

# A Constituinte, um tema em debate

Mais do que nunca está vivo o debate sobre a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte no País. Publicamos nesta página fragmentos do livro "Constituinte e Democracia no Brasil Hoje" (Editora Brasiliense, 207 páginas), que será lançado na próxima quinta-feira. Participam do livro quatorze autores, com biografias recentes ligadas à postulação da Constituinte no Brasil. Foram selecionados aqui pequenos trechos de cada um dos textos que compõem o volume. Publicamos também um Anteprojeto de Lei sobre a organização da Constituinte, elaborado pelo jurista Fábio Konder Comparato.



O jornalista Cláudio Abramo, o jurista Raymundo Faoro, o escritor



o escritor Fernando Gabeira e d. Paulo Evaristo no livro pela Constituinte

## Constituinte: a verdade e o sofisma

Na aparência, o ciclo que se abriu com a reivindicação em favor da Constituinte chega ao fim de seu curso. Como sempre — na superfície — uma idéia, lançada pelos ditos radicais, encontra-se às portas da realidade, conduzida pela mão dos conservadores. Cultivou-se a convicção, em outros tempos, de que o conservadorismo "limita-se ao papel inglorio de incubar no poder os ovos, que são as reformas, depositadas em seu ninho" pelos liberais. Um grupo planta, outro colhe. Entre a tese e a realidade há um abismo: a reforma, ao se institucionalizar, não é, na verdade, a reforma que se propôs: em regra, é uma reforma contra a reforma.

## Possibilidades e limites da Assembleia Constituinte

A criação de uma corrente ideológica, política e partidária representativa das grandes massas não será, certamente, o ponto de partida da campanha da Constituinte, mas poderá vir a ser o de chegada. A reorganização da sociedade brasileira implicará um vivo debate, porá em confronto as forças dispersas da esquerda e lhes exigirá, ante a ofensiva burguesa já em curso, um grau superior de solidariedade e ação comum. O êxito desse processo é condição necessária para que o movimento popular possa passar da política de pressão e controle à política de poder em todos os níveis. Será, então, possível levantar com realismo a proposta de Brasil socialista, a única que atende aos interesses dos trabalhadores e que abre de fato as portas para a solução dos problemas do país.

Ruy Mauro Marini

## Uma Constituição diferente

Por todas essas razões e por muitas outras é que dizemos que a Constituição brasileira a ser feita não pode ser igual a qualquer outra Constituição e sim especificamente peculiar, extremamente específica, particular, ao ponto do absurdo, se quisermos. Por exemplo, o primeiro artigo dessa Constituição, em lugar de fazer afirmações tão vazias quanto retóricas, como a de que todo o poder emana do povo — já que essa afirmação não carrega em si própria um mínimo de veracidade —, deveria estabelecer clara e inequivocamente que nenhum brasileiro pode trabalhar em detrimento de outro brasileiro e que todo cidadão brasileiro tem direito a ter comida diariamente em seu prato. Afirmações e formulações como esta podem despertar sorrisos no ceticismo triunfante da classe dominante, mas lembremos que muitas das idéias olhadas com ironia pelas camadas cristalizadas das sociedades, ao longo do tempo, foram vistas assim e dessa forma com o mesmo desdém. Bastaria, como exemplo, a informação de que a terra era redonda e girava em torno do sol.

## A cidadania das classes populares, seus instrumentos de defesa e o processo constituinte

O que está em causa é a ruptura da concepção de que a função fundamental do Estado é controlar o povo. A democracia pressupõe, ao contrário, o controle do Estado pelo povo. Se quisermos romper com o autoritarismo pacificamente, as condições de controle democrático do Estado devem ser definidas. E não há melhor começo do que assegurar a proteção contra a opressão, o arbítrio, a discriminação, que há tantas décadas se abatem sobre a maioria da população. O desafio principal da Assembleia Constituinte é promover

essa nova relação de controle do povo sobre o Estado, assegurando a cidadania plena a todos.

## Contribuição da Igreja

E qual o papel dos membros da Constituinte? Eleitos pelo povo, sem a mediação absoluta e única dos partidos, teriam que interpretar as exigências de seus eleitores. Seria utópica a estratégia que supusesse eleição para membros da Constituinte entre candidatos de outros corpos intermédios, como associações, sindicatos, institutos e mesmo pessoas isoladas, que gozassem da confiança das comunidades? O povo vibraria com tal inovação.

As Igrejas ou religiões diversas se absteriam da indicação de candidatos e das campanhas em favor de uns ou outros, para manterem a sua isenção e poderem propor a todos, indistintamente, os valores que achassem essenciais.

## Situação Constituinte

Uma nova Constituição é o acontecimento da maior violência na história de uma Nação. O Brasil está despertando para a sua fundação. Que as pupilas se concentrem, que as vozes se levantem nos bairros, nos sindicatos, nas escolas, nas fábricas, nas igrejas, nos partidos políticos e em todos os cantos onde haja formas espontâneas de solidariedade social.

## Por que não a soberania dos pobres?

As indagações definidoras de todo regime político são, pois: 1) quem manda, efetivamente, em última instância? 2) quem deve mandar? A primeira corresponde à ordem da efetividade; a segunda, à da legitimidade. Costuma-se identificar a democracia com o regime de soberania do povo. Essa equação, aceita como

dogma desde o início do século passado, parece no entanto singularmente imprecisa e obscura, por pouco que se procure analisá-la despidida dos lugares-comuns que a envolvem. Uma análise dessa ordem contribuirá, certamente, para revelar a causa mais profunda do mau funcionamento de vários sistemas constitucionais, notadamente do nosso. Trata-se, por conseguinte, de uma reflexão preparatória indispensável em momentos de elaboração constituinte, como o que parece prestes a se abrir entre nós.

## Constituinte para o Brasil novo

Nos processos constituintes adotados mais recentemente nota-se a preocupação de assegurar maior participação do povo e de obter seu expresso consentimento para a legitimação de uma nova Constituição. Para tanto vem-se generalizando a prática de submeter à aprovação do povo, por meio de referendos, o projeto de Constituição aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte.

Essa prática foi adotada, por exemplo, pela Espanha, por Cuba e Portugal. Além de se obter diretamente do povo a manifestação de concordância, o referendos faz com que o povo conheça o que está na Constituição e adquira o sentimento de ser seu co-autor. Isso contribui para que o povo conheça, respeite e defenda a Constituição.

## Constituinte, democracia e poder

Mas por detrás da Constituinte está o poder para constituir. Para que a nova carta não seja uma peça retórica que esconda a realidade social e política do país, será necessário que o próprio processo constituinte fortaleça os organismos de base e intermediários da sociedade, a

fim de que se possa lutar e conseguir repartir atribuições até aqui concentradas nos aparatos estatais com órgãos que expressem o poder popular, coordenando todas as formas de associação e mobilização de base nos bairros, nas fábricas, no campo, nas escolas, em todos os locais onde vive e trabalha o povo. Nesse processo se poderá gerar o povo como sujeito social e político e transformar radicalmente a história do país.

## Constituinte: quando, como, por quem e para quê

Outro ponto delicado, quando se fala de estrutura de poder, é o relativo ao papel das Forças Armadas. Parece-nos totalmente anormal incluir no texto constitucional como função das Forças Armadas a manutenção da lei e da ordem, além da defesa do país e da garantia das instituições. As Forças Armadas surgem assim como uma espécie de tutoras do Estado e da Nação. Ora, todas aquelas funções que lhes são atribuídas são funções do Estado e dos seus três Poderes, aos quais estão subordinadas as Forças Armadas. Elas não são as protetoras do Estado e suas instituições; elas são um instrumento do Estado. Elas devem cumprir todas aquelas funções, mas por delegação e sob a tutela do Estado, nos termos e nos limites determinados por ele. Quem tem a obrigação de defender as instituições democráticas, dando-lhes a feição que julgarem conveniente, são os representantes legitimamente eleitos pelo povo, usando para isso os meios de que dispõem, entre eles as Forças Armadas. E assim em todas as grandes democracias ocidentais.

## Constituinte: uma agenda para o debate

E, pois, importante constatar que os debates dentro da Assembleia Constituinte oscilarão entre um neo-

capitalismo, liberal no campo econômico; autoritário e restritivo no político; assistencial no social, cosmopolita e modernizador no cultural e um socialismo reformista, planejador, intervencionista e nacionalista no econômico; democrático e participacionista no político; privilegiando o social e desenvolvendo o popular e o nacional no plano cultural.

## Constituição, primeiros passos

A Constituição pode ser um livro complicado e sábio. Para os milhares de brasileiros que não querem complicação e desconfiam da sabedoria de nossos velhos políticos e juristas, nada melhor do que começar a pensar em conjunto uma redefinição do progresso que marque uma nitida linha divisória entre crescimento real e autodesfrutividade.

## O verdadeiro caminho da democracia

É preciso que se diga claramente que, na luta de classes, o risco apontado existe sempre. No entanto, o problema consiste, exatamente, em quebrar ou em enfrentar esse risco, mesmo porque organização suficiente é uma coisa que não se alcança, a não ser na própria luta, ou seja, não existe primeiro a organização e, depois, a luta política. A luta de classes não espera os trabalhadores se organizarem, ela está aí, estabelecendo ou não novos obstáculos que dificultam o avanço dos trabalhadores. Os trabalhadores só avançarão em organização quando se propuserem tarefas políticas mais avançadas. Assim, a luta pela Constituinte pode ser mais uma maneira de os trabalhadores se prepararem melhor para resolver os seus problemas de organização.

## Democracia, Cosntituinte e imprensa

O que tem que ficar claro, quando se trata de Democracia, Constituinte e imprensa, é que essas três questões estão umbilicalmente ligadas. A imprensa só será realmente livre e só abrirá à sociedade o direito que ela tem à informação quando a própria sociedade tiver condições de formular, apresentar e brigar por suas reivindicações. Não se podem esperar concessões. Mais do que nunca, é oportuno lembrar, para o momento político brasileiro, os versos de Geraldo Vandré: "Quem sabe, faz a hora, não espera acontecer."

# Fábio Konder propõe dois anteprojetos

Fábio Konder Comparato, 48 anos, jurista e professor-titular da Faculdade de Direito da USP, elaborou ainda este mês dois estudos preliminares para a implantação de um órgão constituinte no País. No primeiro anteprojeto, Konder trata da convocação de eleições para a composição de uma Assembleia Nacional, enquanto no segundo detém-se na criação de comissões municipais que serviriam de celeiros de idéias para a elaboração de uma nova Constituição.

3 — No período destinado à propaganda eleitoral gratuita não prevalecerão contratos ou ajustes firmados pelas emissoras, os quais possam tornar inexecutível o disposto neste artigo.

Parágrafo 2º — As emissoras de rádio e televisão ficam obrigadas a divulgar, gratuitamente, comunicados ou instruções da Justiça Eleitoral, até o máximo de quinze (15) minutos por dia, consecutivos ou não, entre as dez e as vinte e duas horas, nos trinta (30) dias anteriores ao pleito.

Parágrafo 3º — Fora dos horários referidos neste artigo, é permitido, apenas, a transmissão gratuita de debates entre os candidatos.

Parágrafo 4º — A propaganda eleitoral é insuscetível de censura prévia, respondendo os candidatos pelos abusos cometidos.

Art. 7º — Nas eleições à Assembleia Nacional Constituinte, computar-se-á o voto de legenda partidária, para o preenchimento do quociente eleitoral.

Art. 8º — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá as instruções complementares à realização das eleições previstas nesta lei.

Art. 9º — A Assembleia Nacional Constituinte será instalada pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, na Capital da República, no dia 15 de agosto de 1986.

Parágrafo 1º — Ato contínuo à sua instalação, a Assembleia elegerá, entre seus membros, a Mesa Diretora dos trabalhos.

Parágrafo 2º — A Assembleia deliberará sobre o prazo de seu funcionamento e a data da promulgação da nova Constituição.

Art. 10 — O exercício de mandato em Assembleia Nacional Constituinte é incompatível com o simultâneo exercício de qualquer função ou cargo público, eletivo ou não.

Art. 11 — Revoga-se a Lei nº 1.710, de 14 de dezembro de 1983, bem como o art. 63 da Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, e os incisos 1, 2, 4 e 7 do art. 29, da Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964.

Art. 12 — O art. 14 da Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, passa a ter a seguinte redação: "Art. 14 — Fazer propaganda de guerra, ou de preconceito de raça: Pena — de 1 (um) a 4 (quatro) anos de detenção."

Justificativa

É axiomático que a convocação do poder constituinte originário, formado pelo povo soberano ou seus delegados especialmente eleitos, com a finalidade de constituir politicamente o País, não esteja submetida às normas da Constituição vigente. E, portanto, um ato extraconstitucional, que consuma a verdadeira ruptura entre uma ordem política supe-

rada e outra que se pretende estabelecer, em substituição.

A rigor, não há, pois, nenhum órgão, pessoa ou poder especialmente competente para convocar o constituinte originário. Tudo o que se pode dizer, em aproximação, é que esse ato convocatório pode ser praticado por aqueles que, legitimamente, representam o povo soberano.

Na situação atual de nossa desorganização política, após mais de duas décadas de autocracia abusiva e incompetente, essa legitimidade cabe mal e mal ao Congresso Nacional, cuja maioria dos componentes foi eleita pelo povo, embora com distorções representativas de monta, de todos conhecidos. O Presidente da República, que não foi escolhido em eleição popular, tem ainda menos legitimidade para tanto.

Frise-se, no entanto, que a intervenção do Congresso limita-se à convocação do órgão constituinte e nada mais. Qualquer iniciativa ulterior que ele pretenda tomar, no sentido de se substituir ao povo, representará intolerável usurpação.

Observe-se, ademais, que a reconstituição do País é algo totalmente diverso do exercício, ainda que profuso, do poder constituinte derivado, mediante emendas constitucionais. Diverso, em primeiro lugar, pelo objetivo visado, o qual, no momento presente, só pode ser a instauração de nova ordem constitucional e não a reobertura do edifício político em ruínas. Diverso, em segundo lugar, pelo órgão competente, que não pode ser o mesmo Congresso que não soube realizar nenhuma das reformas mais intensamente reclamadas pela opinião pública: nem as eleições presidenciais diretas, nem a revogação da lei de segurança nacional, da lei de greve, ou da estrutura sindical corporativa.

Fique bem claro, ademais, que a convocação de uma Constituinte nada tem a ver com emenda à Constituição atual. A emenda representa enxerto no corpo de normas que se deseja continuar a vigorar. A convocação da Constituinte, diversamente, é o ato inaugural de uma nova ordem política, não decorrente do sistema constitucional em vigor.

Por outro lado, tendo em vista, ainda, esse caráter extraconstitucional do ato convocatório, é bem de ver que ele pode conter normas estranhas à ordem constitucional vigente. Assim, por exemplo, no tocante ao voto dos analfabetos. Só estão submetidas à atual Constituição as eleições para a composição de órgãos ou o preenchimento de cargos políticos instituídos pela própria Constituição; não, obviamente, as eleições destinadas à composição do órgão constituinte, cuja deliberação final acarreta a instauração de nova ordem constitucional.

Importa sublinhar e repisar que Assembleia Constituinte não é órgão legislativo ordinário. Não pode exercer, promiscuamente, duas funções tão díspares nem deve se autoconstituir em Congresso, uma vez encerrada a tarefa de elaboração constitucional. O mandato popular deve ser claramente expresso e não há de comportar aproveitamentos indevidos. O povo elege seus representantes para o fim específico e maior de dotar o país de uma nova estrutura política; não escolhe mandatários encarregados de legislar segundo princípios e normas que ainda não foram estabelecidos. Aliás, o engodo da fórmula de eleição do futuro Congresso com poderes constituintes é patente: o órgão constituinte já nasceu investido de poderes estritos e limitados, pois uma das peças-chave do mecanismo constitucional, a saber o Legislativo, viria montado e organizado antes mesmo que a Constituinte se instalasse. E quem terá a ousadia de afirmar que a atual organização do Congresso é ótima, à luz das grandes necessidades nacionais? E como não perceber que os membros dessa pseudo-Constituinte, a ser transformada em Congresso ordinário, teriam todas as incitações para formular normas constitucionais pro domo sua, em causa própria?

É notável fragilidade do regime político brasileiro, após a retirada dos militares do proscênio, não foge à observação dos espíritos menos argutos: não somente a propalada democratização, mas o próprio funcionamento regular da máquina administrativa repousam sobre a existência de alguns poucos políticos, senão de um só. Impõe-se, portanto, com toda a urgência que as necessidades permitam, instaurar a nova ordem política, fundada em instituições duráveis e não na precariedade da vida humana. A convocação da Constituinte já não pode ser retardada para o final de 1986; tanto mais que tudo aconselha venham o novo Legislativo e os novos governantes a serem eleitos sob o império da nova Constituição, a partir justamente do final do próximo ano.

Dai a proposta de se convocarem eleições para a Constituinte no primeiro semestre de 1986 e de se organizar oficialmente ampla consulta popular, em preparação à elaboração constitucional, durante o segundo semestre do corrente ano, como está formulado em anteprojeto à parte.

Resta uma última questão a embarrasar o vulgo, no caminho dessa indispensável e urgente reconstitucionalização: é a tomada de decisões legislativas consideradas necessárias para remover obstáculos às eleições para a Constituinte. O embaraço, com efeito, só atinge os leigos,

porque a classe política sabe, com toda a malícia de farta experiência, que essa propalada "remoção do entulho autoritário" é uma falsa dificuldade, despejada no curso da ação constituinte como forma de se evitar a perda do controle político pelos grupos dominantes.

O anteprojeto ora apresentado afasta, com a simplicidade de breves disposições, esses obstáculos considerados quase intranponíveis. Ele une, portanto, num mesmo diploma, matéria extraconstitucional e matéria legislativa ordinária. Por isso, a forma jurídica escolhida foi a de lei e não a de simples resolução do Congresso Nacional.

Propõe-se que nas eleições à Constituinte, os atuais partidos clandestinos possam atuar, desde que registrados provisoriamente na Justiça Eleitoral (art. 5º). O futuro estatuto partidário virá com a nova Constituição.

Propõe-se, igualmente, na linha dessa remoção de obstáculos à democratização, a revogação da lei de segurança nacional (Lei nº 1.710, de 14.12.83), da lei de greve (Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964) e do art. 63 da lei de imprensa (Lei nº 5.250, de 9.2.1967), que autoriza o ministro da Justiça a apreender periódicos. Propõe-se, ainda, nova redação ao art. 14 da lei de imprensa, descriminalizando a propalada "de processos para subversão da ordem política e social ou de preconceito de classe", pelo seu caráter indefinido, senão equivocado.

O estabelecimento do País todo como circunscrição eleitoral, para a Constituinte (art. 3º, in fine), fundamenta-se no fato de que a soberania popular não comporta, em sua expressão maior, divisões de caráter político-administrativo. Ademais, as eleições nacionais enfraquecem, sempre, a dominação política das oligarquias locais.

As candidaturas avulsas são admitidas (art. 4º), sem que isto represente — como se diz de modo falso e melodramático — a morte dos partidos, pois somente os candidatos filiados a partidos beneficiam-se do voto de legenda (art. 7º).

O art. 6º regula a propaganda eleitoral sem as limitações da famigerada "lei Falcão".

Não se fixou prazo de encerramento dos trabalhos constituintes, porque isto seria coarçar, de certo modo, a manifestação do órgão máximo da soberania popular. A própria Constituinte decidirá a respeito (art. 9º, parágrafo 2º).

## Anteprojeto de lei-2

Cria Comissões Consultivas Municipais, de duração temporária, para formular sugestões à elaboração da futura Constituição do Brasil.

em 15 de junho de 1985, em todos os Municípios do País, eleições para a composição de Comissões Consultivas Municipais, encarregadas de, no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar de sua instalação, formular sugestões para a elaboração constitucional.

Art. 2º — As Comissões Consultivas Municipais serão compostas de tantos membros quantos são os atuais componentes das Câmaras Municipais, nos respectivos Municípios. Nas Capitais dos Estados, os eleitores de cada zona eleitoral elegerão a sua própria Comissão Consultiva Municipal, composta de vinte (20) membros.

Parágrafo Único — Uma vez instaladas, as Comissões Consultivas Municipais elegerão, entre seus membros, um Presidente e dois Secretários.

Art. 3º — Nas eleições de que trata o artigo 1º, o voto não é obrigatório, podendo comparecer como eleitores, além dos atualmente alistados, também os cidadãos analfabetos.

Art. 4º — São inelegíveis para as Comissões Consultivas Municipais os atuais exercentes de cargos eletivos, no Executivo e no Legislativo.

Parágrafo Único — Os candidatos poderão registrar-se, independentemente de filiação partidária.

Art. 5º — Aplicar-se-ão ao processo eleitoral, no que couber, as disposições do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

Parágrafo 1º — Compete à Justiça Eleitoral processar e apurar as eleições de que cuida esta lei, proclamando os eleitos.

Parágrafo 2º — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções complementares para o cumprimento dos dispositivos da presente lei.

Art. 6º — As Comissões Consultivas Municipais serão instaladas sessenta (60) dias após a eleição de seus membros, dissolvendo-se noventa (90) dias após a sua instalação.

Parágrafo Único — O exercício efetivo de cargo eletivo, em Comissão Consultiva Municipal, não é remunerado e constitui serviço público relevante.

Art. 7º — O Tribunal Superior Eleitoral, ouvidos os órgãos mais representativos da sociedade brasileira, elaborará e enviará às Comissões Consultivas Municipais um questionário sobre as principais matérias a serem reguladas pela nova Constituição.

Art. 8º — As sugestões constitucionais elaboradas pelas Comissões Consultivas Municipais serão sintetizadas, em cada Estado, pela Justiça Eleitoral, e divulgadas, mediante requisição de horário feito por esta, pelas emissoras de rádio e televisão, antes de serem entregues, oficialmente, ao Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, para servir de subsídio à elaboração constitucional.