

Idéias em debate

O que deve ser uma Constituição (final)

JOSÉ PEDRO GALVÃO DE SOUZA

A sociedade tem uma constituição anterior à do Estado, mesmo porque este surge em época histórica na qual os agrupamentos humanos já estão constituídos. Refiro-me aqui à sociedade civil ou sociedade política, qualificativos estes procedentes respectivamente do latim e do grego (Civitas, Polis, para designar a Cidade). Na antiguidade clássica, Grécia e Roma conheceram o Estado-cidade, e nos tempos modernos se constitui o Estado-nação ou Estado nacional. Tanto a Polis e a Civitas como a Nação se formam pela reunião de famílias e outros agrupamentos que, com o correr do tempo, vão aparecendo. Sociedade civil e sociedade política são expressões frequentemente empregadas como sinônimos; outras vezes, porém, reserva-se o termo "sociedade política" para indicar a sociedade civil politicamente organizada, incluindo-se o aparelho administrativo e as Forças Armadas.

A primeira das sociedades é a família, a "célula social". O que é a célula num organismo — o elemento vivo originário de que ele se compõe — é a família na sociedade civil. Ela tem uma constituição natural, fundada na lei divina. Compreenderam-no perfeitamente os juristas romanos, entre os quais Modestino, que definiu lapidamente o casamento como "consórcio por toda a vida, na comunicação do direito divino e do direito humano".

Nada mais expressivo, nesse sentido, do que a resposta dada pelo presidente da Argentina, Hipólito Irigoyen, quando lhe apresentaram para a sanção um projeto do Congresso instituindo o divórcio a vínculo: "A constituição da família é matéria de suma gravidade e de importância tal que, a respeito dela, os deputados não podem deliberar invocando a eventual delegação popular que receberam". Que diria o ilustre estadista de um Estado que dirige planejamientos familiares e faz distribuir contraceptivos?

OS GRUPOS INTERMEDIÁRIOS E O ESTADO

Entre as famílias e o Estado há nume-

rosos grupos que compõem a sociedade global. Não se conhece na história uma sociedade política que tenha resultado apenas do agrupamento de indivíduos e como tal permaneça. Entretanto, a ordem jurídica das democracias modernas, sofrendo pronunciada influência do individualismo de certas concepções vindas do século XVIII, foi estabelecida segundo o pressuposto de ser o Estado uma decorrência do "contrato social", que teria constituído o povo pela soma dos cidadãos. Estes deixam de ser considerados como integrantes de famílias e outros grupos: seus direitos são definidos tendo-se em vista cada homem ou cidadão em abstrato; a sociedade civil deixa de ser vista como conjunto orgânico de grupos e fica reduzida a um agregado amorfo de indivíduos.

Dai vem precisamente a centralização exagerada a que foram conduzidos os Estados modernos. Achando-se os indivíduos isolados em face do Estado, quem exercerá as funções de regulamentação da vida social? Antes, estas se repartiam pelas comunidades locais — existindo uma efetiva autonomia municipal —, e pelos agrupamentos intermediários, haja vista as associações profissionais, as empresas, as universidades, com o tempo, foram-se multiplicando as entidades culturais e as agremiações/esportivas; e um poder normativo e disciplinar era exercido por autoridades sociais, no âmbito de tais grupos. Veio a devastação individualista. Os exemplos da Lei Chapelier francesa (1791), destruindo as corporações de ofício, e do cesarismo napoleônico, suprimindo a autonomia universitária, se espalharam por toda parte. Só restava a autoridade política do Estado para pôr em ordem a sociedade.

Bem o advertiu Royer-Collard, em memoráveis debates parlamentares, dizendo que, onde não há senão indivíduos, os assuntos não meramente individuais se tornam assuntos do Estado, crescendo mais e mais as atribuições da administração. Assim — concluía ele — se vai formando um povo de administrados, no lugar de cidadãos verdadeiramente livres, à mercê de

funcionários irresponsáveis e ministros dotados de amplísimos poderes.

A debilitação, quando não o desaparecimento, dos grupos intermediários, deixa campo livre para as exorbitantes interferências estatais na ordem privada. Perde-se a noção de um princípio importantíssimo e de grande alcance: o princípio de subsidiariedade, segundo o qual o Estado não deve chamar a si as tarefas de que se podem desempenhar as sociedades menores, limitando-se a supri-las, nesse desempenho, com subsídio prestado em caso de deficiência ou falta de meios para atingir finalidades mais amplas.

Isso não implica em contestar ao Estado o exercício de certas atribuições que as transformações do nosso tempo, especialmente com o desenvolvimento da tecnologia, o forçam a assumir. Nada, porém, justifica um Estado empresarial, substituindo a iniciativa privada, ou um Estado educador, suprimindo a liberdade de ensino. O Estado deve desfazer-se de uma série de funções que o levam a aniquilar as liberdades pessoais e a absorver as autonomias sociais, e deve cuidar mais energética e eficazmente daquilo que de modo precípua lhe compete, com vistas ao interesse comum (por exemplo, a polícia, a higiene das populações, a moralidade pública). Cumpre-lhe resguardar as prioridades nacionais, tantas vezes comprometidas, enquanto, por outro lado, os governos estendem uma imensa rede tecnoburocrática e capitaneiam onerosas empresas, ao mesmo tempo em que mostram negligência e incúria no tocante à segurança da sociedade civil, à defesa e à diplomacia. A defesa fica reduzida ao aspecto militar, sem se levar em conta o que importa acima de tudo, a preservação da identidade cultural do povo e de suas tradições. A diplomacia é conduzida quase exclusivamente em função dos interesses econômicos e comerciais.

Quando, em face da centralização progressiva destruidora das liberdades, se preconiza um regime descentralizador, é preciso não pensar que centralização e descentralização se excluem. O poder político tem responsabilidades indeclináveis para asse-

gurar os interesses nacionais e a ordem da sociedade, mas deve reconhecer aos grupos intermediários a esfera de autonomia que lhes é própria, com funções específicas, usurpadas muitas vezes pelo Estado. E a descentralização não deve ser entendida apenas no plano estatal (descentralização político-administrativa), mas sobretudo enquanto descentralização social (tarefas exercidas pelos grupos com poder normativo e disciplinar).

A questão nos leva mais longe. Trata-se de reconhecer também, limitando a soberania política do Estado, e conforme a expressão de Vázquez de Mella, a soberania social dos grupos naturais e históricos que constituem a Nação. A concepção unitária de soberania — a soberania absoluta do povo, delegada ao Estado —, no dizer do constitucionalista norte-americano Edwin Corwin, a soberania total, que conduz ao Estado totalitário.

Essa limitação do poder do Estado, em vão se procura tornar efetiva pela separação de poderes, que enfraquece o poder e não o impede de crescer em suas atribuições; ao passo que o fortalecimento dos grupos autônomos representa uma barreira à invasão, pelo Estado, da ordem privada, com grave dano para as liberdades pessoais e associativas.

POR UMA AUTÊNTICA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As considerações precedentes não se destinam a sugerir ao legislador constituinte uma constituição programática. A carta magna não se deve pedir um plano de reconstrução nacional, pois outro é o seu significado e outros, os seus objetivos. Entretanto, a constituição política tem certos pressupostos axiológicos e sociológicos, sob pena de se tornar expressão de mero voluntarismo do legislador ou de um formalismo jurídico abstracionista, como tantas vezes tem acontecido. Entre esses pressupostos estão as noções acima expostas, de forma extremamente sucinta, relativas à constituição natural da sociedade.

Problema dos mais relevantes, na elaboração constitucional, é o da representa-

ção política. O sistema representativo deve possibilitar a participação do povo no poder, fazendo chegar ao conhecimento dos governantes as aspirações populares e promovendo os representantes eleitos dos meios eficazes para satisfazê-las. A representação política é um vínculo entre a sociedade e o poder, e há de ser um reflexo da sociedade tal como esta realmente existe, não de uma sociedade imaginária.

Ora, sendo a sociedade política um conjunto de famílias e outros grupos, que lhe dão organicidade, e não um simples agrupamento de indivíduos, autêntica representação só haverá desde que os interesses de cada um na família, na profissão, na localidade em que vive, nos grupos culturais ou esportivos a que pertence, sejam devidamente atendidos e tenham como porta-vozes mandatários credenciados, sem embargo da supervisão do poder político.

É o que não se verifica no sistema individualista de representação, baseado no sufrágio inorgânico. Nele só se consideram os indivíduos isolados, o povo torna-se massa facilmente manipulada pela propaganda política a serviço dos partidos. Há países em que estes partidos expressam correntes de opinião, ao sabor das ideologias, mas outros — como é o caso do Brasil — em que eles têm um cunho artificial e acabam por se reduzir a verdadeiros sindicatos de exploração da opinião pública. Dada a ausência de representação dos grupos onde estão os interesses reais da sociedade, surgem os grupos de pressão, de forte influência nos parlamentos e nos governos.

O exemplo da Inglaterra é um exemplo bem significativo do valor dos grupos intermediários para dar autenticidade à representação política. Naquele país não se fez sentir o efeito das concepções individualistas com a mesma intensidade que na França e nos países do continente europeu, mesmo porque de início houve, entre os ingleses, hostilidade em relação à Revolução Francesa, e ainda porque o regime constitucional britânico não se desprende de todo da continuidade histórica, mantendo-se a primazia do direito consuetudinário. Os partidos — o Conservador e o Liberal, a princi-

pio, e posteriormente o Partido Trabalhista — estiveram sempre em estreitíssima conexão com os grupos orgânicos, desde a aristocracia rural do século passado até os sindicatos (Trade Unions) de hoje.

A importância desses grupos num regime que queira ser autenticamente representativo tem sido salientada pelo egrégio pro-

fessor de Doutrina do Estado na Universidade de Gênova, Pier Luigi Zamperti, que, em setembro do ano passado, abordou o assunto no II Congresso Brasileiro de Filosofia Social e Jurídica, em São Paulo. Vários volumes de sua autoria contém estudos sobre a transição do Estado liberal ao Estado de partidos e deste à sociedade participativa, sendo a participação popular no poder apontada como alternativa para o capitalismo e o socialismo.

Essa participação e a constituição de corpos representativos das categorias sociais não devem ser confundidas com a representação classista, nos moldes da grotesca experiência feita entre nós sob o regime da Constituição de 1934. Além disso, cumpre distinguir a função representativa e a função legislativa, esta de caráter eminentemente técnico-jurídico, assunto que nos levaria muito longe e de que tratarei no livro *Da representação política* (cap. IV). Tal distinção foi assinalada no projeto apresentado pelo Instituto dos Advogados de São Paulo ao presidente da República antes de ser promulgada a Constituição de 1967, projeto que não mereceu a menor atenção.

Terão os constituintes brasileiros visão para decortinar novos horizontes e coragem para romper com os dogmatismos ideológicos imperantes?

É o que devemos almejar, uma vez que estejam eles forrados de conhecimento da nossa formação histórica e de sensibilidade para captar as aspirações mais profundas da consciência nacional. A não ser assim, a nova Constituição vai trazer mais um desencanto, como aconteceu com as outras.

A primeira parte foi publicada nesta coluna no dia 13 de fevereiro e, a segunda, no dia 14.