

Espaço aberto

# Constituição terçoeromundista

MIGUEL REALE



O Brasil é um país que vive à procura de sua identidade nacional. Das nossas perplexidades e desequilíbrios. Uma de nossas manias é a de pertencer-mos ao Terceiro Mundo, com um pouco do que há de culturalmente consolidado nas nações desenvolvidas. Nesse sentido, a nova Constituição é o espelho fiel de um povo desconfiado de si mesmo.

Somente assim se poderá compreender o profundo contraste existente entre algumas decisões sensatas — como, por exemplo, as relativas à reorganização do Poder Judiciário, ou novas garantias de ordem social e política — e os dispositivos ingênuos que prometem o paraíso a todos os brasileiros graças aos recursos do Estado, como se este possuísse bens próprios e fosse um ente distinto da sociedade que moureja em reconhecida penúria.

O pior, porém, são os artigos zenófobos que nos isolam da comunidade internacional, impondo-nos o sonho de uma autarquia tão irrealizável quanto pernicioso, assumindo-se, irresponsavelmente, a máscara de uma república do Caribe, com o olvido de já sermos, apesar dos pesares, a oitava economia do mundo. Como classificar a solução adotada por nossos constituintes no plano eco-

nômico-social? Das qualificações até agora lembradas a mais apropriada é a de "nacional-estatismo", conúbio de duas falsas imagens, uma do Estado, visto como fonte autônoma de sabedoria e benesses, e outra da Nação, considerada como terra da promessa exposta às explorações do capitalismo internacional. Una-se a isso a demagogia populista, fruto de nossa inesperienza democrática, e teremos o quadro fundamental de um texto constitucional que resulta dos mais conflitantes interesses, desde os ideológicos até os mais deslavado fisiologismo.

De outro lado, o jejum legislativo, imposto por vinte anos de regime militar, explodiu no ímpeto de tudo querer prever e reger a nível constitucional, o que redundou na implantação do "totalitarismo normativo", o pior inimigo da democracia, a qual por sua própria natureza deve ser plasticamente adaptável às novas circunstâncias emergentes. Pouco sobrou para o legislador ordinário, a não ser um sem número de leis complementares e subsidiárias, sem as quais a nova Carta Magna ficará sem eficácia.

Compreende-se, à vista de tantos descaminhos, a insegurança da Assembleia Nacional Constituinte, ao prever uma revisão global do texto no prazo de cinco anos, com plebiscitos a fim do eleitorado decidir sobre a forma do Estado e o regime de poder. Diria Hegel que estamos perante um caso típico de má consciência, de falta de confiança no que foi aprovado por um plenário despreparado e vacilante. Temos, assim, nova

Constituinte a prazo fixo, sem prejuízo, é claro, de inevitáveis emendas constitucionais imediatas, destinadas a sanar os malefícios que restaram da votação em segundo turno.

Uma nova Constituição pode não redundar, de per si, em possibilidades de cultura e riqueza, que só o trabalho perseverante e metódico proporciona, mas pode embaraçar e até mesmo travar o progresso de uma nação. Infelizmente, a Carta que vai reger nosso destino pertence a esta segunda categoria, por termos sido, mais uma vez, vítimas das oscilações pendulares que têm marcado nossa vida política ao longo do tempo.

Como sinal de nossa imaturidade, carecemos do devido senso histórico, não nos deixando arrastar por impulsos irracionais. Assim é que se, em 1946, reagimos à ditadura do Estado Novo reduzindo em demasia as atribuições do Poder Executivo, forçando uma política de barganha ou de confronto com o Legislativo, foi este que foi duramente atingido com o advento dos Atos Institucionais e as Cartas de 1967 e 1969. Agora, legislando novamente sob o signo do revide, voltamos a fortalecer o Congresso Nacional além do necessário. Eram requeridas, sem dúvida, medidas de contenção contra os excessos de nosso presidencialismo caudilhesco, mas não até o ponto de subordiná-lo às liberações precárias de um poder Legislativo apoiado em clientelas personalistas e não em partidos distintos, não digo por seus pro-

gramas, que seria exigir muito em nossas circunstâncias, mas pelo menos por seus planos de governo.

Pelos mesmos motivos de suspição e prevenção, passamos da máxima centralização político-financeira da União para uma extrema descentralização federativa, fortalecendo os estados e municípios em detrimento do governo federal, sem que tivesse havido correspondente redistribuição de competências. Como estados e municípios, por sua vocação perdurária, continuando a recorrer à Brasília, são previsíveis novos tributos e empréstimos compulsórios federais, estancando-se as fontes produtivas da iniciativa privada. Quem não prevê as sombras gélidas do estatismo fiscalista geradas pela partilha tributária aprovada pela nova Constituição? Quem não sente que nos afastamos ainda mais da democracia liberal que deveria realizar os fins sociais em harmonia com o que cabe aos valores intocáveis dos indivíduos, única base real do desenvolvimento e da cultura?

Postivamente, um País que ostenta, em sua história constitucional, nomes de porte de Pimenta Bueno, João Barbalho, Rui Barbosa, Carlos Maximiliano e Pontes de Miranda, merecia outra sorte, e não esse amontoado de acertos e desacertos com que nos brindaram deputados e senadores revestidos de poderes constituintes, perdidos na visão do Terceiro Mundo, mundo de ilusões falazes e de mil ressentimentos recalçados.

Miguel Reale é professor catedrático de Filosofia da Direita da Faculdade de Direito da USP.



## Três projeções da herança histórica

BOLÍVAR LAMOUNIER



Uma questão importante, quando se trata de avaliar um texto constitucional, é a das condições em que foi elaborado. As condições recentes, como a defeituosa eleição de 1986, o caráter congressional e não exclusivo da Assembleia Constituinte, o aprofundamento da crise econômica e a aceleração inflacionária, o engajamento do presidente da República na luta pelo 5º ano de mandato — todos estes são fatos já amplamente discutidos, que condicionaram negativamente a elaboração da Carta e limitaram seu impacto carismático junto à maioria dos cidadãos. Mas as condições a serem consideradas não são apenas estas, ligadas ao passado recente. São também memórias e imagens históricas abrangentes e cristalizadas, que lhe serviram como parâmetros negativos ou positivos.

O passado histórico apresentou-se aos constituintes de 1988 em três camadas distintas. A mais antiga é aquela em que a visão abarca todo o passado colonial, a estrutura agrária fundada no latifúndio, a formação escravista do País — enfim, todo um conjunto de traços sociais, culturais e institucionais. Essa estrutura continua atuante, alimentando-se das desigualdades especificamente econômicas, mas, ao mesmo tempo, reforçando-as e tornando-as grotescas e humilhantes para a maioria da população. Por mais que se deva alertar o País para os riscos do paternalismo e do irrealismo na concessão indiscriminada de benefícios sociais e trabalhistas por fiat constitucional, é necessário também reconhecer que o Brasil é hoje uma das sociedades mais iniquamente desiguais de nossa época, e que os constituintes foram sensíveis às dimensões do problema.

Não se trata de um texto "coletivista", ou antiliberal, e sim de uma articulação mais adequada entre os direitos individuais tradicionais e o reconhecimento de direitos que são por essência coletivos, ou cuja eficácia depende de remédios jurídicos supra-individuais.

A segunda das três camadas da memória histórica a que me referi é a que remonta à revolução de 1930, ao fortalecimento do poder central e da Presidência da República, à industrialização induzida pelo Estado, enfim, à era getulista, que desemboca no chamado "populismo" dos anos 50. O capítulo da ordem econômica, por exemplo, reflete uma predisposição nacionalista e uma visão do setor público que não pode ser compreendida senão quando se tem em mente o arco completo desse ciclo histórico. Dizer que esse capítulo implementa diretamente uma diretriz nacionalista é exagero, mas é certo afirmar que ele estabelece bases jurídicas vigorosas para isso, caso as condições internas e as relações econômicas internacionais tornem uma tal política possível ou desejável. Exceções dos dispositivos referentes à mineração, nos quais a nacionalização é estabelecida diretamente, e os atinentes ao petróleo e aos minerais nucleares, em que os constituintes previsivelmente mantiveram uma orientação estatizante, o que o texto faz é autorizar o Congresso a legislar favoravelmente à empresa nacional.

No que diz respeito à esfera político-institucional, as soluções foram tímidas e, sob alguns aspectos, incongruentes. Uma revisão em profundidade do modelo herdado a dos anos 30 implicaria a adoção do regime parlamentarista e a reformulação do sistema eleitoral. Estas duas propostas básicas foram derrotadas, como é de amplo conhecimento, pior ainda, o tumulto que se estabeleceu nessa matéria, devido a sua estreita conexão com a luta em torno do

mandato do atual presidente, impediu que se chegasse a uma solução consistente mesmo no âmbito do presidencialismo. Pode-se considerar, em tese, que a devolução ao Congresso de suas prerrogativas tradicionais, a adoção da eleição presidencial em dois turnos e mesmo a implantação de alguns mecanismos novos, como o Conselho da República, órgão superior de assessoramento do presidente, tenderão a abrandar o caráter semiditatorial e a inclinação visivelmente populista do nosso presidencialismo.

Inadequada, também, é a solução dada à regulamentação do sistema eleitoral. Presso, por um lado, ao clientelismo e ao individualismo que corrompem a vida partidária brasileira, e por outro à ingenuidade de uma parte da esquerda, o Congresso Constituinte não quis encarar de frente a inadequação da representação proporcional na forma em que a praticamos. Mas tampouco afirmou claramente, como faz a Constituição de Portugal, que por representação proporcional se deve entender precisamente o sistema vigente. Diz-se apenas que os deputados federais serão escolhidos "através do sistema proporcional", o que não significa necessariamente, através da modalidade que temos praticado. Nenhum autor sério contesta que o chamado sistema misto alemão, por exemplo, produz resultados perfeitamente proporcionais no que concerne à distribuição final das cadeiras entre os partidos, embora sua mecânica determine a eleição de metade dos representantes em distritos. Tratando-se de uma questão fundamental para o aperfeiçoamento da democracia representativa entre nós, é pois necessário que se dê a esse dispositivo a interpretação mais ampla, isto é, aquela compatível com a busca de um sistema eleitoral adequado, dentro da família dos sistemas proporcionais.

A terceira camada histórica em relação à qual o texto foi convocado a tomar posição) em seus aspectos mais inovadores e reformistas, é o recente período dos governos militares. Alguns dos dispositivos referentes aos direitos humanos, como a explícita proscrição do crime de tortura e o chamado habeas data, explicam-se evidentemente pela repulsa generalizada às violações ocorridas nesse período. A superconcentração das decisões no tocante aos assuntos federativos, e, especificamente, aos tributários, também encontrou no projeto a necessária correção, ainda que o impacto imediato das transferências previstas já para 1989 seja de déficit assimilado pelo governo federal.

A modernização econômica impulsionada pelos governos militares não teve, como é sabido, uma contrapartida equivalente no plano da política social. O tratamento separado e detalhado das matérias que integram a Ordem Social reflete a consciência generalizada de que o desenvolvimento capitalista do País assumiu, nesse período, certas dimensões selvagens que precisam ser corrigidas, mas que não dispunham até agora de remédios constitucionais suficientemente claros. O conteúdo específico das providências adotadas pode ser discutido, mas a autonomia desses temas no novo texto constitucional responde inequivocamente a uma necessidade histórica.

Mencionemos, finalmente, a mescla que o texto procura estabelecer entre duas concepções da democracia, a representativa tradicional e uma nova concepção participatória, conceito "participatório" da democracia é uma reação salutar, dirigida não apenas contra a vertente militar do autoritarismo, mas também contra os desmandos do legislativo e das administrações civis. O que se pode e deve perguntar é se a conceitualização geral e os mecanismos de participação propostos no novo texto são adequados.

Bolívar Lamounier é professor de Ciência Política na UFSC.

# Texto reflete receio dos fatos

NELSON SALDANHA



Após longa e principalmente agitada expectativa, eis finalmente pronta a nova Constituição brasileira, que entrará para a história com a sonora data de 1988. A longa e agitada expectativa, que representou para a nação uma espécie algo desgastante de pedagogia cívica, envolveu em um mesmo e extenso episódio tendências as mais diversas, com marchas e contramarchas, inclusive o trabalho inicial da "Comissão de Notáveis", logo engavetado pelo governante, e as retomadas de debates, freqüentemente confusos.

Alterando em certa medida a sistemática tradicionalmente presente em nossos textos anteriores, a nova Carta enuncia de saída os "princípios fundamentais", objeto do breve Título I, passando aos direitos e garantias também fundamentais, postos no longo Título II, no qual se abrigam, aliás, dispositivos cuja explicitação constitucional caberia questionar (sobretudo em função do conceito de matéria constitucional).

A Constituição de 1946 começava com a "organização federal", lançando como parte inicial os dispositivos sobre forma de governo e forma de Estado, daí passando aos poderes. Fora assim na Constituição de 1891, que fundou nossa fase republicana, bem como na carta de 1934; na de 1937, tratava-se da organização nacional, expressão mantida em 1967. A ordem habitual traduzia uma visão segundo a qual a estruturação do Estado, ou, se se preferir, do governo, precedia e preparava os capítulos sobre direitos (e garantias). Talvez atuassem na mente dos constituintes a clássica fórmula fran-



cesa que descrevia a constituição como algo composto essencialmente pela separação-dos-poderes e pela garantia-dos-direitos. Considerava-se que a própria regulamentação dos poderes era já uma primeira garantia, e daí a seqüência começar com o "arcabouço" governamental.

Dentre as constituições mais recentes, a da República Federal da Alemanha (1949) foi talvez a primeira a começar o texto com a configuração dos direitos fundamentais (Grundrechte), mencionados a partir de um artigo que declara sagrada a pessoa humana. Na Espanha, a Constituição de 1978 também coloca o tema dos direitos antes da ordenação dos poderes. Em Portugal (Constituição

de 1976), temos no início os "princípios fundamentais", seguidos da Parte I que concerne aos "direitos e deveres fundamentais". Esquema semelhante ao brasileiro de agora.

No Brasil, a nova Constituição distribui, dentro do Título II (Direitos e Garantias), os direitos individuais, os coletivos e os sociais. Versa a seguir sobre a nacionalidade, os direitos políticos e os partidos. Só o Título III é que se passa à chamada "organização do Estado", comportando nas habituais prescrições sobre a União, os estados e os municípios. Tal como na Carta de 1967, há um dispositivo tocando no tema dos poderes residuais e afirmando que cabem aos estados-membros todos os po-

deres não vedados pela Constituição (este na verdade um ponto a rever e a questionar, pois desde sua origem a federação brasileira, formada de modo centrífugo, revelou a União como entidade maior e detentora, em verdade, dos poderes implícitos).

Quando ao regime político, falou infelizmente o esforço dos defensores do parlamentarismo, sistema talvez mais "didático" para uma nação politicamente deseducada, e possivelmente capaz de forçar os partidos nacionais a terem maior consistência. Não vingou a preocupação de muitos em evitar nosso crônico executivismo, agravador dos centralismos de sempre. Com a desculpa da necessidade de conduzir grandes planos econômicos — por cuja eficiência o país segue esperando — manteve-se o regime presidencial. Em relação com este argumento verifica-se o peso ostensivo da problemática econômica dentro da elaboração do texto.

Do texto solene e romântico de 1824 chegamos, em 1988, a uma construção complicada e assimétrica, cuja heterogeneidade interna se revela na multiplicação de dispositivos assecuratórios (inclusive o questionado instituto da "injunção"), como se tivesse pairado todo o tempo, sobre a mente dos autores do texto, o receio dos fatos. No sentido técnico o texto revela em diversos pontos o cuidado com a aplicabilidade dos dispositivos, enchendo-se a nova Carta de lembretes normativos e de providências casuísticas poderosas para garantir a eficácia do texto, a nosso ver demasiado analítico — mas também poderá, se não trouzer como resultado a plena aplicação de todas as normas incluídas na nova Carta, gerar um pequeno caos hermenêutico e, por outro lado, acarretar nova onda de ceticismo diante do ordenamento.

Nelson Saldanha é professor de Teoria Geral do Estado na UFPe.

# Realismo — de mais e de menos

FÁBIO WANDERLEY REIS



A atividade dos representantes numa Assembleia Constituinte contém em grau extremo certo dilema inerente à representação política como tal, que é motivo de antigo debate: trata-se de representar o todo cujo estatuto básico se elabora ou de atuar em nome de certos interesses ou perspectivas particulares e procurar garantir que eles se vejam adequadamente contemplados naquele estatuto? O trabalho de elaboração constitucional, se é por um lado um esforço de organização e regulação dos embates e lutas dos interesses cotidianos da economia e da política, e, por outro lado, ele próprio a expressão direta de tais embates e uma disputa de consequências potencialmente decisivas — se a Constituição "pegar" e durar. Ser gladiador ou legislador, eis a questão para o constituinte.

Mas isso não é tudo. Pois mesmo a decisão de ser legislador coloca a opção entre atentar com realismo sociológico para as relações de força efetivamente prevalentes entre os diferentes interesses, e de alguma forma incorporar-las ao texto constitucional com o fito de assegurar a viabilidade e a durabilidade deste; ou procurar fazer da própria Constituição o instrumento de denuncia

das relações em determinado rumo, um dos quais seria o de torná-las mais compatíveis com certo ideal de democracia social. Há, assim, a necessidade de buscar equilíbrio entre parcialidade e distanciamento, por um lado, entre realismo e sonho, por outro.

Na nova Constituição, esse equilíbrio pode talvez ser apontado no que diz respeito a vários aspectos. Apesar de certos encontros oportunistas e da realização de interesses contrariados as perante dispositivos ligados às relações de trabalho e à questão social em geral, à reforma tributária e à posição diante do capital estrangeiro, a Constituição incorporou "avanços", sem certos excessos que pareciam poder inviabilizá-la. Em duas áreas, porém, revelam-se os limites da complicada busca de equilíbrio que deve caracterizar o trabalho constitucional.

Na primeira delas, a da reforma agrária, parece haver realismo demais, ou cautela excessiva. A questão agrária, no País, tem assumido formas dramáticas de aberta beligerância, e a intensidade dos conflitos envolvidos é, naturalmente, a principal razão da bem-sucedida mobilização por parte do empresariado rural. Ainda que se admita que a complexidade das condições atuais da agricultura brasileira compromete certas teses tradicionais que vêm na reforma agrária um instrumento importante de política econômica, ela certamente continua a ser, em correspondência com a violência mesma dos conflitos no campo, um instrumento importante de po-

lítica social — e não aparece aceitável, precisamente, por essa razão, que a movimentação dos interesses empresariais rurais resulte em dispositivos como o que torna intocáveis as terras produtivas.

A segunda, seguramente mais importante do ponto de vista das perspectivas de estabilidade democrática, diz respeito à questão dos militares — e nela me parece haver, de certa forma, realismo de menos. Com efeito, a perspectiva que encontra tradução nos dispositivos incorporados ao texto constitucional é somente a perspectiva "sonhadora" de qual deveria ser, idealmente, o papel dos militares. Por certo há divergências a respeito, opondo, de um lado, as idéias que pretendem ver tal papel regulado em termos que redundem em excluir os militares de qualquer interferência no processo político interno e, de outro as que lhes prevêem algum tipo de responsabilidade pela manutenção da ordem interna. Mas não se contempla de frente, em nenhum momento, o fato de que os militares são um ator decisivo no processo político brasileiro independentemente do que disponha a Constituição a respeito — e não há, assim, qualquer esforço dos constituintes de fazer algo no sentido de alterar as condições que se associam a tal fato.

Curiosamente, certo tipo de realismo perverso se associa a essa postura, revelando-se não apenas na consagração constitucional das preferências dos militares quanto a diversos assuntos (incluindo o que tem a ver com a definição de seu papel), mas, também,

na própria inclinação a fingir ignorar a realidade do peso militar no processo político. Daí resulta a coexistência da Constituição formal com uma tácita Constituição real, regida por outras regras: se os militares freqüentam a primeira página dos jornais com qualquer ordem do dia ou entrevista mais truculenta, é inútil que a Constituição disponha isto ou aquilo sobre seu papel político — assim como é amplamente irrelevante aquilatar com precisão as chances de efetivo golpe militar em futuro mais ou menos próximo.

A alternativa? Dar ao decisivo ator político-militar algum tipo de presença institucional mais efetiva, para assegurar seu intercâmbio político-institucional regular com os vários segmentos que compõem a sociedade brasileira. Buscar assim neutralizar o caráter de quisto armado que sua inserção na vida política brasileira tem exibido, bem como a paranoia ou o "complexo de subversão" que o torna presa fácil de conspirações "adundidas". Ressocializar ou reeducar politicamente os militares pela via institucional. O que, naturalmente, surge como heresia impensável à luz dos princípios doutrinários que compõem o sonho vigente, não podendo ser sequer examinado com seriedade. E a ameaça explícita ou latente da sublevação militar continuará a minar a possibilidade de solução estável de nosso problema constitucional.

Fábio Wanderley Reis é professor de Ciência Política na UFPe.