

Revisão Constitucional e Sistema de Governo (*)

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

SUMÁRIO

1. *Sem medo da revisão: um novo futuro.* 2. *Sem medo do povo: um novo sistema de Governo.* 3. *Conclusões.*

1. *Sem medo da revisão: um novo futuro*

Início por manifestar estranheza e preocupação com respeito à aversão de alguns publicistas pátrios à Revisão constitucional, providencialmente prevista no artigo 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se integrou à nossa Carta Política de 1988.

Trata-se de um número reduzido, é verdade, mas a autoridade científica dessas vozes vem de criar uma obrigação, para este Congresso de especialistas, de passar à sociedade civil uma mensagem de confiança no progresso e na perfectibilidade das instituições constitucionais, como expressão de crença no próprio homem e, em especial, na *democracia*, que escolhemos como regime político e modo de vida.

Essa aversão se traduz em argumentos jurídicos e argumentos políticos, que podem ser resumidos e esquematizados em sete objeções.

As objeções jurídicas

a) O artigo 3.º do ADCT não tem autonomia no texto: deve ser considerado assim como um "parágrafo" ao artigo anterior, de modo que a Revisão se restringiria a uma mera adaptação da Carta ao resultado do plebiscito, e se necessário fosse;

b) o Congresso Nacional atual não foi convocado com poderes constituintes plenos, como ocorreu com o anterior;

c) qualquer revisão, que se pretenda, não poderá ser geral, devendo obedecer às vedações das cláusulas pétreas do Texto permanente (art. 60. § 4.º).

As objeções políticas

* Apresentação feita ao XIII Congresso Brasileiro de Direito Constitucional.

a) A revisão levaria a abolir os acertos da Constituição de 1988 sem, necessariamente, corrigir seus erros;

b) a revisão seria, afinal, prematura, pois as potencialidades da Carta Política de 1988 não puderam ser desenvolvidas por falta de legislação complementar;

c) a revisão poria em risco os direitos e garantias consagrados na Constituição de 1988;

d) a revisão seria, em geral, um retrocesso político.

1.1. *Apreciação*

Nenhum desses argumentos resiste a um exame crítico, evidenciando, em seu conjunto, uma postura emocional.

Objções jurídicas

a) *Negativa de autonomia do art. 3.º, ADCT.*

Está-se diante de uma interpretação de fundamento meramente topográfico: *post hoc, ergo propter hoc*. É como se o constituinte houvesse, por equívoco, deixado de vincular um dispositivo ao outro. Formando, como deveria, o art. 3.º um parágrafo do anterior.

Essa interpretação revela desconhecimento da origem do instituto da *revisão constitucional*, enquanto espécie do gênero *reforma constitucional*, do qual a *emenda constitucional* é a outra espécie. Sua inspiração está na Constituição portuguesa de 1976, que, por sua vez, adotou a revisão como consectário de uma opção por uma Carta política analítico-casuística. A preferência por esse modelo, por sua vez, decorreu da poderosa orientação teórico-doutrinária do eminente constitucionalista português JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, que, com o conceito de “constituição dirigente” (referência à sua “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador”, Coimbra, 1982, pp. 79 ss.), advogou para ela um papel de “tarefa” e de “projeto” político, “um conjunto de normas constitutivas para a identidade de uma ordem política e social e do seu processo de realização” (“Direito Constitucional”, Ed. Almedina, Coimbra, 1991 — 5.ª edição, p. 89, recordando o jurista suíço BAUMLIN).

Por suposto, adotado esse conceito de ideologização ou orientação partidária de uma Constituição, sua consequência, para a própria sobrevivência da Carta Política, haveria de ser uma periódica revisão, como o próprio CANOTILHO explica adiante: “a idéia de superioridade do poder constituinte não pode desembocar na idéia de *constituição ideal*, alheia a seu “plebiscito cotidiano” (“op. cit.”, pp. 1129/1130).

Nada tem, portanto, a teoria da revisão constitucional, a ver com uma colocação topográfica de sua admissibilidade, seja no Ato das Dispo-

sições Constitucionais Transitórias, seja no Texto permanente, como é o caso da Constituição portuguesa (arts. 284 e ss.), que admite uma *revisão ordinária* quinquenal (art. 284, 1) com *quorum* de 2/3, ao lado de uma *revisão extraordinária*, em qualquer momento (art. 284, 2), com *quorum* de 4/5 dos deputados (esta, a “emenda”, em nossa nomenclatura).

b) *Ausência de legitimidade do Congresso Nacional para tornar-se uma Assembléia Constituinte Revisional.*

Alega-se a falta de expressa convocação atributiva de poderes constituintes derivados, sem se atentar que ela está *implícita* no próprio art. 3.º, ADCT, que, mais do que simplesmente admitir, *determina* a revisão constitucional (“será realizada após cinco anos”).

Assim é que o povo brasileiro, *ao eleger o atual Congresso*, tinha necessariamente presente essa potencial transformação em Assembléia Constituinte Revisional.

Quanto ao instrumento convocatório, a legitimidade do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é tanto ou mais patente que a da Emenda Constitucional à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, que convocou a Assembléia Nacional Constituinte em 1988.

Do mesmo modo, a Assembléia de 1993 será tanto ou mais legítima que a de 1988, pois foi eleita sob as regras e garantias do novo regime constitucional, livre, portanto, das distorções herdadas do período autoritário, como os “senadores biônicos”, e do “plano cruzado” do então Presidente JOSÉ SARNEY.

c) *Limitação material da Revisão de 1993.*

Limites *expressos* não existem, porque, para inibir especificamente a Revisão, deveriam estar no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já que, no Texto permanente só se cogita de limites expressos para a emenda (art. 60, § 4.º — cláusulas pétreas).

Por outro lado, será, também, por diferente ângulo, amplíssima, em razão de suceder-se ao plebiscito que poderá, em tese, tornar objeto de deliberação o próprio sistema de separação de poderes adotado.

Há, contudo, limites *tácitos* a serem observados, que são, nada mais nada menos, que aqueles que o próprio CANOTILHO aponta como caracterizadores de personalidade juspolítica do País, profligando as “alterações constitucionais aniquiladoras da identidade de uma ordem constitucional histórico-concreta” (“op. cit.”, p. 1136).

Ora, no caso brasileiro, essa identidade está claramente estabelecida no frontispício da Carta, ao assentar os “princípios fundamentais” do

Estado brasileiro: *república, federação, Estado de Direito e Estado Democrático* (art. 1.º).

Assim, da mesma forma que uma *emenda* não poderia “tender a abolir” os princípios pétreos do art. 60, § 4.º, que, de certa forma desdobram os fundamentais, a *revisão* não pode romper com a identidade histórico-concreta do País, salvo como decorrência do resultado do plebiscito, quanto à forma e sistema de Governo.

Objções políticas

a) Risco de abolir acertos sem correção de erros.

Aqui tem-se um argumento indisfarçavelmente preconceituoso. Dificilmente se vislumbra um fundo de razão para tanto. Ao contrário: o Congresso que elaborou a Constituição de 1988, eleito ao calor do “plano cruzado” poderia até ser alvo de suspicácia por suas deformações e não o atual, renovado em cerca de dois terços de suas cadeiras, resultado de maior experiência eleitoral do povo.

b) Revisão prematura por falta de detalhamento infraconstitucional suficiente.

Eis um argumento que prova demais. Uma Constituição de tal forma inibidora do trabalho legislativo, de tal forma inadequada em suas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, de tal forma infeliz na adoção do instituto da medida provisória, que acabou por dominar a pauta do Congresso Nacional, entre outras falhas funcionais, por isso mesmo necessita ser revista, e o mais depressa que se possa fazê-lo. É importante para o País que se editem as leis de que necessita e, por isso, é importante que se disponha de uma Carta Política que, em vez de dificultar, facilite o livre entendimento entre os Poderes, a livre negociação das propostas legislativas, de parte a parte.

Não vem, portanto, prematuramente, mas no momento historicamente oportuno e juridicamente correto, precisamente para que o País possa dispor de uma legislação complementar infraconstitucional adequada às suas atuais necessidades e não se desgastar em embates políticos infrutíferos e decepcionantes.

c) O “risco” aos direitos e garantias consagrados.

Este terceiro argumento é ainda mais preconceituoso que o primeiro e parte de um exercício de futurologia de duvidosa validade.

Ao contrário do que dele se infere, todas as pesquisas sócio-políticas realizadas sobre o atual Congresso, como, ainda recentemente, a conduzida e publicada sob a responsabilidade de BOLIVAR LAMOUNIER e AMAURY DE SOUZA (publ. Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos

de São Paulo — IDESP, 1991) apontam a superioridade cultural e política do atual Congresso, além de sua mais nítida legitimidade, como já referido.

Porém o que mais ressalta é a sua independência, pois foi escolhido ao amparo de uma Constituição que valorizou sobremaneira a instituição parlamentar.

Tudo indica, assim, que sua contribuição só poderá vir para tornar mais nítidas as garantias individuais e mais controlados os poderes estatais.

d) A revisão será um retrocesso político.

Aqui, entramos, de cheio, no catastrofismo político.

Esse argumento, com a devida vênia dos que o já o usaram, entre os quais pessoas a quem muito admiro, é mais do que um mau humor pessimista, mais do que um preconceito não resolvido, mais do que uma futurologia desamparada, é uma amarga confissão de descrença na democracia, um possível cansaço de esperar por ela.

O senso comum, como na lição de PAYNE, está no homem comum, mais do que em muitos doutos difidentes ou timoratos.

O Congresso é a escolha de homens comuns, conformando o corpo eleitoral mais amplo jamais convocado ou convocável no País, salvo se se atribuisse também direitos políticos ao menor de dezesseis anos.

Alguns, por certo, se arreceiam de que a Revisão fará certas correções de dispositivos partidários, ideológicos, esse formidável “entulho casuístico”, que configura o que MIGUEL REALE denominou de “totalitarismo normativo”.

Por outro lado, aqueles que, inconfessadamente, gostariam de manter uma Carta com preconceitos ideológicos, xenófobos e estatizantes ou garantindo certos privilégios extra e intra-estatais, por certo têm razão de temer o novo Congresso, a julgar pelos exemplos de que se dispõe, de sua independência.

Ao contrário, dele podemos esperar um *progresso* constitucional efetivo, a começar por devolver à sociedade e ao próprio Governo, o pleno direito de escolha, o que CANOTILHO denominou de “plebiscito cotidiano”, com a adoção de uma Constituição preponderantemente principiológica, antes que casuística, que se completaria através de leis complementares semi-rígidas, com vigência predeterminada, conforme seu conteúdo. Esta ou qualquer fórmula do mesmo jaez, válida para livrá-la do analítico-casuísmo.

O progresso, enfim, pelo prestígio ao legislador e, em última análise, pelo respeito ao povo que o elegeu. Um novo futuro que reabre, na lenta mas irretrocedível conquista da legitimidade no Brasil.

2. *Sem medo do povo: um novo sistema de governo*

A confiança no futuro, no progresso que podemos alcançar, parte dessa profissão de fé no regime democrático e na sua potencialidade de aperfeiçoamento contínuo dos processos políticos, pois este é seu viés pedagógico, que parte da crença inabalável nas potencialidades incomuns do homem comum.

A uma assembléia de juristas não desejo, nem ousaria fazê-lo, trazer fórmulas políticas pretensamente superiores ou salvadoras. Longe de minhas intenções qualquer solução acabada ou salvacionista. Ao contrário, o cultivo da democracia exige paciência e perseverança de *learning by doing*, e esse deve ser o norte para exame de quaisquer sugestões.

O que me proponho, assim, é convidar os colegas congressistas a examinar, nos breves minutos restantes desta intervenção, algumas *condições políticas de legitimação*, que seriam capazes de lastrear um novo, duradouro e eficiente sistema de Governo.

Parto do tríplice sentido que contém o termo *democracia*, todos muito apropriados: o filosófico, o político e o prático. Como discurso filosófico, a democracia é um modo de vida, assentado em valores que afirmam o primado da pessoa humana; como regime político, é a organização social do consenso para o Governo dos povos; e como "praxis", é uma técnica social, que valoriza o diálogo e a negociação para o atingimento do consenso.

Assim entendida, a democracia não se esgota na escolha dos governantes se não que apenas com ela começa. A escolha dos governantes nada mais confere que *legitimidade originária* ao processo político, garantindo-nos, tão-somente, que as decisões políticas partirão de *agentes* originariamente autorizados a emití-las (acesso ao poder).

Mas a legitimidade deve manifestar-se também durante o curso do processo político; há de revelar-se, pois, como uma *legitimidade corrente*, pela tomada de decisões oportunas e eficientes (exercício do poder).

Finalmente, a legitimidade há de ser considerada em relação aos resultados, pretendidos ou alcançados, da atividade política, em termos de satisfação dos interesses e aspirações da sociedade civil. É a *legitimidade finalística* ou teleológica, o último e definitivo critério de acerto dos governantes, aplicado ao confrontar seus atos com os valores e os desejos do grupo social a que deve servir (destinação do poder).

Pois bem: à luz dessas considerações, um sistema de Governo que pretenda explorar ao máximo as possibilidades da democracia deve aprofundar, tanto quanto possível, a realização dessas três legitimidades:

a) aproximando o eleitor do candidato e, depois, do agente eleito, para estimular a responsabilidade deste e a responsividade daquele — *um aperfeiçoamento da legitimidade originária*;

b) reduzindo ao mínimo a presunção de legitimidade do agente eleito, submetendo-o a um processo de aferição permanente de seu desempenho — *um aperfeiçoamento da legitimidade corrente*;

c) intensificando o emprego de institutos de participação política da sociedade, em todos os níveis, para garantir o legítimo direcionamento da ação política — *um aperfeiçoamento da legitimidade finalística*.

Vejamos, portanto, como esses objetivos poderiam ser alcançados na articulação de um novo sistema de Governo, pela Assembléia Constituinte Revisora.

a) *Aproximação dos candidatos e dos eleitos para as magistraturas políticas aos seus eleitores — aperfeiçoamento da legitimidade originária.*

Este aperfeiçoamento passa, necessariamente, por uma reforma eleitoral que valorize a cidadania e entronize o eleitor como o verdadeiro soberano na democracia — aquele a quem, os que se dispõem a servir na arena política, devem estar permanentemente vinculados, como legítimos representantes.

A esta altura do desenvolvimento das instituições políticas, tudo leva a crer que o voto *distrital* é aquele que melhor realiza essa direta interação, com o mínimo de deformações, graças à aplicação do princípio majoritário.

Atualmente, no plano federal, essas deformações representativas, criadas pelo princípio proporcional (art. 45 da Constituição de 1988), tais como os números máximos e mínimos de deputados por unidade federada, leva até à aberração de certos cidadãos brasileiros valerem politicamente muito menos do que outros, pelo simples fato de votarem em Estados diversos. Outra séria deformação lembrável é o aproveitamento das sobras, que pode eleger até candidato de partido que não alcançou quociente eleitoral.

O voto distrital, além da vantagem desse realismo representativo, é muito mais exigente em termos de relacionamento direto eleitor-candidato e muito menos exigente em termos de dispêndios com campanhas eleitorais, pois ela não precisa cobrir senão a área do distrito em que se dá o certame.

O defeito apontado do voto distrital, que é o de deixar à margem do pleito nomes de expressão regional ou nacional, pode ser facilmente corrigido, como no sistema alemão misto, elegendo-se um número de deputados federais pelo voto distrital. Cada eleitor votará, portanto, duas vezes: no seu deputado distrital e, independentemente, no seu partido de predileção, de modo que cada partido, alcançado o quociente eleitoral, elegerá um deputado, na ordem da lista previamente elaborada e publicada.

Esse processo, de listas, possibilita aos partidos políticos convocar grandes expressões da vida nacional para comporem suas chapas, mesmo

entre aqueles que não se dedicam habitualmente à vida política, contribuindo para adensar a legitimidade, ao mesmo tempo que elevar o nível dos parlamentos. É óbvio que qualquer partido político que pretenda sobressair nos debates parlamentares terá que contar, em seus quadros, para figurar em suas listas de candidatos, com homens de idéias, capazes de sustentá-las bem e de convencer os demais a adotá-las. Sem esses homens-âncora, o partido perde muito de sua visibilidade e combatividade.

b) *Redução ao mínimo da presunção de legitimidade temporária dos eleitos — aperfeiçoamento da legitimidade corrente.*

Aqui se está, de plano, no desenho do sistema de Governo e, paralelamente nos sistemas decorrentes de controle de legalidade e de legitimidade.

Embora presidencialismo e parlamentarismo não sejam, teoricamente, melhor ou pior sistema, isso se desiguala no plano prático, pois o parlamentarismo tem demonstrado maior eficiência histórica para absorver as crises, educar os eleitores e disciplinar a vida partidária.

Acabamos de acompanhar, recentemente, a reforma de Ministério do Presidente Collor, quase como se fora, no seu impacto político, uma rotina própria do parlamentarismo. Como semelhança, sacrificou-se a estabilidade de pessoas para garantir a estabilidade das instituições; como diferença, o responsável pelas escolhas malogradas continua no poder, autorizado a fazer novas escolhas, graças à *presunção*, que detém, de uma legitimidade corrente, válida por cinco anos, não importa o que faça ou deixe de fazer, desde que não seja o perpetrar um crime político, capitulado no art. 85 da Constituição.

Já se vê que, examinado sob o ponto de vista da legitimidade corrente, o parlamentarismo retira do Presidente (ou do Monarca) a responsabilidade direta (ou única) sobre o desempenho governamental, tornando mais ágil qualquer correção de rumos pelo Congresso Nacional ou, na falta deste, pelo próprio povo.

Crises políticas são, portanto, solucionadas politicamente, pelo Congresso ou pelo povo, e não administrativamente, pelo Presidente.

Por outro lado, somando-se aos sistemas de controle próprios do parlamentarismo os modernos e moderníssimos subsistemas de controle de legalidade e de legitimidade, desempenhados pelos órgãos responsáveis pelo exercício das *funções essenciais à Justiça* — as diversas advocacias (“lato sensu”), a da sociedade, a do Estado, a dos necessitados e a privada — estabelece-se um grande quadro em que se substituirá o conceito de estabilidade pessoal dos políticos pelo de estabilidade institucional da política.

c) *Intensificação da participação política da sociedade — aperfeiçoamento da legitimidade finalística.*

Aqui propomos varrer, definitivamente, o resíduo de *elitismo* que teima em sobreviver em nosso direito político.

O velho vício, que remonta à Colônia, parte do preconceito contra o homem comum e se expressa como uma convicção de que a sociedade não sabe o que quer nem, se o souber, não sabe alcançá-lo.

A História das idéias políticas no País revela, entretanto, uma progressiva eliminação do elitismo, o que bem se acentua no sistema eleitoral, desde a abolição do voto censitário, passando pelo voto feminino, até o voto universal pleno, de 1988, mas, igualmente, no acerto obtido sempre que se prolongam os períodos de vivência democrática.

Mas o elitismo é pertinaz, e se transfigura, por vezes, em *salvacionismo*, propondo-se ao povo fascinantes soluções capazes de solver todos os problemas. De tempos em tempos temos GETÚLIO VARGAS, JÂNIO QUADROS, “diretas já”, “Constituição já”, e até FERNANDO COLLOR, passando ao povo essa falsa impressão de que um homem ou uma decisão ou uma lei terão o condão de, por si sós, verter as cornucópias do progresso.

O elitismo, transfigurado em salvacionismo, também se aninha nas Constituições, tolhendo a sociedade na sua expressão diária, de decidir, por seus representantes, como ela quer ser governada. Como bem observou, a respeito, JEAN RIVERO, cada vez mais democracia não é apenas a escolha de *quem* vai nos governar mas de *como* queremos ser governados.

Na Constituição de 1988, em suas centenas de artigos e milhares de preceitos, contém-se *pré-decisões* de todos os tipos: econômicas, sociais, culturais, internacionais, morais etc., como se a nação brasileira necessitasse de tais tutelas para progredir; uma plethora de normas constitucionais que tudo disciplinam e que, por isso, vão sendo descumpridas e se tornando obsoletas, pois o povo sempre reage contra os totalitarismos, mesmo o “totalitarismo normativo”, na consagrada expressão de MIGUEL REALE.

Nesse cerceamento da atividade renovadora do Congresso, desempenhada em suas sucessivas legislaturas como, também, das Administrações do País, há um olímpico desprezo pela vontade popular que, por exemplo, no terreno legislativo, só virá a ser admitida quando o Congresso “autorizar o referendo” ou resolver “convocar plebiscito” (art. 49. XV).

Com tal preconceito contra o cidadão, como partícipe nas decisões legislativas e administrativas, não é de se estranhar que ele não se tenha

acostumado a exercer também a sua participação judicial, através do nobilíssimo instrumento da ação popular (art. 5.º, LXXIII).

Já se vê que a devolução do poder decisório ao cidadão, em tantas hipóteses em que seu concurso direto deve ou pode ser dado, não há de ficar ao nudo de alguns, à guisa de concessões. Cumpre à Constituição revista definir os institutos de *participação política* para disciplinar essa *atividade permanente* da cidadania e até da sociedade em geral, compreendidas também as várias entidades de sua criação.

A representação política nem por isso se deve considerar absoluta; ela apenas necessita, nas sociedades contemporâneas, do vital complemento que lhe pode dar a participação política semidireta. A *democracia participativa* é, assim, um passo adiante e não uma negação da *democracia representativa*. Mas ambas, isto sim, são a negação do elitismo que conseguiu encastoar nas Constituições inúmeras pré-decisões que escapam à ação de uma e de outra.

Multipliquem-se, na Constituição revista de 1993, as vias participativas adequadas à auscultação dos valores, necessidades, interesses, anseios e aspirações do povo brasileiro e nos será assegurada a mais preciosa das legitimidades: aquela que se volta ao fim do homem em sociedade — a legitimidade teleológica — a que nos garante a destinação democrática do poder.

3. Conclusões

Em conclusão, procurou-se tranqüilizar os que poderiam crer que o exercício amplo da democracia pode pôr a perder as conquistas políticas da Constituição de 1988; isto sem esquecer o interesse de uma minoria na manutenção de algumas decisões político-partidárias nela congeladas. Quanto a esta, é bom lembrar que a estabilidade institucional é a *única* solução para solidificar conquistas válidas. Não se perpetuam opções pelo mero expediente de inseri-las numa Constituição, mas pelo fato de terem sido conquistadas pela sociedade em seu processo histórico-cultural, tudo como na clássica lição de FERDINAND LASSALLE.

Este é o fundamento, portanto, de um sistema político duradouro: o que resultar do máximo suporte de *legitimidade*, entendida em sua tríplice expressão: *originária*, *corrente* e *finalística*. Os exemplos institucionais apontados como úteis para alcançá-la não são, necessariamente, os únicos e, possivelmente, não serão os melhores, mas, neste momento da história e nas condições sócio-culturais vigentes no País, o voto distrital misto, o parlamentarismo e a participação política parecem despontar como soluções capazes de imprimir novos e dinâmicos rumos à política brasileira, sem medo do povo e sem medo do futuro.