

# Tendências / Debates

Os artigos publicados com assinatura dos autores não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo.

## Degraus da Constituinte

MIGUEL REALE

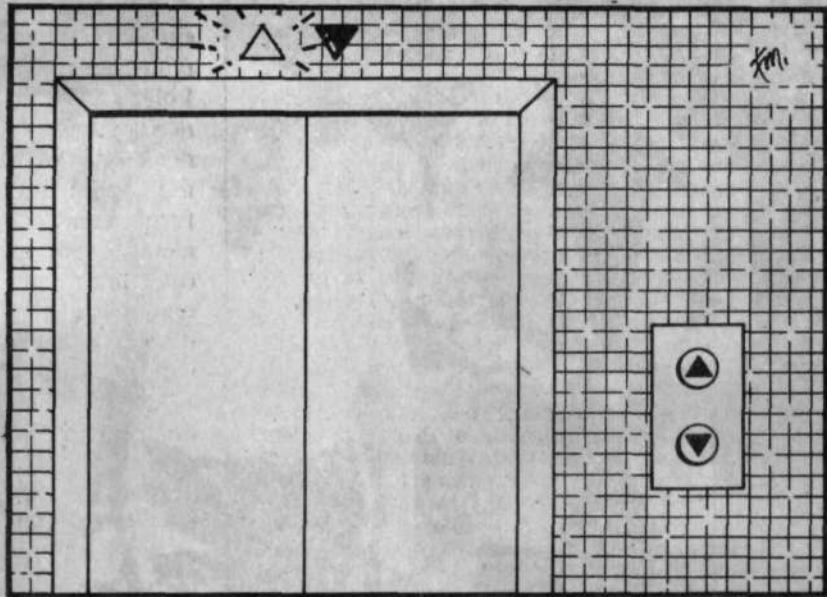
O tempo político não é o tempo do relógio, nem o das batidas de um coração aflito. Por mais que em nosso espírito, ou em nossa consciência cívica, prevaleça o imperativo de um alvo a ser eticamente atingido, a ele não se chega senão através do caminho da prudência e da eficácia, máxime quando está em jogo um valor dos mais altos, como é o de uma Assembléia Constituinte. Ao contrário do que muita gente pensa, esta não é um ponto de partida de caráter absoluto, sempre da mesma natureza.

Cada Constituinte tem a fisionomia que lhe dão as conjunturas históricas. De maneira geral, podemos distinguir dois tipos de Assembléias especialmente convocadas para a elaboração de um Estatuto Político fundamental. Ora ela é instaurada como momento culminante de um processo revolucionário, que teve como consequência criar um vazio institucional, pela supressão abrupta de toda a legislação pertinente à organização do Estado, ora ela surge como exigência de mudança estrutural no bojo de uma ordem jurídica que, apesar de suas deficiências, ainda perdura, sem perda de vigência. Neste segundo caso, que corresponde à atual situação brasileira, surgem vários problemas que é mister afrontar com firmeza e cautela, por mais que nos anime o propósito de uma vida nova.

Parece-me que assiste razão ao futuro presidente Tancredo Neves ao sinceramente declarar que a Constituinte só poderá se reunir quando o próximo Congresso Nacional for eleito em 1986, com essa incumbência específica, sem perda, desde o início, de suas atribuições legislativas normais. Com esta opção, todavia, não é dito que seja abandonado ou fique em suspensão, durante dois anos, o "processo de constitucionalização". Todo processo desenvolve-se segundo momentos ou graus, não sendo de somenos importância os instantes preparatórios, adequadamente utilizados para assegurar validade e eficácia duradouras ao fim que se tem em vista alcançar. O ex-governador de Minas Gerais deu mesmo exemplo dessas tarefas preliminares, como sejam a revisão da Lei Orgânica dos Partidos; da Lei Eleitoral, inclusive no que se refere ao uso da televisão e do rádio na iminência dos pleitos; à Lei de Segurança Nacional; as normas relativas à representação proporcional, a começar pelo problema candente do voto distrital.

Há, em verdade, um grande número de questões abertas, que estão exigindo um debate prévio, participando o povo da discussão das reformas programadas. Pouco importa que por essa discussão só se interesse parte do eleitorado, porque o essencial é que seja assegurada a todos a possibilidade de participar. Se a elaboração de uma Carta Constitucional representa um trabalho eminentemente técnico, de Ciência Política e de Ciência Jurídica, não é dito que o homem comum não possa dar sua opinião, valendo a pena lembrar o ditado de que a gente pode não saber fazer um par de sapatos, mas sabe se lhe aperta ou não.

Uma Constituição não se improvisa. Mesmo naqueles países em que se passou de um vazio institucional para uma nova ordem jurídica básica, como aconteceu na Espanha ou em Portugal, a Carta demandou tempo indispensável à fixação de pelo menos algumas idéias mestras. Nos dois países citados, já havia de antemão consenso quanto ao regime parlamentar, enquanto que no Brasil o parlamentarismo surge como uma opção possível, em confronto com a tradição presidencialista republicana. Quer dizer que, em termos de configuração constitucional, estamos pouco além do marco zero, pois já há alguns valores intocáveis: a República e a forma federativa do Estado. Mas, esta mesma já alberga uma série de pergun-



tas tremendas, ligadas ao problema da "representação proporcional", pois, se é justo que cada Estado tenha igual número de senadores, como justificar-se que os eleitores de São Paulo estejam tão mal representados, sem se atender aos índices de sua população? É claro que, dado as contingências geo-econômicas e demográficas do Brasil, não sonhamos com uma representação eleitoral micrometricamente medida, mas a Constituição atual consagra diferenças que chegam a ser ultrajantes. Representarão mesmo o povo brasileiro constituintes eleitos com as revoltantes desigualdades ora vigentes, que tornam um eleitor acreano igual a 20 ou mais de São Paulo, de Minas, ou do Rio de Janeiro? Eis aí uma questão que não podemos deixar na sombra, já que se fala tanto em legitimidade do Poder. Questão prévia e fundamental, mas que não poderá ser resolvida de afogadilho, mesmo porque já são previsíveis imensas resistências por parte dos corpos eleitorais privilegiados.

Como a ordem jurídica vigente não pode ser negada, a não ser mediante ato revolucionário, e toda reforma constitucional exige, atualmente, 2/3 dos sufrágios da Câmara dos Deputados e do Senado, eu não creio que se poderão alterar os atuais coeficientes da representação popular, vinculadas que se acham a uma arbitrária distribuição entre os Estados. Devemos, pois, nos conformarmos com essa situação, na esperança de que a Assembléia Nacional Constituinte venha a optar por critérios mais justos ou razoáveis. Este exemplo serve para demonstrar que nos encontramos ante uma fase de transição, com todas as dificuldades que lhe são inerentes.

Abstração feita, porém, desse problema, que não é meramente formal, por dizer respeito ao querer real da Nação, quantas perguntas não desafiam o nosso entendimento? Antes de mais nada, é preciso precaver-nos contra o movimento pendular que tem sempre posto em risco o equilíbrio de nossas instituições. Lembremo-nos, com efeito, que, em oposição ao Estado Novo, a Constituinte de 1946 pendeu em demasia para o Legislativo, criando óbices indevidos à ação do governo. Em contraposição, a Carta de 1967 voltou a reforçar o Executivo em detrimento do Congresso... Sempre o elemento emocional perturbando a racional apreciação do sistema de Poderes. O mesmo poderá ocorrer com relação a outros temas não menos essenciais, passando-se, por exemplo, do enriquecimento tributário da União, em prejuízo dos Estados e municípios, para a atribuição a estes de recursos que paralisem os serviços nacionais. Por outro lado, poder-se-á pretender substituir um "distributivismo" excessivo de renda, para compensar-se a atual diretriz centralizadora e produtivista, na ordem econômica, e o resultado será uma inflação

assustadoramente sem controle. Convinhamos que a transição de uma ordem jurídica estatizante e individualista para a Democracia Social, que desejamos, fruto de justa proporcionalidade entre o que deve caber ao indivíduo, à sociedade civil e ao Estado, está cheia de riscos, que precisam ser prudentemente superados, a fim de que o distributivismo sófrego não reforce, paradoxalmente, a estatização que condenamos...

Além das múltiplas questões relativas à reforma dos Poderes da República (e quem se lembra do Poder Judiciário, a exigir mudanças de fundo, a começar pelo Supremo Tribunal Federal?), é claro que se impõe uma imediata reforma constitucional parcial, como a que se quis fazer com a malograda "Emenda Figueiredo". Se esta tivesse sido aprovada, uma série de questões já estariam superadas, como a da duração do mandato presidencial, das prerrogativas do Poder Legislativo, dos poderes do procurador Geral da República em matéria de constitucionalidade das leis; da proibição dos decretos-leis em matéria financeira etc. Não creio que, nas atuais circunstâncias, seja impossível obter 2/3 dos votos da Câmara e do Senado para uma alteração parcial da Carta Magna, em vigor, afim de, desde logo, colocá-la em consonância com a ordem jurídica emergente da eleição de um candidato da oposição. Sem uma revisão parcial e transitória, aproveitada, também, para a convocação da Assembléia Constituinte, sem perda de sua função legislativa ordinária, perdurarão por dois anos a ordem constitucional vigente, o que a emenda Figueiredo procurou evitar.

Atribuem a Afonso Arinos de Melo Franco a afirmação de que, com a emenda Figueiredo, quis-se fazer uma operação plástica na Constituição, ao invés de uma operação radical, recorrendo-se à técnica de Pitagari, quando o caso era de Zerbini. Não creio que meu confrade Afonso Arinos tenha dito semelhante despautério, porque ele é um jurista, e não um simples teórico do Direito. Enquanto que o jurista tem o sentido do possível, isto é, da realidade concreta, o mero teórico do Direito se perde no mundo das abstrações ideais. Depois, como confundir, elementarmente, uma emenda constitucional, de alcance relativo, com uma Assembléia Constituinte, dotada do mais amplo espectro? O que distingue o jurista é o senso da oportunidade, ou, para lembrarmos o ensinamento de Fernand Braudel, o "senso da conjuntura", sendo preferível sempre dar um passo à frente, em matéria institucional, do que ficar imóvel, sonhando com uma operação radical em dado momento inviável ou impossível.