

9 JUN 1985

Rio de Janeiro — Domingo, 9 de junho de 1985

## Constituinte Aberta A REVOLUÇÃO SEM ARMAS

Paulo Bonavides

**D**EVE convocar-se a Constituinte como órgão de soberania e não como órgão de representação, conforme acontecerá se o futuro Congresso Nacional, da legislatura de 86, exercer a função constituinte. Uma Constituinte legítima totaliza o poder político da coletividade nacional numa ocasião histórica em que se faz mister definir os fundamentos institucionais da organização jurídica de um povo. Fruto das deliberações daquele colégio, essa organização aparecerá formalmente fixada em documento que será a ata do novo pacto político.

Limitando poderes, estabelecendo competências e declarando direitos, toda Constituição, segundo o sentido em que a tomamos, é, em primeiro lugar, um sistema de valores. Serve de base ao Estado social, que ela provê de um denso teor democrático. A Constituinte e a Constituição significam passos fundamentais no processo de legitimação do poder em cada sociedade democrática.

Nesse momento em que se fere o debate sobre a Constituinte, há pelo menos no país uma consciência já formada em grande parte do povo de que a futura Constituição não deve ser o artefato de elites privilegiadas nem de uma classe política desmembrada da vontade popular.

Joaquim Nabuco, ao tempo da monarquia, se queixava do divórcio entre a Constituição e a realidade, entre o país legal e o país real. Foi ele o autor da frase célebre, que hoje circula com aparência de novidade, de que somos um império e não uma nação. A novidade existe, sim: é que depois de tanto tempo decorrido, já da monarquia à república, ainda somos um império de desigualdades e de profundas injustiças sociais, ainda temos a ossatura institucional de um Estado unitário e não a diversidade autônoma de uma união federativa, ou, após cerca de cem anos de textos constitucionais republicanos, continuamos oscilando, ao sopro da instabilidade política, entre a ditadura e as formas de um sistema representativo que não chegou nunca a consolidar-se.

Tudo o problema de uma nova Constituição será o de pôr termo a esse abismo entre a lei e a realidade, entre a forma e o conteúdo, entre o que a nação pensa e sente e o que apenas pensam as suas elites, as quais, no passado, sempre fizeram nossas Constituições debruçando-se sobre modelos estrangeiros.

O conceito de constituinte aberta, como um meio de evitar o fechamento elitista das Constituintes passadas, abre espaço à intervenção de todas as camadas sociais. Não vemos, por conseguinte, como excluir o analfabeto da eleição à Constituinte numa sociedade que caminha para a plenitude democrática. Uma coisa é essa participação, outra coisa coibir a instrumentalização do voto do analfabeto pelas oligarquias. Af a função fiscalizadora da Justiça Eleitoral sobre de importância e será ela que vai proporcionar tecnicamente a proteção do livre exercício da vontade política do cidadão analfabeto, o qual, tendo também deveres e obrigações com a coletividade, não pode assistir indiferente à mutilação de seu direito participativo no processo de formação da vontade nacional soberana.

Faz-se mister que os candidatos avulsos também concorram, a fim de atenuar o fenômeno da ditadura dissimulada da classe política profissional quando ela envereda no seio das organizações partidárias através de suas cúpulas para o monopólio interno e oligárquico das candidaturas.

A candidatura avulsa, quem sabe, poderia ser admitida para constituir pelo menos um terço dos componentes da Constituinte. Com isso, forças como a Igreja, os sindicatos, a universidade, que são categorias da sociedade, membros de um poder extrajudicial e extrapartidário que, não raro, atua indiretamente sobre a formação da vontade pública, deixariam de representar um poder constituinte de fato, percebido apenas por sociólogos e cientistas políticos, mas desprezado pelos juristas do formalismo normativista clássico, para se transformar em poder constituinte de direito, como órgão de soberania no plano político.

Tais forças se acham aptas a contribuir extraordinariamente no plenário constituinte para fazer da Constituição o coramento daquela aspiração de converter a representação soberana da nação numa autêntica e legítima representação da nação soberana, dando termo tanto quanto possível ao imenso divórcio que separa a Constituinte da realidade.

O problema constituinte no Brasil, após duas décadas de ostensivo descaído à soberania popular, não é tanto o de fazer uma Constituição; que esta, quando se ignoram as bases de legitimidade, não oferece lá maiores dificuldades formais, como a Junta Militar usurpadora de 1969 demonstrou, mas o de fazer uma Constituição legítima e popular, condensando as aspirações profundas e renovadoras da sociedade brasileira. Isto é, uma Constituição que seja o instrumento consagrador da transformação, da modernização e da reforma democrática.

Tudo esse processo se deverá cumprir, portanto, em obediência a um sentimento de revalorização da liberdade, que ora se expande no seio da opinião nacional e que há de refletir-se, em futuro imediato, sobre as instituições, fazendo-as mais democráticas, mais republicanas, mais federativas.

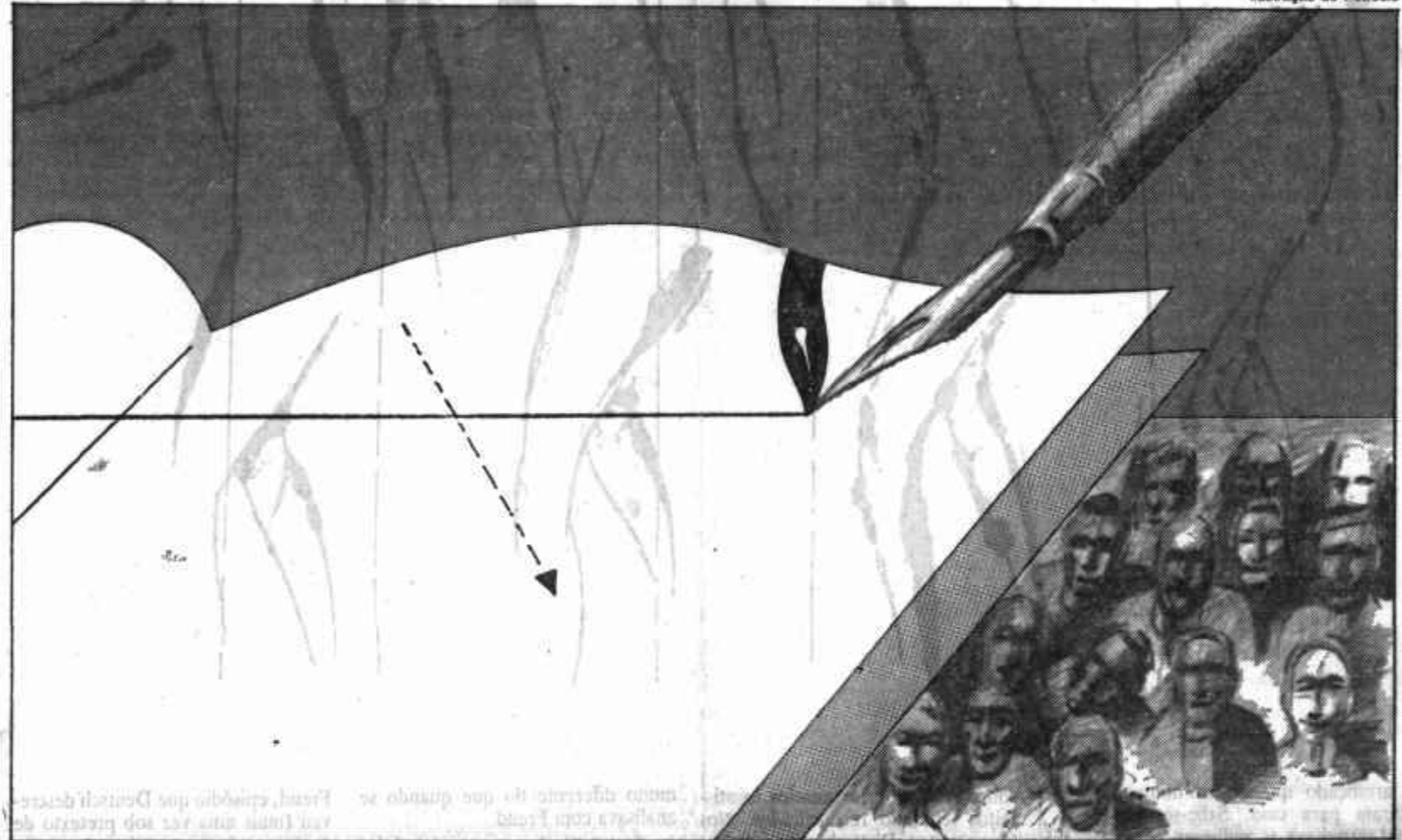
O combate pela Constituinte foi em 1984 uma positiva manifestação de consciência política do povo brasileiro. Em 1985, o mesmo combate se transforma em algo mais: quantitativa e qualitativamente é um passo à frente. Hoje, em toda parte, a batalha pela legitimidade da Assembleia Constituinte mostra como o povo amadureceu, como a Nação não está disposta a

Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Federal do Ceará, o professor Paulo Bonavides foi escolhido por Tancredo Neves para Comissão da Constituinte. Paraibano de Patos, 60 anos, Bonavides é membro da Associação Internacional de Ciências Políticas da França e do Grande Colégio de Doutores da Catalunha, Espanha. Autor de A crise política brasileira, esgotado desde 1968, defende a eleição do analfabeto à Constituinte, e a concorrência de candidatos avulsos — da Igreja, dos sindicatos,



da universidade —, de modo a evitar a "ditadura dissimulada da classe política profissional". Bonavides se pergunta sobre a legitimidade de consentir que os representantes do Congresso exerçam cumulativamente dois mandatos diversos: o de deputado ou senador e o de constituinte. E conclui que somente uma "Constituinte aberta" poderá superar o fechamento elitista das Constituintes passadas, abrindo espaço para intervenção de todas as camadas sociais.

Ilustração de Petrucio



aceitar qualquer colégio constituinte que possa promulgar uma nova Carta, onde os anseios mais profundos do País, voltados todos para a mudança e a renovação social, e sobretudo para a estabilidade de um pacto de convivência, fundado na imediata concretização de postulados de justiça, não hajam sido devidamente atendidos.

**U**M processo constituinte legítimo não pode discriminar coletivamente, pessoas e esferas de opinião, não pode ignorar a vontade política de 10 milhões de analfabetos da área rural do Nordeste, não pode mutilar a participação política do povo brasileiro, não pode ser o egoísmo das elites nem o instrumento da espoliação de direitos políticos, não pode tampouco se fazer sem audiência daqueles que, à míngua de benefícios materiais e do cumprimento de um dever social da parte do Estado, foram até há pouco excluídos das urnas pelas atuais estruturas do poder, mediante uma legislação eleitoral lesiva, que atenta contra a justiça, a igualdade e a democracia, ao mesmo tempo que ofende e contraria a vocação política do século XX.

Quando o povo principia a questionar a constituinte — não o instrumento, mas a possível composição social e política da assembleia — em verdade o que está questionando é a própria classe política, na medida em que ela, concorrendo a um novo desafio, não adverte que durante o passado sua contribuição tocante à reforma institucional ficou deveras aquém das expectativas do povo e da cidadania.

Não padece dúvida que a constituinte é compromisso do pacto e que a Constituição será a ata desse pacto, dessa congregação soberana de vontades. Mas para alcançar a constituinte com legitimidade ou para a Constituição ser legítima, não apenas pela forma senão também pelo conteúdo — porque é isto o que importa primordialmente — para que se chegue a tal resultado, faz-se mister toda uma conjugação de esforços volvidos para o exame das forças que vão intervir nesse processo, esforços sobretudo voltados para aqueles pressupostos que darão a essas forças e aos seus representantes na cadeira constituinte o direito de exprimir a soberania da vontade nacional.

Todos os temores e apreensões que neste momento invadem a alma do povo brasileiro e se apoderam de sua consciência são temores justificados, com raízes históricas ponderáveis, mostrando que no passado nem a Constituição nem a constituinte puderam plenamente desatar-se dos laços impostos pela servidão subdesenvolvidista da nossa sociedade. Muito menos foi possível ao País desfazer-se da herança oligárquica, que na mesma hora de promulgação das Constituições já as desatualizam para o gênero de sociedade a que deveriam servir de fundamento jurídico e institucional.

Várias soluções têm sido propostas à remoção da crise constitucional acarretada pelo regime autoritário de 1964.

A primeira, de todo ultrapassada, pretendia ministrar poderes constituintes ao atual Congresso para uma ampla reforma institucional, com o propósito de levantar o edifício da nova república escorrido nas paredes do velho casarão da ditadura. Viu-se logo, porém, a inaniência de semelhante

projeto, embora ele transcendesse a Carta vigente e nos desse uma nova Constituição. Mas que legitimidade teria tal Constituição se seus autores não haviam recebido poderes para tanto? Se o presente Congresso, convertido em constituinte, não poderia desmembrar de sua representação a bancada dos senadores biónicos? E ainda que o fizesse internamente, por um ato de força, pouca legitimação acrescentaria ao processo, insanavelmente viciado desde suas origens.

**“A Assembléia Constituinte, pelo seu mero funcionamento, não terá uma presença que altere a normalidade da ordem pública ou que possa embargar a livre ação dos mecanismos reguladores do governo.”**

Perempta a proposta dessa via, buscou-se outro caminho, que parece concentrar as preferências do poder recém-investido na tarefa de recompor as bases representativas do atual sistema de governo. Trata-se de dar ao futuro Congresso — o da legislatura de 87 — os sobreditos poderes constituintes, a fim de que ele cumpra a tarefa de elaborar a Constituição pela qual toda a Nação suspira.

Essa segunda fórmula aparentemente — e só aparentemente — não esbarra em obstáculos e teria antecedências históricas na infância da nacionalidade. Vejamos, porém, se isso procede.

A constituinte de 1823 foi a um tempo assembleia constituinte e assembleia legislativa e ordinária. Acumulou duas funções, infringindo o preceito teórico de sua separação em dois órgãos distintos. Tampouco realizou tarefa normal, tanto que, envolvida numa crise política oriunda precisamente de poderes que congregava, acabou sobrando à violência do primeiro golpe de Estado deferido no Brasil, fruto da crise militar de que se valeu o Imperador para dissolver a primeira constituinte soberana desta Nação.

Mas, poder-se-ia argumentar também, folheando os capítulos da crônica imperial, com o artigo 176 da Constituição do Império, que fazia mais rígido, mais democrático e mais legítimo, sob certos aspectos, o processo de reforma constitucional do que todos os textos anteriores do nosso constitucionalismo republicano-oligárquico de 1891, ou seja, quando fazia passar pelos canais da vontade eleitoral da cidadania ativa a proposta de alteração de matéria constitucional. Essa passagem se ultimava por força do sobredito artigo, cujas normas determinavam que os eleitores dos deputados à legislatura seguinte deveriam conferir-lhes a especial faculdade de reformar a Constituição, que assim ganhava considerável rigidez, não podendo nunca ser modificada durante a mesma legislatura.

Da rigidez que o freio popular — demo-

crático trouxe ao poder de reforma constitucional e que prevaleceu na Carta do Império, arredou-se, porém, a tradição do constitucionalismo republicano. O constituinte de 91 fez o processo reformista mais flexível, ao omitir a exigência de cunho plebiscitário da Constituição do Império. Desvinculava-se portanto da audiência à vontade eleitoral o processo de revisão da Constituição.

O caminho que a preferência oficial ora indica, como forma legitimadora, traz

expectativas confiantes que se coloca todo o problema da convocação de uma casa constituinte, para levar a cabo o projeto de refazer e legitimar a ordem jurídica fundamental desta Nação. Temem alguns o teor revolucionário que por natureza possui toda constituinte, e se não o possuísse, como titular que é de um poder soberano em ação e marcha, não seria constituinte.

Tomados desse receio vacilam em ter recurso a um tal instrumento, que as nações democráticas sempre utilizam nas ocasiões maiores de confronto com a história e o destino. Afirma-se-nos porém que semelhantes apreensões são descabidas, não se justificam.

A profundidade da desorganização e do caos institucional no Brasil é tamanha que só o colégio constituinte do povo tem o grau de legitimação suficiente para estabelecer com toda a força da adesão social as novas bases do sistema republicano. Devemos porém insistir, para desfazer o receio da faixa política conservadora, que a assembleia constituinte, pelo seu mero funcionamento, não terá uma presença que altere a normalidade da ordem pública ou que possa embargar a livre ação dos mecanismos reguladores de governo.

Vingando, pois, a opção política por uma assembleia nacional constituinte, resta examinar se o processo constituinte transcorrerá paralelamente ao funcionamento do Congresso Nacional ou sem o Congresso Nacional.

Caso funcione ao lado do Congresso, o aspecto político-jurídico se tornará mais complexo pela dualidade de poderes, porquanto o Congresso também é dotado de poder constituinte, embora esse poder seja derivado e limitado e na essência muito mais jurídico do que político. E a indagação pertinente que se levanta é a de saber se o sobredito poder ficaria ou não suspenso, enquanto a assembleia executasse sua tarefa constituinte. Na primeira hipótese, ou seja, a de suspensão, que órgão seria competente para fazê-lo? O próprio Congresso, voluntariamente, por Resolução, que lhe autolimitasse as prerrogativas constitucionais, suspendendo temporariamente o exercício da atividade constituinte de segundo grau, de que é dotado, ou a Assembleia Nacional Constituinte, por decreto soberano, com o poder que se superpõe ao Congresso Nacional e é fonte legítima de atos de império e decisões políticas de ilimitada abrangência?

Por Resolução não é possível, pois esse ato não tem força para alterar o texto da Constituição. Resta então o decreto constituinte ou, em último caso, a Emenda Constitucional que suspenderia temporariamente, enquanto durasse o mandato dos membros daquela assembleia, o exercício da função constituinte.

Suspensão ou contido de maneira temporária o poder de reforma constitucional do Congresso enquanto funcionasse a Assembleia Nacional Constituinte, é óbvio que tudo se processaria normalmente, sem a simultaneidade de ação constituinte de dois órgãos distintos, removendo-se assim ao mesmo tempo uma contradição e uma fonte potencial de conflitos políticos e jurídicos.

Desde af é de prever a convivência tranqüila e harmônica dos dois colégios democráticos: um exercitando, por mandato da Nação, a função constituinte em toda a sua latitude, sem correr o risco de colisões desestabilizadoras; outro entregue

ao desempenho ordinário da função legislativa, e ambos, num trabalho paralelo e profícuo, servindo à concretização das esperanças que o povo deposita no advento da Nova República.

A efetivação do processo constituinte por essa estrada suscita também o problema da composição da constituinte. Seria legítimo, por exemplo, consentir que os representantes do Congresso Nacional exercessem cumulativamente, se eleitos para tanto, dois mandatos diversos: o de deputado ou senador e o de constituinte? Ou a Assembleia Nacional Constituinte seria composta única e exclusivamente de convencionais desatados de qualquer vínculo com o Congresso ordinário, não podendo portanto ser também, ao mesmo tempo que constituinte, deputado ou senador a uma das duas casas da representação parlamentar?

Em favor da primeira solução, ou seja, do concurso de mandatos, milita o precedente histórico e político dos autores das Leis Constitucionais da Terceira República Francesa, na qual sem dúvida poderíamos nos inspirar. Foram eles a um tempo legisladores ordinários e membros de uma constituinte. Mas por esse aspecto nos aproximamos deveras de uma recadada na fórmula do futuro Congresso provido de poderes constituintes, como parece ser a inclinação dominante entre os atuais detentores democráticos do poder.

Os adversários da constituinte sem o Congresso se estribam no argumento de uma vacância legislativa, que obrigaria o Governo, para evitar a paralisação da máquina administrativa e da normalidade no exercício dos poderes públicos, a legislar por decreto-lei, de tal maneira que engendraríamos o paradoxo, segundo se infere dessa posição, de estabelecermos, ainda que por breve período, um intervalo de exceção, com a ditadura do executivo e a quebra da ordem constitucional vigente.

Os que destroçaram as bases democráticas de legitimação do poder na sociedade brasileira são agora os arquiinimigos da restauração constitucional. Ninguém se engane: vivemos uma revolução sem armas e é em nome dessa revolução, que reflete idéias e interesses legítimos da nacionalidade e da cidadania, que a Assembleia Nacional Constituinte poderá exercer breve sua espinhosa tarefa.

A Constituição mais legítima e razoável, dentro do quadro social, político, econômico e financeiro que se desenha neste País em crise, é inquestionavelmente a terceira opção, com o Congresso ou sem o Congresso, mas num e noutro caso a constituinte como órgão autônomo do reencontro nacional da Sociedade com o Estado, em ocasião de retomada da identidade democrática, sem a qual não há instituições livres, legítimas e representativas.

**M**AS advirta-se que a constituinte não obrará milagres, ainda que a convoqueemos com todo esse potencial de legitimidade, o qual só se completará, por aspectos formais e substanciais, se dermos também ao povo o direito soberano de referendar a Constituição.

Assembleia Constituinte e referendário constituinte, eis o binômio insubstituível que há de coroar, em termos de legitimidade formal, a ação constituinte em vias de concretizar-se.

Dissemos legitimidade formal, porque não ignoramos o poder do fato sociológico, a intensidade normativa do social, a força de compulsão dos interesses estabelecidos, a dependência política e ideológica do constituinte numa sociedade de classes e sobretudo o nó de instituições que representam um passivo histórico, impossível de desfazer-se com tinta e papel, mediante decreto constituinte, por mais poderosa que seja a vontade daquela assembleia ou por mais ilimitados que sejam teoricamente as suas facultades de reforma e os seus poderes de intervenção e criatividade institucional.

O exercício eficaz do poder constituinte para elaborar uma Constituição aberta e pluralista começa com o povo como força de opinião — em verdade, aquele poder já foi convocado pela vontade popular —, passa pelo grande canal da Assembleia Nacional Constituinte e finalmente completando o ciclo da legitimação fundamental termina com o referendário constituinte do povo soberano.

A Nova República emerge por conseguinte como símbolo de liberdade e democracia, em contraste com a Velha República, que foi símbolo de um autoritarismo fascistoide, que fez o País retroceder durante 21 anos a condições políticas de arbítrio sem paralelo, só comparáveis àquelas que perduraram durante as comções absolutistas e repressivas do Primeiro Reinado.

Naquele período negro o rancor do Imperador verteu o sangue dos heróis da Confederação do Equador e a reação imperial, de Norte a Sul, prendeu e fuzilou os nossos patriotas, buscando em vão com as Comissões Militares, abafar o sentimento federativo, constitucional e representativo de Pernambuco e das Províncias confederadas. Ontem o desfecho foi a Abdicação e a Regência, hoje a Nova República. Nela confiamos com a certeza de que se cortar os abusos que a Nação conhece e lhe custaram o ónus de uma dívida externa de cem bilhões de dólares, sangrando os trabalhadores e a classe média, terá preparado já os alicerces a um futuro de confiança e credibilidade, que é o fundamento de poderes estáveis e legítimos, pelos quais todo o País anseia. Vamos aguardar assim as reformas e a sinceridade das bandeiras programáticas. O povo, como dizia Rousseau — e não vemos como deixar de invocá-lo a esta altura —, o povo poderá ser enganado, corrompido jamais. E se a classe política da Nova República enganar o povo, pagará caro o crime de sua deslealdade às instituições livres.