

Tribunais

Constituinte e "Referendum"

 ANC 88
 Pasta Nov/Dez 85
 025

GERALDO ATALIBA

A mais grave preocupação relativamente à futura Constituição não está tanto no seu conteúdo, como na sua eficácia. De nada valerá termos um belo Texto Constitucional, se persistir o clima atual, em que ora ela é obedecida, ora desobedecida, segundo as conveniências dos poderosos do dia.

Agustín Gordillo, o inexcusável publicista argentino, sublinha que a Constituição é uma lei feita pelo povo, para limitar o governo e não o contrário (como o comportamento de muitos leva a fazer crer).

Parece melhor uma Constituição imperfeita ou sofrível, com eficácia, que um bellissimo Texto, louvável pela forma e pelo conteúdo, destituído, porém, de eficácia.

Ultimamente, Goffredo Telles Jr., Dalmo Dallari e Fabio K. Comparrato têm insistido na "legitimidade" constitucional, como condição de eficácia dos princípios e regras que a sociedade decida institucionalizar. Deveras, no clima republicano em que nos propomos viver, a adesão da vontade popular — muito mais que o mero "consentimento" dos governados — é absolutamente imprescindível, para a fixação de instituições sólidas, justas e eficazes, que criem clima de responsabilidade e solidariedade, animadores de um desenvolvimento social estável e seguro.

Dai a proposta de alguns no sentido de submeter-se o Texto a ser elaborado pelo Constituinte a referendium (voto popular) de aprovação: com isso visa-se obter maior comprometimento do povo com a Constituição. A idéia, porém, de referendar-se todo o Texto tem seus inconvenientes, especialmente se confrontada com o desígnio da obtenção da desejada adesão popular ao conteúdo da Constituição.

Doutro lado, o referendium global, no caso de rejeição (como ocorreu na França e no Uruguai), pode levar a insuperáveis perplexidades, conseqüentes ao provável subjetivismo na interpretação dos motivos que a isso levaram.

Dai o propormos que a Assembléia Constituinte adote, em suas disposições transitórias, a regra:

"A promulgação do Texto Constitucional dependerá de referendium

popular sobre os itens que sejam objeto de destaque solicitado por, pelo menos, 1/4 dos constituintes".

Esta medida tem, em primeiro lugar, a virtude de fazer com que o povo sinta que ele foi que promulgou a Constituição, aprovando as decisões de seus representantes. Como conseqüência fará com que a adesão popular aos preceitos da nova Constituição seja mais decidida. Dará total legitimidade ao Novo Texto.

A proposta não é de que todo o texto da Constituição seja referendado, mas somente os itens que sejam objeto de destaque, solicitado por minorias. A explicação é simples: os grupos de pressão, sejam os ligados a interesses antinacionais, sejam aqueles cujos interesses não coincidem com os da Nação, poderão levar uma maioria da Assembléia a aprovar determinadas medidas, deixando uma minoria — consciente de expressar os sentimentos populares — vencida.

Nesta hipótese, esta minoria consciente terá possibilidade de — pedindo destaque — solicitar o referendium, para que a opinião pública decida se aquele item deve ser aprovado ou não. Isto protegerá a economia nacional e os interesses setoriais que se conciliem com o interesse global da Nação ou das maiorias populares não adequadamente apresentadas.

Permitirá, também, que a nova Constituição contenha medidas moralizadoras, que podem não interessar aos grupos que influenciarão a maioria da Assembléia, mas que não conseguirão influenciar a sua totalidade, de maneira que, havendo uma minoria de 1/4, será possível pedir o destaque e levar à decisão popular o tema objeto de destaque. Entre essas medidas, por exemplo, aquelas que dizem respeito a definições sobre assuntos como direitos sociais, independência do Ministério Público, funções das forças armadas, papel do capital estrangeiro, controle do Executivo, monopólios, descentralização política, etc.

É de se esperar que, por comodismo e outras razões, a maioria da Assembléia aprove a manutenção de alguns preceitos atuais, contra, por exemplo, uma eventual proposta de voltar-se à redação da Constituição de 1946, ou outra mais inovadora.

A minoria, ameaçando pedir destaque, certamente forçará a maioria a negociar e caminhar no sentido de uma proposta mais razoável, mais expressiva do que se pode entender como consoante com os desejos do povo. A proposta, portanto, tem também a virtude de obrigar as maiorias a negociarem com a minoria, sempre que a minoria tenha consciência de que está consoante com a opinião pública e que, portanto, obterá vitória no referendium.

Destarte, ter-se-á um mecanismo que — eliminando a influência do poder econômico e de outros fatores de pressão sobre a maioria — obrigará as negociações com as minorias; e somente nos casos em que as minorias tenham certeza de que obterão o beneplácito popular. De todo modo, havendo discrepância de uma minoria, haverá possibilidade de pedir o destaque e, sempre, a última palavra será do povo.

Outro exemplo mostra o seu alcance: a medida proposta pode proteger a autonomia dos Municípios. Por razões as mais variadas — sempre brilhantemente apresentadas pelas maiorias — eventualmente, poder-se-á deixar para a União uma série de competências, de modo a sufocar os Municípios. Ora, o único modo de dar força às minorias, que sustentem teses mais favoráveis à autonomia dos Municípios, será essas minorias ameaçarem de pedir o destaque, obrigando, então, as maiorias a caminharem no sentido de fazer concessões à autonomia dos Municípios.

É natural, lógico e próprio do processo político democrático que haja negociações nas Assembléias e que as Constituições resultem de negociações, concessões e acomodação de interesses. Entretanto, a simples decisão por maioria pode permitir a influência — pelo ativismo de certos grupos, pelo comodismo de outros — de idéias contrárias aos desejos ou conveniências do povo. Que seja, então, o povo o último juiz das decisões sobre as quais se peça destaque.

Poder-se-ia levantar, como objeção, a afirmação de que o povo não pode votar num plebiscito com muitos itens. A isso se responde com dois argumentos; primeiro: o Prof. Dalmo Dallari provou cabalmente que o povo, semanalmente, é capaz de fazer inúmeras opções, às vezes trinta e

tantas opções, na loteria esportiva, por um procedimento que já está comprovado e cuja idoneidade, seja técnica, seja ética, jamais foi posta em dúvida. É perfeitamente possível, portanto, que, pelo menos sobre 30 pontos, o povo saiba dizer sim ou não. Mas há uma segunda consideração: é que a simples ameaça das minorias de levar à discussão pública as razões pelas quais devem ser rejeitadas certas propostas ou aprovadas outras, essa simples ameaça já moderará as maiorias e as obrigará a negociar com as minorias, quando as minorias estejam consonantes com o pensamento popular, de tal sorte que não é de se temer que haja cem ou 200 itens para o referendium. Na verdade, as questões que serão levadas ao referendium serão poucas, dez ou talvez 20. O Prof. Dalmo Dallari demonstrou que, com duas ou três dezenas de opções, o povo sabe manejar, tornando o sistema perfeitamente viável.

Nem o Tribunal Eleitoral, nem a Administração Pública, nem nenhum setor poderá alegar dificuldade de técnica para sua viabilização. A experiência de muitos anos da loteria esportiva é a cabal demonstração de que esses argumentos são falaciosos e não podem ser obstáculo a que se submeta ao soberano e derradeiro juiz das decisões da Assembléia Constituinte, que é o próprio povo, as questões que sejam objeto de destaque.

Nem se alegue que isso significa desprestígio para os representantes do povo que foram eleitos para a função Constituinte. Muito pelo contrário, o gesto de humildade da Assembléia, como um todo, de adotar essa medida só engrandecerá seus membros. A suprema honra do político está em obedecer ao povo. O apanágio do mandatário está em ser fiel ao mandante. Isto valorizará o documento constitucional, que vai ser produzido.

Como resultado, o documento como um todo, ganhará maior legitimidade, não se podendo esquecer que a Assembléia Nacional Constituinte é que, por esta forma, ganhará mais legitimidade.

Com isso, o preceito "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido", conhecerá a plenitude do seu esplendor.