

FOLHA DE S. PAULO

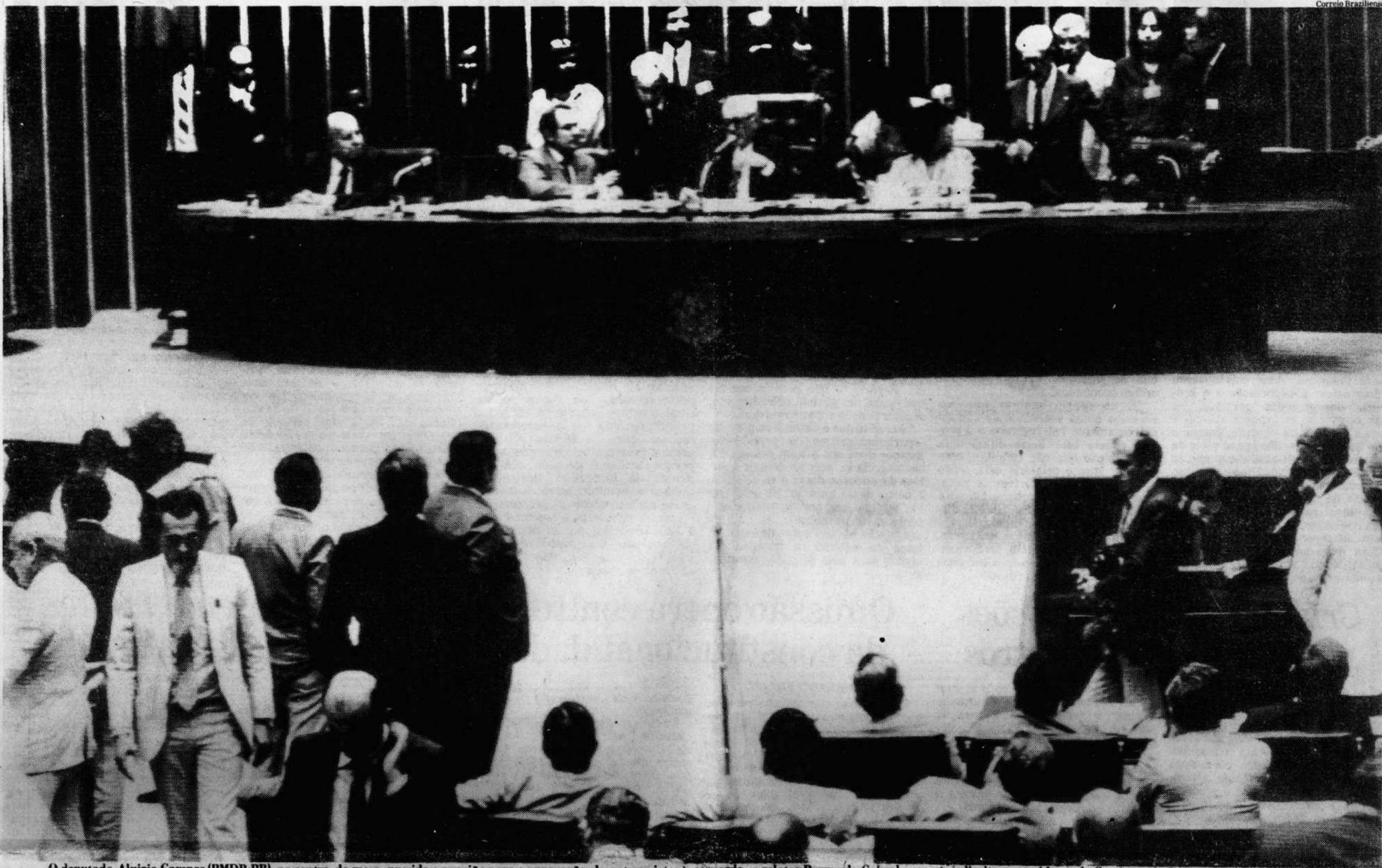
O PROJETO CABRAL

ANC
ANC X

Segunda-feira, 13 de julho de 1987

CADERNO ESPECIAL—B-1

Neste caderno, a íntegra do Projeto da Constituição que a partir do dia 18 de julho será discutido e votado pelo plenário do Congresso constituinte; receberá depois redação final para a última deliberação.



O deputado Aluizio Campos (PMDB-PB), no centro da mesa, preside a reunião para a aprovação do anteprojeto; à esquerda, o relator Bernardo Cabral e em pé, à direita, o presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos

Um texto cheio de problemas

BOLÍVAR LAMOUNIER

O projeto ora remetido ao plenário do Congresso Constituinte teria méritos indiscutíveis se fosse um estudo preliminar, e não a formulação quase definitiva de um texto constitucional. Seus quase quinhentos artigos constituem inegavelmente um repositório de anseios e reivindicações, mas falta-lhe por completo, como o reconhece o próprio relator, deputado Bernardo Cabral, "um fio condutor filosófico". Ou seja, faltam-lhe estrutura, consistência, clareza de objetivos e precisão nas soluções. A extensão do texto é em si mesma um problema, mas é sobretudo sintoma dessas outras dificuldades.

Pode-se dizer que o processo de elaboração constitucional passa sempre por dois momentos distintos. O primeiro é o momento da captação dos anseios sociais e dos problemas que estão a exigir novo ordenamento; da caracterização e, evidentemente, da aferição das relações de força que se estabelecem entre os interesses em jogo na sociedade. O segundo momento é o da formulação jurídica propriamente dita, cujo objetivo é alcançar um elevado grau de síntese, precisão redacional e consistência lógica. Impõe-se, nessa fase, uma distinção mais nítida entre o permanente e o transitório, entre os anseios inspiradores e as normas positivas, e entre o que se há de considerar como matéria constitucional e o que deve ser deixado à legislação ordinária. É fácil perceber que esses dois momentos são igualmente vitais. Se o primeiro for insuficiente, a Constituição estará sujeita aos riscos decorrentes de sua própria parcialidade, ou de seu excessivo idealismo. Falho o segundo, tornar-se-á rapidamente obsoleta, ou, pior ainda, um foco de novos conflitos, dada a virtual ininterpretabilidade de muitos de seus dispositivos.

Os trabalhos da Comissão Afonso Arinos, que se desenvolveram entre o final de 1985 e setembro de 1986, haviam já apontado as dificuldades e alinhavado muitas das alternativas com que se defronta agora o Congresso constituinte. Pode-se

dizer que o raciocínio subjacente a ambos os textos é o mesmo: o de que a democracia e o governo civil não poderão subsistir, no Brasil, se não logramos uma redução substancial das desigualdades sociais, e se ao mesmo tempo não invertermos a tendência à ilegitimidade generalizada da autoridade pública, agravada até o limite pelo prolongado ciclo militar. Em termos constitucionais, essa visão do país e de seu horizonte histórico imediato se concretiza em três pontos:

As incongruências, imprecisões e incompatibilidades aumentaram de maneira exponencial

- 1) a necessária dilatação dos direitos e garantias individuais e a criação de mecanismos novos para a proteção de interesses coletivos;
- 2) uma definição mais nítida da função social da propriedade e da empresa, como sustentação jurídica de uma reforma estrutural progressiva;
- 3) um reordenamento político-institucional tendente a reduzir os focos de instabilidade e de ilegitimidade do poder. Não é necessário recapitular aqui todas as soluções sugeridas. Indiquemos apenas, quanto ao primeiro ponto, o tratamento diferenciado da "ordem social", como título distinto da "ordem econômica", com capítulos ou títulos próprios para a seguridade, a saúde, o meio ambiente, as populações indígenas, etc.; a introdução de conceitos novos, com a eficácia imediata dos direitos e garantias, o "habeas data", a Defensoria do Povo, a iniciativa popular, entre outros; e a dilatação de instrumentos já existentes, como, por exemplo, o da ação popular.

No tocante à reformulação político-institucional, da mesma forma, a Comissão Afonso Arinos já havia sugerido um regime de governo dual (semiparlamentarista), mantendo a figura do presidente da República escolhido pelo voto popular, no papel de chefe de Estado, mas introduzindo, como chefe do governo, a de

um primeiro-ministro responsável perante a Câmara dos Deputados. Ciente dos riscos de uma "diarquia" internamente conflituosa, a Comissão sugeriu a criação de um Conselho de Estado (rebatizado agora de Conselho da República) como desaceleradora de crises, e conferiu à Câmara um momento de decisão autônoma na escolha da pessoa do primeiro-ministro. Indicou também, como reforço à estabilidade dessa forma de governo, a conveniência de se adotar um sistema eleitoral e outras providências específicas que conduzissem a uma adequada sedimentação da estrutura partidária.

A harmonização dos requisitos anteriormente mencionados (dilatação dos direitos, reforma econômica e reforço à institucionalidade) já se havia revelado difícil no âmbito da Comissão Afonso Arinos, cujo texto recebeu uma infinidade de críticas, com graus muito variáveis de pertinência. No presente texto do Congresso constituinte, o mínimo que se pode dizer é que as incongruências, imprecisões e incompatibilidades aumentaram de maneira exponencial. Perceba-se, desde logo, que os princípios fundamentais e os direitos e garantias, sofreram uma acentuada inflexão idealista e, não raro, francamente populista. A referência à "vontade do Povo", reminiscente do populismo russo do século 19, que se encontrava no "caput" do artigo 1º do anteprojeto da Comissão de Sistematização teve o bom gosto de desaparecer no texto finalmente aprovado. Permaneceu, porém, o sabor plebiscitário e demagógico do parágrafo primeiro ("todo poder emana do povo e é com ele exercido..."), uma tentativa toca de elidir o fato de que a democracia contemporânea está inexoravelmente fundada no regime representativo (previsto, como não poderia deixar de ser, no artigo 2º). O mais grave, porém, é que esse populismo larvar insinua-se a todo momento, produzindo uma seqüência deveras preocupante de imprecisões, diluições e arroubos do mais ingênuo idealismo. Qualquer leigo perceberá que a diluição dos conceitos torna muitos deles virtualmente ininterpretáveis, vale dizer, inaplicáveis, ou

aplicáveis somente ao preço de instaurar uma verdadeira balbúrdia jurídica.

As inconsistências não são menos impressionantes. Inclino o capítulo dos direitos na direção de um reformismo juvenil e o da ordem econômica na de um franco reacionarismo, a compatibilização torna-se de fato uma tarefa hercúlea. Enquanto o primeiro impõe ao Estado o dever de estabelecer planos e programas sociais integrados e de longo prazo, considerando exigível o direito à existência digna em função das etapas previstas nesses planos, o planejamento recebe apenas uma menção passageira entre as funções do Estado, o ser tratado no capítulo da ordem econômica. Sem mencionar que, neste último, a descrição da função social da propriedade rural não conservou sequer a observação dos dispositivos legais que regulam as relações de trabalho, conforme constava do texto da Comissão Afonso Arinos.

São importantes para o reordenamento o semiparlamentarismo e o sistema 'distrital misto'

O cenário que se depreende do projeto em discussão é, por conseguinte, o de uma estrutura jurídica que abre desordenadamente as comportas da pressão social, mas que não estabelece, ao mesmo tempo, conceitos suficientes para fundamentar a reforma progressiva das estruturas sócio-econômicas, no que tange a redistribuição da renda e da propriedade. Esta constatação, que por certo não é imune a divergências e matrizes, seria menos preocupante se o texto apontasse um caminho nítido para o crescimento da institucionalidade, ou seja, para o reforço ao sistema político, entendido tanto em termos de operacionalidade quanto de legitimidade. Os instrumentos mais importantes para o reordenamento institucional, se nos reportarmos mais uma vez ao anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, seriam a

adoção do semiparlamentarismo, do sistema eleitoral que se costuma designar como "distrital misto", e de uma concepção menos permissiva a respeito da estrutura partidária no plano da Câmara Federal — sem prejuízo de uma maior flexibilidade no âmbito estadual ou municipal. Que tratamento deu a estas matérias o Congresso constituinte?

De sistema eleitoral, o mínimo que se pode dizer é que o tratamento é incompreensível. O artigo 97 diz que os deputados federais serão eleitos pelo "sistema distrital misto, voto majoritário, direto, secreto e proporcional". Qualquer pessoa que tenha algum conhecimento do assunto perceberá que essa fileira de adjetivos carece completamente de sentido. A referência ao voto direto e secreto é inteiramente desnecessária neste ponto, que não trata do sufrágio e do voto em geral, e sim do método pelo qual serão eleitos os deputados federais. Dizer, por outro lado, que esse método é ao mesmo tempo majoritário e proporcional, sem qualquer elucidação adicional, é o mesmo que proclamar quadrados todos os círculos. O que cumpria dizer, evidentemente — se o que se pretende é implantar um método semelhante ao que se pratica na Alemanha Ocidental —, é que o princípio fundamental será a proporcionalidade partidária, adotada, porém, a aplicação mista que combina a eleição majoritária em distritos com listas complementares de partido. Quanto aos partidos políticos, louva-se, naturalmente, a preocupação com o pluralismo e com a liberdade de organização. Infelizmente, não se percebe qualquer preocupação com a funcionalidade, a sedimentação e a nitidez da estrutura partidária. Ao contrário, a preocupação parece ter sido torná-la ainda mais permissiva quanto a estes pontos. Basta mencionar, como exemplo, que a exigência de um mínimo de 3% para a representação na Câmara Federal foi reduzida para 1%, estabelecendo-se desde logo (como já o havia feito a emenda nº 25, de 1985), a preservação do mandato daqueles que porventura forem membros de partidos incapazes de cumprir tal exigência.

Resta, como ponto inegavelmente positivo, a adoção do semiparlamentarismo. A dificuldade, aqui, é a formulação excessivamente complexa, repleta de restrições e controles, que se deu à seção referente à "formação do governo" (título V, capítulo III, seção I). Tudo indica que a aceitação do governo misto pela maioria dos constituintes se tornou possível somente na medida em que o texto incorporou uma série quase barroca de ornamentos restritivos. É um modelo parlamentarista em que o governo (vale dizer, o Conselho de Ministros) dificilmente cairá, e em que a Câmara, reciprocamente, dificilmente será dissolvida. O mecanismo está repleto de prazos e condições, mostrando que antes de mais nada o Congresso teme a sua própria volatilidade — o que, aliás, não é surpresa, considerando-se o que anotamos acima a propósito dos dispositivos relacionados aos partidos políticos.

Ocorre que a grande vantagem do sistema parlamentarista (evocando aqui um velho chavão), é sua "sensibilidade às mudanças na opinião pública". Como se concretiza essa sensibilidade? Concretiza-se, obviamente, na possibilidade de que o governo caia imediatamente, se perder a confiança da opinião pública, refletida no seio do parlamento. O modelo que estamos adotando reduz essa vantagem fundamental, em virtude de seu excessivo temor à instabilidade. Um ministério contaminado por graves escândalos financeiros, ou por grosseira incompetência na condução da política econômica, por exemplo, poderia ter uma sobrevida inconveniente e indesejável com base nessas restrições que a Constituição estabeleceu de antemão, para evitar a instabilidade. Sabendo das objeções e mesmo das ações que serão desencadeadas contra o sistema pelos adeptos do nosso hiperpresidencialismo, será realmente o caso de adotarmos essa fórmula, que não dá ao governo misto a chance de operar em sua plenitude?

BOLÍVAR LAMOUNIER, 44, é professor de Ciência Política da PUC-SP e diretor do Instituto de Estudos Políticos e Sociais de São Paulo (Idesp). Foi membro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos), nomeado pelo presidente eleito Tancredo Neves.