

A Constituição subtraída

CRISTIANO PAIXÃO

Há algo profundamente inquietante no panorama político e social brasileiro. A nação necessita, a todo momento, de vítimas e algozes. O tempo da política parece absorver a dimensão temporal global da sociedade; escândalos se sucedem, ocupantes de cargos públicos vêm-se atropelados por um rolo compressor, as revistas semanais preparam sucessivas matérias que se transformam em denúncias (ou vice-versa). A atenção da opinião pública volta-se para a arena política, com todas as suas conhecidas mazelas: conluio entre corporações privadas e setores do Estado, crise de confiança nas instituições, resquícios de clientelismo e falta de representatividade dos órgãos parlamentares.

Inteiramente despercebida em meio à torrente da política cotidiana, uma proposta de emenda à Constituição apresentada pelo Deputado Luiz Carlos Santos (PFL-SP), com substitutivo redigido pelo Deputado Michel Temer (PMDB-SP), acaba de ter sua constitucionalidade aprovada, por unanimidade, pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados. Trata-se da PEC 157/03. Caso a proposta receba a aprovação do Plenário das duas Casas do Congresso, em duas votações com quorum de 3/5 dos integrantes da Câmara e do

Senado, o País estará diante de sua maior modificação constitucional desde a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Carta Política atualmente em vigor.

A PEC 157/03, na forma em que foi aprovada na CCJ, propõe a realização de um procedimento de revisão constitucional, que seria composto pelas seguintes etapas: (1) o Congresso eleito em 2006 seria o responsável pela revisão da Carta de 1988, preservando-se as cláusulas que não podem ser alteradas por emenda constitucional e os direitos sociais; (2) as discussões ocorreriam em sessão unicameral, porém as votações seriam procedidas separadamente nas duas Casas, sendo necessária maioria absoluta para aprovação, em ato único, da revisão; (3) a regular promulgação da revisão ficaria condicionada ao resultado de referendo popular a ser realizado no primeiro domingo de junho de 2007; (4) o procedimento de revisão seria repetido a cada dez anos.

A proposta, analisada “tecnicamente”, parece bastante racional e prática. Ela teria a vantagem, dizem seus defensores, de promover a “modernização” da Constituição, permitindo, periodicamente, sua atualização com o apoio da vontade popular. Além disso, como acentuado em várias passagens do substitutivo, a PEC em questão não importaria em violação dos li-



mites do poder constituinte derivado, pois estariam preservados os núcleos imodificáveis da Constituição.

O problema, contudo, permanece oculto. Caso a proposta seja aprovada, terá

sido praticado o golpe à Constituição mais sutil, silencioso e sofisticado já visto desde a redemocratização do País. Sob a fundamentação bem articulada do substitutivo aprovado na CCJ,

residem três posturas que subsistem, com incrível fôlego, na experiência social e política brasileira: o *autoritarismo* constitucional, o *elitismo* constitucional e o *cinismo* constitucional.

A marca do autoritarismo

Tradições, práticas políticas e atitudes mentais são difíceis de mudar. Ainda que de forma latente, elas permanecem norteando o imaginário da sociedade, quer por manifestações de puro irracionalismo, quer pela lembrança de um passado que se revela repentinamente idílico, confortante, feliz. No caso brasileiro, essas tradições vêm marcadas pela herança autoritária. Ainda é possível ouvir parlamentares – que foram constituintes em 1987-1988 – referindo-se ao “fracasso” ou à “ingenuidade” da Constituição vigente. As decepções com a democracia representativa fornecem um inesgotável combustível para essa curiosa nostalgia da opressão.

Desde o século XIX, o discurso autoritário serve-se da figura do Estado-Nação moderno. Há, no substitutivo apresentado perante a CCJ – e aceito por todos os seus integrantes – uma passagem que denota, de forma clara, o culto ao Estado, não apenas como instituição central à organização política de uma dada comunidade, mas também como a fonte dos seus direitos. Num trecho decisivo, o relator cita a obra do constitucionalista Celso Bastos, que, em meio a uma forte crítica ao constituinte de 1987-1988, pergunta: pode um Estado submergir diante de uma Constituição ultrapassada? A resposta, para o mesmo

jurista, é a seguinte: “Sempre que só um puder sobreviver, é o Estado que prevalece, caindo a Constituição”.

Como deve ser interpretado tal raciocínio? Da seguinte forma: o Estado *precede* a Constituição. É uma visão autoritária que privilegia a estrutura do Estado em detrimento da improvável, imprevisível e surpreendentemente exitosa invenção da Modernidade: a idéia de constitucionalismo, concebido como luta pelas liberdades dos cidadãos, controle dos poderes estabelecidos e repúdio aos privilégios, desigualdades, discriminações. Num determinado momento do panorama europeu do século XIX, essa dicotomia

ganhou destaque. Por ocasião da unificação da Alemanha a partir da Prússia, estabeleceu-se uma doutrina do Estado que fixou as bases para a teoria da Constituição do século XX. E, naquele mesmo contexto histórico, o chanceler Bismarck proferiu a conhecida analogia: o Estado seria a casa “solidamente construída”, indispensável para sobrevivência, segurança e estabilidade. A Constituição seria um luxo, uma regalia que as nações poderiam permitir-se em alguns momentos, mas apenas quando a casa já houvesse sido construída.

O mesmo raciocínio se aplica à justificativa para a PEC 157/03. Diante do risco

de um suposto envelhecimento da Constituição – que ameaçaria o próprio Estado –, seria hora de abandonar o “luxo” da Carta de 1988 e cuidar da construção da “casa”, para que permaneça sólida e estável. E assim as práticas autoritárias ganham força, permanecem no imaginário dos políticos e cidadãos e bloqueiam o desenvolvimento das possibilidades de ação democrática franqueadas pela Constituição de 1988. A Carta passa a ser vista como um obstáculo a ser removido – e com isso fica subaproveitada a riquíssima experiência do processo constituinte. Isso conduz à observação de uma outra postura em relação à Constituição.

O elitismo que vem à tona

Não há linguagem neutra. Quando escrevo, escolho os autores que cito. Seleciono minhas fontes. Presto homenagem às minhas influências. Isso vale para qualquer discurso. Não por acaso, o substitutivo do Deputado Michel Temer invoca a obra do constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que sempre foi um crítico dos procedimentos, decisões e resultados da Constituinte de 1987-1988. Num trecho revelador, vem à tona o desgastado argumento de que a Constituição conduz à ingovernabilidade – palavra de ordem dos setores mais conservadores no processo constituinte. Para solucionar essa “anomalia”, o Professor

Manoel Gonçalves sugere: basta convocar uma Assembleia Constituinte, para que uma nova Constituição seja redigida. Mas desta vez, adverte o autor, “sejam os mais sábios os incumbidos de estabelecê-la”.

Não é difícil perceber, nessa afirmação, aquilo que já foi chamado por um jurista europeu de “constitucionalismo do medo”. E, no caso, medo do povo. Segundo a concepção do Professor Manoel Gonçalves invocada pelo relator, uma boa Constituição é aquela redigida pelos mais sábios, pelos instruídos representantes de uma sociedade ilustrada. Fica clara, então, a inconformidade com a forma de condução

dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987-1988. Ao invés de partir de um anteprojeto previamente redigido – como o documento preparado pela Comissão Afonso Arinos, a Constituinte optou pela distribuição dos seus integrantes em oito grandes comissões temáticas, que se dividiam em três subcomissões. Após o trabalho de elaboração de cada capítulo do projeto de Constituição pelas comissões – permeado por discussões públicas, audiências com a sociedade, ampla cobertura da imprensa e forte participação de grupos organizados –, passou-se à fase dos debates na Comissão de Sistematização. Posteriormente,

o texto ali preparado foi remetido ao Plenário (o que permitiu, inclusive, uma reação a alguns avanços obtidos nas fases anteriores), para posterior aprovação e redação final.

Essa gradativa conquista de legitimidade de um Congresso que não era exclusivo, que contava com uma parte dos senadores que sequer haviam sido eleitos para a função constituinte e que sofria constante interferência do Poder Executivo parece perturbar as convicções elitistas mais enraizadas de alguns setores do pensamento jurídico brasileiro. A partir de um processo desorganizado, descentralizado e em alguns mo-

mentos efetivamente caótico, aquele Congresso investido em Assembleia Constituinte acabou por produzir um texto consistente, moderno e – principalmente – aberto ao futuro. Não seria demasiado recordar que, em sociedades complexas como a contemporânea, a função dos “sábios” é a de observar, de forma articulada e coerente, os limites e possibilidades que a própria sociedade estabelece. Por mais indesejável que isso possa parecer, o povo é o detentor final da soberania (ainda que de forma simbólica, representativa, fragmentária, discursiva), o que remete à análise da terceira postura em relação à Constituição.

Episódios de cinismo constitucional

Num admirável exercício argumentativo, o substitutivo aprovado pela CCJ aborda o problema do núcleo imodificável da Constituição (ou, como se costuma designar, as “cláusulas pétreas”). Em várias passagens do texto, o relator preocupa-se em deixar claro que as disposições intangíveis da Constituição não serão atingidas pela revisão constitucional.

E, numa determinada parte do substitutivo, a questão até então evitada

acaba por ser enunciada: a revisão constitucional não seria, ela mesma, inconstitucional, na medida em que modifica procedimentos estabelecidos, com nitidez e detalhamento, pelo poder constituinte originário?

A resposta é engenhosa: para o relator, o que torna lícito, válido e legítimo o processo de revisão constitucional é o exercício do poder pelo povo, tal como permitido pelo art. 1º da Constituição. Segundo o texto apro-

vado, a realização do referendo popular em 2007 teria a propriedade de equilibrar as duas formas de democracia contempladas na Carta de 1988: a tradicional, propiciada pelos representantes eleitos periodicamente e a direta, exercida pelo próprio povo, por meio de referendo, plebiscito ou iniciativa na apresentação de projetos de lei.

Trata-se de um argumento bastante discutível. Ele inaugura um certo poder

constituinte permanente, pois deixa constantemente em aberto a possibilidade de modificação da Constituição – mesmo onde ela não seria modificável –, desde que a alteração receba aprovação popular. Com isso, toda a idéia de rigidez (ou formalidade) constitucional perde inteiramente o sentido. Torna-se viável a transformação da dinâmica constitucional – como todo seu jogo complexo de interpretação de princípios e normas, aquisição

de direitos, inclusões, lutas por reconhecimento e movimentos sociais – num mero procedimento plebiscitário, que não rompe inteiramente com a ordem vigente mas permite, por meio de “revisões”, sua constante re-elaboração. Não há mais momento constitucional. Todo momento da política é, potencialmente, um momento constitucional, o que conduz a um resultado: a dissipação da Constituição como forma.

CONCLUSÃO

Artifício para “salvar” a Constituição

A Proposta de Emenda Constitucional 157/03, tal como aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, é *inconstitucional, não-democrática e historicamente infeliz*.

A PEC é inconstitucional na medida em que inverte, com engenho e grande poder de dissimulação, uma diferença que é fundamental para a própria idéia de Constituição: a distinção entre poder constituinte originário e derivado. O constituinte derivado, como todos sabem, tem um mandato estabelecido, em limites bastante precisos, pelo constituinte originário. A PEC é paradoxal: ela postula um artifício inconstitucional para “salvar” a Constituição. Ela joga a Constituição contra a Constituição.

A PEC é não-democrática porque parte do pressuposto de que existem “excessos” na Constituição de 1988, que devem ser “sanados” por um procedimento de revisão. O problema é que essa revisão é inteiramente desprovida de legitimidade, por completa falta de discussão

pública e pertinência em relação ao momento político e social vivido no País. Não há um momento constitucional em curso. As razões que impeliram o Constituinte de 1987-1988 a romper com a ordem então estabelecida – redemocratização do Brasil, fim do regime opressivo, abertura da participação política a setores até então excluídos, necessidade de redefinir a identidade constitucional – continuam válidas. Uma Constituição é um processo, e não um projeto acabado.

A PEC é historicamente infeliz pela simples razão de que vários dos defeitos da Constituição usualmente apontados pelos críticos já foram objeto de correção em virtude de dezessete anos de prática política, jurídica e social. Várias emendas foram aprovadas, novas leis foram promulgadas a partir de determinações constitucionais e movimentos sociais puderam organizar-se com apoio na pauta de direitos esboçada na Constituição. O problema, portanto, não está no texto da Carta – que se coloca regu-

larmente à correção. O verdadeiro alvo da PEC 157/03 é a cultura constitucional que se procura instalar no Brasil. Ela pressupõe abertura para o futuro, construção de uma comunidade política consciente e reflexiva e disposição para o aprendizado com a experiência histórica. É isso que está em jogo. E é a Constituição que cabe defender num momento como o presente, pois, como enunciado pelo poeta:

O recado que trazem é de amigo

Mas debaixo o veneno vem coberto,

Que os pensamentos eram de inimigos,

Segundo foi o engano descoberto.

(Camões, Os Lusíadas, Canto I, 105)