



A Constituição em debate

Ânia Chala e Ademar Vargas de Freitas

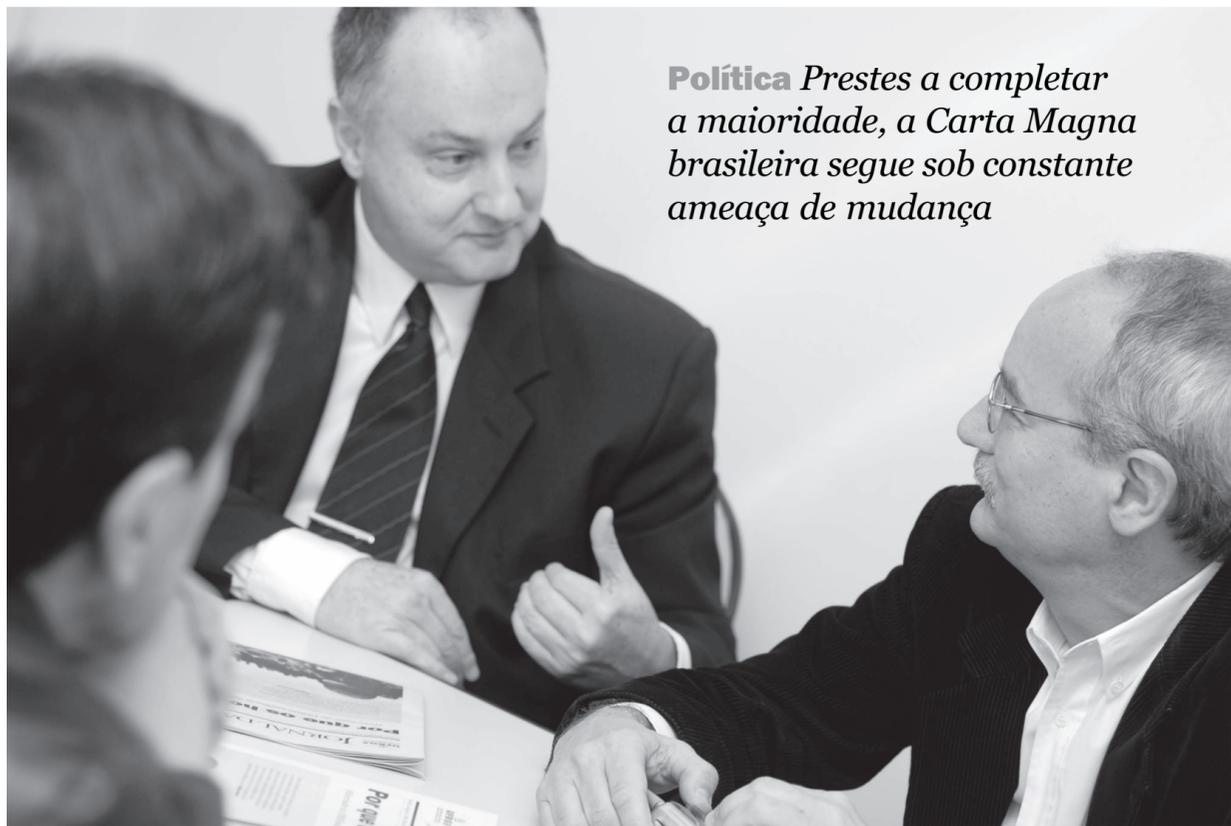
Neste mês, a Constituição Brasileira de 1988 completa 18 anos de vigência. Marcada por inúmeras emendas e propostas de reformulação, a Carta Magna do país reflete os anseios de democratização de uma época. Para analisar a trajetória de nossa Constituição, suas conseqüências e eventuais falhas ou excessos, o Jornal da Universidade promoveu uma mesa-redonda com a participação de André Marengo, professor de ciência política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS; Cláudio Barros Silva, sub-procurador-geral de justiça para assuntos administrativos do Ministério Público Estadual; e Eduardo Carrion, professor de direito constitucional da Faculdade de Direito da UFRGS.

JU – O que representou, na época, a nova Constituição?

Cláudio Barros Silva – Somos de uma geração que vivenciou o fechamento do regime e passou pelo ambiente universitário sem ter tido a oportunidade de fazer qualquer manifestação política. Quando o povo brasileiro saiu às ruas, na década de 80, experimentamos a abertura democrática e a liberdade de expressão. Na época, queríamos que a realidade vivida pelos nossos filhos fosse diferente daquela que tivemos. A Constituição de 1988 reflete aquele momento histórico e, porque procurou garantir em seu texto tudo aquilo que não tínhamos antes, ficou extremamente detalhista. O que lamento é o que veio depois. Temos uma Constituição que avançou muito com relação a todas as normas constitucionais existentes até então, mas, hoje, ficamos devendo pelo ambiente político.

Eduardo Carrion – A Constituição de 1988 expressou o processo de democratização da sociedade brasileira. Ela também se transformou numa possibilidade de modernização da sociedade e de aprofundamento da experiência democrática, porque abriu uma perspectiva de futuro, alargando os horizontes do possível. Mas o processo constituinte não se limitou simplesmente à redação da Constituição. Há um segundo momento, que é o da sua efetivação, para o qual o Cláudio chamou a atenção. Existe a necessidade da regulamentação de inúmeros dispositivos constitucionais e sua implementação através de políticas públicas e de medidas legislativas. Apesar disso, é uma Constituição que ainda preserva muito do seu propósito originário, que é o referencial social-democrata, solidarista, de democracia social. Nesse sentido, ela deve ser preservada, antes de ser atacada.

André Marengo – Nossa Constituição é um grande marco da democracia no Brasil. Concordo com o professor Carrion quando diz que o nosso esforço deve ser o de preservá-la, até porque democracias se fazem com a manutenção das regras e acredito que as regras fixadas pela Constituição de 1988 são, no geral, muito positivas. Até a eleição do primeiro governo civil pós-ditadura vivemos um curto período democrático. Se considerarmos como divisor de águas uma combinação de pluralismo político com direitos civis e políticos, houve um pequeno experimento democrático de 1945 a 1964 e, depois, nos anos 80, no início de uma nova etapa de democracia. Constituições, sobretudo, estabelecem as regras do jogo pelas quais os atores, as forças políticas e sociais vão competir, estabelecendo formas para que seus interesses sejam ou não incorporados pelas instituições. O modelo institucional adotado pela Constituição de 1988 preservou aquilo que tem sido chamado de presidencialismo de coalizão. Esse formato, que regula a interação entre as for-



Política Prestes a completar a maioria, a Carta Magna brasileira segue sob constante ameaça de mudança

FOTOS: FLAVIO DURRA

ças políticas e que já estava presente na Constituição de 1946, foi mantido e me parece muito positivo. Não é à toa que muitos países da América Latina, após a sua redemocratização, tenham avançado nesta direção.

JU – Por que o interesse numa miniconstituinte ou numa constituinte exclusiva se existe previsão de emendas?

Carrion – Recordo que na época da promulgação, o então deputado federal Tarso Genro escreveu um artigo que expressava esse sentimento generalizado de que a Constituição era conservadora e de que aquela era uma assembléia constituinte fraudada. Escrevi então um artigo para o extinto jornal *Diário do Sul* em que afirmei que, embora a Constituição não significasse o rompimento da nossa tradição constitucional, ela era inovadora, avançava muito e tinha virtualidades modernizantes. O que permitiu a sua regulamentação e a sua implementação num segundo momento do processo constituinte. Passados 18 anos, tenta-se adaptá-la às políticas governamentais de marca predominantemente neoliberal. Começou com as reformas econômicas, prosseguiu com a reforma administrativa e a reforma previdenciária, com alguns sinais marcantes, como a tentativa de desmonte do serviço público e a perspectiva de um estado mínimo, com políticas governamentais neoliberais. A proposta de uma constituinte tem o objetivo de aprofundar esse processo.

Barros Silva – Temos uma norma constitucional que em 18 anos teve cerca de 50 emendas, algumas evidentemente necessárias, mas a maioria refletindo interesses de um grande ideário político econômico que foi rechaçado e, mais tarde, acolhido pela esquerda. O mesmo discurso da metade da década de 90, que levou a uma tentativa de uma reforma da Constituição através da base de apoio do governo de Fernando Henrique Cardoso, passou a ser, também, sustentado por Lula e seus aliados. Tivemos todo um processo político de tentativa de mitigação da norma constitucional. Precisamos compreender que a Constituição é a regra superior e que todos os governos têm que se adaptar a ela e não o inverso. Cinco anos após

a promulgação, tivemos a oportunidade de acertar os equívocos na revisão constitucional. Lamentavelmente, naquele processo, apenas sete emendas foram elaboradas com o quórum mínimo unicameral de 50% mais um dos votos. Depois, a cada governo, tivemos o que chamo de *kits* de reformas constitucionais. Assim, ao invés de se colocar em prática uma política de governo, quem ganhar a eleição trará uma série de propostas de reforma constitucional e vai passar quatro anos discutindo isso.

JU – Pelo que o senhor afirma, essa situação é uma bomba de efeito retardado, porque mais adiante as coisas começarão a se complicar, em especial, no caso da questão previdenciária.

Barros Silva – Isso é um problema real. Por isso, penso que precisamos aperfeiçoar o processo político. Por exemplo, um grande equívoco nesses 18 anos foi a possibilidade de reeleição. O processo de reeleição é extremamente equivocado, porque há todo um primeiro mandato preparando um segundo. As regras não são igualitárias. Quem é presidente será reeleito presidente. Quem é governador, será reeleito governador, em todos os estados, com raríssimas exceções. Isso não é um processo democrático. A regra é permitir que haja alternância, porque a mudança de administração significa a mudança de poder. Não teríamos todo esse processo de corrupção explícita se não tivéssemos a eternização dessas questões. Ao invés disso, pegamos uma Constituição que não permitia a reeleição e a modificamos, num processo que todos denunciamos como fraudulento.

Marengo – O presidente Lula foi extremamente infeliz ao propor uma assembléia constituinte, porque elas são fenômenos excepcionais na história de um país, num momento de ruptura ou de reorganização democrática. Não é alguma coisa que se faça rotineiramente. Em segundo lugar, e os dois colegas já mencionaram, existe a discussão que está por trás de uma assembléia constituinte ou do congresso ordinário: o problema do quórum. Qual o quórum necessário para mudança do texto constitucional? Uma questão importante é que o quórum para a mudança constitucional precisa ser elevado, porque uma Constituição é a regra do jogo. E é crucial para a estabilidade democrática que como tal ela seja perene e tenha uma vida longa, servindo de parâmetro para todas as for-

ças. A regra do jogo constitucional não pode ser objeto de mudança para corresponder às preferências de maiorias ocasionais. Por isso, o quórum deve ser qualificado, de três quintos como no Brasil, ou de três quartos como em vários países. Que não seja a maioria que se forma a cada quatro anos, que resolva fazer a Constituição ao seu gosto. Isso seria muito arriscado, inclusive porque essa maioria pode eventualmente mudar as regras de forma a eternizar-se no poder. Para uma democracia é indispensável que a mudança das regras do jogo constitucional seja muito difícil ou que, pelo menos, exija tal grau de concordância que extrapole a dimensão de uma maioria de ocasião.

JU – Até agora foram feitas cerca de 50 emendas constitucionais. Qual o motivo de tantas emendas? Elas são realmente necessárias?



ANDRÉ MARENGO
 “Quanto maior o tempo de vida média dos partidos, mais eles são fortes, mais o seu eleitorado é partidário, porque aí pesa o tempo”

”

Barros Silva – Nenhuma dessas reformas se concretiza se não houver o interesse do Executivo. Essas 50 emendas certamente foram de interesse do Executivo. Se formos olhá-las, veremos que algumas trouxeram avanços com relação à reforma do Estado. Com todas as críticas que se possa fazer, o controle é chave. Por exemplo, agora no episódio no estado de Rondônia. Um presidente do Tribunal preso, a primeira coisa que ele deveria fazer seria afastar-se do cargo, mas não. Já que isso não foi feito, teve que haver uma ordem de Brasília determinando o seu afastamento. Porém, a maioria das emendas veio, na verdade, para mitigar direitos da sociedade. Elas não são regras de aperfeiçoamento. Em nosso país, temos uma diversidade partidária que é chave, e o professor Marengo falou muito bem a respeito disso. No entanto, precisamos permitir que haja mudança democrática dentro das administrações públicas. Pela hipertrofia do Executivo, tivemos um Legislativo amorfo nesses anos, principalmente, nos últimos. Servil e adesista, ou seja, eu sou eleito e migro logo adiante para ter vantagens no meu mandato.

Carrion – Nenhuma constituição é uma obra definitiva ou imutável. Elas são suscetíveis de aperfeiçoamento e, por isso mesmo, prevêm o processo da sua própria reforma. Mas temos que fazer o equilíbrio entre continuidade e mudança. A exigência formal, que atualmente é de três quintos da maioria em cada uma das casas do Congresso Nacional, foi aviltada pelas práticas espúrias da política cotidiana. Mensaleiros, sanguessugas, gafanhotos e tantas outras práticas informais da política conspiram contra a formalidade constitucional e transformam em letra morta a exigência do quórum de três quintos da maioria. A reforma política depende, sobretudo, de práticas políticas e parlamentares. Por exemplo, para regenerar minimamente a vida política, já que sabemos que há sanguessugas em todos os partidos, basta simplesmente retirar da vida política os denunciados. Mas há uma grande convivência na classe política. Concordo plenamente com o Cláudio em que o instituto da reeleição foi um desastre para a nossa experiência política. É um atraso, levando em conta as circunstâncias do regime presidencial, já caracterizado pela hipertrofia do Executivo. Outro risco em se implementar uma reforma constitucional está na introdução do voto distrital, que, na minha opinião, seria calamitoso. Falta seriedade na classe política, que pouco se renova. Alguns cientistas políticos vêem percentuais de renovação na Câmara dos Deputados, mas isso é balela. O que tem que se ver é a circulação das elites políticas. Há uma renovação da Câmara dos Deputados entre 35% e 40% em cada legislatura. Mas acontece o seguinte: é o prefeito, é o secretário de estado, o deputado estadual. Não há oxigenação nos partidos políticos, com o surgimento de novas lideranças autênticas, representativas e isso alimenta a corrupção e o continuísmo. No Brasil, a política é, pelas suas condições, estruturalmente corrupta. A começar já pelo estilo de campanha eleitoral, a continuar pela tradição histórica, em que não há consciência nem cultura republicana capaz de distinguir o público do privado. Não há ética republicana – e não estou falando em ética no sentido do moralismo. Temos um Estado com marcas feudais, no sentido simbólico, que levam a essa mistura entre o privado e o público.

JU – Qual é a raiz destes problemas todos? Se temos um sistema político estruturalmente corrupto, a culpa é de quem?

Carrion – Há um problema de formação do sistema político e de falta de referenciais éticos num sentido amplo. Para começar a entender isso, teríamos que voltar à leitura de “Os donos do poder”, de Raimundo Faoro para compreender alguma coisa dessa realidade de hoje. O que ele escreveu nos anos 50, retomando a história brasileira a partir da história portuguesa do século XIV, explica muito da realidade atual.

Marengo – Eu diria que o culpado por isso é o relógio. Concordo com o que foi dito sobre todos os problemas de cultura política, de ética, da distância entre as leis e os costumes. O formato institucional é democrático e adequado, mas, nos interstícios da lei e das re-



gras, a coisa funciona de uma outra forma. O que se pode fazer para mudar? Não sei se o que vou dizer é alentador, e talvez possa parecer demasiado conformista, mas eu diria que é o relógio, é o tempo. Pensemos o seguinte: qual é a idade da democracia no Brasil? De forma generosa podemos dizer que estamos chegando a 20 anos de democracia. Quanto maior o tempo de vida média dos partidos, mais eles são fortes, mais o seu eleitorado é partidário, porque aí pesa o tempo. O eleitor vota, percebe o erro, muda o voto. Começa votando num candidato e vai associá-lo, com o tempo, às qualidades e defeitos do seu partido. Isso desde que o candidato não fique mudando de partido, porque aí não há eleitor que consiga fazer essa conexão. Acredito muito mais no processo de repetição eleitoral do que em mudanças de legislação.

Carrion – É verdade que a sedimentação de comportamentos e atitudes talvez contribua mais para a institucionalidade da democracia do que normas jurídicas. Agora, a lei pode ser um instrumento favorável também. O Marengo, quando faz com muita pertinência essa observação, não está excluindo a eventualidade de alterações legislativas. Mas podemos fazer pequenas coisas que dependem de medidas pontuais regimentais. Por exemplo: a proibição de emendas parlamentares individuais ao orçamento. E mesmo com relação às emendas coletivas, que muitas vezes são um guarda-chuva para emendas individuais. Além disso, há o problema dos cargos em comissão. Embora tenham sido reduzidos drasticamente, sobretudo no Executivo, em que o excesso é maior, há mais de 100 mil cargos em comissão no país. O que é um absurdo, pois não estimula a função pública, nem a carreira do funcionalismo.

Barros Silva – Por isso concordo que o tempo é um fator decisivo para a experiência democrática. Não tenho dúvida que daqui a 15 anos estaremos melhor do que hoje, democraticamente. Daqui a 30 ou 40 anos, melhor ainda, desde que consigamos preservar as regras da Constituição. A Constituição de 1988 trouxe uma série de normas determinando, por exemplo, a regulamentação. Acho que não foi feita nem a metade das disposições constitucionais que carecem de regulamentação. Por vezes, estamos trabalhando na modificação de regras que não regulamentamos, trocando as regras sem sequer experimentá-las.

Carrion – Uma coisa é absolutamente certa em termos de institucionalidade democrática: podemos reforçar e até inovar legislativamente. Os instrumentos de fiscalização, o Ministério Público, a Polícia Federal, a Controladoria-geral da União, os Tribunais de Contas, são o caminho para a reiteração de práticas republicanas. Nós temos instrumentos efetivos de fiscalização.

Barros Silva – Nesses 18 anos essas instituições tiveram um enorme aumento de demanda, embora muitas vezes o Estado procure restringir seu crescimento e fortalecimento, que são fundamentais para a democracia. O Ministério Público incomodou muito as elites políticas e é alvo permanente destas possíveis reformas. Nosso grande avanço foi na efetivação de direitos de cidadania como saúde, meio ambiente, educação pública... E em todas estas questões o Ministério Público tem tido emba-



CLÁUDIO BARROS DA SILVA
“A Constituição é a regra superior e todos os governos têm que se adaptar a ela e não o inverso”



tes diretos com o poder Executivo, que não cumpre as regras constitucionais. O ideal seria que ele se ocupasse apenas das questões criminais e que os cidadãos soubessem buscar seus direitos. Um dado curioso: 98% das ações envolvendo questões de meio ambiente são movidas pelo Ministério Público embora tenhamos tantos outros órgãos nesta área.

JU – E a que o senhor credita essa falta de iniciativa?

Barros Silva – Isso acontece por conta daquilo que o professor disse de forma muito coerente: o amadurecimento da consciência democrática. Espero que, daqui a alguns anos, tenhamos a figura do *ombudsman*, que possa defender o povo, de maneira que o Ministério Público não precise assumir esse papel. Talvez daqui a 50 anos entidades como a Agapan e o Greenpeace entrem com ações para defender os interesses da coletividade e não transfiram isso ao Ministério Público.

Marengo – De qualquer forma, fica evidente a importância dos mecanismos de controle. Para mim, o problema reside no Legislativo, um órgão voltado ao controle, que tem tido uma atuação espasmódica, ou seja, quando a coisa explode, ele vai lá e apaga o incêndio. Um dos problemas do Legislativo é que ele tem um funcionamento centralizado, baseado no plenário, e as comissões permanentes são muito pouco efetivas porque o regimento lhes dá pouco poder e poucas atribuições. Isso ocorre porque há uma enorme rotação que vem dos governos militares, que incentivavam a rotatividade dentro das comissões para torná-las menos especializadas.

Carrion – Os episódios recentes de corrupção, em grande parte vieram à tona por circunstâncias aleatórias, por conflitos políticos internos na maioria governista, o que revela uma certa insuficiência das instituições de fiscalização. Acho que precisamos aprofundar a institucionalidade dos mecanismos de fiscalização. Por outro lado, não podemos nos sentir acomodados, simplesmente esperando que as boas práticas se sedimentem. Não há como tolerar mais 50 anos de sanguessugas e mensaleiros. Algumas medidas pontuais são necessárias e aí certas iniciativas políticas se justificam. Mas é preciso muita prudência e sensatez, porque há riscos de retrocedermos.



EDUARDO CARRION
“Para regenerar a vida política, já que há sanguessugas em todos os partidos, basta retirar da vida política os denunciados”



Cronologia das constituições brasileiras

1824 – Dom Pedro I dissolve a Assembleia Constituinte e outorga a primeira constituição brasileira, cuja marca principal foi a existência de quatro poderes – legislativo, judiciário, executivo e moderador – os dois últimos exercidos pelo imperador. As províncias não tinham autonomia, os governadores eram nomeados pelo imperador e era necessário comprovar renda para ter direito a voto.

1891 – Primeira constituição republicana, com clara inspiração no modelo norte-americano. As instituições do período monárquico são abolidas. O Congresso Nacional (formado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados) exerce o Poder Legislativo. O sistema de governo torna-se presidencialista. O texto previu autonomia para os estados, que passaram a formar uma federação, e a Igreja Católica deixa de ser a religião oficial do país, sendo separada do Estado.

1934 – Pressionado pela revolução constitucionalista de São Paulo, Getúlio Vargas convoca uma Assembleia Constituinte. A nova carta constitucional cria o voto feminino e prevê dois tipos de deputados: os eleitos pelo povo e os classistas, eleitos por suas categorias. O poder permanece com o presidente da República, mas acentua-se a influência militar. Esta constituição não conseguiu resolver a crise econômica provocada por fatores externos (o crack da bolsa de Nova York), e, por isso o país acaba enfrentando uma crise política.

1937 – Quarta constituição da história brasileira, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, no mesmo dia em que era implantada no país a ditadura do Estado Novo. Foi também denominada de “Constituição Polaca”, pela inspiração na carta constitucional da Polônia. Com esta nova constituição, há substancial supressão das liberdades públicas, o princípio federativo sofre uma quebra e o poder fica centralizado na figura do presidente da República.

1946 – Constituição redemocratizadora. É a retomada das idéias de 1934, dos direitos sociais e liberdades públicas. A partir do golpe de 31 de março de 1964, a constituição sofreu a suspensão de muitos artigos através de atos institucionais. O primeiro ocorreu em 9 de abril de 1964, atribuindo ao Executivo a prerrogativa da cassação de mandatos e direitos políticos. O ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu os partidos políticos e estabeleceu eleições indiretas para a presidência da República.

1967 – Constituição do regime militar. Segundo historiadores, esta constituição vem normalizar a vida política e concentrar o poder no Executivo nacional. Foram tantos os atos institucionais e complementares que alteraram dispositivos constitucionais, que o governo promove a emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, elaborando uma reforma substancial da Constituição. Essa emenda, também conhecida como a super-emenda, aprofunda o perfil autoritário do regime e altera mais de 100 artigos.

1985 – Queda do regime militar. O Congresso aprova o “Emendão” – emenda constitucional que estende o voto aos analfabetos, legaliza os partidos comunistas e promove eleições diretas para prefeitos das capitais e para o presidente da República.

1988 – Ulysses Guimarães convoca a Assembleia Constituinte que promulga a chamada Constituição Cidadã, em 1988. A nova carta surge como reação ao período do regime militar e se preocupa com a garantia dos direitos humanos e sociais. (Jacira Cabral da Silveira)