

MUDANÇA DA CONSTITUIÇÃO

Eduardo K. M. Carrion

Nossa Constituição previu, no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um processo de revisão constitucional a efetivar-se após cinco anos contados da promulgação da Constituição, a partir de 5 de outubro de 1993, portanto. Uma análise superficial poderia concluir que o dispositivo em questão guarda semelhança com o artigo 286 da Constituição portuguesa de 1976 (atual artigo 284) ou mesmo com o Título VII da Constituição Francesa de 1791, ou ainda com os artigos 174-177 da Constituição brasileira de 1824. Todavia, enquanto que nessas últimas hipóteses tratava-se de dispositivos que visavam a dificultar a reforma da Constituição, proibindo-a antes de decorrido determinado prazo de vigência, no primeiro caso tratou-se de mecanismo para facilitar ainda mais a alteração da Constituição. Em outros termos, a Constituição de 1988 estabeleceu dois procedimentos de reforma constitucional: um ordinário e permanente, o do artigo 60 do "corpus" constitucional, denominado emenda à Constituição, com "quorum" de aprovação de três quintos dos membros de cada uma das casas do Congresso Nacional; outro extraordinário e transitório, o do artigo 3º do ADCT, chamado revisão constitucional, com "quorum" facilitado de aprovação, ou seja, maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral (aqui, sem diferenciar-se Câmara dos Deputados e Senado Federal).

O artigo 3º do ADCT foi objeto de um amplo debate jurídico. Poderiam o início da revisão ou sua conclusão ser transferidos para a próxima legislatura ou, ao contrário, a determinação do poder constituinte originário era no sentido de a revisão concluir-se até o término da atual legislatura, impondo-se inclusive a qualquer tentativa de alteração nesse sentido, mesmo por parte do poder constituinte derivado, exercido pelo Congresso Nacional nos termos do artigo 60 do "corpus"? Prevaleceriam, com relação à revisão constitucional, os limites quanto

ao objeto explícitos, as denominadas "cláusulas pétreas", do parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição? E mesmo os limites quanto ao objeto implícitos, sujeitos a construção doutrinária e jurisprudencial? Mais ainda: o artigo 3º do ADCT não se esgotaria no artigo 2º do mesmo ADCT, inviabilizado-se a revisão constitucional se a decisão plebiscitária fosse favorável, como ocorreu, à manutenção da república e à preservação do presidencialismo? Ou, quando muito, seria autorizada apenas, em face do resultado plebiscitário, para aperfeiçoar a forma (república) e o sistema (presidencialismo) de governo?

Finalmente, a montanha pariu um rato. O processo de revisão constitucional serviu antes de tudo para a aprovação do Fundo Social de Emergência, de interesse do Executivo.

O que se pretendia originariamente com esse processo de revisão constitucional? Colocar inúmeras conquistas democráticas da Constituição de 1988, obtidas num momento de ampla participação da sociedade brasileira, à mercê de um "quorum" de maioria absoluta, alterações importantes da Constituição podendo assim depender de escassas e discutíveis majorias, numa conjuntura de dificuldades econômicas e de desmobilização social.

A ninguém é dado desconhecer que a Constituição, como toda norma jurídica, deve continuamente adaptar-se, seja através de interpretação, seja através de modificação, às novas circunstâncias e necessidades impostas pelo decurso do tempo e pela evolução da sociedade. Aliás, as próprias Constituições costumam prever mecanismos de sua alteração.

Entretanto, a Constituição, como parâmetro básico de toda ordem jurídica, deve alcançar um mínimo de estabilidade e segurança jurídicas. Precipitar uma reforma da Constituição pode ser um fator de instabilidade institucional, atingindo ainda mais a supremacia constitucional almejada. Na realidade, os problemas maiores com relação à nova Constituição parecem ser, por um lado, sua falta de aplicação ou sua precária aplicação, por outro, sua má aplicação, antes de sua eventual reforma. Não só a ausência de regulamentação de inúmeros dispositivos, mas igualmente o atentado ao espírito se não à letra do texto fundamental.

A pretexto de uma pretensa crise de governabilidade gerada pela nova Constituição, propõe-se — propõe-se ainda — sua ampla e profunda alteração. Se crise de governabilidade eventualmente existe, trata-se antes de uma crise de in-

suficiência de democracia: institucionalização ainda precária e limitada do jogo democrático, comprometida em grande parte pela herança do passado. Neste contexto, cabe antes de tudo dar efetividade à Constituição de 1988, sobretudo a suas "virtualidades modernizantes", ao invés de atingi-la fundamentalmente. De forma a gerar na sociedade um verdadeiro "sentimento constitucional" (Karl Loewenstein) ou uma efetiva "vontade de Constituição" (Konrad Hesse), necessários à estabilidade das instituições e do sistema político.

Grande parte das propostas de alteração surgidas durante o processo de revisão constitucional procurava atingir o "núcleo jurídico-político fundamental" da Constituição de 1988, isto é seus parâmetros e princípios básicos, tratando-se na realidade de propostas de uma nova Constituição sob a aparência de reforma já existente. Nova Constituição só admissível com novo apelo ao poder constituinte originário, com nova convocação de uma Constituinte. O resultado mais imediato poderia ser o de uma regressão histórica. Mais ainda, ao invés de conformar as políticas públicas à Constituição, inspirada nos propósitos da democracia social e da democracia participativa, procura-se, na ótica conservadora, adaptar a Constituição ao projeto neo-liberal de alto custo social para as classes trabalhadoras.

Nunca se pretendeu contestar a *legitimidade jurídica* da atual legislação em efetivar a revisão, embora esta, face à decisão plebiscitária, tenha deixado de ser uma necessidade para transformar-se em mera possibilidade. Tratou-se, isto sim, de interrogar-se sobre a *legitimidade política* de uma legislação em final de exercício e, em grande parte, sob suspeita, bem como de questionar-se a *conveniência e a oportunidade políticas* da revisão.

Na tentativa de forçar-se a revisão tumultuou-se ainda mais nossa vida política, ao mesmo tempo em que se revelaram ainda melhor as mazelas da atual legislação, em grande parte sem maior sintonia com a sociedade.

A prudência e a sensatez estão a revelar, sobretudo em sede de alteração da Constituição, a necessidade de um largo consenso, melhor viabilizado através do procedimento das emendas à Constituição, previsto no artigo 60 do "corpus" constitucional e passível de efetivação desde sua promulgação, com a exigência de um "quorum" de três quintos. Se há pontos que mereçam aperfeiçoamento em benefício do país e não de grupos, inclusive na perspectiva da alegada "governabilidade", não será difícil persuadir neste sentido a maior parte se não todas as forças políticas. É o momento de deixarmos de lado a razão cínica e acreditarmos na razão sábia.

Frustradas a revisão e as tentativas de prorrogá-la para a próxima legislação, articula-se a idéia de convocação de uma nova Constituinte, exclusiva desta feita, isto é titular apenas do poder constituinte originário e não também e conjuntamente do poder legislativo ordinário. Chamam-na alguns de Constituinte revisional, provável eufemismo para a proposta de uma profunda alteração da Constituição em vigor.

No exame desta possibilidade, convém ressaltar alguns elementos que não podem ser desconsiderados no debate.

Justifica-se um novo processo de elaboração constitucional, com apelo ao poder constituinte originário, sempre que ocorrem mudanças institucionais importantes. Trata-se das assim chamadas *hipóteses de exercício* do poder constituinte originário, fenômenos ou acontecimentos políticos ou sociais, extrajurídicos num certo sentido, se não mesmo contra o direito posto, que tornam necessária uma nova elaboração constitucional. O exemplo clássico, embora não único, é a revolução. Mas caracterizam igualmente uma mudança institucional importante outros fenômenos ou acontecimentos como a formação de um novo Estado, um golpe de Estado, uma simples transição política. Até que ponto enfrentamos hoje uma circunstância semelhante que justifique uma nova elaboração constitucional? Salvo se entendermos tratar-se hoje do processo da segunda transição a exigir um novo estatuto constitucional. Não mais a transição de um sistema autoritário para práticas democráticas, a elaboração da Constituição de 1988 tendo sido um instrumento importante neste sentido, mas a transição de práticas democráticas para um sistema democrático, qualificado pela institucionalização definitiva da regra da disputa democrática, a impor uma nova elaboração constitucional. Neste particular, a tese da Constituinte revisional talvez possa ainda justificar-se, a sugerir uma simples adaptação e dentro de limites previamente definidos.

A convocar-se uma nova Constituinte ou uma constituinte revisional, impõe-se respeitar, na medida do possível, uma exata proporcionalidade na representação dos Estados, até hoje ainda não assegurada. Em outros termos, impõe-se evitar a sobre-representação de alguns Estados e a sub-representação de outros, provocadas pela fixação de um piso mínimo e de um teto máximo no número de representantes por Estado, adulterando a vontade popular e beneficiando as forças políticas e sociais mais atrasadas. Seria ainda o caso de pensar-se na eventualidade e oportunidade das denominadas *listas avulsas* de candidaturas, quebrando o monopólio da representação por parte dos partidos políticos.

Sugere-se ainda a redução do número total de representantes nesta possível Constituinte ou Constituinte revisional, atualmente fixado em 503 com relação à Câmara dos Deputados. A este propósito, nunca é demais alertar que uma redução demasiada nesse número total de representantes poderá ter como consequência a anulação da representação dos pequenos partidos e mesmo de alguns partidos de porte médio, novamente adulterando a vontade popular.

No que se refere finalmente à aprovação das propostas apresentadas, há de se ter em conta a necessidade de um largo consenso só atingível através de um "quorum" qualificado, aos moldes do artigo 60 da atual Constituição. Sob pena de consumir-se, em comparação com o texto hoje vigente, um nítido retrocesso histórico.