

As lições da revisão

MENELICK DE CARVALHO NETTO

Em tempos de retomada da discussão em torno da revisão constitucional, a história política, jurídica e institucional da nossa democracia pode ser um excelente parâmetro para uma avaliação dos riscos e possibilidades que se apresentam ao constitucionalismo no Brasil. A experiência adquirida com o conturbado processo de revisão constitucional desencadeado em 1993 deveria ser levada em conta pelos atores da cena política atual, especialmente em virtude do claro déficit democrático da tentativa de convocação de nova revisão, tal como postulado pelos defensores da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 157/2003.

A legitimidade da Constituição de 1988

O requisito de legitimidade da emergência de um poder constituinte não reside na ordem constituída, mas fora dela, contra ela. As gramáticas de práticas sociais instituintes dos horizontes de sentido em que levantamos pretensões a novos direitos e propostas organizacionais de nosso viver em comum é que fornecem o substrato de legitimidade necessário à emergência do poder constituinte originário, tornando visível a caducidade das instituições vigentes e apontando para a necessidade da ruptura institucional. O desgaste do regime ditatorial e o movimento pelas eleições diretas para Presidente, de início, catalisaram as forças instituintes. A proposta de uma constituinte ganhava sentido no bojo desse movimento que, no entanto, terminou sendo subsumido a um acordo das elites com a candidatura Tancredo Neves / José Sarney no colégio eleitoral.

A legitimidade dessa Constituição não decorreu, é claro, de sua problemática convocatória, a Emenda Constitucional à Carta autoritária de 1969, nem tampouco do processo eleitoral marcado pelo clima de continuísmo decorrente da não-exclusividade da Assembléia Constituinte e da adoção de um plano econômico que nos possibilitou viver no melhor dos mundos até o dia de sua eleição. Corporificada no Congresso Nacional, na configuração dessa Assembléia alcançaram a condição de membros até

mesmo os senadores da ordem autocrática, não eleitos no pleito em que o eleitorado autorizara a realização da Constituinte. No dia da eleição da Constituinte/Congresso Nacional, termina o plano cruzado, que por muito tempo deixou as marcas de seu alto custo econômico.

Na verdade, a grande legitimidade que caracteriza a Constituição de 1988 decorreu de uma via inesperada e, até o momento da eleição da Assembléia Constituinte, bastante implausível. Com a morte do Presidente eleito, Tancredo Neves, e a posse como Presidente do Vice-Presidente eleito, José Sarney, as forças populares mobilizadas pela campanha das "diretas já" voltaram a sua atenção e interesse de maneira decisiva para os trabalhos constituintes, então em fase inicial, pois as etapas de organização ou de definição do processo já haviam sido encerradas. Como resultado dessa renovada atenção, o tradicional processo constituinte pré-ordenado, contra todas as previsões, subitamente não mais pôde ser realizado em razão da enorme mobilização e pressão populares que se seguiram, determinando a queda da denominada comissão de notáveis - a comissão encarregada da elaboração do anteprojeto inicial - e a adoção de uma participativa metodologia de montagem do anteprojeto a partir da coleta de sugestões populares. Canais de participação direta e indireta da sociedade civil organizada terminaram encontrando significativa acolhida no regimento revisto do processo constituinte, o despertar do interesse de todos alimentou e fomentou o aprofundamento dos debates, acompanhados por todo o país todas as noites através da televisão. Foi desse processo, profundamente democrático, que a Constituição hauriu sua legitimidade original, resultando de uma autêntica manifestação de poder constituinte, em razão do processo adotado.

Desse modo é que a nossa própria história constitucional recente revela que o conceito de poder constituinte, a rigor, requer mais do que a simples e bruta tomada do poder ou manipulações palacianas para obter apoio do povo reduzido à mera condição de massa, de órgão estatal primário sujeito à manipulação. O escasso compromisso efetivo das pessoas que



As forças populares mobilizadas pela campanha das "diretas já" voltaram a sua atenção de maneira decisiva para a Constituinte

continuaram a ocupar as antigas posições nos novos órgãos constitucionais com a Constituição, a força de inércia das práticas consolidadas como normais e usuais no regime ditatorial, fizeram com que, na prática, nem o Congresso, nem o Supremo Tribunal Federal assumissem suas funções constitucionais, limitando e controlando o Executivo. As normas constitucionais que asseguravam a ruptura com o regime ditatorial, autocrático, acabaram sendo lidas e aplicadas à luz da continuidade das antigas práticas, viabilizando a hipertrofia

do Executivo e minimizando o papel dos demais poderes que, contra a Constituição, continuou a ser o de meros coadjuvantes.

A redução da Constituição a um simples programa de governo, impedindo a sua interpretação principiológica, levou a uma discussão ininterrupta acerca da necessidade de sua reforma através de propostas de emenda ou da revisão, a tal ponto que perdeu-se a mística de sua intangibilidade. A legitimidade da Constituição enquanto força normativa encontra-se hoje bastante desgastada e juntamente com ela a crença no próprio conceito de Constituição. O mais triste é que essa força ainda existe e tanto é assim que essas novas leituras que subvertem o sentido original do texto não parecem plausíveis para a população em geral e nem mesmo para as autoridades constituídas. São vistas não como a continuidade da Constituição, como ocorre no processo de mutação constitucional, mas

como dissonância, a gerar anomia e a aniquilar o sentimento de Constituição.

A banalização do descumprimento da Constituição e da reforma constitucional, por um lado e, de outro, a necessidade cada vez maior de respeito ao pluralismo social e político decorrente do crescente e vertiginoso processo de complexificação da sociedade, conduziram ao descrédito da força normativa da Constituição a tal ponto que, hoje, o recurso à idéia de poder constituinte originário pode nos parecer absolutamente inútil e deslocado. O nosso problema certamente não é o da carência de normas adequadas, mas sim o de implementação dessas normas. Não há, nas gramáticas de práticas sociais, a criação de um novo substrato da idéia de justiça, pelo contrário, a exigência de democracia e de cidadania continua mais forte do que nunca, tanto assim que é explorada simbolicamente pelo governo.

A Consolidação do Estado Democrático de Direito

Questão quase que absolutamente negligenciada, mas de suma importância, é a da titularidade do poder revisional, que atinge o caput e incisos do art. 60 e envolve a necessidade de ato convocatório. O Congresso Nacional ou qualquer de suas casas, em termos jurídicos, não se confunde com a assembléia revisional, com competência especial e extraordinária para aprovar alterações na Constituição pelo quorum da maioria absoluta de seus membros.

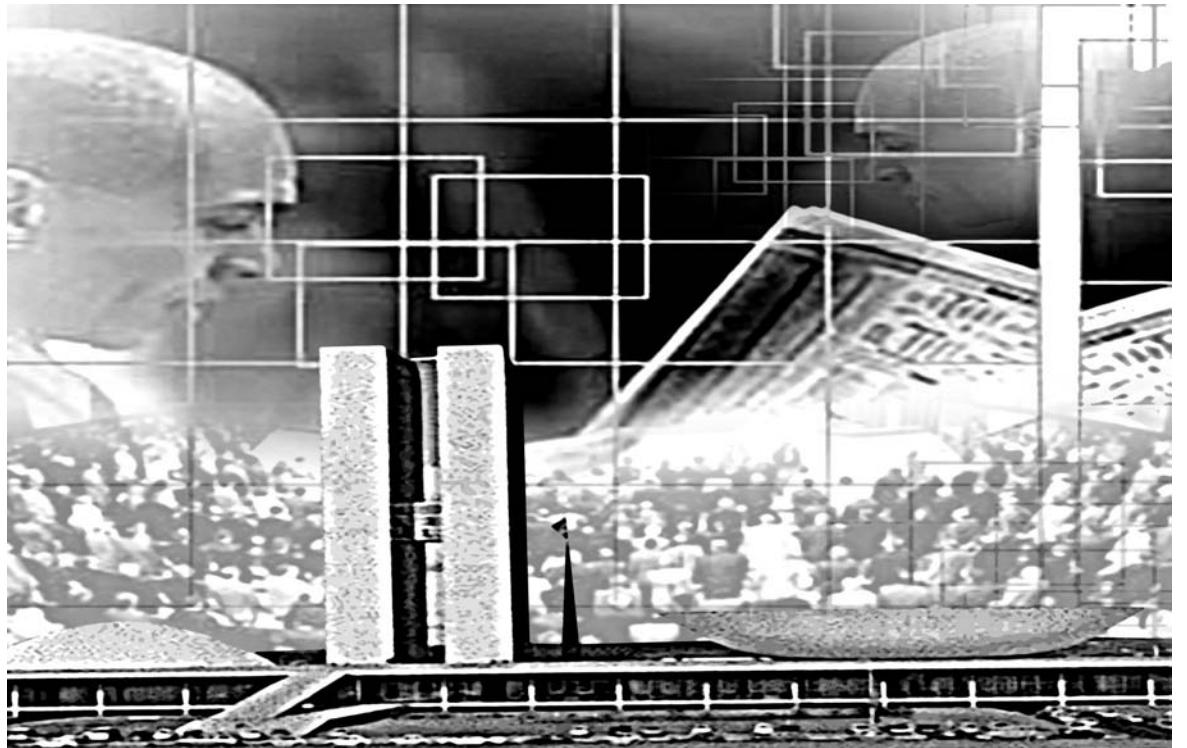
Muito embora, fisicamente, os homens que integrarão a assembléia revisional sejam os mesmos que em algum outro horário e dia continuarão a exercer as funções de Senador ou Deputado, juridicamente, os revisores constitucionais e o órgão como um todo têm competências ou poderes bastante diversos, não se confundindo, enquanto pólos de articulação de diferentes conjuntos de poderes e deveres, as distintas personalidades jurídicas destes órgãos. Não se trata apenas da questão da deliberação promíscua das duas casas do Congresso. É que, em termos revisionais, não há casas do Congresso e, portanto, tampouco Congresso. Bem distinto foi o caso da atribuição de Poder Constituinte Decorrente às Assembléias Legislativas Estaduais dos Estados Federados, órgãos da ordem constitucional anterior, pré-existentes ao comando do art. 11 do ADCT, para elaboração das Constituições Estaduais.

O mesmo pode ser lembrado em relação às Câmaras Municipais e à atribuição a elas de poderes para elaboração das Leis Orgânicas dos Municípios. Em ambos os casos, a atribuição de poderes especiais teve como destinatários órgãos pré-existentes da ordem anterior que subsumiram na data fixada a nova personalidade. Ora, outra é a configuração do caso vertente; trata-se da titularidade do poder constituinte derivado, atribuída a órgão que depende de ato convocatório para se reunir e, só então, poder exercê-las.

Como não há regra específica sobre matéria, temos que recorrer ao Texto Permanente e a nossa própria história constitucional para resolvermos adequadamente a questão do ato convocatório. O caput e os incisos do art. 60 tra-

tam da competência para iniciativa de proposta de emenda à Constituição. A iniciativa, nos ensina Serio Galeotti, nada mais é que o ato que, no Procedimento Legislativo, integra a fase introdutória, indefectível em qualquer procedimento, e que objetiva colocar em movimento o órgão encarregado de desenvolver a função, deflagrando o moto propulsor, o nexu requerente, que faz com que a seqüência dos atos que integram o procedimento se verifique e, assim, vincula-se funcionalmente à produção do ato final que o procedimento objetiva produzir, sem que com ele se confunda. Pois bem, é precisamente a função de instaurar o procedimento de revisão constitucional, colocando em movimento a Assembléia Revisional e induzindo o impulso propulsor e requerente típico da seqüência procedimental que, nesse caso, reside no ato convocatório, o qual patentemente se vincula, de forma funcional, ao ato final, a constituição revista, sem contudo perder sua identidade, constituindo-se assim, no primeiro ato integrante da fase introdutória do procedimento de revisão. Desse modo, conquanto as regras do art. 60 não se apliquem em sua literalidade ao procedimento revisional, enquanto regendo diretamente a apresentação de um projeto de revisão para o exame da assembléia revisional, visto que seu ato introdutório é outro (o ato convocatório e não a iniciativa de um projeto), e que a titularidade para fixar os demais passos procedimentais é também da própria Assembléia Revisional - devendo a mesma observar, nesta tarefa, o limite implícito da fixação de procedimento que tal como o que gerou a Constituição, envolva ampla participação popular direta e no qual se verifique, no mínimo, o mesmo nível de participação e publicidade - essas regras devem encontrar curso para regular o ato inaugural, próprio do procedimento excepcional, no que couber, vez que não excepcionadas por outras específicas.

Portanto, o ato convocatório próprio da Assembléia Revisional, prevista no art. 3º do ADCT, não poderia ser outro senão uma Proposta de Emenda à Constituição, encaminhada por um dos titulares



dessa iniciativa, elencados no art. 60 e aprovada consoante os termos do mesmo artigo. Essa interpretação é a única que se ajusta à natureza de Poder Constituinte Derivado da categoria "revisão constitucional". Leitura que é reforçada pelo fato de a própria Assembléia Nacional Constituinte haver sido convocada, embora equivocadamente é de se

O Congresso Nacional ou qualquer de suas casas, em termos jurídicos, não se confunde com a assembléia revisional

registrar, pela Emenda nº 26 à Carta Autoritária. Se a convocatória da constituinte, por meio de uma emenda constitucional foi, sem dúvida, imprópria, pois ali se configurava uma manifestação de Poder Constituinte Originário, essa pode se revelar agora como a única forma convocatória adequada e própria às especificidades do Poder Constituinte Derivado, congruente com o exercício de uma atividade de reforma que tem como fim precípua a continuidade da própria Constituição, que há de se fazer no interior da ordem constitucional vigente.

Assim, é que o único instrumento convocatório, regulado na própria Constituição, para atos do nível hierárquico

da instauração do procedimento de revisão constitucional é a Proposta de Emenda à Constituição.

Esse o ponto fundamental que torna a revisão havida, um arremedo de revisão, na verdade, uma inconstitucionalidade. Do ponto de vista normativo, a revisão constitucional encontra-se prefigurada, como vimos, como a única oportunidade autorizada de aprimoramento global do texto e de sua efetividade, pressupondo processo amplamente participativo e oferecendo-se como essa oportunidade de se deflagrar um grande processo de reflexão nacional acerca de nossas instituições e de nossa vida em comum enquanto cidadãos. Daí o limite temporal mínimo para a sua realização. Por outro lado, a suposta revisão realizada, desde a convocatória por meio de uma resolução tomada sem o quorum necessário para a sua aprovação, passando pelo processo de deliberação abreviado e restrito em relação à participação até mesmo dos próprios membros do Congresso no exercício da função revisional, para culminar, diante da absoluta falta de quorum para se deliberar sobre qualquer coisa, com a transformação da revisão global do texto prevista na deliberação isolada e pontual de emendas em que se perdeu de vista o todo do texto e, sobretudo, o problema da efetividade do mesmo, a denominada vulgarmente "revisão salaminho" e oficialmente "emendas de revisão", tudo se colocou em contraposição aberta ao sentido consti-

tucional portador e gerador de legitimidade do texto.

Assim, é imperioso que uma virtual proposta de emenda convocatória venha resgatar essa oportunidade única de se enfrentar de forma consistente o problema da dissonância constitucional. É imprescindível que se busque resgatar a legitimidade devida ao procedimento revisional, até mesmo para que ele possa finalmente se verificar, não apenas de fato, mas de fato e de direito, posto, desde o início, como um autêntico processo de construção e afirmação da cidadania.

Daí a idéia de que a Proposta de emenda Convocatória da Revisão Constitucional resulte da iniciativa das Assembléias Legislativas Estaduais envolvendo um amplo debate que deverá se tornar nacional a partir de seu aprofundamento em todas as unidades da federação. A proposta nasceria, assim, já marcada pelo compromisso traduzido em ação de concretização dos direitos fundamentais em seu aspecto de densificação territorial no âmbito da organização política. O processo revisional deverá, conseqüentemente, fortalecer a Constituição no sentido de que ela própria se revele como via da afirmação da cidadania, da civilização, da inclusão e da construção democrática, como, a um só tempo, o resultado e o processo de uma efetiva integração social fundada nos nossos mais altos valores, consciente e racionalmente aceitos com base na ampla participação democrática de todos.