

REFORMA CONSTITUCIONAL

Hélio Bicudo*

1. A primeira questão: temos uma Constituição. Devemos mantê-la ou devemos operar nela mudanças, de sorte a configurá-la segundo o modelo neoliberal, já desacreditado nos países industrializados, de alta tecnologia e que levou o México à maior crise econômica e social de sua história, que está impelindo a Argentina a uma crise de iguais dimensões e que, se não operarmos alterações no trajeto da estabilização monetária, poderá levar-nos ao mesmo beco sem saída: de um Estado deteriorado e cada vez mais subordinado aos países do Hemisfério Norte.

2. Para entendermos o que hoje acontece, quando os meios de comunicação, fazendo a cabeça do povo, impõem a necessidade de que a Constituição outorgada em 1988 seja revista, convém lembrarmos como se deu o processo de elaboração dessa Constituição e por que, promulgada, se levantaram, de imediato, vozes clamando por alterações que nada dizem do interesse popular, mas, sobretudo, do interesse dos grandes grupos econômicos nacionais ou internacionais.

Pois bem, temos, ainda, em nossa memória que, nos últimos momentos da ditadura militar, muitas bandeiras se desfraldavam no sentido de que deveríamos convocar uma Assembléia Nacional Constituinte autônoma e soberana. Não tivemos essa Assembléia livre e soberana, como antes dela não tivemos as eleições diretas para Presidente da República.

Frustraram-se, assim, legítimos interesses populares.

Mas, por que um Congresso Constituinte e não uma Assembléia?

Na minha visão e talvez na de muitas pessoas, isso aconteceu em decorrência de um pacto, talvez não explícito, entre a burguesia brasileira e os militares, para a movimentação do *status quo*. Pensava-se, então, que seria

* Jurista, Deputado Federal, autor do livro **Violência: o Brasil Cruel e Sem Maquiagem**.

mais fácil se conter um Congresso do que uma Assembléia Nacional convocada, apenas, para a tarefa de elaboração constitucional.

Esse Congresso Constituinte, na expectativa das elites, teria sua ação bitolada pelo trabalho da famosa “comissão de notáveis”, que elaborou, sob a presidência de Afonso Arinos, um projeto de Constituição que, na verdade, seria a referência maior para a implantação da nova ordem constitucional. Mas o chamado projeto Afonso Arinos não agradou às forças conservadoras, que resolveram, então, apostar — para acalantar suas pretensões — na fragilidade do Congresso Constituinte. Partiu-se, assim, da estaca zero para armar-se aquilo que depois se corporificou no atual texto constitucional. Entretanto, para surpresa de muitos, as forças mais progressistas, minoritariamente representadas no Congresso, conseguiram avanços importantes na elaboração do texto maior, através de um movimento que surgiu um pouco à revelia, seja da esquerda, seja da direita, e que brotou de forças populares legítimas, consubstanciando-se na apresentação de mais de 150 emendas populares à Constituição, muitas delas figurando hoje no texto constitucional.

Esse movimento permitiu, então, que o novo texto fosse, realmente, uma surpresa.

Em torno desse trabalho, que até certo ponto, como se viu, buscou pautar muitas definições de suas comissões temáticas pela vontade popular e que se constituiu, realmente, numa surpresa para as forças políticas, elaborou-se um texto que, sem dúvida, é o texto da Constituição mais democrática que o Brasil já teve.

Mas esse texto não agradou, sobretudo, à direita, de sorte que, a partir de sua promulgação, se mobilizaram as forças conservadoras no sentido de alterar aquilo que fora imposição popular.

Num primeiro momento, tentou-se, mediante a antecipação do plebiscito sobre forma e sistema de governo, encontrar pretexto para uma extensa reforma constitucional.

Mantidos a forma republicana e o sistema presidencialista, buscou-se, não obstante, a chamada revisão constitucional, com fundamento em interpretação equivocada do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, esgotado com o resultado da consulta plebiscitária.

Sem respaldo popular, a revisão pretendida fracassou. Mas não perderam as esperanças tantos quantos, vencedores das últimas eleições, insistem na implantação do neoliberalismo no Brasil. E urge que isso se faça com a maior urgência, porque os resultados catastróficos que já começam a aparecer naquelas economias que se atrelaram ao modelo imposto pelo FMI poderão

determinar um movimento das forças populares organizadas, que, mais uma vez, poderão fazer abortar a entrega da economia brasileira aos interesses dos países desenvolvidos do Norte. É preciso correr, na maré da estabilização monetária, que já começa a se desestabilizar, para que o prestígio de um governo eleito na euforia da vitória das forças conservadoras, já no primeiro turno das eleições presidenciais, possa impor as reformas que os tambores e as trombetas da mídia anunciam como imprescindíveis para a chamada modernização do Estado brasileiro.

3. Existem, a esse respeito, alguns problemas que, segundo penso, precisamos pontuar nessa questão da reforma constitucional, que não são apenas os problemas político-institucionais, mas que, por igual, são de suma importância. Vejamos. Como entender que todos nós, que nos empenhamos na elaboração de uma Constituição, possamos concluir que ela valeu somente até agora, pouco mais de cinco anos de sua promulgação?

Para mim, fica muito difícil entender que todo o rol dos direitos individuais e sociais, na verdade, o resultado de uma luta e que não foi nem uma luta contemporânea à elaboração constitucional, mas uma luta que tem atrás de si todo um acúmulo de sofrimento imposto à sociedade brasileira, seja agora desconhecido e desconstituído por nós. Como é possível pensar que a questão maior da soberania do País, no trato dos problemas econômicos, possa, como num passe de mágica, ceder o passo à política neoliberal de atrelamento da economia brasileira à economia dos países desenvolvidos do Hemisfério Norte depois de pouco mais de cinco anos?

Hoje estamos diante da realidade de emendas à Constituição que já se encontram, na sua maior parte, promulgadas. E outras virão, dentre elas, as referentes à reforma tributária e fiscal.

4. Vou, neste passo, comentar as propostas já aprovadas, quase todas promulgadas, mas comentá-las tendo em vista o seu aspecto constitucional.

Em breves palavras, o Presidente da República procura alterar dispositivos constitucionais, para flexibilizar — é a palavra de ordem — a ordem econômica estabelecida pela Constituição, permitindo a sua internacionalização.

Mas não estaria, com isso, violando cláusulas pétreas, não devendo serem as suas propostas objeto sequer de deliberação pela Casa de Leis.

É certo que, à primeira vista, não se parecem qualificar como tais no rol das cláusulas expressamente contidas no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal.

Mas bastaria essa interpretação simplista, para concluir-se pela sua admissibilidade constitucional?

A pergunta que me faço é a de serem essas emendas abrigadas pelas cláusulas pétreas. E o fazendo, permito-me abrir discussão que me parece fundamental no exame da admissibilidade constitucional de uma emenda à Carta Política e se atrela à interpretação do disposto em seu artigo 60, § 4º, tendo em vista todo o conjunto do texto constitucional, numa visão, por assim dizer, global, quando ali se fala que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias individuais.

À primeira vista, poderia parecer que as emendas propostas nada têm a ver com direitos e garantias individuais.

Mas é preciso convir que esses direitos não excluem outros, além daqueles constantes nos artigos 5º e seguintes da Constituição Federal, decorrentes do regime e dos princípios adotados pela própria Constituição. Leia-se, a propósito, o disposto em seu artigo 5º, § 2º, que reza: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (...)”.

Ora, os direitos e garantias individuais têm sua essência configurada pela enfática declaração constante no artigo 1º da Constituição, onde se afirma que a República Federativa do Brasil tem como o primeiro de seus fundamentos a sua soberania. É que, sem soberania, não há que se falar em outros fundamentos e mesmo direitos da cidadania.

No plano do Direito Internacional, soberania compreende a capacidade de autodeterminação dos Estados. Nesse sentido, o poder soberano é a fonte de todos os poderes públicos, caracterizando-se pela independência de seu exercício relativamente a qualquer poder externo. Esse princípio se conforta na expressão de que todo o poder emana do povo (artigo 1º, § único), donde se presume que o princípio da soberania popular age como princípio da organização constitucional do Estado.

Com Ihering, a soberania é a “subordinação do poder estatal às leis dele emanadas”. Sendo a vontade do órgão vontade do Estado, este, vinculando os órgãos, a si mesmo se vincula. Trata-se, por certo — escreve Prado Kelly (1966, p.128) —, de uma “unidade”; e o fato de a administração e a jurisprudência se submeterem à lei constitui um processo que se desenvolve contemporaneamente no interior do poder unitário. “Não só no interior, completamos [diz o ilustre publicista] senão também no ‘exterior’, desde que o Estado vive na comunidade do direito internacional”.

Assim, a soberania do Estado traduz-se, no Exterior, pela independência e pela igualdade de direitos e, no interior, pela hegemonia da Constituição.

Essa assertiva é o fecho da teoria do Estado. Se a marca do Estado se imprime, como sintetizou Meyer, na “faculdade de regular por si mesmo, isto é, por suas leis, a própria organização”, tal faculdade se concretiza em “dar-se uma constituição”, ou seja, determinou, por autêntica vontade, os órgãos do poder, a extensão e as condições de seu exercício. A prevalência desse estatuto, material ou formal, é requisito insuprível do sistema. Sê-lo-ão também os pressupostos dele quanto à organização dos poderes e à declaração dos direitos? Certo que sim, para os Estados democráticos. Wilson punha ênfase neste enunciado: “Governo constitucional é aquele cujos poderes foram adaptados aos interesses do povo — à manutenção da liberdade individual (KELLY, 1966, p.130).

O Professor Giuseppe Chiarelli, da Universidade de Roma, escreve que o princípio *quod omnis tangit ab omnibus adprobetur* (o que a todos toca, a todos deve aproveitar) importa no concurso da comunidade no exercício do poder soberano e do poder público em geral, como poder político: vale dizer, de poder de busca nas determinações que resguardam os interesses da comunidade e o modo de realizá-los (NOVÍSSIMO..., s.d., p.1048).

Ora, o princípio caracterizador da modernidade e do constitucionalismo foi sempre o da consideração dos direitos do homem como a *ratio essendi* do Estado constitucional.

Além de apontarem a realização progressiva do homem num mundo progressivamente melhor, os direitos do homem forneciam e fonecem um critério, um fundamento, uma verdade, um valor universal para se distinguir Estado constitucional e Estado não constitucional.

E assenta-se, ainda, na idéia de os direitos fundamentais continuarem a constituir a raiz antropológica essencial da legitimidade da Constituição e do poder político. Essa dimensão de universalidade e de intersubjetividade reconduz-nos sempre a uma referência aos direitos do homem.

Em seqüência, esses princípios fundamentais, sobre os quais se assentam os atos constitutivos de uma dada sociedade, são, ou não, eficazes, na medida em que se proibem excessos, pois impedir o excesso não é só proibir arbítrio, mas impor, positivamente, a exigibilidade, a adequação e a proporcionalidade dos atos dos poderes públicos em relação aos fins que eles perseguem. É o que se chama de princípio jurídico-material de justa medida.

Daí a conclusão de que,

“(...) expressando as concepções políticas triunfantes ou dominantes numa assembléia constituinte, os princípios político-constitucionais são o cerne político de uma Constituição política, não admirando que sejam reconhecidos como limites do poder de revisão; se revelam os princípios mais diretamente visados no caso de alteração profunda do regime político” (CANOTILHO, 1991, p.178).

Nessa sede, prossegue o ilustre constitucionalista, situar-se-ão os princípios definidores da forma e da estrutura do Estado. São o que ele denomina de princípios políticos constitucionalmente conformadores. A par destes, estão os princípios constitucionais impositivos, e, dentre eles, cite-se o princípio da independência nacional.

Como se vê, não se podem conceder alterações constitucionais que objetivam a quebra da soberania do Estado e, por via de consequência direta, a violação de direitos e garantias de seus cidadãos.

É, exatamente, o que irá acontecer com a entrega de setores estratégicos do Estado à iniciativa privada e ao capital transnacional, pois não se perca de vista que a proposta de emenda também apresentada pelo Presidente da República alterou o conceito de empresa brasileira de capital nacional, abrindo-a escancaradamente, ou descaradamente, ao controle do poder econômico externo, de setores vitais dos quais não abrem mão as grandes potências.

É da maior importância que se atente para o fato de não se tratar, apenas, de “flexibilizar-se” (leia-se “entregar-se”) as áreas das telecomunicações de pesquisa, produção e comercialização minerais ou de nosso potencial hidráulico, para permitir novos investimentos nesses setores, mas que, diante de uma nova conceituação do que seja empresa brasileira, se permite ao capital externo se avolumar e, por aí, controlar setores que dizem respeito, internamente, à segurança de um Estado que se queira soberano. E segurança do Estado quer dizer segurança dos cidadãos; e segurança dos cidadãos quer dizer direitos e garantias individuais.

Não é por outro motivo que não se podem desvincular as propostas da Presidência da República, hoje integrantes da Carta fundamental, dos relevantes interesses populares que as situam em sede do citado § 2º do artigo 5º da Constituição Federal, que repito: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (...)”.

Os direitos fundamentais, concebidos como sistema ou ordem, constituem um ponto de referência sistêmico para a teoria da constituição do Estado.

O amplo rol de direitos fundamentais, o qual se inscreve nos artigos 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Constituição Federal, não esgota, pois, o campo constitucional dos direitos fundamentais — lembramo-nos todos, pedra angular da Carta Magna. Estão também dispersos ao longo de todo o texto constitucional. São vulgarmente chamados de **direitos fundamentais constitucionais, mas fora do catálogo**. Alguns desses direitos são direitos de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, e, entre estes, situa-se o direito que todos temos de sermos cidadãos de um país soberano, dono de suas decisões nos campos econômico, político e social.

É de se ponderar, assim, que se impõe reconhecer uma verdade fundamental, sobretudo, como na espécie, quando se tem em vista o seu significado para a coletividade, para o interesse público que vai além da vida dos governos.

Uma reforma tem de manter a visão político-ideológica da Constituição. Quebrar-lhe a espinha dorsal, como se está fazendo, sequer consultando a vontade popular, é ilegítimo e abre caminho fácil ao restabelecimento do arbítrio.

Concluo, portanto, pedindo que se faça, ao nível da sociedade civil, uma profunda reflexão sobre o que acabei de afirmar, pois, ao assegurar a continuidade da Constituição no processo histórico em permanente fluxo, não se podem tolerar alterações constitucionais aniquiladoras da identidade da ordem constitucional histórico-concreta.

Se isso acontecer, é provável que estejamos — e de modo falseado — perante uma nova afirmação do poder constituinte, mas não perante uma manifestação do poder de reforma.

Bibliografia

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (1991). **Direito constitucional**. 3.ed. Coimbra: Almedina.
- KELLY, Prado (1966). Estado e organização. In: _____. **Estudos de ciência política**. São Paulo: Saraiva. v.1. p.128.
- NOVÍSSIMO Digesto Italiano (s.d.) Giuffré. v.17. (sovronita, 14, 15). p.1048.