

# NOTAS SOBRE A RELEVÂNCIA DA ELABORAÇÃO DE UM NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL\*

JOSÉ MARTINS DA SILVA\*\*

1. *Introdução*; 2. *Referencial teórico*; 3. *A questão do novo texto constitucional*; 4. *Conclusões*.

“O germe talvez mais maléfico da nossa crise política é o do *faz-de-conta*, do contraste entre o rótulo do frasco e seu conteúdo.”

(Lima, A. A. [Tristão de Athayde]. Entrevista à revista *Vozes*, Petrópolis, (4):49, maio 1981.)

“(...) fundamentalmente, os limites de ação de qualquer organização social, definidos por lei, serão ou não respeitados por força do peso político dos grupos que lhes dão vida, antes que pela obediência formal dos estatutos legais.”

(Santos, W. G. dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campos, 1979. p. 21.)

## 1. *Introdução*

O tema abordado neste artigo é o da Constituição, entendida como a lei suprema do Brasil, sobre a qual, por princípio, nenhum outro poder deveria prevalecer, a não ser o poder constituinte, que só poderia ser exercido pelo povo, ou por seus representantes.

Objetivamente, a questão que se coloca é a de quanto será efetivamente relevante a elaboração de um novo texto constitucional para a solução dos graves problemas de desigualdade na distribuição da riqueza nacional, num país de: a) elevado PNB; b) elevada concentração de renda (maior do mundo); c) elevado grau de formalismo ou de discrepância entre a lei e a realidade.<sup>1</sup>

A atualidade do tema parece indiscutível, nestes tempos de transição para uma *Nova República*, como sugere, por exemplo, pesquisa recente coordenada por Afonso Arinos de Melo Franco, sobre as aspirações nacionais, na percepção de prefeitos de cidades com mais de 50 mil habitantes, dirigentes sindicais, professores universitários e empresários: depois da inflação, é a mudança do texto consti-

\* Trabalho realizado para a disciplina de Estudo de Problemas Brasileiros (1985) sob orientação dos Profs. Moisés Balassiano, José Eduardo Coelho Messeder e José Cezar Castanhar.

\*\* Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Sistemas Empresariais da Carteira de Saneamento do BNH. (Endereço do autor: R. Emilio Wolf, 40 — Barra da Tijuca — 22.700 — Rio de Janeiro, RJ.)

<sup>1</sup> No modelo concentrado-prismático-difratado, de Fred W. Riggs, o Brasil estaria situado, no entendimento de Kleber Nascimento (Administração de pessoal no Brasil e na França: uma tentativa de emprego do modelo prismático. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, n. 3, p. 99-129, prim. sem. 1968), próxima ao ponto médio prismático, um pouco à direita, no sentido do pólo difratado.

tucional, ao lado da dívida externa, a segunda questão mais importante dentre as que estão a reclamar solução por parte dos poderes estabelecidos.

Entre as principais razões de tal prioridade estariam a inadequação do texto vigente ao Brasil de hoje e o fato de o mesmo ser casuístico e encontrar-se excessivamente "emendado" e "mutilado".<sup>2</sup>

O conhecimento teórico disponível parece ser mais que suficiente e apropriado à análise e entendimento do assunto.

Espera-se que esta reflexão sobre a Constituição (e o exercício da democracia) tenha importância para a compreensão dos limites e das possibilidades da administração pública brasileira.

Seguem-se Referencial teórico (tentativa de identificar um marco conceitual para o trabalho), um outro item denominado A questão do novo texto constitucional (tentativa de apreender o que pensa a população sobre o assunto) e, finalmente, Conclusões, que destacam aspectos importantes dos tópicos anteriores.

## 2. Referencial teórico

Qual a natureza do tema Constituição ou Constituinte? Quão válidas são as generalizações que, eventualmente, podem ser feitas sobre tais questões?

Inicialmente, considera-se pertinente fazer alguma menção à modalidade de sistema econômico em que se ambienta essa questão da Constituinte/Constituição.

No caso do Brasil, pode-se dizer que seu sistema econômico não parece ser do tipo capitalista, simplesmente, nem mesmo neocapitalista, pelo menos porque, a partir dos anos 60, com a emergência do processo de institucionalização crescente das corporações ou empresas multinacionais, ocorre uma mudança qualitativa na forma de produção capitalista, alterando-se, por consequência, as correspondentes estruturas de poder, preexistentes, a divisão nacional e internacional do trabalho, bem como as condições econômicas básicas (clássicas e neoclássicas) para alocação perfeita de recursos no mercado, via sistema de preços, algo como se a *economia capitalista* retornasse às origens e assumisse formas mais explícitas de uma *economia política*.

Diz-se, então, que o novo sistema econômico, resultante da mudança mencionada, é do tipo *capitalista monopolista* (por oposição a *capitalista competitivo*).

Diz-se, ainda, que os personagens principais desse sistema seriam, de um lado, as nações *centrais*, sedes das empresas multinacionais que, de forma preponderante, influenciam e controlam o sistema e, do outro lado, os países *periféricos*, que, acima de tudo, desempenham o papel de *mercados* para as multinacionais.

Inicialmente, a *economia monopolista*, articulando alianças permanentes com segmentos do capital nacional, absorve a dimensão comercial do sistema; depois, avança sobre a financeira; e, finalmente, quando lhe convém, atinge a dimensão industrial, em particular seu segmento mais relevante que é o da produção de bens de capital, seja diretamente, seja pelo controle da respectiva tecnologia (nesta mesma seqüência, como se sabe, desenvolve-se o processo de instalação progressiva dos interesses econômicos dos *centros* nas *periferias*). . . . .

No geral, a literatura consultada faz crer que o Brasil é um caso típico de ator *periférico* do atual sistema econômico capitalista monopolista internacional.

<sup>2</sup> Melo Franco, Afonso Arinos de. Por uma nova Constituição: as aspirações nacionais (relatório de pesquisa). *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 28(3), set./dez. 1984.

Nessas circunstâncias, o Estado, ao invés de constituir-se representante político do Brasil frente ao sistema internacional, passaria a assumir funções de agente promotor do sistema capitalista monopolista internacional, junto ao país. Esse parece ser o entendimento da maioria dos autores, como Carlos Afonso e Herbert de Souza, James O'Connor etc.

Não há, todavia, consenso sobre o assunto. Sulamis Dain, por exemplo, parece não aceitar a idéia de o Estado ser reflexo de uma classe dominante nem tampouco subordinado aos interesses econômicos internacionais.

As considerações expostas, quando aplicadas à situação brasileira, parecem evidenciar a lógica subjacente ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país, o qual tem conduzido a um "elevado custo social, desigualdades crescentes na distribuição da renda nacional<sup>3</sup> (ver tabelas 1 e 2), uma das mais concentradas do mundo, desigualdades regionais(. . .), marginalização de boa parte da população (ver tabela 3) em relação a resultados tangíveis do desenvolvimento econômico<sup>4</sup> (ver tabelas 4 e 5), abandono das políticas de bem-estar social<sup>5</sup> (ver tabela 6), expansão da segurança interna e repressão política e social, ao lado do aumento vertiginoso da dívida externa, e a sensível perda das margens de negociação política do Estado com o sistema capitalista mundial".<sup>6</sup>

Alternativas:

- a) predomina o critério que favorece um subgrupo da população ou a população como um todo ou ainda os usuários de determinado serviço público;
- b) predomina o critério que favorece os proprietários de fatores de produção, dando-se maior ênfase, quando possível, aos detentores do fator capital;
- c) predomina o critério que favorece os consumidores de determinado(s) tipo(s) de bens, e nas atividades onde não se pode usá-lo deu-se preferência à alocação pela renda — renda do trabalho mais renda do capital.

"Os resultados do presente estudo revelam uma política de gastos públicos distante da necessidade de amenizar as discrepâncias regionais e despreocupada com a distribuição equitativa da renda, uma vez que se constatou estarem os

<sup>3</sup> "(...) a distribuição de renda no Brasil é tão desigual que qualquer que seja a regressividade ou progressividade do sistema tributário, este não pode ser utilizado como instrumento destinado a melhorar o perfil da mesma(...)."

Iris, Ibrahim et alii *A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil*. São Paulo, Pioneira, 1983. p. 122.

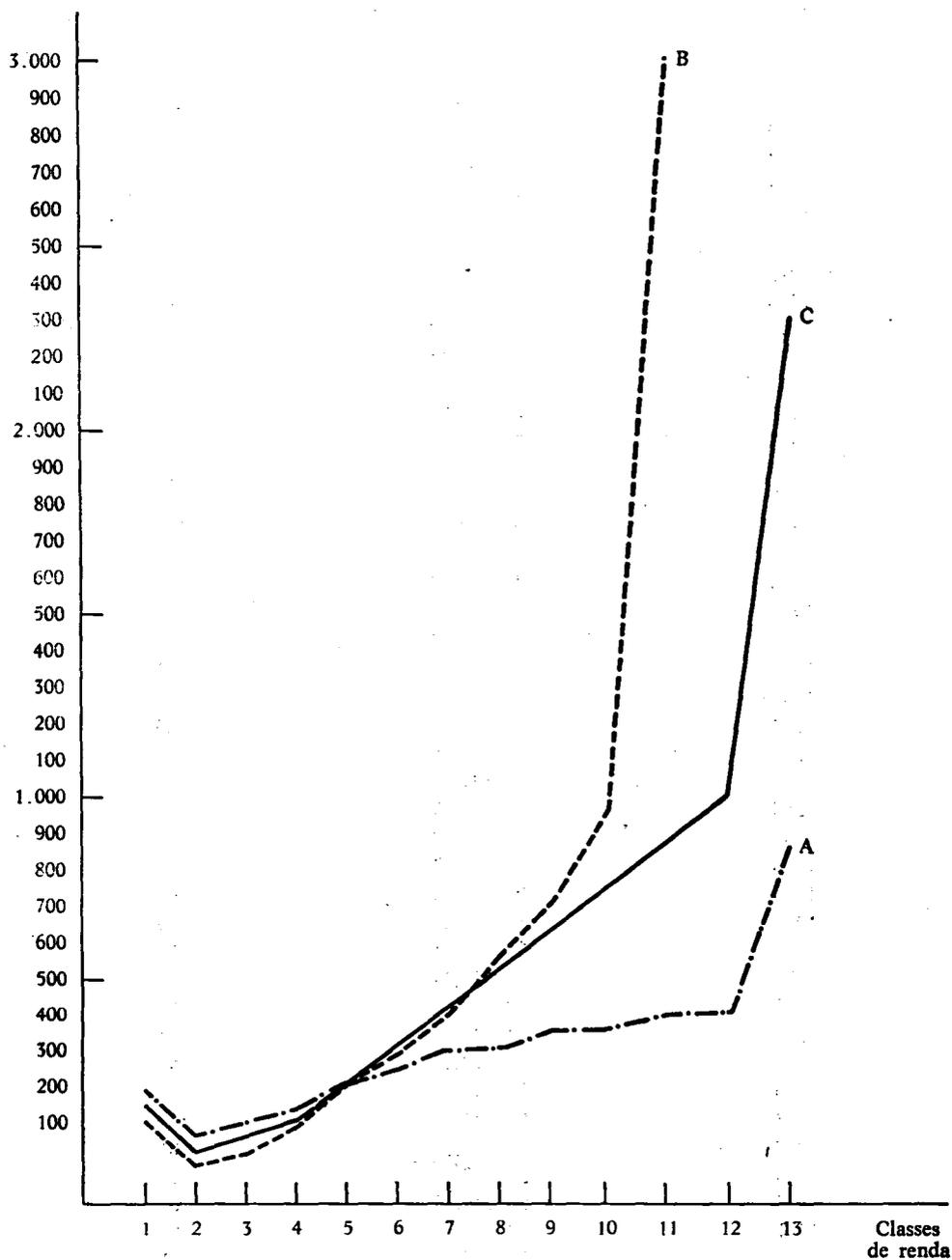
<sup>4</sup> Ricardo Varsano, comentando o espírito da reforma tributária de 1967, esclarece que uma de suas preocupações fundamentais era o crescimento econômico, com a acumulação, mesmo em detrimento da legitimação ou da distribuição, o que obrigava o governo federal a centralizar as decisões de política econômica, fato que se pode interpretar como refletindo a "teoria de deixar o bolo crescer para depois pensar-se em dividi-lo", algo inspirado nas idéias de J. Kuznetz, que postulam uma associação necessária entre crescimento e desigualdade de renda, na passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento. (Varsano, Ricardo, *O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 1980?* In: *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social, 11(1), abr. 1981.)

<sup>5</sup> "Numa economia urbana aberta e moderna, em que o sistema de preços e os mercados funcionam razoavelmente, (...), a renda é a medida fundamental da qualidade de vida da população." Martone, Celso Luiz, coord. *Desenvolvimento com desigualdade*, projeto por dentro, v. III, *Jornal do Brasil*, 27 out. 1984. p. 6.

<sup>6</sup> Afonso, Carlos A. & Souza, Herbert de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. p. 28.

Figura 1

Índice dos gastos médios do Brasil (estados e União) por classe de renda de acordo com os três critérios (A, B e C)\*



\* Porto, Cornélia N. & Zagher, Nessim R. Impacto redistributivo dos gastos públicos. In: Juarez, A. B. Rizzier et alii. *Economia urbana — custos de urbanização e finanças públicas*. São Paulo Instituto de Pesquisas Econômicas, 1982. p. 277, 278, 292 e 298.

**Tabela 1**  
**Salários mínimos reais (em Cr\$) de março de 1983**  
**Índices de salários mínimos reais (julho de 1940 = 100)**

Anos	Salário mínimo real	Índice de salário mínimo real
1940	44.658,67	98
1941	40.705,97	89
1942	36.547,64	80
1943	35.894,18	79
1944	37.900,24	83
1945	30.538,62	67
1946	26.796,12	59
1947	20.476,36	45
1948	18.913,56	41
1949	19.219,72	42
1950	18.150,44	40
1951	16.765,85	37
1952	45.001,39	98
1953	37.064,00	81
1954	45.051,66	99
1955	50.590,01	111
1956	51.394,26	112
1957	55.963,85	122
1958	48.611,37	106
1959	54.419,33	119
1960	45.695,97	100
1961	50.809,35	111
1962	46.390,55	102
1963	40.779,08	89
1964	42.136,25	92
1965	40.632,86	89
1966	34.637,55	76
1967	32.768,58	72
1968	32.069,43	70
1969	30.858,49	68
1970	31.406,84	69
1971	30.054,24	66
1972	29.515,03	65
1973	27.047,44	59
1974	24.730,66	54
1975	25.927,89	57
1976	25.758,82	56
1977	26.841,81	59
1978	27.655,20	61
1979	27.920,24	61
1980	28.144,15	62
1981	28.861,57	63
1982	25.215,04	55
Mar. 1983	23.568,00	52

Fonte: Boletim Dieese, ed. espec., abr. 1983.

Tabela 2

Salário mínimo e ração essencial mínima  
Tempo necessário para aquisição-média anual

Ano	Tempo de aquisição	Índice
1959	65 h 5 min	100,00
1960	81 h 30 min	125,22
1961	71 h 54 min	110,47
1962	94 h 48 min	145,66
1963	98 h 20 min	151,09
1965	88 h 16 min	135,62
1966	109 h 15 min	167,86
1967	105 h 16 min	161,74
1968	101 h 35 min	156,08
1969	110 h 23 min	169,60
1970	105 h 13 min	161,66
1971	111 h 47 min	171,75
1972	119 h 8 min	183,05
1973	147 h 4 min	225,97
1974	163 h 32 min	251,27
1975	149 h 40 min	229,96
1976	157 h 29 min	241,97
1977	141 h 49 min	217,90
1978	137 h 37 min	211,45
1979	153 h 4 min	235,20
1980	157 h 31 min	242,04
1981	149 h 40 min	229,97
1982	131 h 30 min	202,04

Fonte: Boletim Dieese, ed. esp., abr. 1983.

Tabela 3

Os nove maiores PIB do mundo em 1983

País	PIB (milhões de US\$)
1. Estados Unidos	3.275.701
2. Japão	1.062.870*
3. Rep. Fed. da Alemanha	653.080
4. França	519.200
5. Reino Unido	455.100
6. Itália	352.840
7. Canadá	324.000
8. China	274.630
9. Brasil	254.660*

Fonte: Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C., 1985. p. 202-3.

\* Dados relativos a 1982.

Tabela 4

Total de desempregados e taxa de desemprego aberto  
1979-1983\*

Anos	Taxa de desemprego (%)	Total de desempregados (milhões de pessoas)
1979	4,1	1,2
1980	4,6	1,5
1981	5,8	2,0
1982	6,9**	2,5**
1983	8,3**	3,2**

Fonte: Políticas de estabilização e emprego; o caso do Brasil: 1980-84, Ministério do Trabalho, Secretaria de Emprego e Salário, out. 1984. p. 32.

\* Martone, Celso Luiz, coord. Desenvolvimento com desigualdade, projeto por dentro, v. III. *Jornal do Brasil*, 27 out. 1984. p. 10.

\*\* Inclui os trabalhadores que saíram da população urbana economicamente ativa.

Tabela 5

PEA urbana, atual e potencial, subemprego e desemprego  
Aberto — 1981-83\*

(milhões de pessoas)

	1981	1982	1983
1. População economicamente ativa urbana atual (= 5 + 6)	34,2	35,8	37,8
2. População economicamente ativa urbana potencial (= 5 + 6 + 7)	24,2	36,8	38,6
3. Emprego organizado	18,1	18,7	17,4
3.1 Empresas privadas e públicas	16,3	16,7	15,4
3.2 Administração pública	1,8	2,0	2,0
4. Emprego não-organizado (subemprego = em carteira assinada + autônomos + sem remuneração)	14,1	15,1	18,0
5. Total do emprego	32,2	33,8	35,4
6. Desempregados	2,0	2,0	2,4
7. Fora da população econômica ativa urbana	—	0,5	0,8

Fonte: Políticas de estabilização e emprego; o caso do Brasil: 1984-84, Ministério do Trabalho, Secretaria de Emprego e Salário. out. 1984. p. 11.

\* Landau, Elena & Camargo, José Márcio. *Emprego, salários e distribuição de renda*. Rio de Janeiro, Ipea, 1984/85. p. 12.

**Tabela 6**  
**Parâmetros de distribuição de renda no Brasil**  
**(1960-80)\***

Renda (%)	População (%)		
	1960	1970	1980
20% Inferiores	3,5	3,2	2,8
50% Inferiores	17,7	16,0	13,1
10% Superiores	39,7	43,7	48,1
5% Superiores	27,7	30,3	34,7
1% Superiores	12,1	13,0	14,0

*Fontes:* Para 1960, Langoni, C. G. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973. p. 6; para 1970 e 1980, Montello, J. *A população brasileira*. Rio de Janeiro, FIBGE, 1981. Os dados da tabela devem ser vistos com cautela, devido aos problemas com sua base estatística e sua cobertura (incluem somente a renda monetária declarada).

\* Martone, Celso Luiz, coord. *Desenvolvimento com desigualdade, projeto por dentro*, v. III. *Jornal do Brasil*, 27 out. 1984. p. 6.

*Fonte:* Motta, P. R. op. cit. p. 7.

**Tabela 7**  
**Classe de renda**

N.º	Unidades da média anual dos maiores salários mínimos para o ano de 1970 (Cr\$ 176,80)
1	0
2	0 — 1
3	1 — 2
4	2 — 5
5	5 — 10
6	10 — 15
7	15 — 20
8	20 — 30
9	30 — 40
10	40 — 50
11	50 — 75
12	75 — 100
13	+ 100

maiores volumes dos gastos públicos concentrados nas regiões economicamente mais desenvolvidas e, ainda, que qualquer critério de alocação adotado aponte maiores benefícios para as altas classes de renda.”<sup>7</sup>

Dito isso, e antes de apresentar certas considerações teóricas mais específicas sobre direito constitucional, também caberia indicar algumas características da sociedade brasileira, de um duplo ponto de vista: *legal versus real e liberal versus relacional*.

Interpretando-se Paulo Roberto Motta, pode-se dizer que a sociedade brasileira é do tipo transicional, caracterizando-se “pela coexistência de valores modernos e tradicionais. Sofreu o impacto da modernização, adquirindo novos valores, mas mantém grande parte do sistema de valores tradicionais”.<sup>8</sup>

Em razão disso, no Brasil, “as formas estruturais de organização tendem para o pólo moderno, enquanto os processos de comportamento tendem para o lado tradicional”,<sup>9</sup> o que ajudaria a entender as discrepâncias entre o que está prescrito em normas e regulamentos e o que de fato aconteceu, ou seja, as discrepâncias entre o que deveria ser (legal) e o que é, na prática (real).

A tabela 8 indica algumas variáveis que caracterizam a situação moderna e a tradicional.

Idéias semelhantes podem ser encontradas no modelo de *sociedade prismática*, já mencionado, proposto por F. W. Riggs, o qual “representa certamente uma interessante tentativa de aperfeiçoamento da estrutura conceptual de que dispúnhamos para compreender a dinâmica da administração nas economias em desenvolvimento e semidesenvolvidas”.<sup>10</sup>

Por esse modelo, uma sociedade prismática caracteriza-se por apresentar um grau acentuado de formalismo (diferença entre o que está prescrito em lei e o

Tabela 8  
Variáveis ao nível social

Ambiência	
Tradicional	Moderna
Ritualismo	Finalismo
Personalismo	Profissionalismo
Lealdade a grupos primários	Lealdade institucional
Mononormativismo segundo valores tradicionais	Mononormativismo segundo valores modernos
Integração estrutural funcional difusa	Integração estrutural funcional específica

<sup>7</sup> Porto, Cornélia N. & Zagha, Nessim R. Impacto redistributivo dos gastos públicos. op. cit. p. 296.

<sup>8</sup> Motta, P. R. *Variáveis que condicionam o comportamento na administração pública brasileira*. Trabalho apresentado ao Seminário de Comportamento na Administração Pública, Brasília, Seplan/Semor, 1975. p. 2.

<sup>9</sup> Id. *ibid.* p. 3.

<sup>10</sup> Riggs, F. W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964, prefácio, p. VIII.

comportamento social efetivo), de superposição (influência marcante de critérios próprios de uma dada instituição [familiar, por exemplo], em outra instituição [administração pública, por exemplo] e de heterogeneidade [dualismo quanto a valores, práticas e pontos de vista tradicionais ou agrários, de um lado, e modernos ou industriais, de outro]).

Kleber Nascimento<sup>11</sup> consegue fazer uma elogiável aplicação do modelo de Riggs à administração de pessoal no Brasil (e na França), revelando, entre outras descobertas, que em 1960, apenas algo em torno de 10% dos funcionários da administração federal direta chegaram a ela pelo merecimento pessoal, não obstante o sistema do mérito ter sido introduzido pela Constituição de 1934 e mantido pelas que a sucederam (a de 37 e a de 46), propondo que tal percentagem “bem poderia ser tomada como indicador para o grau de formalismo do sistema de pessoal brasileiro”.

E acrescenta: “Tal discrepância entre lei e realidade pode ser, pelo menos em parte, explicada pela engenhosidade que parece emergir sempre que a estrutura legal não encontre receptividade no contexto social. O servidor público brasileiro tem que procurar (e geralmente o encontra) um meio de conciliar disposições legais vetustas, obsoletas, tradicionais, com prementes necessidades modernas.”

De passagem, vale registrar aqui os vínculos que essas considerações podem ter, eventualmente, com a questão do famoso “jeitinho” brasileiro...

Por outro lado, importam também, para este referencial teórico, as persuasivas colocações de Roberto da Matta sobre o assunto. Diz ele: “É minha tese, então, que foram poucos os que viram a possibilidade de juntar a família com a classe social, a religiosidade popular com a economia capitalista, as lealdades aos amigos com a lealdade ideológica. Descobrir essas conexões é ter que estudar a sociedade brasileira de modo aberto, sendo capaz de captá-la em seu movimento. E o seu movimento é sempre no sentido da relação e da conexão. Daí eu estar me referindo ao Brasil nos ensaios deste livro como uma *sociedade relacional*. Isto é, um sistema onde a conjunção tem razões que os sistemas que ela relaciona podem perfeitamente ignorar.”<sup>12</sup>

E mais adiante: “Numa sociedade de credo igualitário, cuja unidade social básica é o indivíduo (ou o cidadão), a escolha que fosse capaz de estabelecer a hierarquia, o privilégio e o primado da relação seria teoricamente impossível(...).”<sup>13</sup>

“Curioso país esse Brasil, feito de um credo liberal tão alardeado na base de suas instituições jurídicas, mas operando de modo a privilegiar as relações pessoais de modo tão flagrante (...). Será que o liberalismo brasileiro tem uma bela teoria da igualdade, mas na prática tudo é diferente?”<sup>14</sup>

A propósito dessas questões, recorre ao conceito de *cidadania* regulada (no caso, pelo Estado, de acordo com um sistema de estratificação ocupacional e não de acordo com um código universalista de valores políticos), proposto por Wanderley Guilherme dos Santos para explicar que as variações nos direitos entre os cidadãos: “(...) jaz, obviamente, em torno de considerações estruturais, ao lado de um exame dos processos históricos e culturais que deram forma à sociedade brasileira. De fato, processos históricos e culturais revelam (...) um estado co-

<sup>11</sup> Nascimento, Kleber. op. cit. p. 113.

<sup>12</sup> da Matta, Roberto. *A casa e a rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1985. p. 20-1.

<sup>13</sup> Id. ibid. p. 60.

<sup>14</sup> Id. ibid. p. 63.

lonial que não operava a partir de agentes privados, mas de instituições e leis que ele mesmo criara (...); trata-se de um modo de organização burocrática, onde o todo predomina sempre sobre as partes e a *hierarquia* é fundamental para a definição do significado do papel das instituições e dos indivíduos”.

“Isso explica certamente o chamado ‘individualismo’ (ou ‘personalismo’; ou, ainda ‘caudilhismo’) brasileiro e latino-americano como uma modalidade de reação às leis do Estado colonial, em oposição ao individualismo norte-americano (e anglo-saxão) que é criador de leis. Em outras palavras, enquanto o processo histórico brasileiro (e da América Latina) foi no sentido de ter que abrir um espaço social e político para as manifestações individuais e locais, já que tudo está rigidamente previsto e dominado pelo centralismo político, legal e religioso, o processo histórico norte-americano é no sentido de engendrar leis que possam inventar, estabelecer ou até mesmo salvar totalidades maiores e mais inclusivas que os sistemas locais”.<sup>15</sup>

Afirma, ainda, que “o cidadão é a entidade que está sujeita à lei, ao passo que a família, as teias de amizade e as redes de relações, que são altamente formalizadas política, ideológica e socialmente, são entidades rigorosamente fora da lei (...) Creio que é a existência de tais redes como instrumentos expressivos e, repito, altamente valorizados como modos de se chegar ao poder (e de, em geral, mudar de posição social) que explica com maior profundidade a ausência de ‘grupos de interesse’ coerentes e sistematicamente ordenados no Brasil”.<sup>16</sup>

Por último, faz referência a um inquérito que realizou “junto a estudantes pós-graduados (em que) a resposta à questão: como você classificaria a pessoa que obedece às leis no Brasil?, era invariavelmente negativa. Todos, sem exceção, mencionaram que quem assim procedia era uma pessoa inferior e que não tinha recursos, sendo que um informante deu uma resposta padrão e grosseira para a pergunta. Quem obedece a todas as leis, disse, é um ‘babaca’! Quer dizer: a obediência às leis configura na sociedade brasileira uma situação de pleno anonimato e grande inferioridade”.<sup>17</sup>

Como indicado anteriormente, não se poderia deixar de apresentar, no âmbito deste referencial teórico, certas considerações mais específicas sobre direito constitucional e Constituição: segundo Afonso Arinos de Melo Franco, direito constitucional “é o estudo metódico da Constituição do Estado, da sua estrutura institucional político-jurídica (...), (aí incluídas) todas as leis que dizem respeito à organização do Estado, ao funcionamento dos seus poderes, aos direitos e garantias individuais (...), obviamente, todas as leis complementares da Constituição (...), as normas que não se revestem da forma de leis e, até mesmo, usos e costumes relacionados com a vida”.<sup>18</sup>

Já “o regime constitucional considerado juridicamente, é aquele, e somente aquele, no qual o poder dos governantes é juridicamente legítimo quanto à sua origem e limitado quando à sua autoridade (...). Assim considerado o regime constitucional, a Constituição deve ser, antes de tudo, o instrumento jurídico que estabelece os processos de legitimação do poder e que limita a autoridade dos seus eventuais detentores”.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Id. *ibid.* p. 64.

<sup>16</sup> Id. *ibid.* p. 68-9.

<sup>17</sup> da Matta, Roberto. *op. cit.* p. 69.

<sup>18</sup> Melo Franco, Afonso Arinos de. *Direito constitucional. Teoria da Constituição — as Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1981. p. 4-5.

<sup>19</sup> Id. *ibid.* p. 80.

Todavia, no início da sua obra, o autor esclarece: “não se pode dizer que seja um livro otimista — o otimismo do cultor do direito público seria, hoje (1976), no Brasil, demonstração de ingenuidade, malícia ou patetice — mas também não é pessimista. Talvez o caráter que nele prevalece seja o de clara e fundada apreensão, mas não desesperança”.<sup>20</sup>

Ao encerrar este Referencial teórico, supõe-se que os autores e as informações selecionadas representem a maioria dos seus equivalentes na matéria; ao mesmo tempo, reconhece-se que parece existir, dos diversos ângulos em que se pode olhar a questão, relativa convergência de pensamento quanto às dificuldades de ajustamento recíproco entre os preceitos legais e o comportamento real de indivíduos e grupos, no Brasil.

### 3. A questão do novo texto constitucional

Atualmente, o que pensa a população brasileira sobre a relevância de um novo texto constitucional para a prática da democracia, entendida como regime político baseado na soberania da nação e numa distribuição adequada do poder e, logo, da riqueza?

Já se fez referência a uma das descobertas da pesquisa coordenada por Afonso Arinos de Melo Franco: na percepção dos prefeitos, dirigentes sindicais, professores universitários e empresários consultados, a segunda aspiração nacional é a de uma nova Constituição.

Entre as principais justificativas dessa prioridade estariam a “mutulação” e o casuismo do texto vigente, bem como sua inadequação ao Brasil de hoje.

Para Ruy Marini, “O país precisa de uma Constituição: se há um ponto pacífico de acordo, na atual conjuntura brasileira, este é, sem dúvida, um deles. As razões dessa unanimidade prendem-se, sem dúvida, ao fato de o Brasil ter vivido 21 anos desprovido de uma, depois que a de 1946 foi rasgada pelos militares”,<sup>21</sup>

Mais adiante, esclarece que “o problema brasileiro tem pouco a ver com esta ou aquela forma de estruturar as instituições, residindo mais exatamente em não termos relações sociais capazes de sustentar um sistema plenamente democrático e representativo, do qual o regime político é apenas um elemento — e não o mais importante”.<sup>22</sup>

Na opinião de Raymundo Faoro, a população brasileira sabe distinguir entre “um mero conserto das instituições vigentes e a formação de uma estrutura autenticamente democrática. Ninguém irá para as ruas, como foi na campanha para as diretas, para modificar este ou aquele tópico da lei fundamental(.)” (à semelhança do que teria ocorrido em 1945-46, quando) “o povo ignorou o debate institucional, ao tempo em que se interessou pela sucessão presidencial. A mudança estava, na verdade, na escolha do presidente, não na Constituição, que seria obra da oligarquia do Estado Novo. Percebia-se então, como se percebe hoje, que a Constituição seria um estatuto para os deputados e senadores, num jogo elitista de sorteio de cadeiras de comando (...) O que ocorreu em 1945-46

<sup>20</sup> Id. *ibid.* p. VIII.

<sup>21</sup> Marini, Ruy Mauro. Possibilidades e limites da Assembléia Constituinte. In: *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo, Brasiliense, 1985. p. 17.

<sup>22</sup> Id. *ibid.* p. 20.

está, novamente, agora em andamento. Caiu o Estado Novo, mas caiu e reconstituiu-se o novo sistema pela mão vigilante dos militares”.<sup>23</sup>

Por sua vez, a Federação Nacional dos Engenheiros admite que “por si só, a Constituição não tem meios de montar a organização do Estado e da sociedade. A menos que expresse de fato a manifestação da vontade popular, através de representação autêntica. A simples existência formal da Constituição não assegura a vigilância do regime constitucional. Como todas as leis, ela está condicionada a fatores que a antecedem”.<sup>24</sup>

Por isso, conclama seus associados, na condição de cidadãos, de engenheiros, de sindicato e federação classista, a participarem da revisão do texto constitucional, por se tratar de “imperativo social da maior relevância, objeto preferencial da atenção da categoria”.<sup>25</sup>

Em 1984, Tancredo Neves afirmava: “estou convencido de que todos os nossos problemas resultam da crise institucional (. . .). (Nos últimos 20 anos) a renda ‘per capita’ duplicou-se (. . .). Em 1960 estávamos abaixo dos 50 países mais desenvolvidos do mundo, tendo em vista o PNB; hoje nos encontramos entre as 10 maiores economias nacionais (. . .). (Não obstante), o desenvolvimento capitalista acelerado pressupõe dois movimentos aparentemente contraditórios: por um lado, reclama a expansão do consumo, e pelo outro, exige a acumulação rápida de lucros, necessários ao reinvestimento. Assim sendo, sua base fundamental é injusta: aumenta-se a renda dos consumidores disponíveis à custa dos produtores diretos. Em suma: transfere-se parte dos salários dos trabalhadores para a classe média e outra para o saldo das empresas (. . .). Milhões de homens do campo, tangidos por essa rápida transformação (modernização da agricultura e expansão das fronteiras agrícolas), ampliaram o cerco de miséria em torno das grandes metrópoles ou se converteram no não menos trágico exército de ‘bóias-frias’. As favelas deixaram de ser uma realidade das capitais, e se multiplicaram nas cidades pequenas e médias do interior”.

E adiante, à guisa de solução “temos que dar ordenamento institucional ao país (. . .), e temos como passo seguinte a eleição direta do presidente da República. Depois disso teremos de convocar, através do sufrágio universal, uma assembléia nacional constituinte (. . .). A experiência nos mostra que é fácil afastar o país de sua legalidade democrática, e quanto é difícil restaurá-la. Isto nos deve animar a redigir uma Carta Constitucional suficientemente dinâmica para durar e garantir a sobrevivência do regime democrático”.<sup>26</sup>

Observando que a classe trabalhadora aos poucos está se “atrelando” a quebrar o tabu de que deveria omitir-se da vida política nacional, Abdias dos Santos, vice-presidente do PT/RJ, destaca a forma ou o processo de convocação da Constituinte, advertindo: “É preciso estar atento para que nós não sirvamos

<sup>23</sup> Faoro, R. Constituinte: a verdade e o sofisma. In: *Constituinte e democracia no Brasil hoje*, p. 15-5.

<sup>24</sup> Federação Nacional dos Engenheiros. *Cartilha da Constituinte*. Belo Horizonte, set. 1985, p. 9.

<sup>25</sup> Id. *ibid.* p. 8.

<sup>26</sup> Neves, Tancredo. Discurso proferido ao receber o título de Personalidade do Ano, da Associação Brasileira de Propaganda, Rio de Janeiro, *Jornal do Brasil*, 31 mar. 1984. 1.º caderno, p. 3.

apenas como pano de fundo e decoração para que os artistas possam se apresentar".<sup>27</sup>

A título de ilustração, transcreveremos, no anexo 1, os projetos de emenda à Constituição, de autoria do Governo e do PT.

De acordo com Fernando Henrique Cardoso, "o que pode garantir a validade de uma Constituição é o povo organizado. Fora disso, não há Constituição que se cumpra. Se os partidos e a própria sociedade não obrigarem seu cumprimento, se ela ficar, simplesmente, tutelada pelas forças armadas, não será cumprida. Então, o que faz uma Constituição ser cumprida é o respeito que a população possa ter aos seus próprios direitos, somando sua força para obrigar aqueles arbitrários, sempre existentes, a respeitarem a Constituinte".<sup>28</sup>

No entender de J.A. Guilhon Albuquerque, um dos aspectos mais relevantes é o de que: "É preciso concentrar nossa atenção na questão da representação e, resolvendo-a, garantir, para além da Constituinte, um corpo político mais identificado com o comum do povo. Só assim poderemos prevenir-nos contra a paixão retrógrada de mandonismo de uns e contra o farisaísmo secretário do oportunismo de outros".<sup>29</sup>

Referindo-se à proposta de um plebiscito nacional para decidir-se sobre a exclusividade ou não da Assembléia Nacional Constituinte, apresentada pelo Deputado Flávio Bierrenbach, o leitor do *Jornal do Brasil*, Emanuel Miranda Pereira, esclarece que a Constituinte Congressual interessaria mais aos próprios parlamentos, porque, obviamente, estariam legislando em causa própria.

Ele exclama: "Chega. Não dá mais para agüentar! Após 21 anos de ditadura do Executivo, não aceitaremos a ditadura do Legislativo(...). O povo não agüenta mais a demagogia, o embuste. Somente uma constituinte livremente eleita e convocada exclusivamente para este fim poderá trazer-nos leis mais justas que eliminem os efeitos negativos do interesse pessoal desses homens (...)"<sup>30</sup>

Em palestra na EBAP (13.8.85), Sua Exa. o Ministro da Justiça Dr. Fernando Soares Lyra enfatizou que o expressivo apoio da população à campanha das *diretas* não refletia apenas desejo de votar na eleição para presidente da República, mas correspondia a um projeto mais amplo de mudança da sociedade, ou seja, da erradicação de um regime fundado no autoritarismo e no arbítrio para a instalação de um outro baseado na democracia. Daí a importância de uma Constituição que estabeleça as novas regras do jogo institucional. Nesse sentido, a criação da Comissão de Estudos Constitucionais não visaria influenciar mas organizar os debates em torno do assunto, apesar de reconhecer que uma nova Constituição não é suficiente, que "o processo democrático não se esgota nos termos formais de uma divisão dos poderes, embora isto seja indispensável e fundamental (...). Depois da etapa da democracia política, atualmente em pleno funcionamento, devemos nos preocupar com a construção de uma efetiva democracia econômica e social, que contemple plenamente o direito e o exercício democrático (...). A maior importância de uma Constituinte (...) está no pro-

<sup>27</sup> Santos, Abdias dos. Palestra proferida no Segundo Debate promovido pelo Comitê dos Engenheiros Pró-Constituinte, em 7 ago. 1985, Rio de Janeiro, *Boletim do CREA-RS*, set. 85. p. 4.

<sup>28</sup> Cardoso, Fernando Henrique. *Uma nova definição de direitos*. São Paulo, Confluência - Jornal da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (Fabes), ago./set. 1985, p. 5.

<sup>29</sup> Albuquerque, J. A. Guilhon. *Constituinte: decidir quem governa*. São Paulo, Confluência/Jornal da Fabes, ago./set. 1985. p. 6.

<sup>30</sup> Pereira, E. M. Constituinte. Carta publicada pelo *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 nov. 1985. 1.º caderno, p. 10.

cesso político-social que deflagra, no sentido de recuperar a consciência da cidadania, através de um amplo processo educativo que leva cada cidadão ao encontro consigo mesmo e com a sociedade”.<sup>31</sup>

Supõe-se que os “cortes-e-colagens” realizados neste item dão uma idéia aproximada do que o povo (os que participam do processo político) pensa sobre o tema Constituinte e democracia.

A seguir, pretende-se fazer, à luz do referencial teórico, uma tentativa de extrair algumas conclusões gerais disso que se supõe que o povo pensa.

#### 4. Conclusões

a) Nos limites dos métodos tradicionais de mudança social, parece que haverá dificuldades objetivas quase insuperáveis em qualquer projeto de democratização do país. Estas dificuldades estão tanto do lado de fora (principalmente resultantes da inserção periférica da economia nacional no sistema capitalista monopolista internacional) quanto do lado de dentro (principalmente, resultantes da persistência de uma estrutura de relações sociais historicamente hierarquizante);

b) as variáveis mencionadas (de ordem econômica e histórico-estrutural) não parecem desempenhar papel relevante no discurso da maioria das pessoas, ao se referirem à questão da Constituinte e da democracia, na acepção indicada neste trabalho;

c) no âmbito de uma sociedade aproximadamente *prismática*, hierarquizada (em sentido globalizante, por permear todas as esferas de relacionamento social), de economia *forte* e de equidade na distribuição de renda *fraca*, não parece ser realista considerar-se a formulação de um novo texto constitucional como segunda prioridade, dentre as aspirações nacionais;

d) como chegou a admitir publicamente o saudoso presidente Tancredo Neves e aparece explicitamente em alguns dos depoimentos selecionados, é razoável admitir-se que, no Brasil, a “questão institucional” não será adequadamente equacionada se, antes, não se “passar” pela “questão militar”. Trata-se, porém, de um aspecto que o referencial teórico não aborda diretamente;

e) não só no campo da estratificação, mas também no da organização (em especial, a pública) parece que se requer a descoberta e institucionalização de formas genuinamente brasileiras de participação da sociedade organizada nas decisões governamentais, ao nível federal, estadual e municipal, com o fim de assegurar-se “responsabilidade objetiva” aos administradores públicos e estabilidade ao processo democrático que se resolva adotar;

f) com base no exposto, seria razoável supor que a condição persistente de sociedade relativamente transicional, prismática e relacional repercutisse sobre os legisladores brasileiros, motivando-os a elaborar, por contraste, textos constitucionais relativamente modernos, difratados e liberais, na certeza de que a realidade acabaria mesmo por prevalecer sobre a prescrição, transformando-a em “letra morta”, protegendo-se, assim, o país, das mudanças reclamadas pela população (especialmente a mais explorada e carente) e preservando-se o *status quo*.

<sup>31</sup> Lyra, Fernando, S. Constituinte, um ponto de partida. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 set. 1985. 1.º caderno, p. 11.

Senão, como se justificar resultados econômico-sociais que, de modo tão dramático, estão a depor contra a equidade e a justiça social?

Seriam tais resultados consequência exclusiva do regime militar pós-64?

g) enfim, Fernando Henrique Cardoso parece estar com a razão: "O que pode garantir a validade de uma Constituinte é o povo organizado. Fora disso, não há Constituinte que se cumpra. Se os partidos e a própria sociedade não obrigarem seu cumprimento, se ela ficar, simplesmente, tutelada pelas forças armadas, não será cumprida. Então, o que faz uma Constituição ser cumprida é o respeito que a população possa ter aos seus próprios direitos, somando suas forças para obrigar aqueles arbitrários, sempre existentes, a respeitarem a Constituição" (ver nota de rodapé 28).

Apenas fica por esclarecer o que significa *povo organizado* numa sociedade relativamente transicional, prismática e relacional. . .

### *Summary*

The author discusses here some significant factors which, in his opinion, affect the future Constituent Assembly, as well as Brazilian democracy and stresses, among them: the way the national economy is inserted within the context of international capitalism, the country's development stage and also the structure of social relations which has prevailed throughout its history.

Beside a few other aspects, the author thinks that it is necessary to discover and institutionalize truly Brazilian forms of social organization and participation, in order that an excessive personalism can be avoided and an "objective responsibility" can be secured to all persons detaining authority and invested in a public position.

### *Anexo 1*

#### Textos dos projetos de emenda à Constituição

#### (Projetos do Governo e do PT)

Como contribuição para uma melhor compreensão do debate que ocorre no momento, na sociedade, acerca da Constituinte, divulgamos a seguir os textos dos projetos do Governo de emenda à Constituição e do Deputado Federal Djalma Bonn (PT-SP).

#### *Projeto do Governo*

Art. 1.º Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão unicamente para instalação da Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, em 1.º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2.º À Assembléia Nacional Constituinte não se aplicam as limitações do art. 47, § 1.º, da Constituição Federal.

Art. 3.º O presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá, com suprema autoridade, a eleição do seu presidente.

Art. 4.º O projeto de Constituição deverá ser promulgado no curso da primeira sessão legislativa da 48.ª Legislatura, depois de aprovada em dois turnos, com discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Nacional Constituinte.

### *Projeto do PT*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º São convocadas, para 1.º de março de 1986, eleições em todo o país, para a composição de uma Assembléia Nacional Constituinte, unicameral, encarregada de elaborar e votar a nova Constituição do Brasil.

Art. 2.º Para as eleições de que cuida esta lei poderão alistar-se como eleitores todos os cidadãos brasileiros com, no mínimo, 18 anos completos.

Art. 3.º O número de representantes na Assembléia Nacional Constituinte será calculado proporcionalmente ao número de eleitores por estado, mantendo-se como patamar mínimo de deputados federais por estado.

§ 1.º Para fixar o número de representantes de cada partido no conjunto do país, haverá, além dos coeficientes eleitorais estaduais, um coeficiente eleitoral nacional.

§ 2.º No cálculo do número de representantes de cada partido serão computados, também, os votos de legenda obtidos em todo o país, e serão considerados eleitos os candidatos cuja votação mais se aproxime do coeficiente eleitoral dos respectivos estados.

Art. 4.º Os partidos políticos que obtiverem o registro até a data das convenções partidárias para a escolha de candidatos estarão habilitados a participar das eleições para Assembléia Nacional Constituinte.

Art. 5.º A propaganda eleitoral, no rádio e na televisão, far-se-á em horário gratuito, distribuído igualmente entre todos os partidos.

Parágrafo Único. É proibida qualquer propaganda eleitoral paga em rádio, televisão, jornais e revistas.

Art. 6.º A Assembléia Nacional Constituinte será instalada pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral, na capital da República, no dia 21 de abril de 1986.

§ 1.º A Assembléia Nacional Constituinte elegerá, entre seus membros, a Mesa Diretora.

§ 2.º A Assembléia Nacional Constituinte deliberará sobre o prazo de seu funcionamento e data da promulgação da nova Constituição.

Art. 7.º Realizar-se-ão, em 15 de novembro de 1985, eleições em todos os municípios, para composição de Comissões Consultivas Municipais, encarregadas de formular, em 90 dias, sugestões para a elaboração da nova Constituição.

§ 1.º Essas proposições serão enviadas diretamente à Mesa Diretora da Assembléia Nacional Constituinte.

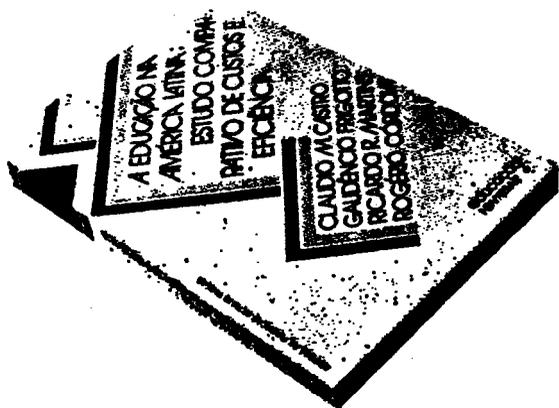
§ 2.º A regulamentação das eleições de que trata este artigo será feita por lei complementar.

Art. 8.º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá as instruções complementares à realização das eleições previstas nesta lei para a Assembléa Nacional Constituinte.

Art. 9.º Revogam-se os arts. 87 a 89 e 155 a 159 da Constituição Federal, bem como a Lei de Segurança Nacional (n.º 7.170), Lei de Greve (n.º 4.330), Lei de Imprensa (n.º 5.250) e Decreto-lei n.º 1.632.

Art. 10 Revogam-se as disposições em contrário, entrando em vigor este Ato a partir da sua publicação.

# UMA PESQUISA AMBICIOSA



Nas livrarias da FGV:

Rio - Praia de Botafogo, 188

Av. Presidente Wilson, 228-A.

São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029

Brasília - CLS 104, Bloco A, loja 37

Ou pelo Reembolso Postal

À FGV/Editora - Divisão de Vendas

Caixa Postal, 9052

20.000 - Rio de Janeiro - RJ