

A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E OS DEBATES SOBRE REFORMAS

*João Gilberto Lucas Coelho**

1 - A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88

A pesquisa social e política brasileira ainda tem sido limitada na adequada análise das dimensões do que significou o período constituinte, em termos de mostra oficial da Nação brasileira, as grandezas e os problemas, com suas múltiplas faces, suas extraordinárias contradições e a dramática coexistência de sociedades diferenciadas no País. A Assembléia Nacional Constituinte (ANC) foi um enorme espelho, onde se projetaram as imagens do Brasil verdadeiro e nu, como em nenhum outro foro institucional.

Já os trabalhos científicos disponíveis, em grande parte, preferem teses a respeito de dissonâncias entre representação e sociedade, debates sobre caráter exclusivo ou parlamentar da ANC e outras limitações ou disfunções sob diferentes enfoques teóricos.

A convocação de uma "Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana" integrou o ideário das oposições ao regime autoritário e restritivo implantado em 1964 e constitucionalizado pela Carta de 1967 e pela emenda outorgada em 1969.

A passagem para uma solução civil e democratizante, conquistada após a campanha pelas eleições diretas e através da candidatura Tancredo Neves-José Sarney ainda ao Colégio Eleitoral, teria de se completar pela elaboração de uma nova Constituição. O debate centrou-se no caráter e na composição

* Advogado, Ex-Diretor do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte, da Universidade de Brasília.

do corpo constituinte, entre os que defendiam um órgão exclusivo, eleito somente para elaborar a nova Carta e gerir a transição, e os que preconizavam o corpo constituinte coincidindo com o Congresso Nacional a ser eleito pelo calendário regular das renovações de Legislativos. Entre os primeiros, algumas instituições fortes da sociedade civil e as vozes mais duras na luta contra o regime anterior; pela solução congressual optavam o estamento oficial e personalidades moderadoras como o próprio Tancredo Neves, que várias vezes alertou que seria inadmissível o convívio Constituinte Exclusiva-Congresso Nacional-Governo. Nos debates misturaram-se desde conceitos fundamentais sobre a soberania popular até idealistas formulações — de difícil verificação científica — a respeito dos supostos resultados do que seria uma eleição exclusiva e um pleito parlamentar em termos de perfil ideológico da representação.

Enfim, a ANC foi convocada através de uma emenda à Constituição então vigente, para ser integrada pelos senadores e deputados federais, definida como uma “Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana”. O ato convocatório — Emenda à Constituição nº 26, de 27 de novembro de 1985 — continha cinco artigos e, além das definições básicas sobre eleição e funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, incluía ditames sobre anistia e inelegibilidades.

As eleições de 1986, inseridas no calendário normal das renovações de mandatos, definiram a escolha de novos governadores, dois terços dos senadores e todos os membros da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas. Formaram a Assembléia Nacional Constituinte 559 membros, sendo 487 deputados federais e 72 senadores, destes ainda presentes 23 (um terço do Senado Federal) com mandatos remanescentes das eleições de 1982. A instalação da ANC deu-se a 1º de fevereiro de 1987, sob a direção, na sessão inaugural, do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A polêmica questão da hegemonia do corpo constituinte instalado sobre o processo de transição — o que asseguraria, na opinião de alguns, a sua soberania de fato — foi resolvida por um artigo no Regimento Interno que permitia à Constituinte decidir sobre situações concretas ou atos governamentais que ameçassem o seu soberano funcionamento.

O Governo providenciara uma comissão de estudos constitucionais, carimbada como “comissão dos notáveis” pela imprensa, a qual produzira um anteprojeto constitucional. Na campanha eleitoral, a existência do estudo e de tal comissão motivou críticas generalizadas, e o anteprojeto não foi oficial-

mente considerado nos trabalhos constituintes, embora algumas coincidências de texto no resultado final.

Assim, o Brasil passava a trilhar um inusitado caminho técnico para a elaboração constitucional: ausência de projeto prévio; 24 subcomissões temáticas elaboraram peças autônomas, reunidas em oito comissões temáticas e organizadas, finalmente, em projeto por uma poderosa Comissão de Sistematização, com 93 integrantes. Só então o plenário começou a votar. Sem dúvidas, uma forma criativa e arriscada, que comportava a possibilidade de muitas contradições entre textos e que terminou gerando impaciência na opinião pública e entre os próprios constituintes alijados do centro de elaboração no período de funcionamento da Sistematização. Isso levou ao sucesso relativo de uma reação interna denominada “centrão”, que contou com simpatia no Governo e no arco conservador das forças políticas e acabou se diluindo na hora de realmente votar conteúdos constitucionais. O relator do Regimento Interno, mediador das tensões sobre soberania, funcionamento e roteiro de elaboração, foi o Senador Fernando Henrique Cardoso. O relator da Comissão de Sistematização e do texto constitucional foi o Deputado Bernardo Cabral.

Os números desse processo são representativos dos impasses e do volume de trabalho. A Constituição foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988. Foram, portanto, 583 dias de funcionamento da ANC, durante os quais, em diferentes etapas, resultaram apresentadas 65.809 proposições e emendas. Entre anteprojetos e projetos, a partir das comissões, tivemos nove.

A dimensão mais impactante do processo constituinte, mesmo em termos de institucionalização regimental, foi a da participação popular, mecanismo de inserção no processo de cidadãos não parlamentares e de organismos da sociedade civil. Inicia com recebimento de sugestões, e estas foram 11.989, com origem em parlamentares, governos estaduais e municipais, associações e entidades quaisquer e cidadãos individualmente, sem rigor regimental para sua aceitação. As 24 subcomissões temáticas tiveram a obrigação de realizar audiências públicas que aconteceram na sede do Congresso, principalmente, ou pelo País inteiro. Foi o desnudamento do Brasil, e levou alguns observadores ou participantes a produzirem reflexões agudas sobre o que se viu e se ouviu (o Sociólogo e Deputado Constituinte Florestan Fernandes publicou emocionados textos a respeito dessas audiências). Nessa fase, a organização social brasileira mostrou-se plenamente, misturando os setores tradicionalmente estruturados de empresários, trabalhadores, estudantes, religiosos, intelectuais, militares, etc. aos grupos emergentes de meninos de rua, prosti-

tutas, homossexuais, índios, medicina alternativa, empregados domésticos e tantos outros, normalmente tidos como de organicidade e participação menos significativas. Depuseram os mais conhecidos líderes sociais, os mais tarimbados pensadores e militantes e a maior gama de personagens que emergia numa sociedade plural e que estivera tanto tempo relativamente silenciada.

Por fim, e ainda mais relevante, o Regimento Interno assimilara um mecanismo oficial de emenda pela iniciativa popular. Com 30.000 assinaturas e três entidades civis responsáveis, poderia ser apresentada uma emenda ao texto constitucional em elaboração, a qual ganhava tramitação e apreciação garantidas. Além disso, um dos signatários, podendo não ser constituinte, tinha o direito de defender a proposta em sessão pública da Comissão de Sistematização, o que permitiu falar aos anais e à Nação várias lideranças de fora do corpo constituinte. Foram apresentadas 122 dessas propostas, somando 12.277.423 assinaturas. Cumpriram os dispositivos regimentais 83 proposições, as quais representavam 10.058.117 assinaturas de eleitores. Nunca antes, o Brasil tivera movimento semelhante de iniciativa legislativa pela população, e os números são representativos, se comparados aos de processos similares em outros países. O mecanismo da iniciativa popular foi usado por diferentes setores da sociedade, registrando-se emendas sobre os mais variados temas e com posturas ideológicas as mais contraditórias. Do lado empresarial, a defesa do sistema SENAI/SENAC mobilizou mais de um milhão de assinaturas, e, do lado dos trabalhadores, as propostas sobre terra e emprego somaram também cifras acima do milhão de signatários.

Um dos graves enganos na análise sobre o processo constituinte, com o pessimismo ou niilismo que vem caracterizando o pensamento brasileiro, é afirmar que essas emendas pouco influíram na Constituição. A melhor e mais completa comparação de conteúdos que conheço foi produzida ainda antes da votação em segundo turno do texto constitucional e, portanto, com alguma possível variação de dados. O estudo produzido no Núcleo de Estudos Constitucionais da UNICAMP pela pesquisadora Ernestina Gomes de Oliveira aponta que, das 122 “emendas populares”, 18 foram aprovadas integralmente e 49 tiveram algum de seus conteúdos incluído. Ou seja, mais da metade das proposições populares tiveram algum aproveitamento no texto constitucional, e as que foram aceitas, integral ou parcialmente, representam dois terços das assinaturas de cidadãos.

Ao se discutir a realidade constitucional atual e possíveis alterações, deve-se iniciar pela avaliação do processo constituinte de 1987 e 1988, suas

circunstâncias e dimensões institucionais, sociais e políticas. Independentemente das críticas pela esquerda e pela direita ao texto constitucional, não se pode esquecer a relevância do processo, a mobilização que oportunizou, os cenários psicossociais adversos (morte de Tancredo, fracasso do Plano Cruzado) e o significado que teve para muito além da redação do texto fundamental.

2 - A Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil está organizada em três partes: Preâmbulo; o texto constitucional, isto é, sua parte permanente; e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Quando da promulgação, a parte permanente era formada por 245 artigos e o ADCT por 70.

Fruto de um processo tenso, criativo, polêmico e instável, o texto constitucional herdou virtudes e defeitos, contradições e avanços. A Constituição trata muito bem da cidadania, individual e coletiva, assimilando as melhores vertentes do Direito mundial a respeito. Reorganiza a Federação numa visão descentralizadora, mas nem sempre com as soluções adequadas. Estabelece equi-potência entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Demonstra tendência a um tipo de democracia participativa, enunciando princípios e estatuidando mecanismos que ainda não encontram prática rotineira nas instituições. Apega-se ao direito de propriedade e à livre iniciativa, no entanto, formulando algo próximo ao "Estado de bem-estar social". Intenta a instrumentação jurídica e política para garantir a execução de seus princípios, o que não foi completamente assimilado. Traz alterações institucionais limitadas. Trata de muitos temas novos, constitucionalizando assuntos como criança, ciência e tecnologia, seguridade social, cooperativismo, consumidor, pluri-etnia social, meio ambiente...

Sob um exame técnico, o texto de origens tão diferentes, embora sistematizado, guardou algumas contradições. A Constituição é extensa, desce a formulações de políticas e mecanismos implementadores, caracterizando-se, pois, como analítica. Todavia produz um resultado típico de Constituição sintética: a necessidade de elevado número de leis regulamentadoras para ser eficaz. Isto porque os impasses nem sempre foram resolvidos na elaboração constitucional, sendo remetida a solução para lei complementar ou ordinária

de regulamentação. Aos seus críticos assiste razão quando apontam a inconveniência de constitucionalizar tantos sistemas organizativos, políticas públicas e outros mecanismos, mais viáveis em legislação ordinária ou planos de governo, adaptáveis a momentos históricos e circunstâncias objetivas e variáveis. No entanto, persistem críticas exacerbadas ao que seria o “idealismo” constitucional desenhando objetivos nacionais permanentes e outros princípios que devem embasar o constante “vir-a-ser” da sociedade brasileira; afinal, uma Constituição não é apenas uma lei formal, é também expressão de um pacto social e nacional e declaratória dos objetivos de um povo ao se organizar sob a forma de Estado soberano. Juristas cultos equivocam-se na tentativa de selecionar os temas que seriam constitucionalizáveis, criticando o ingresso no texto de tantos assuntos, o que não resiste sequer à observação comparada: documentos constitucionais europeus muito antigos trataram de questões que ultrapassavam a defesa da cidadania e a organização do Estado (pesca, meio ambiente...), e a tendência atual reforça a introdução de temas relevantes de cada sociedade na Constituição.

A realidade histórica foi adversa à nova Constituição brasileira. Tentaram traduzir popularmente sua elaboração como algo diretamente ligado a condições muito objetivas da vida de cada um, e não aconteceu qualquer milagre no dia seguinte à sua promulgação. Os segmentos mais tradicionais das elites resultaram assustados com as inovações e ousadias. O novo pensamento liberal e internacionalista ficou frustrado com aspectos do papel do Estado e das proteções nacionalistas do texto. A esquerda reagiu feroz, como se a nova ordem constitucional não fosse a mais próxima possível de suas postulações, tendo alguns segmentos dessa linha até hesitado em assinar a Constituição. Ou seja, a Constituição recém-promulgada estava órfã, sem adesões vigorosas e entusiasmadas, o que lhe dificultou a base social e produziu um certo vazio regulamentador e implementador. Um equívoco sério de diferentes forças democráticas no País é que, no mínimo, retardou a consolidação de uma nova ordem.

Por outro lado, o Mundo viveu alterações muito rápidas, e estas superaram alguns dispositivos constitucionais, sem comprometerem o alicerce fundamental. E o setor público no País enfrentava uma crise geral de financiamento e gerência, dificultando que as soluções indicadas pela nova Carta fossem rapidamente implantadas.

Sete anos passados da promulgação da Constituição Federal, um exame equilibrado deve apontar muitos resultados alcançados e passos consolidados. Opções feitas persistirão para além da vida do atual texto constitucional. Hoje,

já temos boa parte da legislação regulamentadora e seus efeitos. Aos poucos, mudanças doutrinárias mais fortes vão se incorporando ao entendimento dos tribunais e à prática das instituições e dos cidadãos. Deve-se reconhecer a verificação de gargalos, inconsistências e alterações necessárias diante de um texto tão abrangente, variado e minucioso.

3 - A Revisão Constitucional

Na tradição constitucional dos vários países, encontramos pelo menos três formas de alteração em textos de Constituições: emenda, reforma e revisão. A emenda, instituto comum e de uso habitual, trata de uma modificação pontual, sobre determinado e específico conteúdo, variando nos diferentes regimes as formas — mais ou menos exigentes — de produzi-la. A reforma constitucional é mais ampla e abrangente, exigindo — em geral — mecanismos mais rígidos para sua efetivação; a Constituição brasileira não contempla o instituto da reforma para sua alteração. A revisão constitucional é mais rara, caracterizando-se ora como uma reforma, ora como algo mais amplo do que esta. É conhecido o caso da Constituição portuguesa, que, elaborada após os eventos da Revolução dos Cravos e extraordinariamente inovadora e polêmica, previu sua revisão e, nesta, foi profundamente alterada.

Os constituintes brasileiros inspiraram-se no caso português e também previram, com prazo certo, a revisão da nova Constituição. Os impasses não resolvidos, o inconformismo de cada corrente com suas derrotas pontuais no processo e a consciência de que as mudanças eram tão significativas que necessitariam de um teste prático durante algum tempo embasaram o grande apoio que obteve a idéia de prever e determinar uma revisão.

Consultados os anais da Assembléia Nacional Constituinte, verifica-se que o dispositivo sobre a revisão, inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, teve aprovação das principais lideranças que representavam os pensamentos que podiam ser definidos como de “direita” ou de “esquerda”.

O art. 3º do ADCT dispõe inequivocamente: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

Todavia as circunstâncias históricas mudaram, e, quando se aproximou a época da revisão, surgiu uma resistência forte à sua realização, principalmente nos pensamentos de esquerda. Renomados juristas formularam teses como a de que a revisão só se aplicaria no caso do plebiscito sobre forma e sistema de governo, igualmente previsto no ADCT, optar pela monarquia ou pelo parlamentarismo. E houve até pregação de que a revisão seria um “golpe”, apesar da obviedade de sua previsão pelos constituintes detentores do poder originário em nome da Nação.

Outro erro histórico de avaliação e estratégia das correntes de opinião que tinham criticado a Constituição, discutido se deveriam assiná-la ou não, faltado à sua legitimação logo após ser promulgada e, agora, passavam a tratá-la como algo intocável.

Todavia os liberais e as elites igualmente incorreram em erro no processo revisional: apresentaram uma agenda tão grande e contestatória ao bom texto constitucional, que concorreram fortemente para o impasse e a inviabilização prática da revisão.

O processo de revisão constitucional, tendo como relator o Deputado Nelson Jobim, foi marcado por profundas divergências, manobras de obstrução, escassa participação popular e aprovação de algumas poucas alterações pontuais.

Exaurido este, a Constituição chega ao início de 1995 — ano de posse de novos governos e legislatura parlamentar — com 10 emendas vigorando sobre o seu texto promulgado. São quatro ordinariamente aprovadas antes da revisão, através do mecanismo normal de emenda, e outras seis propostas fruto do processo revisional.

As quatro primeiras, promulgadas entre março de 1992 e setembro de 1993, versam sobre remuneração de deputados estaduais e vereadores, regulamentação do plebiscito previsto para forma e sistema de governo, matéria tributária e financeira e, finalmente, correção redacional do dispositivo a respeito de interstício para vigência das regras eleitorais.

As seis emendas resultantes da revisão tratam de matéria tributária (Fundo Social de Emergência), convocação legislativa de autoridades e pedidos de informação, nacionalidade, mandato presidencial de quatro anos, inelegibilidades e renúncia de parlamentar submetido a processo de perda de mandato. Foram promulgadas em março e junho de 1994.

Com menos de sete anos de vigência, a Constituição Federal sofrera 10 alterações. É muito para o desejo de uma constitucionalização estável e duradoura. É pouco para um texto tão amplo, complexo e detalhado.

4 - O atual processo de modificações constitucionais

Jurídica e tecnicamente, não há como se falar em reforma constitucional. A Constituição brasileira não a prevê e trata apenas da revisão — já esgotada — e do mecanismo tradicional da emenda. E é este que vem sendo aplicado, com todos os cuidados constitucionais e regimentais. Cada alteração é tratada individualmente, tramita e é votada como uma emenda autônoma. Os requisitos que caracterizam a emenda, quanto à proposição, à tramitação legislativa e à votação, têm sido preservados. Quando a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara considerou que uma das propostas — a que incluía os temas da previdência — estava abrangente demais para ser uma emenda, dissolveu-a em quatro diferentes e individualizadas.

No entanto, politicamente e para a opinião pública, estamos num tal processo de alterações constitucionais que o tratamento de “reforma” é muito usado e não pode ser inquinado de indevido.

É certo que, tal como aconteceu às vésperas da revisão, alguns segmentos portam uma agenda exageradamente vasta, gerando expectativa exacerbada que, certamente, não será atingida ao longo desta fase de modificações pontuais, através de emendas individualizadas. Por outro lado, o quórum de votos favoráveis necessários para a aprovação de cada emenda — três quintos dos membros de cada uma das Casas Legislativas, em dois turnos de votação na Câmara e no Senado — torna alto o grau exigido de adesão e composição em torno da proposta e sua tramitação muito sensível a desavenças e a incidentes políticos.

A tramitação tem sido priorizada politicamente para emendas de autoria do Governo, mas há temas com proposituras de origem parlamentar ou com muitas sugestões em setores da sociedade.

Até o final de agosto, o Congresso deliberou apenas sobre emendas na ordem econômica da Constituição. Quatro emendas foram promulgadas. Uma se encontra em fase final de tramitação no Senado Federal, a que se refere à questão do monopólio do petróleo pela União.

Fazendo-se um levantamento das opiniões do Governo, de parlamentares e de segmentos importantes da sociedade, a agenda do atual ciclo de mudanças constitucionais poderia, principalmente, incluir os seguintes grupos temáticos:

- **Ordem Econômica** - redução dos monopólios estatais, modificação do conceito de empresa nacional, liberação de alguns setores reservados ao capital nacional, emendas já aprovadas ou em fase final de tramitação;
- **Previdência Social** - revisão do sistema brasileiro, com modificações sobre idade e condições de aposentadoria, categorias com tratamento especial, financiamento e gestão. Existem propostas de parlamentares e do Governo. O assunto divide o corpo congressual e deve ter tramitação mais morosa. Seus efeitos serão produzidos a médio e longo prazos. A preocupação brasileira coincide com reformas em vários países, para exemplificar as recentes na Itália e na Suíça, sendo que, no caso suíço, através de plebiscito, houve a elevação da idade mínima para aposentadoria;
- **Reforma Tributária** - sempre na ordem do dia dos debates. A atual Constituição já sofreu duas emendas sobre matéria tributária e fiscal. Essencial para solucionar a questão do financiamento público no País e da competitividade dos nossos agentes econômicos, além de poder vir a ser ferramenta distributiva. Todos pregam mudanças tributárias, e ninguém se entende sobre elas. Tema de grandes impasses, mas de muita urgência. Existe necessidade de partir de um pacto federativo, nunca explícito entre nós. Nem mesmo uma adequada e cabal distribuição de competências e atribuições entre União, estados e municípios foi alcançada em nossa Federação, o que dificulta ainda mais o raciocínio tributário. Provavelmente, será item importante na agenda dos próximos meses, todavia com resultados muito limitados, devido à ausência de consenso para uma alteração bem mais substancial;
- **Reforma Administrativa** - outro tema que já possui proposta do Governo e que atrai dissensões. Poderá limitar-se a enfrentar questões sobre servidores, discutindo alguns tratamentos privilegiados e a abrangência do polêmico instituto da estabilidade. A administração pública brasileira foi montada para cumprir regras, sem atentar à eficiência e aos resultados. Uma visão de qualidade nos serviços públicos e de controle social sobre eles ainda não está plenamente em pauta;
- **Reforma Política** - presença obrigatória nas agendas reformistas das últimas décadas. Algumas questões constitucionais — sistema eleitoral, composição da Câmara, possibilidade de reeleição dos cargos execu-

tivos, fidelidade partidária e outras — são polêmicas e encontrarão dificuldade para votação. Recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral coordenou um estudo para formular propostas constitucionais e legais de mudanças, as quais foram informalmente apresentadas ao Congresso. São várias as propostas subscritas por parlamentares nesses assuntos.

Esses são os núcleos principais do atual ímpeto reformista, além de incluírem pontos em que é possível prever a aprovação de alguma emenda modificativa. Os fundamentos básicos da Constituição, como princípios de cidadania, mecanismos ligados ao Estado Democrático de Direito, equilíbrio entre os Poderes, etc., não estão de forma significativa na agenda e devem ser preservados, até porque a Constituição é avançada neles. Alguns estão protegidos por serem cláusulas pétreas, isto é, não sujeitas a emendas. Temas outros, como reformulação no Judiciário e alteração no instituto da medida provisória, poderão vir a ser enfrentados com relevância e interesse, dependendo do curso político e psicossocial da conjuntura adiante.

A Constituição Federal merecia um trabalho de redação simples e consensual, porque apenas técnico, para resolver alguns equívocos, dissonâncias entre seus dispositivos e textos que geraram interpretações confusas sobre a vontade do constituinte. Como isso já deixou de acontecer na revisão, não é previsível que venha agora a ser realizado.

Mais uma vez, o Brasil é contemporâneo de movimentos e debates que acontecem no Mundo, característica que temos reprisado desde a semelhança de época e idéias entre a Inconfidência Mineira e a Revolução Francesa. Não se trata apenas da influência neoliberal, tão apregoada, mas também de observar as posturas da República Popular da China e de outras nações sob governo do Partido Comunista a respeito de inserção na economia internacional e de relacionamento com os capitais estrangeiros ou dos partidos socialistas de Espanha, França e de diversos países no que se refere a tamanho e cumprimento de funções pelo Estado. Há uma agenda mundial, fruto de realidades objetivas e necessidades práticas, que contempla revisões em certos campos, especialmente econômicos e estruturais, sem revogar as profundas diferenças entre os pensamentos liberais e sociais. Há uma mudança sobre a questão do Estado que se mostra no fenômeno que mais cresceu nesta segunda metade do século XX, sob as bênçãos dos pensamentos progressistas no Mundo: as organizações não governamentais (ONGS),

muitas vezes contestatórias ou substitutivas ao Estado. As alterações já admitidas na Constituição, na ordem econômica, e algumas outras em debate fazem parte desse rearranjo estrutural. No que se refere às emendas aprovadas na ordem econômica, o acerto, ou o erro, acontecerá a seguir, quando forem regulamentadas por legislação infraconstitucional.

Dois pontos mais amplos emergem no debate, atualmente, em especial de parte dos que contestam a ordem constitucional vigente e dos que a desejam intocável. Um é a idéia de que ainda deveríamos convocar uma Constituinte Exclusiva. Outro é a submissão a plebiscito das emendas aprovadas.

No que se refere à pregação de nova elaboração constitucional por um corpo exclusivo, ela é radicalmente revolucionária, porque só se viabilizaria pela derrocada das atuais instituições e demandaria uma parada geral da Nação em torno da repactuação básica. Apenas é de advertir-se que não se podem prever os rumos e o caráter de um processo desses, sendo ingenuidade acreditar, *a priori*, que um tal corpo produziria esta ou aquela Constituição ou teria melhores ou piores quadros do que o atual Congresso.

A proposta de plebiscitar alterações constitucionais é sempre interessante, porque convoca o verdadeiro poder constituinte originário da Nação. No caso brasileiro, defronta-se com uma questão grave: a Constituição não foi submetida a plebiscito ou a referendo. Curioso que, numa Carta não ratificada pelo voto direto da população, venha a se exigir esse mecanismo para suas alterações. Para os defensores da idéia do plebiscito, personalidades e movimentos que têm se manifestado contra o conteúdo das emendas aprovadas, restará um dilema grave: se o plebiscito ratificar as emendas, estas tornar-se-ão intocáveis para o futuro, salvo através de nova consulta popular. A um observador atento pareceria que a esquerda, nesse caso, está armando mais uma cilada contra ela própria, como no exemplo recente do Uruguai, onde a população, chamada ao plebiscito pela oposição, ratificou uma lei de anistia recíproca, que encerrou, naquele país, as discussões sobre torturas e violações de direitos humanos durante o regime autoritário.

Como em outros momentos, o País vai encontrando pontos de equilíbrio entre a exaltação liberal contra a Constituição e o apego conservador da esquerda em relação a pontos que mereçam atualizações e compatibilizações com a realidade. Muitos impasses ainda acontecerão nos processos de tramitação e votação das emendas nos próximos meses. Acertos e equívocos resultarão do processo, obra humana e complexa. O Congresso tem sido,

historicamente, mediador nas suas principais deliberações, e pode se esperar que alcançará alguns resultados equilibrados na atual fase de modificações constitucionais. Provavelmente, continuarão pontos sem consenso e sem maioria decisória, ou seja, em certos campos restará o nó sem desatar, a ausência de hegemonia a favor de um tipo de solução e a dependência de um evento futuro, como aconteceu no próprio processo constituinte.

Bibliografia

- ANÁLISE da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação (1988). Campinas: UNICAMP/NEC.
- COELHO, João Gilberto Lucas (1991). **A nova constituição: avaliação do texto e comentários**. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan.
- FERNANDES, Florestan (1989). **A constituição inacabada: vias históricas e significado político**. São Paulo: Liberdade.
- MICHILES, Carlos et al. (1989). **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.