

Entrevista: Júlio Aurélio Vianna Lopes, constitucionalista e pesquisador

Spacca

A falta de consenso na adoção do presidencialismo como sistema de governo sobre um texto parlamentarista é a crítica mais pertinente ao processo constituinte. Esta é a opinião do pesquisador **Júlio Aurélio Vianna** sobre o processo decisório errático sobre o qual ele se dedicou a analisar todos os registros pelo Senado à Fundação Casa de Rui Barbosa como pesquisador em Direito.

Para ele, este é o núcleo do problema político brasileiro e surgiu da cisão entre a corrente presidencialista e parlamentarista que, derrotada, delegou à parte vitoriosa toda responsabilidade de ajustar o sistema. O resultado prático, diz Vianna Lopes, foi que a operacionalização do sistema adotado não corresponde aos ideais de qualquer uma das doutrinas. Sem solucionar este problema, “jamais teremos um sistema eleitoral ou partidário decente, já que eles são condicionados, em seu funcionamento, pelo sistema de governo adotado”, avalia.

De posse de todo material que forma o panorama da Assembleia Constituinte, Vianna Lopes pôde identificar as tensões políticas no processo constitucional e quais foram suas consequências na consolidação do texto promulgado — só os documentos da Assembleia somam mais de 80 volumes, além de outras fontes de pesquisa. “Como não houve voto secreto na Constituinte, o material impresso me permitiu avaliar os conflitos políticos, inclusive pelas votações”, explica.



O trabalho já rendeu dois livros. *A carta da democracia – O processo constituinte da ordem pública de 1988* (lançado em 2008) e *A Carta da Democracia 25 anos — Como foi feita a Constituição de 1988*, que será lançado nesta segunda-feira (2/12), na Fundação Casa de Rui Barbosa (rua São Clemente, 134, Botafogo, Rio de Janeiro), a partir das 17h30 e com distribuição gratuita de exemplares. O autor conta que, enquanto o primeiro dedicou-se às questões relativas aos direitos e estrutura do Estado, o mais recente abrange toda a temática constitucional, incluindo a ordem econômica e social, com reflexões sobre democracia cidadania e um balanço da trajetória constitucional em 25 anos.

Apesar das divergências que permearam os debates, o pesquisador reconhece o “alto nível jurídico” das discussões, inclusive entre os



constituintes sem esta formação. Ao mesmo tempo, Vianna Lopes aponta que as discussões eram mais pragmáticas do que teóricas. “Todos os temas da atualidade, mesmo os que só se disseminaram após a queda do Muro de Berlim, estavam presentes”, relata.

Marcada pela participação da sociedade, a Assembleia Constituinte recebeu mais de 120 propostas de iniciativa popular. O pesquisador conta que apenas 83 atendiam aos requisitos de 30 mil assinaturas por eleitores — que só podiam assinar três, no máximo — e patrocínio por três entidades associativas ou instituições públicas. Entre as ideias que chegaram aos escaninhos do Congresso Nacional, estava até mesmo a manutenção da censura — o que não vingou.

“O efeito maior da Carta pode ser reconhecido por qualquer brasileiro, independente de seus valores pessoais: nunca tivemos tantas liberdades durante tanto tempo. Tivemos apenas períodos democráticos maiores, mas com menos liberdades (1891 a 1930) e apenas um período menor com ampla liberdade partidária e associativa (1934 a 1936)”, avalia.

Leia a entrevista:

ConJur — A pesquisa feita para escrever o livro não se limitou aos registros da Assembleia. O que mais o senhor descobriu?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Também utilizei outros materiais, como atas dos fóruns que reuniram propostas da sociedade civil que não constaram das emendas populares, as quais também foram consultadas em dois volumes — a independência do Ministério Público, tal como inscrita na CF, veio dessas propostas e não do lobby da corporação, por exemplo. Outras fontes foram biografias, via jornais e Justiça Eleitoral, dos constituintes para a parte sociológica da pesquisa: nelas descobri que 51% deles vinha da gestão administrativa, o que explicava seus vínculos com as instituições anteriores, as quais foram, em geral, readaptadas (não recriadas) para uma ordem democrática, embora muitas tivessem maturado, como o Ministério Público, durante a ditadura.

ConJur — Em seu livro mais recente, o senhor trata das discussões sobre a legitimidade dos senadores eleitos em 1982 em compor a Assembleia. Como foi isso?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Esta polêmica era apenas um aspecto da polêmica maior durante a instalação da Assembleia: como ela foi original (na história brasileira, mas não no mundo, porque o mesmo ocorreu na elaboração constitucional da democracia espanhola, entre 1976 e 78), os juristas da época — excetuando José Afonso da Silva, Afonso Arinos e Bernardo Cabral — e muitos constituintes, tiveram dificuldades de reconhecer a amplitude dos poderes constituintes que foram conferidos, por emenda à Constituição ditatorial, ao Congresso Nacional do período. Então, a primeira polêmica constituinte foi se seria legítima a participação de senadores cujo mandato se originara antes de 1986. Duas correntes se confrontaram: a que lhes negava legitimidade por não terem sido eleitos em 1986 (após a convocação da Assembleia) e, a vitoriosa, que os acolhia porque a tarefa constituinte (pela emenda convocatória) imbuía todos os mandatários no âmbito do Congresso Nacional que nele se encontrassem, durante o período da elaboração constitucional. De fato, nosso processo constituinte foi inusitado, mas tão legítimo quanto os casos clássicos, nos quais a Constituinte ocorria sobre ruínas institucionais: é que o Legislativo foi, na época, o estuário das aspirações democráticas, ao concentrar o ânimo oposicionista ao regime militar. Daí ter sido a principal instância da transição pacífica à democracia. Todos devemos isso ao Legislativo brasileiro.

ConJur — Como era a polarização ideológica na Constituinte?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Embora todo o espectro ideológico estivesse presente, a Constituinte polarizou-se entre dois blocos: um de centro-esquerda (apoiada pelas esquerdas) de tendências publicistas e nacionalistas, reunida em torno da comissão sistematizadora da Assembleia, e um de centro-direita (apoiada pela direita, mas que dela se afastou, progressivamente) de tendências privatistas e globalizantes. A divisão constituinte foi tal que nenhum bloco conseguiu prevalecer de modo unilateral, o que impôs transações políticas amplas e prévias às votações. Este procedimento era articulado pelo presidente Ulysses Guimarães e pelo relator Bernardo Cabral.

ConJur — A Constituição conseguiu equilibrar as diversas demandas em disputa?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Na ampla maioria das questões a Assembleia produziu consensos, sendo que foram conclusivos nos temas da liberdade, mas postergatórios — prevendo lei futura — nos temas da igualdade, em que a polêmica foi mais intensa.

ConJur — Na falta de consenso, os constituintes preferiram deixar o problema para ser resolvido pelos legisladores que os sucederam...

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Como é comum nos parlamentos, houve dois tipos de consensos em função das polêmicas: quando a questão confluía os blocos políticos, ela tinha um encaminhamento conclusivo, sem prever lei futura, advindo de uma maioria forjada sem a necessidade de prévia negociação. Quando ela confrontava os blocos da comissão de sistematização e do Centrão, a polêmica dividia a Assembleia praticamente ao meio, já que sua votação não formava maioria decisiva — o que impunha uma transação política entre eles que só gerou maiorias em torno de encaminhamentos condicionais. Ou seja, formulavam diretrizes gerais cuja implementação depende de leis a serem feitas pelas legislaturas subsequentes. É o caso de todos os temas que têm sido carreados para o Judiciário, ao longo dos anos, como a fidelidade partidária ou a greve em serviços públicos: quando o Legislativo não consegue solucionar a polêmica, ela é remetida, de fato, para a via judicial, o que, se tem valorizado a

jurisdição, também a sobrecarrega.

ConJur — Existem partes do texto que são inconciliáveis?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Em alguns temas (como a reforma agrária em terras produtivas e a formulação do sistema de governo) há incompatibilidades advindas de um processo decisório atabalhado, porque não se conseguiu o procedimento transacional entre os constituintes.

ConJur — As discussões eram mais teóricas ou pragmáticas?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Sempre foram mais pragmáticas. Aliás, todos os temas da atualidade, mesmo os que só se disseminaram após a queda do Muro de Berlim, estavam presentes na Assembleia. Foi o caso do debate sobre o desenvolvimento brasileiro, que opôs as correntes defensoras da desregulamentação do mercado às que defendiam uma intervenção do Estado mediante instrumentos mais indutivos que estatizantes. Ambas apoiavam a reformulação do modelo nacional-desenvolvimentista tradicional, embora a segunda tenha tido maior peso político na decisão da ordem econômica. Mesmo assim, a negociação entre elas foi imprescindível na formulação deste título constitucional.

ConJur — Quais os principais mitos a respeito da Constituinte?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Logo em seguida à promulgação, duas leituras equivocadas, porque excessivamente ideológicas, se impuseram: a feita pelos líderes de esquerda, considerando-a pouco expressiva em direitos sociais; e a feita por alguns liberais de que ela tolheria o mercado. De fato, a Carta de 1988 tanto foi inovadora em direitos sociais (como a licença maternidade, hoje costumeira), quanto seus princípios de proteção ao contribuinte são invocados em qualquer mandado de segurança na área tributária.

ConJur — Como avalia a influência do "centrão"?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — O "centrão", formado pelos opositores às tendências publicistas e nacionalistas, à medida que isolaram seus radicais à direita, propiciou transações políticas que incorporaram outros temas, como o favorecimento de pequenas empresas (por isso mesmo, mantido nas reformas posteriores), embora não fosse este o objetivo inicial do movimento.

ConJur — E qual era o objetivo inicial?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — O objetivo inicial do "centrão" era ampliar a valorização do mercado, em geral, na Constituição. Não que ele não estivesse presente no projeto da comissão de sistematização, mas a maioria da Assembleia, ainda que em graus variados, a considerava insuficiente. Por isso, foi possível aos defensores da sistematização compor maiorias com segmentos do "centrão", decompondo-o, progressivamente, durante as votações, a título constitucional. Excluíram-se deste processo apenas os privatistas mais radicais, como Roberto Campos, que se opôs ao status constitucional da advocacia (considerando-a privilégio corporativo) e Amaral Netto, que se opôs até à educação pública fundamental. O grupo que integraram se isolou ao defender um "Estado Republicano Federal e Livre", sequer mencionando a democracia, o que não vingou.

ConJur — Quais foram seus efeitos?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — O efeito maior do "centrão" foi substituir a fragmentação ideológica — durante o primeiro ano, dominante na Assembleia — pela polarização ideológica com a comissão de

sistematização. Ainda que ela tenha cindido a Assembleia, tal cisão, ao gerar impasses em todos os títulos constitucionais (exceto a Ordem Social, quando os constituintes já estavam calejados em negociar a ponto de votá-la capítulo a capítulo), ocasionou e forçou concessões mútuas que, afinal, teceram a maior parte da ordem constitucional.

ConJur — Quais exemplos de propostas de iniciativa popular que ficaram de fora?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — A Polícia Militar de Goiás e a Associação de Censores Federais conseguiram apresentar propostas, respectivas, de juizado de instrução e de manutenção da censura oficial. Ambas foram rejeitadas. A emenda patrocinada pela PM de Goiás propunha um sistema processual criminal (o Juizado de Instrução) no qual o juiz acumularia as funções acusatória e julgadora, como ocorre na Itália, em vez do sistema vigente, no qual o processo distingue a acusação (Ministério Público) e a jurisdição. A emenda apresentada pelos censores mantinha a censura institucionalizada pelos militares nos meios de comunicação social, contribuindo, embora rejeitada pela Assembleia, para a criação constituinte do Conselho de Comunicação Social no âmbito do Congresso Nacional.

ConJur — Apesar das emendas que recebeu, acha que a Constituição mantém-se fiel ao texto original?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Essencialmente, é a mesma Constituição, já que, das 74 emendas, excetuando as revisoras de 1993, havidas até 5 de outubro de 2013, apenas 14 contrariaram o sentido originário do texto. Mesmo estas só atenuaram institutos constitucionais, sem expurgá-los totalmente. Foi o caso das maiores reformas, como as emendas 6/95 e 40/2003: elas não impedem a discriminação positiva de empresas ou o controle de bancos pelo Poder Público, embora reduza seu alcance.

ConJur — Qual é o efeito de os Direitos Fundamentais virem antes da organização do Estado?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — O efeito pretendido pelos constituintes tem sido acolhido pela jurisprudência nacional: os direitos são reconhecidos como prioritários, em diversas áreas jurídicas, em face do Estado. Como constitucionalista, ainda gostaria que a doutrina brasileira admitisse discriminar entre dispositivos constitucionais — inclusive princípios — de modo a conferir mais peso quando seu conteúdo fosse o de direito. No caso de conflito entre princípios que agasalham direitos, a fórmula política da Carta, o Estado Democrático de Direito, é suficiente para dirimi-los.

ConJur — Considera que a Constituição ficou híbrida por adotar o presidencialismo em um texto parlamentarista?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Esta é a crítica mais pertinente e, infelizmente, ainda atual, que se pode fazer à Carta. Na obra, mostro que o problema foi um processo decisório errático sobre o tema do sistema de governo, o qual seria, necessariamente, híbrido, mas cuja compatibilização interna não foi objeto da mesma negociação ampla de outros temas.

ConJur — O ministro aposentado do Supremo e parlamentar constituinte Nelson Jobim, por exemplo, rechaça esse hibridismo.

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Diferente do ministro Jobim e da classe política em geral, não vejo o tema com um prisma ideológico: sistemas de governo que reúnem as dimensões da governabilidade à da participação política podem ser puros (presidenciais ou parlamentares) ou híbridos — parlamentarismo semipresidencial, como a proposta que inicialmente avançou na Assembleia até 22 de março de 1988 [data em que foi votado o sistema de governo] e apoiada pelos constituintes parlamentaristas; ou

presidencialismo semiparlamentar, cuja proposta foi vitoriosa. Importa destacar que, se o melhor sistema era o que angariasse maior apoio e, portanto, legitimidade política (porque ela é a condição principal para seu funcionamento ordinário), o sistema governamental legítimo teria de ser híbrido (caso, aliás, da maioria dos regimes de governo no mundo) e híbridas foram as propostas que se confrontaram em 22 de março. O problema não foi a mescla de sistemas, mas o fato de que a compatibilização dos institutos parlamentaristas (especialmente a medida provisória) não foi objeto de negociação e consenso político após a vitória presidencialista.

ConJur — Isso se deu de que forma?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Em 23 de março de 1988, os parlamentaristas derrotados anunciaram, em discurso de Egidio Ferreira Lima (PMDB-PE), que não participariam de ajustes do presidencialismo híbrido adotado, o que deixou à corrente presidencialista toda a responsabilidade política de fazê-lo. Diante da abstenção parlamentarista, os presidencialistas se cindiram entre os que aceitavam misturá-lo com institutos parlamentaristas e os que, em uma maioria da corrente, o preferiam segundo a tradição brasileira dos decretos-leis e só apoiaram a proposta híbrida para evitar uma vitória parlamentarista. Nosso atual sistema governamental resultou, de fato, da digladição intestina entre os presidencialistas, já que os parlamentaristas delegaram a eles toda responsabilidade de ajustar o sistema.

ConJur — E quais as consequências disso?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Esta compatibilização dos institutos parlamentaristas incrustados em nosso presidencialismo continua sendo a principal lacuna não formal da Carta e dela provém os problemas do sistema eleitoral e partidário. É um defeito que atinge o núcleo de nossa ordem democrática e que tornou crônica e inadiável uma reforma política, sem a qual qualquer outra não será efetiva. Por isso fala-se tanto deste tema desde então, mas, sem reconhecer o núcleo do problema, continuaremos com reformas tópicas da medida provisória ou incidentes sobre o campo eleitoral ou partidário, que não serão eficazes porque dependem de compatibilizá-la como instituto de co-governo entre Legislativo e Executivo — em vez de supremacia deste, como ocorre.

ConJur — Acha que a Constituição deveria ser mais enxuta?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Embora seja o sonho de todo operador do Direito, precisamos reconhecer que uma constituição sintética (como a americana) só é viável onde um consenso fundamental é básico o suficiente para a própria identidade nacional, o que não é comum. Por outro lado, as constituições analíticas (como a japonesa, que também trata da família, como a nossa) não impedem a prosperidade econômica ou a universalização da cidadania. Exigem, porém, mais afinco dos operadores jurídicos e mobilização social.

ConJur — O senhor tem preferência por algum modelo?

Júlio Aurélio Vianna Lopes — Também não acredito que um modelo constitucional deva ser adotado como preferência ideológica: boa Constituição é a permeada pelos valores e interesses abrangentes de uma sociedade determinada, de modo a ser um compromisso histórico entre seus segmentos. A Carta de 1988 o conseguiu e se o fez através de uma elaboração na qual as corporações foram decisivas, é porque isto correspondia ao nosso grau de maturidade cívica. O que importa é que ela é um conjunto de instrumentos, cujo emprego — mesmo quando pelas corporações organizadas — aperfeiçoa nossa cultura cívica e contribuem para a progressiva efetividade da Carta. Assim, uma Constituição sintética atende às bases morais puritanas dos EUA e uma Carta esparsa corresponde aos pactos milenares



britânicos. Mas a maioria das sociedades, como a nossa, precisou de um texto analítico para galvanizar a confiança de seus vários segmentos. Acho que os constituintes acertaram ao não imitar modelos estrangeiros na elaboração constitucional e as polêmicas havidas confirmam uma abertura política e interpretativa da Carta que a mantiveram ao longo das décadas, paradoxalmente, apesar e devido às dezenas de reformas que, de certo modo, ela mesma tem provocado.

Date Created

01/12/2013