

As lições de VANOSSÍ¹ sobre a necessidade de participação do povo na manifestação do Poder Constituinte.

Dinaura Godinho Pimentel Gomes*

Para o jurista argentino, Jorge R. VANOSSÍ, em cuja obra se lastreia o núcleo deste trabalho, “o mais importante na doutrina democrática é resgatar a presença do povo na manifestação do Poder Constituinte”.

KONRAD HESSE, por sua vez, lembra que “somente a Constituição que se vincula a uma situação histórica concreta e suas condicionantes, dotada de uma ordenação jurídica orientada pelos parâmetros da razão, pode, efetivamente, desenvolver-se”².

Isso significa que a Constituição deve corresponder inequivocamente à realidade e às necessidades da comunidade para a qual foi elaborada.

¹* Juíza Titular da 1ª Vara do Trabalho de Londrina, Doutora em Direito pela Universidade de Roma – *LA SAPIENZA* - e pós-doutoranda junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Vanossi, J. Reinaldo. Uma visão atualizada do Poder Constituinte. Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, Forense, 1983.

² Hesse, Konrad . A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 16.

E é nesse contexto que VANOSSÍ ressalta que não se pode entender o funcionamento dos poderes ordinários sem se aceitar a preexistência de um órgão ou um Poder que cumpriu a missão, que exerceu a função, consistente em organizar e distribuir tais poderes ordinários, com respeito a valores, ou por acatamento de certa realidade subjacente.

Resulta daí que a obra constituinte, nos atos de sua feitura, não pode dispensar a efetiva participação dos cidadãos, como sujeitos e titulares desse Poder, obviamente quando se refere à nova fase do constitucionalismo, inaugurada após as duas grandes guerras, que perturbaram grande parte do mundo.

Por outro lado e mesmo nessa nova fase, não se pode deixar de considerar o século passado como século de revoluções anticonstitucionais, do tipo Mussolini, Hitler, Lenin e Vargas, as quais, embora diferentes na essência, ficaram demarcadas todas em favor de um “não-Estado”.

Só após algumas décadas, observado o desenvolvimento da realidade histórica de cada país, ressurgiu o fenômeno da abertura constitucional assinalando a reconstrução democrática radicada no cânone da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, na emergência da cidadania como potência constituinte.

VANOSSÍ salienta que só a partir do funcionamento do Poder Constituinte, pode-se entender a divisão do Poder, cuja noção fora difundida por SIEYÈS.

O exercício de tal função emerge inclusive nas etapas da reforma da Constituição, haja vista que o Poder Constituinte é aquele que não só participa da criação e distribuição de competências, mas igualmente nas ocasiões em

que há uma redistribuição ou uma reformulação dessas competências, como “poder criador do poder”³.

Além da divisão posta pela doutrina tradicional, diferenciando o Poder Constituinte Originário do Poder Constituinte Derivado, sustenta VANOSSI que a experiência indica a existência de um outro poder, que é o Poder Constituinte Revolucionário, justamente porque altera profundamente a estrutura e os órgãos do Poder ou as relações entre o Poder e a sociedade.

E, desse modo, o jurista argentino aponta duas etapas bem distintas, de atuação desse Poder Constituinte, aduzindo que tal poder originário, que se desenvolve na etapa fundacional, é uma potência, enquanto que, na etapa de Reforma ou Revisão, é uma competência, haja vista que aí é mais uma manifestação da legalidade já prevista, através de normas que regulam o âmbito de tais atribuições no texto constitucional inicial.

Na mesma trilha de NELSON SALDANHA, enfatiza VANOSSI que, nas concepções democráticas, o Poder Constituinte pertence ao povo, ou mais precisamente, à cidadania que se expressa de forma direta ou representativa através do sufrágio universal.

Entretanto, o mestre argentino distingue ainda, a respeito do tema de tal titularidade, as tendências autocráticas das tendências democráticas, apontando que, no âmbito das primeiras, a titularidade do Poder Constituinte se baseia no princípio minoritário, sendo protagonizado como sujeito por uma minoria de classe social ou grupo militar, que detenha o poder ou uma minoria oligárquica econômica. Já para a concepção democrática, a titularidade desse poder se funda no princípio

³ Saldanha, Nelson. O Poder Constituinte. São Paulo. Revista dos Tribunais ed.. p.68.

majoritário. Isso significa que o Poder Constituinte passa a residir sempre na soberania do povo, manifestada através do mecanismo das eleições.

É por isso que, enquanto as tendências democráticas falam de consentimento popular, as tendências autocráticas mencionam o assentimento do povo, ou seja, apenas invocam a presença do povo, mas não indicam o seu consenso. Em outros termos, ao povo nada mais resta a não ser aceitar as imposições resignadamente.

Ao contrário, na democracia requer-se um procedimento de verificação concreta, objetiva, matemática do consenso, que só se realiza através das eleições livres, “como meio de absoluta liberdade de expressão”, nas palavras de VANOSSÍ.

A esse respeito, corroborando o enfoque doutrinário de VANOSSÍ, cumpre trazer à baila a abordagem de PAULO BONAVIDES ao tratar do tema da legitimidade do Poder Constituinte, destacando-se o seguinte:

“O Poder Constituinte deixa de ser visto como fato, como poder que é ou que foi, para ser visto como valor; como o poder que deve ser, conforme o título de legitimidade que lhe sirva de raiz ou respaldo na consciência dos governados”⁴.

E mais adiante prossegue esse emérito jurista ressaltando: “se o valor prevaemente na consciência dos governados é aquele que não dispensa a feitura da obra constitucional sem a participação dos cidadãos, daqueles que até

⁴ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p.138.

há pouco, tendo sido mero objeto do poder político, se convertem doravante em sujeitos desse mesmo poder, desponta aí uma teoria do Poder Constituinte historicamente nova, inédita, revolucionária”⁵ (grifamos).

Como se vê, a cidadania ativa no Estado Democrático pressupõe um cidadão político apto a fazer valer suas reivindicações perante os governantes, sendo certo que a representação democrática nada mais é do que uma autorização outorgada pelo povo a um órgão soberano, institucionalmente legitimado para assim agir.

Consequentemente, daí resulta quão importante é a educação política eficazmente desenvolvida e aplicada como condição inarredável para o exercício de uma cidadania ativa, nos moldes delineados por uma sociedade que se diz democrática e participativa.

A esta reflexão se chega após um exame detalhado das lições de VANOSSO, quando alude ao modo de exercício do Poder Constituinte, que tanto se dá através da democracia direta, da democracia representativa ou de fórmulas mistas, combinando as duas anteriores, concluindo que o que mais se conforma com a doutrina contemporânea é um procedimento de exercício do Poder Constituinte que permita o funcionamento de uma assembléia representativa, convocada para esse efeito e que logo submeta a aprovação dessas normas a um referendo popular.

Assim, sustenta que, em alguma fase do exercício do Poder Constituinte, tem de haver uma manifestação concreta do povo, ou seja, a manifestação da vontade popular. Desse modo, não basta a efetiva escolha dos representantes que terão por função redigir a Constituição, mas é necessário que “o

⁵ Idem.

povo se pronuncie diretamente em relação à aceitação, à aprovação dessa Constituição”.

Afirma DALMO DALLARI que a “Constituição de 1988 é, sem sombra de dúvida, a mais democrática que o Brasil já teve”.

Relembra o emérito professor que “durante todo o tempo em que durou a Constituinte lá estiveram presentes representantes dos mais diversos segmentos sociais e grupos de interesses. Lá se encontravam pressionando os constituintes, representantes de industriais, de operários, de comerciantes e servidores públicos, de fazendeiros e de trabalhadores rurais, de banqueiros e de integrantes de comunidades de base, capitalistas selvagens e defensores de direitos humanos, assim como grupos religiosos, organizações de mulheres defensoras da família e dos direitos da criança, organizações da comunidade negra, de favelados, de índios, de homossexuais, grupos interessados na área de educação e de saúde, além de muitos outros”⁶, o que demonstra a efetiva participação de relevantes grupos da sociedade brasileira, como força de pressão, na feitura da Constituição vigente.

Em contraposição, referindo-se ao sistema político precedente, observada a dicotomia trazida por VANOSSÍ, recorda BONAVIDES que “o recurso aos Atos Institucionais não só aniquilou as bases jurídicas do Poder Constituinte como institucionalizou politicamente a sua usurpação, visto que os governantes podiam dela valer-se, a cada passo, qual instrumento de mudança casuística das instituições, sem audiência à vontade dos governados, com inteiro menosprezo do princípio da soberania popular e sua legitimidade”⁷.

⁶ Dallari, Dalmo de Abreu. Constituição: 10 anos de resistência, *in* “1988-1998: Uma década de Constituição. org. Margarida Maria Lacombe Camargo, Rio de Janeiro: Renovar ed.. 1999, p. 33 e 34.”

⁷ Ob. cit. p. 145.

Como a Constituição é posta, no Estado Democrático de Direito, não apenas como limite, mas sobretudo como fundamento da ordem jurídica, a ela submetida todas as manifestações da soberania, não se pode deixar de concordar com o jurista VANOSI quando afirma que, na doutrina democrática, o mais importante é resgatar a presença do povo na manifestação do Poder Constituinte.

Inegavelmente, observada a dura fase em que prevaleceu o sistema ditatorial neste País, a Constituição promulgada em 1988 resultou, sim, da participação ativa de diversos setores da sociedade brasileira, que criou um movimento propício à difusão de um sentimento constitucional apto a demonstrar a efetiva atitude de acatamento em relação ao que restou inculcado e proclamado como “ordem geral objetiva do complexo de relações da vida”, nas palavras de HESSE⁸, quando, aqui, se adotou o modelo de Estado Democrático de Direito, que teve por base também o princípio da participação popular.

Citando as Constituições de 1891, de 1934, de 1946 e, finalmente, a de 1988, como principais frutos de um Poder Constituinte legítimo, na história política do Brasil, PAULO BONAVIDES reitera que esses quatro documentos de organização constitucional do País são os únicos “que resultaram em rigor de Constituintes soberanos, livremente eleitos pelos cidadãos, representativos da vontade nacional e legitimados pelo princípio democrático, cuja aferição conceitual deve traduzir sempre a eficaz participação dos governados na obra criadora de suas instituições”⁹.

Para finalizar, não obstante a adoção de um modelo de democracia participativa, durante o exercício do Poder

⁸ Ob. cit. p.18.

⁹ Ob. cit. p. 145 e 146.

Constituinte, convém frisar que, hoje, não tem sido observada essa participação direta dos cidadãos brasileiros, mormente no decorrer dessa última década, nem respeitados os princípios e regras constitucionais pertinentes, sendo certo que “o exercício da soberania popular se estende para além do voto, com a preservação, em ato, da potência constituinte dos cidadãos”¹⁰.

São exemplos dessa ausência de participação popular, de um lado, a não-utilização dos mecanismos do plebiscito e do referendo, nos termos do art. 14, da Constituição Federal, por outro, o emprego abusivo, pelo Poder Executivo, da expedição de Medidas Provisórias, que, além de desvirtuar tal instituto, provoca o esvaziamento do Poder Legislativo, o que inviabiliza até mesmo a manifestação indireta do povo e evidencia, em muitas situações, a falta de legitimidade da atuação governamental em contraposição ao modelo de Estado Democrático de Direito que se adotou com a Constituição de 1988.

Bibliografia

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição: 10 anos de resistência, *in* 1988-1998: Uma Década de Constituição”. Organizadora: Margarida Maria Lacombe Camargo. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

¹⁰ Pilatti, Adriano. O Processo Legislativo na Constituição de 1988. *in* 1988-1998: Uma década de Constituição, cit., p. 77.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

PILATTI, Adriano, O Processo Legislativo na Constituição de 1988. Obra organizada por Margarida Lacombe Camargo, cit.

SALDANHA, Nelson, O Poder Constituinte. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

VANOSI, Jorge R. Uma visão atualizada do Poder Constituinte", *in* Revista de Direito Constitucional e Ciência Política. Forense, 1983.