

2-C-80

20

SOLUÇÃO DO P-III-7 (En)

2-e-80

- C-QEM

"A CONSTITUIÇÃO E O PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO"

AGEU VILLARES DA COSTA
Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM)

MINISTÉRIO DA MARINHA

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

1986



MM-EGN
BIBLIOTECA
12/03/1987
Nº 452

GN-00001661-1



A CONSTITUIÇÃO E O PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

Considerada a lei fundamental e suprema de um Estado, contendo as normas básicas relativas a sua organização política, forma de governo, definição de competências e direitos e deveres dos cidadãos, a Constituição é o alicerce sobre o qual se deve assentar toda a estrutura jurídica e institucional de um país. Casos há em que a Constituição nem mesmo está formalmente codificada - como é o caso da Inglaterra - o que não impede permaneça em vigor durante séculos, fazendo desse país um verdadeiro padrão mundial de observância constante de seus ditames e preceitos. Da mesma forma, pode ser citado o exemplo dos Estados Unidos da América, cuja Constituição tem-se mantido praticamente inalterada desde sua promulgação, no século XVIII.

As Constituições mais genéricas e de alto grau de abstração são consideradas de estrutura restrita. Costumam conter apenas a Organização dos Poderes Políticos e a Declaração dos Direitos Individuais. Aquelas que, além disso, procuram regular também todo o Ordenamento Econômico, Político e Social do Estado são chamadas de estrutura expansiva.

Ao longo da História do Brasil como país independente, seis (6) foram as Constituições que normatizaram a vida nacional, poucas por períodos razoavelmente longos, a maioria de curta duração, em decorrência da defasagem entre a realidade econômica, política e social da época e a estrutura de poderes e o ordenamento constitucional por elas propostos.

A Constituição de 1824 foi de estrutura restrita. Elaborada em consequência da mudança institucional decorrente da Independência, é considerada a mais sociologicamente autêntica das Constituições que já teve o país. Apesar de haver sido outorgada pelo Imperador, com base em projeto do Conselho de Estado, ela conseguiu conciliar os interesses da Nação e do Estado Brasileiros.

Algumas das mais significativas expressões do pensamento político da época foram a flexibilidade dessa Constituição - que só considerava constitucional o que dissesse respeito aos limites e atribuições respectivas dos Poderes Políticos e aos direitos individuais e políticos dos cidadãos, podendo qualquer outra norma nela contida ser alterada através legislação ordinária - e a consagração do regime censitário (eleitorado qualificado segundo a renda de que desfrutasse, somente tendo direito a voto os cidadãos das mais altas camadas sociais).

Inexistiam, inicialmente, quaisquer partidos políticos organizados como entidades jurídicas. Em face do caráter unitário do Estado, acreditava-se que a divisão da sociedade em partidos rivais poderia contribuir para a quebra da unidade nacional, temor esse que se revelou totalmente infundado. Ao longo do Império, especialmente no período correspondente à Regência e aos primeiros anos do Segundo Reinado, o funcionamento regular dos partidos políticos brasileiros foi o principal responsável pela superação das inúmeras crises ocorridas. A própria adoção do Parlamentarismo, não previsto na Constituição vigente, é exemplo do ânimo conciliador prevalecente à época.

O Poder Moderador, privilégio do Imperador, foi, inicialmente - com D. Pedro I - fator inibidor do surgimento dos partidos políticos, e, mais tarde - já com D. Pedro II - pela freqüência e intensidade com que era aplicado, dificultava seu fortalecimento. À medida que D. Pedro II envelhecia, a situação ia-se revertendo, de modo que, nos estertores do Império, os partidos já se sentiam suficientemente fortes para lhe fazerem oposição.

No tocante à religião oficial do Estado, considerada fator muito importante para a manutenção da unidade nacional, optou-se pela adoção do Catolicismo. Os deputados do Império eram obrigados a se declararem católicos, ao serem empossados. O Estado era apoiado pela Igreja e a ruptura entre eles só ocorreu a partir da

famosa Questão dos Bispos, originada pela intromissão do Estado nos assuntos religiosos.

O Federalismo - que já se fizera presente em todas as rebeliões da Regência - foi viabilizado, como consequência da flexibilidade proporcionada pela Constituição, por uma Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834. Essa lei possibilitou a adoção da Federação sem prejuízos para a unidade nacional, neutralizando as possíveis tendências a qualquer separatismo, sem emprego de força e sem violentação dos poderes constituídos.

Com o advento da República, tornou-se necessário elaborar uma nova Constituição. Por ser a primeira de índole republicana e federativa, foi também de espírito liberal.

A Constituição de 1891, baseada em anteprojeto apresentado ao Executivo por uma comissão de renomados juristas de variadas tendências, foi considerada, por alguns de seus críticos, como idealista em excesso e cópia servil das instituições norte-americanas. Seus defensores, contudo, afirmaram ter ela expressado as aspirações nacionais e as motivações políticas e jurídicas de sua época. Algumas das instituições fundamentais que ela introduziu ainda hoje modelam a ordem política e jurídica do país: a Federação, como forma de Estado; a República, como forma de governo; o regime presidencialista, com eleição direta do Presidente da República, cujo mandato seria de quatro anos; o bicameralismo; o controle jurisdicional da constitucionalidade de leis e atos; e a declaração de direitos e garantias individuais, inclusive a do habeas corpus (não somente como garantia do direito à liberdade física ou locomoção do cidadão, mas como garantia contra a violência ou a coação por ilegalidade ou abuso de poder). A proibição de projetos tendentes a abolir a República Federativa ou a igualdade de representação dos Estados no Senado e a sujeição da decretação do Estado de Sítio à apreciação do Poder Legislativo são outras

de suas característica mais marcantes.

Entre os pontos falhos dessa Constituição, podem ser citados: a falta de enumeração dos princípios constitucionais da União; a inexistência de veto parcial (o que gerou a chamada cauda orçamentária); a pluralidade do direito processual e do direito eleitoral; a omissão no tocante aos problemas sociais e do trabalho; a ausência de partidos políticos nacionais (só havia os estaduais) e a falta de um severo disciplinamento da intervenção federal nos Estados. A Reforma Constitucional de 1926 visou fortalecer a autoridade do Presidente da República, o que foi conseguido, embora acarretasse abusos de poder e faculdade de este intervir de forma decisiva e abusiva na escolha de seu sucessor. Outra nefasta consequência foi a chamada "Política dos Governadores", que tinham total liberdade de ação em seus Estados, desde que alinhados com o Poder Central. Grassava a fraude eleitoral, o sistema de reconhecimento de poderes (equivalente a uma apuração de eleições pelo próprio Poder Legislativo) possibilitava a alteração de quaisquer resultados. A "degola" de vários membros da bancada mineira e de toda a banca da paraibana, adversários do Governo Federal, por ocasião do reconhecimento de poderes da eleição de 1930, foi o estopim da Revolução de 3 de outubro desse ano, a qual pôs fim à vigência da Constituição de 1891.

Com o Congresso Nacional dissolvido e suspensas as garantias constitucionais, o Governo Provisório da Revolução da Aliança Liberal nomeou, em 1932, uma Comissão encarregada de elaborar um Projeto de Constituição, visando legitimar o Poder Revolucionário e repor o país nos caminhos da Democracia. A Constituição de 1934, de estrutura expansiva, não foi, portanto, mera solução de compromisso, tendo sido considerada como correspondente às mais legítimas aspirações da Nação.

Uma de suas características mais notáveis foi romper o imobi-

lismo da Constituição de 1891, que introduzira a obrigatoriedade de "quorum" qualificado de 2/3 dos membros de cada uma das Casas Legislativas para que ela pudesse ser revista. Pela Constituição de 1934, se houvesse necessidade de mera alteração de redação do texto constitucional, exigir-se-ia apenas maioria absoluta. Somente quando a alteração fosse relativa à organização dos poderes, direitos políticos ou garantias individuais, manter-se-ia a exigência de "quorum" de 2/3, num quase retorno à Constituição de 1824.

Outras importantes inovações foram a nacionalização de minas e jazidas; a extensão do direito de aposentadoria; a centralização do Federalismo (Cooperativo); a introdução do capítulo "Da Ordem Econômica e Social" - mantido até hoje - com artigos específicos sobre Educação e Cultura; o mandado de segurança; a falta de eletividade da Administração Municipal; o Senado desprovido de suas atribuições legislativas (apenas colaborador da Câmara dos Deputados e coordenador dos Poderes Federais entre si) e a criação do Conselho Superior de Segurança Nacional (composto pelo Presidente da República, todos os Ministros e os Chefe dos Estados-Maiores da Armada e do Exército).

O curtíssimo período de vigência dessa Constituição (3 anos) não permite que sejam avaliados seus possíveis méritos e deméritos.

A Constituição de 1937 foi de estrutura expansiva, baseada na Constituição Polonesa de 1935, razão pela qual foi chamada de "Polaca". Embora considerada rígida, autoritária e agressivamente fortalecedora do Executivo, não se lhe negaram qualidades, refletindo com bastante fidelidade a realidade nacional da época. Um de seus artigos preconizava sua legitimação através um plebiscito, o que nunca ocorreu, o que significa que, na verdade, nunca entrou em vigor, caracterizando o Estado Novo como um Estado de fato, não de direito.

Entre suas principais características, podem ser citadas a centralização do poder político na figura do Chefe de Governo, em detrimento do Estado, do Legislativo e de qualquer outro potencial de poder (os interventores e os Prefeitos seriam nomeados e os Deputados Estaduais, eleitos pelo voto indireto); a transformação do Senado em Conselho Federal, parte do qual seria nomeado pelo Presidente da República; a faculdade de o Executivo apresentar projetos de lei, passíveis de apreciação por apenas uma das Casas Legislativas, à qual caberia aprová-los ou rejeitá-los "in totum", sem direito a emendas; a faculdade concedida ao Executivo de sustar a tramitação de quaisquer projetos de lei de iniciativa do Legislativo (somente possíveis se apresentados por pelo menos 1/3 de seus membros), desde que comunicasse o propósito de apresentar projetos específico sobre o mesmo assunto; a autoridade de o Executivo expedir Decretos-Lei e de submeter à apreciação do Congresso Leis ou quaisquer de seus atos que tivessem sido julgados inconstitucionais pela maioria absoluta dos membros do Poder Judiciário (se 2/3 do Congresso concordassem com o Executivo, ficaria sem efeito a decisão do Tribunal); a eliminação do divisionismo; a liquidação dos partidos políticos; a compulsão ao sindicalismo urbano; a introdução do sistema corporativista e plebiscitário, paralelo ao Poder Legislativo, o que gerou verdadeira fúria legislante, ainda hoje bastante perceptível na vida nacional; a possibilidade de o Presidente da República indicar um dos dois candidatos admitidos a sua sucessão, nada impedindo que indicasse a si próprio.

A Constituição de 1946 foi também de estrutura expansiva, embora de cunho bastante liberal, fruto da reação ao período de opressão que caracterizou o Estado Novo. Apesar da grande participação popular, com plena liberdade de expressão e total lisura na eleição dos Constituintes, essa Constituição foi considerada ex-

cessivamente acadêmica, casuística por excelência e em desacordo com a realidade nacional.

Devido à ação grandemente predatória do Estado Novo, houve que praticamente se recriarem as instituições políticas. Desenvolveram-se condições para o ressurgimento dos partidos nacionais, procurando-se fortalecê-los; em lugar do menosprezo pelo sistema representativo e pela instituição parlamentar - tão freqüente no Estado Novo - buscou-se revigorá-los, através eleições diretas em todos os níveis - municipal, estadual e federal. Outras marcantes características dessa Constituição foram: a expansão do regime presidencialista (apesar do empenho em limitar a autoridade do Executivo, do que é exemplo a redução de seu campo de atuação, no que tange aos Decretos-Lei); a consagração da Justiça Eleitoral como parte do Poder Judiciário; a emergência da Federação, até então contida pela tendência de desintegração territorial (agravada pela deficiência das comunicações terrestres, que fazia do Brasil um grande arquipélago, com hegemonia de alguns Estados); e a obrigatoriedade de as Constituições Estaduais incorporarem a seus textos alguns princípios básicos dela constantes, adaptados a suas respectivas peculiaridades, sob pena de eventual intervenção federal.

A fraqueza intrínseca dos partidos políticos, estimuladora do sistema de alianças, foi fator importante nas inúmeras crises do período 1945 - 1964, eclodidas como evidência da disputa pela posse do Estado, como já ocorrera na República Velha. As correntes liberais distanciaram-se do propósito de fortalecer o instituto da representação, e, por seu intermédio, a própria sociedade. O resultado foi 1964.

A Constituição de 1967 foi a mais importante tentativa de institucionalização do processo político brasileiro efetuada pela Revolução de 1964. O Executivo remeteu ao Congresso um Projeto de

Constituição, fixando-lhe prazo para debate, aprovação e promulgação. Também uma Constituição de estrutura expansiva, buscou adequar as instituições nacionais às exigências da época, preconizando e normatizando as Reformas Agrária, Judiciária, Tributária e do Legislativo e incorporando as emendas à Constituição de 1946. A eleição indireta para Presidente da República, a alteração da composição do Supremo Tribunal Federal e o restabelecimento da Justiça Federal no país, por exemplo, haviam sido mudanças decorrentes do Ato Institucional número 2.

Como principais inovações introduzidas, encontram-se: a forte tendência centralizadora (Estado unitário ou Federalismo de integração); o fortalecimento do Executivo, às expensas dos demais Poderes; a supervalorização dos Partidos Políticos (que provocou o surgimento do bipartidarismo); a aprovação automática de Projetos de Lei do Executivo por decurso de prazo; a negação de autoridade ao Congresso para rejeitar o Orçamento ou para aumentar a Despesa; a obrigatoriedade de os Estados incorporarem a suas Constituições o texto de Artigos da Constituição de 1967; previsão de aplicação de tributos arrecadados em uma região, em outras, a critério da União; criação das Regiões Metropolitanas; o instituto da fidelidade partidária; a definição de excessões ao princípio da inviolabilidade do mandato parlamentar; a suspensão dos direitos políticos do cidadão por abuso dos direitos individuais; e a ampliação do Estado de Sítio, igualando-o ao de Emergência.

Em resumo, parece-me possível concluir que a falta de perenidade das Constituições brasileiras pode ser atribuída à exagerada preocupação com o detalhamento, à tendência às estruturas expansivas, e, obviamente, às freqüentes mudanças de regime ocorridas desde 1822. Na verdade, são exatamente as nações com maior instabilidade temperamental, mais passionais e volúveis em termos institucionais e mais propensas a mudanças de regime - como é o caso

brasileiro - que apresentam essa tendência a elaborarem textos mais exatos e rígidos.

Não se pode negar que o Executivo forte exigido pela sociedade moderna não deve ser conseguido à custa da fragilidade dos demais Poderes. Todos devem ser fortes, ainda que com alguma supremacia do Executivo. Em todo o mundo, por maior que seja a tradição democrática, o Executivo vem-se fortalecendo, como uma exigência da época em que vivemos. No Brasil, conquanto não se fuja à regra geral, observa-se um movimento pendular ou de gangorra, no tocante às Constituições: ora se exagera na dosagem dos poderes do Executivo, ora na procura de dotar a sociedade dos meios que impeçam o tolhimento de sua liberdade de ação. Assim, ao absolutismo monárquico do Império, sucedeu a abertura da República; a esta, a ditadura do Estado Novo; em seguida, com a queda do nazi-fascismo na Europa e de Vargas no Brasil, nova abertura com a Constituição de 1946 e outra acentuada centralização de poderes nas mãos do Executivo, em 1967. Parece vir, agora, a prevalência da liberdade sobre a autoridade, em mais um capítulo da luta Indivíduo x Estado, com a Constituinte a ser eleita em novembro próximo. Particularmente, esposo a opinião de que a futura Constituinte deveria optar por um texto constitucional de estrutura restrita, por não crer que a simples inserção de normas à Constituição possa resolver os problemas da coletividade e por acreditar que a legislação ordinária, mais facilmente corrigível, se deveria ocupar de todas as questões que não tratassem da Organização dos Poderes Políticos e da Declaração dos Direitos Individuais do Cidadão, como preconizado em 1824.

Suponho que a estabilidade política só poderá ser alcançada através da maior representatividade dos partidos. Os atuais são muito fracos, tendentes ao desaparecimento, por terem sido artificialmente criados, não refletindo as aspirações da sociedade que

deveriam representar. Não há diferenças sensíveis entre eles, que abrigam hoje o adversário de ontem e o aliado de amanhã, em uma mobilidade interpartidária que só faz confundir o eleitor. Há que lhes reduzir o número e melhor definir os programas, tornando-os distinguíveis e assimiláveis pela sociedade brasileira. Em meu entender, dever-se-á manter o regime presidencialista, não só porque mais consentâneo com a realidade nacional e os anseios da população, mas, principalmente, porque a inexpressividade dos atuais partidos tenderá a tornar ainda mais instável o quadro político nacional, inviabilizando um regime parlamentarista aceitável pela sociedade.

A politização do povo brasileiro é uma outra condição indispensável à maturidade e estabilidade políticas do país e, por via de consequência, à perenidade de nossas Constituições. Essa politização e a conseqüente maior participação da sociedade brasileira dependerão, contudo, da erradicação do analfabetismo e da difusão da instrução educacional da população, objetivos nada fáceis de serem alcançados no curto prazo.

Que Deus inspire os eleitores e os faça escolherem bem os Constituintes de que o Brasil precisa, para entrarmos no Século XXI com uma Constituição moderna e adaptada às necessidades da nação e às exigências do progresso do país!

BIBLIOGRAFIA

1. BRASIL. Congresso, Câmara dos Deputados. O Pensamento Constitucional Brasileiro. Brasília - DF, 1978.
2. BRASIL. Constituição. Constituições do Brasil, 1822 - 1969. Rio de Janeiro, Ed. Aurora, S.D.
3. BRASIL. Universidade Federal de Brasília. Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro. Editora Universidade de Brasília, 1982.

Costa, Agem Villares da

A Constituição e o pensamento
político brasileiro

2-C-80

DEVOLVER NOME LEIT. (752/87)

15 AGO 87

Almanzo

25 MAI 88

8 AGO 88

*João Lucas
Leite Coelho
GUERREIRO*

10

17 AGO 88

*Leite Coelho
GUERREIRO*

16 SET 88

Ruivado



00016510000752

A Constituicao e o pensamento po
2-C-80