

Constituições passadas tentaram encobrir a realidade

Reportagem Local e dos Sucursais (*)



consideradas características tendem a ser incluídas no debate, mesmo porque tem sido uma espécie de norma histórica que cada Constituição nova se contraponha à imediatamente anterior, e assim por diante.

Sobre alguns desses supostos vícios, a Folha ouviu o professor Fábio Konder Comparato, titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; o jornalista Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa; o jurista Raymundo Faoro, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil; o historiador Hélio Silva; e o professor José Alfredo de Oliveira Baracho, catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais; e o constitucionalista Pinto Ferreira, professor da Faculdade de Direito do Recife.

Influência estrangeira

Uma característica encontrada em todas as Constituições brasileiras é a influência estrangeira. O professor Fábio Konder Comparato considera a Constituição do Império, de 1824, a mais original, na medida em que regulou o "poder moderador", mas não de forma "absoluta" porque se baseou na Constituição francesa da época. Para o professor pernambucano Pinto Ferreira, essa primeira Constituição brasileira "refletiu o modelo parlamentarista franco-britânico com um certo artificialismo, pela predominância da vontade do imperador frente à Assembleia Geral". Todos os entrevistados concordam que a

constituinte republicana de 1891 foi fortemente influenciada pela Constituição norte-americana de 1787, principalmente no que diz respeito à instauração da República federativa e o presidencialismo. Segundo o jurista Raymundo Faoro, essa Constituição, assim como as de 1934 e de 1946, "representaram sempre um passo adiante no desenvolvimento político do Brasil".

O historiador Hélio Silva considera que a adoção da primeira Constituição republicana se deu "desconhecendo a realidade brasileira". Para ele, essa Carta "pregou um federalismo que nunca existiu e apenas justificou a hipertrofia dos grandes Estados".

De acordo com o professor José Alfredo de Oliveira Baracho, "na Constituição de 1934 houve a adaptação de idéias europeias mais liberais, notadamente em relação à ordem econômica, e a de 1946 foi baleada pelo vento liberal que soprou sobre o Ocidente, terminada a Segunda Guerra Mundial".

O jornalista Barbosa Lima Sobrinho considera que as Constituições de 34 e 46 "tiveram características liberais com a preocupação de criar resistências a regimes autoritários e às Constituições de inspiração fascista de 1930 (na verdade, ato institucional) e de 1937".

Também as cartas de 1937 e 1967 foram influenciadas, segundo o professor Pinto Ferreira, pelos "modelos autoritários da Europa, com a hipertrofia do Executivo e o aniquilamento das liberdades individuais".

Contrário à acumulação do poder constituinte com as funções legislativas normais (a tese que prega a Constituinte para 1986), o jurista Raymundo Faoro lembra "a experiência da Constituição de 1967, saída de um Congresso, e mostra que a Constituição em 86 será mera consolidação das forças existentes".

Outra característica existente nas Constituições brasileiras, apontada pelos entrevistados, é o formalismo. Para o professor Pinto Ferreira, "as Constituições do País têm uma moldura formal, havendo sempre um contraste entre o texto da lei e a sua realização, pois fácil é legislar, difícil é executar a lei". Por isso mesmo, garante Pinto Ferreira, "a nossa democracia tem sido uma democracia sem povo, em que a vontade da maioria tem sido menosprezada pela concentração de poder nas mãos de elites dominantes".

O professor Fábio Konder Comparato acha que "o formalismo constitucional existe quando a Constituição encobre, mediante formas gerais, a verdadeira situação de poder". Ele considera um exemplo desse formalismo (utilizado a partir da Constituição belga de 1831) quando as Constituições "atribuem a soberania ao povo, encobrindo o fato evidente de que a sociedade está dividida em grupos antagônicos, em classes em conflito e que apenas uma dessas classes detém o poder real".

O professor Baracho afirma que essa característica decorre do fato de "geralmente as Constituições não representarem

a realidade social do País, o que decorre, por sua vez, da inautenticidade do Congresso". Conforme explicou, no caso brasileiro essa representação "é de elite".

Outra característica comum às Constituições brasileiras é o fato de refletirem uma reação à imediatamente anterior. Segundo o professor Fábio Konder Comparato, isso é normal porque "as alterações de regimes constitucionais se fazem sempre em oposição ao passado, seja porque houve ruptura da ordem constitucional, por meio de revoluções ou golpes de Estado, seja porque a ordem constitucional anterior se revelou inadequada aos problemas políticos posteriores".

Comparato acha mesmo que esse é "o grande risco atual" para a elaboração da futura Constituição brasileira. Conforme explicou, "tudo indica que a classe empresarial, aliada aos partidos políticos majoritários, esteja querendo se opor ao autoritarismo do regime militar mediante uma volta ao esquema liberal de 1946, quando a situação econômica e social presente era totalmente diversa da que existia há 40 anos".

Já o professor José Alfredo de Oliveira Baracho defende a necessidade de se fazer uma rápida volta ao passado e retomar princípios adotados pelas Constituições de 1934 e 1946. Ele insiste que a primeira delas foi socialmente a mais avançada e, na sua elaboração, assim como na de 46, "houve a participação de todas as correntes sociais".

Embora reconheça "vícios, defeitos e falhas" nas Constituições passadas, o jornalista Barbosa Lima Sobrinho defende que a Constituição a ser elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte (segundo ele, em 1986) deve basear-se "nas Constituições que já tivemos e nos nossos costumes políticos". O jurista Raymundo Faoro, mais específico, acha que apenas "as conquistas autenticamente liberais das antigas Constituições devem ser mantidas e ampliadas". Ele defende que a Constituinte seja convocada em 1985 e sem acumular os poderes constitucionais com as funções legislativas normais.

Segundo o historiador Hélio Silva, para quem "as nossas Constituições nunca foram o que deveriam ser", o principal trabalho de uma nova Constituinte "será exatamente de escoimar toda a legislação autoritária", tendo em conta que, no momento atual, "a questão política abrangente a questão social que evolui, agitando-se terrivelmente".

Para o professor Pinto Ferreira, essa reação de uma Constituição nova em relação à anterior ocorre porque "a História tem um sentido pendular, variando entre o autoritarismo e o liberalismo, entendidos ambos na sua acepção genérica e, mais concretamente, democracia versus ditadura".

(*) Participaram os repórteres LUIS RICARDO LEITÃO (Recife), MARCELO REBARBA (Rio), OTAVIANO LADE (Belo Horizonte) e HAMILTON DE SOUZA (Reportagem Local e texto final).

Por uma Assembleia Nacional Constituinte sem revolução

ARMANDO PINHEIRO

Especial para a Folha

"Normalmente, o veículo do Poder Constituinte originário é a Revolução... Nem sempre, contudo, assim se passa".

Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho

A história das Constituições brasileiras, como a de quase todos os povos, indica-nos que uma nova Constituição, que derroga uma anterior e cria um novo estado de direito de uma nação, é emanada de uma Assembleia Constituinte, convocada pelo agente de uma revolução, em um governo provisório, que substitui um regime deposto. Este é o verdadeiro poder constituinte originário, capaz de dar legitimidade a uma nova Constituição. Assim o foi nas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934 e 1946.

A de 1824, também chamada Constituição do Império, emanou da Assembleia Constituinte convocada por D. Pedro 1.º. A importância dessa Constituição foi de elevada significação para o Brasil, já que foi sua primeira Carta como país independente, estruturando seus poderes, declarando os direitos de seus cidadãos e dando início a uma formulação jurídica própria, liberta do jugo colonialista.

Com o Proclamação da República, em 1889, caiu o Império e se instalou o governo republicano provisório, com apoio militar, que convocou a Assembleia Constituinte, com o objetivo de votar nova Carta, consubstanciando os ideais e princípios republicanos. Daí, surgiu a Constituição de 1891, implantando a Federação e a República em nosso ordenamento jurídico, com a tripartição dos poderes em suas instâncias, transformando as antigas províncias em Estados, dando-lhes autonomia e permitindo uma nova estrutura ao Estado brasileiro, cujas linhas básicas perduram até hoje.

Com o golpe de 1930 e a deposição de Washington Luiz, iniciou-se a primeira fase do governo de Vargas e logo surgiram os movimentos civis propugnando por uma nova ordem constitucional. A Constituição de 1934 representou para o País uma perspectiva de volta à legalidade, mas essa ordem não chegou a se estabilizar, já que afloraram os pendores ditatoriais de Vargas, que implantou de vez o regime forte, com a outorga da Carta de 1937, num duro golpe às vocações democráticas da Nação. Foi um considerável retrocesso jurídico e político, que perdurou até 1945, com a queda do ditador, deposto pelas forças militares.

A Assembleia Nacional Constituinte que votou a Carta de 1946, devolveu-nos a normalidade institucional e trouxe ao País uma Constituição liberal, moderna, com razoável equilíbrio federativo e harmonia no funcionamento dos três poderes do Estado. O regime presidencialista, nessa segunda República, trouxe à tona alguns aspectos de sua fragilidade, e, tanto Dutra, como Getúlio (em sua volta pelo voto popular), como Juscelino, enfrentaram sérias crises, que puseram em graves riscos a estabilidade de seus governos.

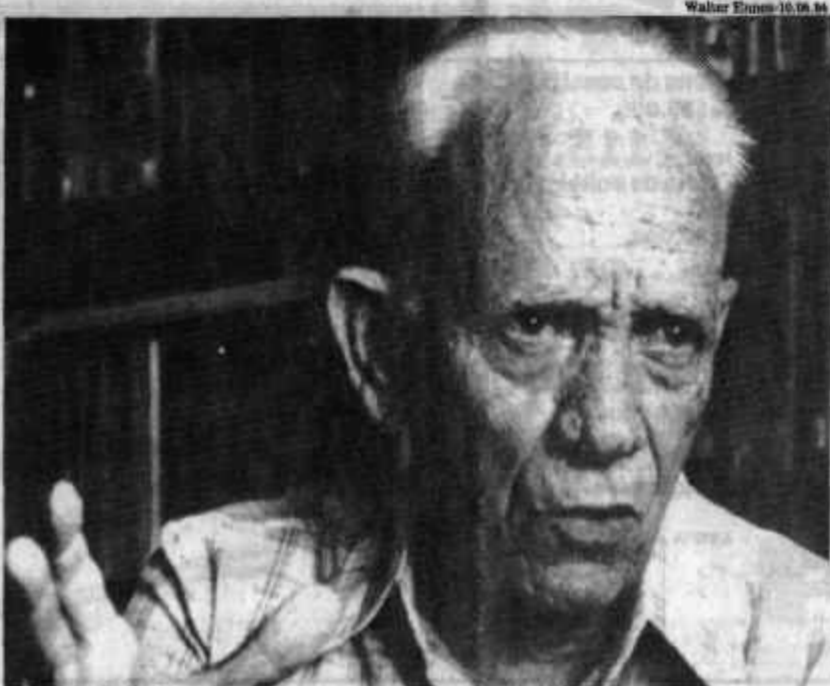
E eleição de Jânio, sua desastrosa renúncia, a posse de Jango (tão ameaçada), e a deteriorização do poder civil, foram fatos históricos altamente negativos para a democracia brasileira. Tanto assim que o golpe militar de 1964 teve sua inspiração nos clamores populares e foi recebido com festejos. Só que desta vez a revolução não foi feita contra a ordem jurídica vigente. Ninguém clamava por uma nova Assembleia Nacional Constituinte. A crise era de homens e de fatos e não de direito. Mas, do próprio golpe, decorreu a derrogação da Constituição e a prevalência dos atos institucionais, complementares, decretos leis e demais normas discricionárias.

A Constituição de 1967, cujo projeto o presidente Castelo Branco remeteu ao Congresso para votação em tempo recorde (mesmo assim sofreu inúmeras emendas), representou um enfraquecimento do federalismo, em razão do centralismo do poder da União, em detrimento dos Estados e Municípios, e a invasão de competência do Executivo sobre o Legislativo. A Emenda nº 1, de 1969, então, consolidou essa tendência e, como em 1937, outorgou aos brasileiros uma ordem jurídica arbitrária, autoritária e centralista.

O governo do presidente Figueiredo põe fim a esse período. Normaliza-se, novamente, a ordem jurídico-constitucional. Terminam os governos militares. A sociedade civil clama por uma nova Assembleia Nacional Constituinte. Resta definir suas normas. Quem a convoca? Quando? Por que período? Como compatibilizar a convocação da Assembleia com o funcionamento simultâneo do Congresso Nacional e dos demais poderes, inclusive os estaduais e municipais? Como convocá-la sem a ruptura do atual regime?

O poder constituinte originário, que legitima uma nova Constituição, decorre, por sua própria acepção jurídica e histórica, de uma revolução. Contudo, nem sempre é assim...

ARMANDO PINHEIRO é deputado federal (SP) e secretário-geral do PDS.



Hélio Silva: o objetivo é "escoimar toda a legislação autoritária".



Barbosa Lima quer uma Constituição baseada nos "nossos costumes políticos".



Para Comparato, o empresariado pode querer voltar ao esquema liberal de 46.

Chegou a hora da construção da democracia plena no País

PAULO BROSSARD

Especial para a Folha

"O regime parlamentar é aquele em que a Nação foi educada, e fez o que ela era; o presidencial tem dado má prova, e ainda dará péssimas".

Gaspar Silveira Martins (1896)

O Brasil se fez independente quando o vento do constitucionalismo sopra pelo mundo. Basta lembrar que já em 1823 se reunia na cadeia velha a primeira Assembleia Constituinte, ainda que para ser fechada antes de findo aquele ano.

Quem examina os 160 anos decorridos notará que, enquanto os 65 decorridos sob o Império as instituições evoluíram no sentido de sua progressiva democratização, a partir da República a evolução se operou em sentido contrário, com a regressiva autocratização das instituições, até chegar o País à desordem institucional que já dura 20 anos.

Sob o Império o poder foi despersonalizado; pessoal sob Pedro 1.º, haveria de tornar-se coletivo e responsável sob Pedro 2.º, a transformação não se deu de repente; foi sucessiva; se o imperador era legalmente irresponsável, responsáveis deveriam ser os seus ministros individualmente e o seu governo coletivamente; surgiu a figura do presidente do Conselho; e entendeu-se que o governo só podia responder perante a Câmara, uma vez que o Senado era vitalício; foi-se estabelecendo que o rei reinava mas não governava; a escolha e demissão dos ministros passou de prerrogativa imperial para atribuição do presidente do Conselho; tornou-se praxe ouvir o presidente demissionário sobre o seu sucessor; bem como os presidentes da Câmara e do Senado; às vezes também era ouvido o Conselho de Estado. O poder se institucionalizou.

Adotada a República presidencial, foi consagrado um governo pessoal, os ministros passaram a ser da confiança do presidente e deixaram de responder perante a representação nacional. O presidente, por sua vez, ficou a salvo de responsabilidades. O impeachment cadaverizou-se. Os abusos que então se cometeram, desde o início, foram incontáveis. Amaro Cavalcanti, republicano da primeira hora e homem ilustrado, em livro publicado dez anos depois da República, pôde escrever que a Nação se fez testemunha do "desmentido formal de todas as garantias e liberdades prometidas no instrumento orgânico", e referindo-se aos Estados asseverou que "seria impossível imaginar práticas e atos mais contrários ao regime federativo, de que os mesmos nos oferecem frequentes exemplos". Ruy Barbosa haveria de tornar-se o crítico mais severo das práticas republicanas.

A falsidade eleitoral, as oligarquias formadas, a deterioração da Justiça, a prepotência dos Executivos, a política dos governadores, os abusos dos estados de sítio, as intervenções indevidas nos Estados, o descalabro financeiro, terminaram por reduzir a República a um simulacro e a Federação a uma paródia. A solução

revolucionária passou a ser advogada como meio de quebrar a muralha de arbitrio consolidado. 1930 reduziu-a a cinzas.

A Constituinte de 1933-34 procurou corrigir os abusos conhecidos. A competência federal foi ampliada. Normas expressas elidiram contravérsias que duraram 40 anos. Novos preceitos, surgidos do após guerra, foram incorporados à Constituição então elaborada. Mas foi mantido o mesmo sistema de governo, presidencialista, pessoal, praticamente irresponsável, que fora adotado com a República, embora jamais tivesse sido advogado na fase da propaganda.

A Constituição de 1946 inspirou-se mais em 34 do que em 91, da mesma forma que a Carta de 67 preferiu o modelo de 37, de marca autoritária, para descambar nas formas grotescas que se seguiram, quando a lei constitucional passou a ser feita, desfeita e refeita ao sabor dos interesses do dia, como se o poder constituinte fosse prerrogativa de algumas pessoas, que o exerciam livre e ilimitadamente.

A Constituição de 1824 vigorou durante 65 anos; a de 1891, bem ou mal, mais mal do que bem, teve 39 anos de vida; a de 1934, pouco mais de 3; a de 46, 18 anos. O Estado Novo durou quase dez anos, o Estado atual dura, sem intermitências, praticamente desde 1965, do Ato 2, pois a própria Carta de 67, que seria inalterável segundo o presidente que a jurou manter, cumprir e defender, não chegaria a viver 3 anos, retalhada que foi pelo Ato 5, cometido pelo mesmo presidente que a jurou.

Claramente se vê que os períodos de normalidade constitucional se têm encurtado, enquanto se ampliam os de anormalidade institucional, até chegar-se à desordem subsequente aos atos, atinhos e atões que desabaram sobre o País, a tudo acesse.

Dentro de 5 anos transcorrerá o centenário da República e da Federação; o cinquentenário decorreu em pleno Estado Novo, sem que houvesse República e sem que existisse federação a não ser no nome; queira Deus que na reorganização constitucional do País não sejam mantidas as causas que tanto têm infortunado o Brasil e que ele possa vir a ser a sonhada República e a desejada Federação. Tenho para mim que isto será se consagrada a responsabilidade política para ambos os poderes políticos, Executivo e Legislativo; sem a responsabilização desses poderes de pouco valerá a eleição direta; sem eleição não há democracia, mas a democracia não se realiza apenas com eleição. A história nacional, e fiquemos apenas nela, é disto a demonstração clara.

De resto, foi o sistema parlamentar que vieram a adotar as nações que experimentaram as ditaduras mais terríveis e duradouras, a Alemanha, a Itália, o Japão, Portugal e Espanha. Depois de tirania a democracia plena, praticada dia a dia e não apenas a largos intervalos.

PAULO BROSSARD é advogado, ex-professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ex-líder do PMDB no Senado Federal.

O Brasil já vive um momento constituinte

MARCO AURÉLIO GARCIA

Especial para a Folha

Pode-se discutir a data, pode-se discutir a forma, mas ninguém discutirá que o País vive um momento constituinte. Em 1985 ou em 86, através de uma Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana ou através da outorga de poderes constituintes ao novo Congresso a ser eleito em 1986, o certo é que o Brasil aproxima-se de uma transformação de sua Carta Magna.

Tem sido frequente nestes últimos anos o argumento de que uma Constituinte agora apenas consagrará uma correlação de forças amplamente desfavorável para os trabalhadores e setores progressistas da sociedade, cristalizando ainda mais a transição conservadora atualmente em curso. Não raro são invocados os precedentes históricos de processos constituintes no Brasil, particularmente o de 1946, para reforçar a imagem da Constituinte como uma armadilha na qual cairá uma vez mais a classe trabalhadora.

Os temores não deixam de ter sua procedência. Olhando os resultados sociais e políticos dos distintos pro-

cessos constituintes no Brasil desde 1891, não se tem a impressão efetivamente de que os trabalhadores e outros setores sociais tenham sido particularmente beneficiados com a aprovação ou outorga autoritária, como em 1937, de uma nova Constituição.

Na Constituição de 91 está presente uma certa resistência ao poder militar de Deodoro, mas lá está também a presença absolutamente inquestionável das oligarquias provinciais que plasmariam sua hegemonia durante toda a Primeira República.

As "preocupações sociais" da Constituinte de 1934 estão marcadas pela influência corporativa que o fascismo atualizava em todo o mundo. Acresce-se a isso o fato de que 34 é sobretudo um compromisso conservador com os vencidos de 1932. E a Constituição de 1934 acaba por ser substituída pela "Polaca" outorgada por Getúlio em 10 de novembro de 1937, dando início ao Estado Novo.

Desde 1944, quando já evidenciava o fim da guerra e com ele mudanças no plano nacional, reabre-se o debate sobre a Constituinte. São sabidos os expedientes utilizados por Getúlio para tentar garantir sua permanência no poder tal como havia aconteci-

do às vésperas da eleição presidencial de 1938, o que só não ocorre em função do golpe que as Forças Armadas lhe aplicam em outubro de 1945. Mas o espaço democrático relativamente amplo existente (é bom lembrar que o PC pôde ser legalizado então) não redunda em uma Constituinte capaz de estabelecer bases efetivamente democráticas para a sociedade brasileira. Por injunções nacionais e, sobretudo, internacionais, o PCB acaba por apoiar sucessivamente Getúlio, Linhares e Dutra, atitude assumida em nome da necessidade de uma "unidade nacional" na qual só o partido acredita e que se fará, finalmente, contra ele.

Transformado em "partido da ordem", o PC hipotecou a possibilidade de articular uma alternativa própria, que fosse base para alianças com outros setores progressistas e imprimisse à democracia brasileira um rumo mais seguro.

Aos trancos e barrancos chegou-se a 1964 e as ilusões de 46 foram desfeitas. Em 1967, o Congresso "com poderes constituintes" aprova nossa última Constituição. Trata-se do simulacro de um estado de direito

a partir da consolidação dos dispositivos autoritários que casuisticamente vinham sendo impostos desde o golpe de abril. Mesmo assim sua duração seria efêmera. Pouco mais de um ano depois, a edição do AI-3 e os sucessivos atos complementares que, baseados nele, foram sendo editados acabaram por construir o maior caos institucional que nossa história registrou.

Desde que se instaurou a abertura, incluindo a precedente distensão de Geisel, o problema de uma nova Constituinte veio à tona. Mas o que foi colocado em um plano propagandístico, surge agora como realidade palpável, razão pela qual o debate ganha importância em termos de forma a ser seguida, dos prazos e dos pré-requisitos. Para que "a história não se repita" e a Constituinte não venha a ser mais um momento de frustração popular, está na hora de as forças populares assumirem o debate de suas condições e requisitos. As "correlações de força" não são dados imutáveis, mas realidades a transformar, inclusive na luta por uma nova institucionalidade.

MARCO AURÉLIO GARCIA é professor de História da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

"1985 é o ano das grandes novidades."

PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A.