

# Pela 5ª vez, Brasil vive uma Constituinte

Foram uma no Império e quatro na República, mas só três Assembléias cumpriram sua missão

Const 87

A mobilização dos poderes constituintes originários para reestruturação do ordenamento jurídico-político do País, a partir da elaboração de uma nova Constituição, ocorre pela quarta vez na experiência republicana e pela quinta desde o Império. A monarquia constitucional inaugurada em 1894 com a outorga da Constituição pelo Imperador D. Pedro seguiu-se a dissolução da Assembléia Nacional Constituinte, convocada em 3 de junho de 1822, daí porque a rigor, somente três colegiados constituintes cumpriram a sua missão ao longo de toda a História do Brasil.

JOSEMAR DANTAS  
Da Editoria de Opinião

O órgão constituinte que hoje se instala no âmbito do Poder Legislativo não é uma Assembléia Constituinte clássica, mas resulta da atribuição de poderes à legislatura comum, na forma da emenda constitucional patrocinada em 85 pelo presidente Sarney, para a confecção de um novo texto constitucional. Essa diferenciação de natureza formal não oferece alterações práticas quanto aos resultados a serem buscados, apesar de conferir ao legislador-constituinte menor legitimidade do que seria o ideal, inclusive porque um terço dos senadores procede da legislatura anterior — quer dizer, não recebeu a delegação do poder originário.

Ao mesmo tempo, pela primeira vez na crônica política da Nação, os poderes da soberania nacional são convocados em plena vigência de uma Constituição, malgrado se possa considerá-la um instrumento mais inócuo pelos resquícios do autoritarismo. O rompimento da tradição e dos princípios da ciência política provavelmente não produzirá efeitos nocivos sobre a estabilidade institucional do País. Mas é inevitável que abre a possibilidade de futuros governantes, regularmente eleitos e tutelados por uma Constituição legítima e em vigor, tomarem a decisão de convocar a Assembléia Nacional Constituinte como forma de contornar eventual crise política ou institucional.

Segundo a maioria dos cientistas políticos e doutrinadores do Direito Constitucional, a Assembléia Nacional Constituinte é o próprio povo no exercício de seus direitos soberanos. Nas antigas democracias greco-romanas o povo exercia diretamente esses direitos, em reuniões públicas, para fixação das regras de comportamento da sociedade e dos limites de poder atribuídos ao Estado. Esse procedimento político é o que vem a ser chamado de democracia direta, ainda hoje praticada em alguns cantões da Suíça e entre tribos primitivas de várias partes do mundo.

Hoje, a explosão demográfica inviabilizou a participação direta do povo na elaboração dos documentos fundamentais de organização da sociedade políti-

ca, da qual o Estado é a sua expressão acabada. A Assembléia Nacional Constituinte, tal qual a que se instala hoje no Brasil, passou a ser composta por delegados eleitos pelo povo, através do sufrágio universal, direto e secreto, e com base em compromissos políticos assumidos em praça pública. Sua função única e específica é elaborar uma nova Constituição.

Historicamente, a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, órgão supremo da vontade nacional, ocorre como a única forma de reconstruir as instituições de uma nação, demolidas pela revolução vitoriosa ou pelo golpe de estado. Seus poderes não conhecem, pelo menos sob o ponto de vista teórico, limitações anteriores. E, de regra, a Assembléia tende a consagrar na Constituição conquistas fundamentais em relação às bases sócio-político-jurídicas da ordem anterior derrubada. Pode-se dizer que é um poder revolucionário, cuja capacidade de mudanças se revelou com maior profundidade na Revolução Francesa, quando o absolutismo de direito divino (Luiz XIV proclamara — "O Estado sou eu"), fulminado pela mais violenta reação popular da História, cedeu lugar a um Estado democrático, fundado na tripartição dos poderes e em plenas garantias para o exercício dos direitos individuais, sociais e políticos.

Como já se disse, o órgão constituinte que hoje se instala não possui o perfil de uma Assembléia Nacional Constituinte clássica. Não vem, portanto, para dar consequências institucionais a algum golpe de Estado ou revolução vitoriosa, mas para legar ao País a modernização de suas instituições, a partir de uma nova Constituição, sob a inspiração dos valores democráticos.

## A CONSTITUINTE NO BRASIL

A primeira Assembléia Nacional Constituinte a ser convocada no Brasil deu-se no Império, durante o período regencial de D. Pedro. O decreto convocatório foi expedido pelo príncipe em 3 de junho de 1822. A Assembléia, segundo esse édito, deveria reunir-se a partir de 3 de maio de 1823, no prédio da Cadeia Velha, no Rio de Janeiro, com 90 deputados constituintes.

Todavia, a 12 de novembro de 1823, já posto na con-

dição de Imperador do Brasil em consequência da proclamação da Independência, em 7 de setembro de 1822, D. Pedro dissolveu a Assembléia. O projeto constitucional, já arejado de alguns princípios clássicos do republicanismo, desagrado ao todo poderoso D. Pedro, figura estouvada e voluntariosa, audaz e inteligente, libertina mesmo, apesar de modesta e bonachona. E que diminuiu os poderes do Imperador, como a eliminação do chamado Poder Moderador, prerrogativa que lhe permitia dissolver a Câmara dos Deputados para resolver crises internas do regime.

Malograda a tentativa de oferecer ao País uma estrutura constitucional autónoma, por meio da Assembléia Constituinte, como convinha à realidade criada com a Independência, D. Pedro organizou uma comissão de dez notáveis, no âmbito de um recém-criado Conselho de Estado, e conferiu-lhe a prerrogativa de redigir a Constituição. Essa comissão instalou-se no dia 13 de novembro de 1823, exatamente 24 horas depois do decreto de dissolução da Assembléia. Dela faziam parte, entre outros, Santo Amaro, Pereira da Cunha, J.J. Carneiro, Nogueira da Gama e Silvério Mendonça.

No dia 25 de março de 1824, afinal, o Imperador outorgou a primeira Constituição do Brasil. Como as demais constituições latino-americanas, era o reflexo de modelos estrangeiros. No caso, refletia o parlamentarismo franco-britânico, com uma deformação substancial, caracterizada pela hipertrofia do Poder Moderador, na linha do caudilhismo latino-americano. Era a inauguração oficial do autoritarismo no Brasil.

Com o advento da República e da Federação em 1889, uma nova Assembléia Nacional Constituinte foi convocada, com prazo para reunir-se a partir de 15 de novembro de 1890. Recebeu, porém, a designação



de Congresso Constituinte, seguramente porque deveria orientar-se com base em um anteprojeto de autoria do Executivo. Para redigir esse anteprojeto, foi organizada uma comissão de cinco membros distinguidos por seus méritos republicanos, composta de Joaquim Saldanha Maranhão — foi seu presidente — Américo Brasiliense de Almeida Melo, Antonio Luis dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antonio Pereira de Magalhães Castro. Houve divergências no grupo, do que resultou a apresentação de dois esboços de Constituição. Posteriormente, contudo, as posições foram compostas e, assim, a Comissão ofereceu à deliberação do Congresso Constituinte, em 23 de outubro de 1890, um anteprojeto único.

No âmbito do Congresso Constituinte criou-se uma comissão de 21 membros, de modo que todos os Estados da Federação ali estivessem representados. Coube a esse órgão oferecer parecer sobre o projeto encaminhado pelo Governo Provisório. Ruy Barbosa contribuiu com o seu gênio jurídico e talento político para melhorar a proposta. Três meses após

instalar-se (24 de fevereiro de 1891), o Congresso Constituinte, presidido por Prudente de Moraes, promulgou a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a primeira da gestão republicana.

Essa Carta, por influência principalmente de Ruy Barbosa, acolheu diversas instituições da Constituição norte-americana de 1787, entre as quais a República Federativa e o presidencialismo. A sua mais grave contrafação foi proporcionar a hegemonia da União sobre os Estados federados e a hipertrofia do Poder Executivo.

## A CONSTITUINTE DE 34

A Primeira República foi uma experiência nascida da manifestação militar, com o passeio cívico e marcial durante uma madrugada de 1889, numa convergência de vontades que uniu o clamor castrense à retórica incendiária de Ruy Barbosa e José do Patrocínio. Mas foi, sobretudo, um sistema político que degenerou na concentração dos poderes em mãos do presidente da República. Uma concentração que se mostrou extremamente exacerbada em função do perfil psicológico do último presidente desse período, Washington Luis, personalidade intransigente e do-

minante. Praticada nos máximos limites, a concepção presidencialista de então exauriu-se e deu ensejo à renovação por meio de ação revolucionária.

Elevado à chefia da Nação em consequência do movimento revolucionário de 1930, de caráter liberal e renovador, Getúlio Vargas demorou em cuidar da reinstitucionalização do País. Só em 1932, a 14 de maio, expediu decreto convocando eleições para composição de uma Assembléia Nacional Constituinte. No mesmo ato, designou uma comissão para elaborar um anteprojeto.

Todavia, com a eclosão da Revolução Constitucionalista em São Paulo, Getúlio aguardou o desfecho da rebelião, que malogrou, para então realizar nova convocação. Assim, só a 1ª de novembro de 1932 expediu novo decreto nesse sentido. A Comissão encarregada de redigir o anteprojeto de Constituição, composta de 14 membros, estava assim constituída: Antunes Maciel (Presidente), José Américo de Almeida, Oswaldo Aranha, Antonio Carlos, Agenor de Roure, João Mangabeira, Carlos Maximiliano, Prudente de Moraes, Artur Ribeiro, Assis Brasil, Góis Monteiro, Oliveira Vianna, Castro Nunes e Themístocles Brandão Cavalcanti. O órgão tomou a designação de Co-

missão Itamarati, numa referência ao Palácio do Itamarati, onde se reunia.

A 16 de julho de 1934 a nova Constituição foi promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte. A par de oferecer um regime político consagrado mais firmemente à causa social, numa assimilação nítida das tendências da Constituição alemã de Weimar (1919), a Carta de 34 manteve as influências presidencialistas norte-americanas. Vigorou até 1937, quando Getúlio Vargas, embalado pela ruidosa marcha do nacionalismo, populismo e trabalhismo descobriu no Plano Cohen (uma conspiração que jamais existiu) o pretexto para golpear as instituições e fundar o Estado Novo, de conteúdo fascista.

Os ventos liberalizantes soprados do teatro de operações da Segunda Guerra Mundial, com a derrota do nazi-fascismo, e a própria exaustão a que havia chegado o poder discricionário levaram as Forças Armadas a depor o presidente Vargas e colocar um ponto final no Estado Novo, no dia 29 de outubro de 1945. Assumiu, então, a Presidência da República o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Linhares.

Linhares convocou eleições gerais, inclusive para a Presidência da República, em dois de dezembro de 1945. O pleito deu-se igualmente para a composição de uma Assembléia Nacional Constituinte. Instalada a 5 de fevereiro de 1946, a Assembléia promulgou uma nova Constituição em 18 de setembro do mesmo ano.

A nova Carta retomou a tradição liberal-democrática iniciada na Constituição de 1934, interrompida com o golpe de 37. Nela se inscreveram princípios da democracia social moderna, substanciais pontos de equilíbrio federativo, maior grau de harmonia entre os poderes e, em um contexto abrangente, adotou um liberalismo tido como exagerado e posto como uma revanche

contra o totalitarismo varguista. Essa conotação, ao lado da renúncia de João Quadros, a posse antecipada de João Goulart, a crise econômica e a deterioração do Poder Civil, é geralmente admitida como a causa da intervenção militar de 1964.

## A CONSTITUINTE DE HOJE

O regime militar de 1964 dirigiu os destinos da Nação até 15 de março de 1985 (posse de Sarney), inicialmente por meio de instrumentos de força, como os Atos Institucionais, e, posteriormente, através de decretos-leis e propostas ao Congresso sempre ou quase sempre — aprovadas por uma dócil maioria artificialmente construída nas urnas. Como toda estrutura de poder respaldada simplesmente na força, o governo militar foi minado por suas próprias contradições e, principalmente, pelo clamor popular em favor do restabelecimento do regime de franquias democráticas.

A eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República e de José Sarney para a vice, que culminou o maior movimento civilista já ocorrido no Brasil, marcou a derrogação do regime militar, em 15 de janeiro de 1985. Nesse dia, o Colégio Eleitoral, instrumento do autoritarismo criado para perpetuar-se no poder, reagiu às sedições das transformações ansiadas pelo povo e colocou a oposição no poder.

Os compromissos da liderança política responsável pela transição, hoje postos sob a responsabilidade do presidente Sarney, incluem a convocação da Assembléia Nacional Constituinte para restaurar a democracia no País. E esse compromisso — por sinal o último de natureza institucional — que agora é resgatado, com a instalação hoje da Constituinte. Sua convocação se deu por efeito de emenda constitucional — a de número 26, proposta ao Congresso pelo presidente Sarney em 5 de julho de 1985.