

Amesup. Cultura, 47. N. 354

Uma Constituição para a Mudança

ESTADO DE SÃO PAULO

A DESTINAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Paulo Bonavides

Em Uma Constituição para a Mudança, o professor Oliveiros S. Ferreira, cientista político da Universidade de São Paulo, reúne vários estudos que publicou sobre matéria constitucional, nomeadamente na época em que o marechal Castello Branco, já exercendo a Presidência da República, se dispunha a reconstitucionalizar o País.

Com efeito, o chefe do movimento de 1964 buscava, dois anos depois, a legitimação do poder, por via de um novo código fundamental, que refletisse a realidade do País. Tomava-se, porém, por realidade do País, ao fazer-se a Constituição, menos as históricas aspirações democráticas da sociedade brasileira do que o domínio daquelas forças que, pela intervenção armada, se haviam apoderado do governo e da Nação.

O clima constituinte era, pois, adverso a um projeto consensual, que brotasse conseqüentemente da sociedade e não do Estado. Os chefes revolucionários pretendiam no íntimo uma Constituição outorgada e não uma Constituição promulgada, quando muito uma "outorga mediante promulgação", como paradoxalmente acabou acontecendo.

Que se fez para levar a cabo a nova empreitada? Sob a égide dos Atos Institucionais, o presidente Castello Branco nomeou uma comissão de juristas para elaborar o anteprojeto de Constituição. O anteprojeto, uma vez submetido ao Congresso Nacional, deveria ser discutido e votado no decurso de um prazo rígido, estabelecido pelo ato decisório que atribuía poderes constituintes àquela assembléia, transformada em nossa primeira constituinte congressual; aliás, um modelo de constituinte que tem prosperado, de último, em nossa singular história constitucional!

Havia na época dois fatores de ilegitimidade conspirando contra a adoção de um pacto democrático: primeiro, a ambiência autoritária que coagia o processo político; segundo, a baixa representatividade do Congresso, mutilado em seus quadros por numerosas cassações de mandatos de deputados e senadores.

Da sociedade civil partiu, porém, em 1966, uma contribuição do Instituto dos Advogados de São Paulo, a saber, um anteprojeto elaborado por vários juristas e um cientista político.

A Comissão do Instituto, de que também fazia parte o insigne jurista Goffredo da Silva Teles Jr., naturalmente estava sujeita, tanto quanto o Congresso, às injunções adversas que empurravam o País para o maior retrocesso de sua história, numa escalada cujo ponto culminante seria o AI-5 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Sem embargo de toda a onda repressiva que estava em curso, os membros da Comissão puderam sem graves atropelos concluir a tarefa, da qual veio a resultar um anteprojeto, com pontos positivos e pontos negativos. Vamos esquecer, porém, a crítica a estes últimos, que suscitam objeções tanto de técnica como de fundo: não se previa o modelo de reforma constitucional, não se definia a natureza da forma de Estado, não se enumeravam os poderes constitucionais, não se conservava o Poder Legislativo como tal, decomposto temerariamente num Departamento Legislativo sem origem eletiva e numa Assembléia Legislativa Nacional, desprovida da iniciativa de leis.

Assinalamos, portanto, unicamente os avanços contidos no espaço positivo do anteprojeto: o fim do matrimônio indissolúvel, a forma de reconhecimento social da propriedade, o voto do analfabeto, a plenitude do direito de greve, sem distinção entre atividades essenciais e não essenciais.

Mas o subsídio superior da monografia do professor Oliveiros não é propriamente o comentário ao anteprojeto do Instituto; é, sem dúvida, a maneira corajosa, objetiva e realista como ele enfrenta, nesse estudo, o delicado problema das relações entre o poder estatal e o poder militar.

Paulo Bonavides é autor de Constituinte e Constituição

Um dos dogmas clássicos do constitucionalismo republicano, que ele forceja por impugnar — e para tanto não lhe falta talvez o apoio da verdade histórica, da sociologia do poder e da normatividade fática —, é aquele que diz nas Constituições que o presidente da República exerce o comando supremo das Forças Armadas. A esse respeito, assevera Oliveiros: "Deixemos de ilusões imaginando que o presidente da República é o comandante-chefe das Forças Armadas. Depois desses 21 anos, o comandante supremo delas não existe, e cada uma das Armas singulares obedece a seu ministro. O primeiro passo, pois, para resolver o problema que se colocará na Constituinte é definir a quem elas obedecem politicamente — pois a seu ministro obedecem corporativamente" (1). E a seguir: "Sei que as posições que sustentam encontram objeções fortes, mas é importante insistir nelas: as Forças Armadas são um Estado dentro do Estado, com a agravante de que, têm as armas" (2).

O exame constitucional do papel das Forças Armadas mostra o que a seguir resumiremos.

No Projeto Antonio Carlos, de 30 de agosto de 1823, dizia-se: "A força armada é essencialmente obediente e não pode ser corpo deliberante" (3). O Projeto do Conselho de Estado, de 11 de dezembro de 1823, fez significativa alteração e assim dispôs: "A Força Militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir, sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima" (4). Foi a redação que prevaleceu no corpo da Constituição outorgada, com o artigo correspondente ao mesmo número. Quando se deu a primeira grande crise da monarquia, o formalismo do texto não prevaleceu e teve por conseqüência a Questão Militar do Império.

O "essencialmente obediente" dos tempos imperiais prosseguiu nos anteprojetos republicanos e na Constituição da Primeira República (5). Houve também com respeito às Forças Armadas novos acréscimos que têm sido polêmicos até os nossos dias: por exemplo, o de guardiãs da ordem interna, voltadas para "a manutenção das leis" no interior (6). A Constituição de 1891 também conferia às Forças Armadas a obrigação de sustentar "as instituições constitucionais", o que se

nos afigura tarefa de todo distinta e perfeitamente legítima.

Em 1934, o Projeto do Governo Provisório inovou a técnica de redação, unificando no mesmo artigo o que antes estava separado: "manutenção das leis" e "sustentação das instituições constitucionais", mas conservando o "essencialmente obedientes" e remetendo toda essa matéria para uma secção nova, intitulada "Da Defesa Nacional" (7). A Constituição promulgada foi todavia, além do anteprojeto, substituindo "a manutenção das leis" pela garantia da "ordem" e da "lei" e a "Defesa Nacional" por "Segurança Nacional". Com isso se aumentava a temperatura polêmica do texto finalmente adotado.

A seguir, a Constituição de 1946, afrouxando cada vez mais os laços constitucionais de sujeição do poder militar ao poder civil e aumentando o potencial de intervenção na ordem interna, expungiu do texto o "essencialmente obedientes", que ainda constava do anteprojeto do Instituto da Ordem dos Advogados do Brasil (8), ao mesmo passo que manteve a redação de 1934 no que tange "a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem" (9). A partir da Constituição de 1946 nunca mais se falou em garantia dos poderes constitucionais, mas tão-somente em garantia dos poderes constituídos, o que não é a mesma coisa (10).

O professor Oliveiros S. Ferreira, ocupando-se, pois, do tema, com a proficiência que lhe é habitual e todos reconhecem, introduz na sua importante monografia uma fórmula para resolver o secular problema da destinação das Forças Armadas fora do campo específico de sua atuação na órbita externa, em que todos estão de acordo. Busca assim instrumentos institucionais novos que possam pôr termo a uma controvérsia inaugurada com a República, visto que, como diz ele, "é da Constituinte de 1891 a idéia de que as Forças Armadas não são mais obedientes à autoridade legítima, mas, sim, a seus superiores, dentro dos limites da lei" (11).

A proposta do eminente publicista de São Paulo, para acabar com as intervenções militares na política do País, consiste basicamente em fazer o exercício do comando supremo das Forças Armadas recair na competência privativa de um Conselho de Estado (12).

A idéia, digna de acurado estudo por parte do constituinte, poderia completar-se com o aditivo constitucional que conferisse às Forças Armadas a defesa dos poderes constitucionais, ou seja, a defesa da própria Constituição, sempre que legitimada por um tribunal constitucional. Suprimir-se-ia, portanto, do texto da carta magna o vocabulário equívoco de manutenção da lei, da ordem e dos poderes constituídos, uma ambigüidade constitucional que tem aberto caminho à intervenção política das Forças Armadas, o que Oliveiros Ferreira, como cientista político, bem sabe aferir o alcance que já teve e poderá vir a ter em futuro não remoto.

Notas

- (1) Oliveiros S. Ferreira, Uma Constituição para a Mudança, Livraria Duas Cidades, São Paulo, 1986, pág. 73.
- (2) Oliveiros S. Ferreira, ob. cit., pág. 73.
- (3) Projeto elaborado pela Comissão da Assembléia Constituinte, subscrito por Antonio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, José Bonifácio de Andrada e Silva, Antonio Luiz Pereira da Cunha, Manoel Ferreira da Câmara de Bittencourt e Sá, Pedro de Araújo Lima (com restrições), José Ricardo da Costa Aguiar de Andrada e Francisco Muniz Tavares. Veja-se o art. 249.
- (4) Deseu teor o art. 147.
- (5) Veja-se o art. 14 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil submetida pelo Governo Provisório ao Congresso Constituinte e mandada publicar pelo Decreto nº. 914 de 23 de outubro de 1890. Com a mesma redação e sob o mesmo número no texto publicado por força do Decreto nº. 510, de 22 de junho de 1890. Sem alteração de conteúdo e de numeração na Constituição de 24 de fevereiro de 1891.
- (6) Veja-se o mesmo art. 14 da Constituição de 1891.
- (7) Expressões constantes do art. 77 e parágrafo 1º. do Projeto enviada pelo Governo Provisório à Assembléia Nacional Constituinte em 16 de novembro de 1933.
- (8) Art. 143 do anteprojeto elaborado pela Comissão Especial do Instituto dos Advogados do Brasil, publicado no Diário da Assembléia, de 29 de março de 1946. A Comissão de notáveis daquele Instituto esteve sob a presidência de Haroldo Valadão e dela faziam parte, entre outros, Sobral Pinto, Otto Gil, Arnaldo de Medeiros, Pedro Calmon, Themístocles Cavalcanti e Raul Fernandes.
- (9) Art. 177 da Constituição de 18 de setembro de 1946.
- (10) Art. 92, parágrafo 1º. da Constituição de 24 de janeiro de 1967.
- (11) Oliveiros S. Ferreira, ob. cit., pág. 71.
- (12) Oliveiros S. Ferreira, ob. cit., pág. 71 e 74.

LANÇAMENTOS/EXTERIOR

Ramos Generales, de Aníbal Ford (Catálogos, Buenos Aires, 1986, 168 págs.) — É a história de quatro homens que saem em busca de um rio situado em algum lugar incerto dos pampas. O relato serve de pretexto para uma busca, a da realidade argentina.

Marginales, de Maria Rosa Lojo (Epsilon Editora S.R.L., Buenos Aires, 1986, 102 páginas) — Primeiro livro de contos da autora, premiado pelo Fondo Nacional de las Artes, em 1985. São 22 contos nos quais a literatura e a história constituem o pano de fundo.

Catedra Marechal, de vários autores (Corregidor, Buenos Aires, 1986, 226 págs.) — O livro reúne vários artigos que analisam a vida, a obra e o pensamento do poeta Leopoldo Marechal, além de incluir uma biografia cronológica e cuidada bibliografia.

Armed Truce, The Beginnings of the Cold War 1945-1946, de Hugh Thomas (Atheneum, 667 págs., US\$ 27,50) — Primeiro de uma série sobre a Guerra Fria, este livro centra-se nos personagens que deram início a este período de tensão que se seguiu à II Guerra Mundial.

Little Wilson and Big God, de Anthony Burgess (Weidenfeld & Nicolson, US\$ 22,50) — Primeiro volume da autobiografia de Burgess, que chega até o seu 42º ano de vida, quando ele começou a pensar em si mesmo como escritor e foi avisado de que morreria brevemente com um tumor no cérebro.

Enemies of the People, de Anne F. Thurston (Knopf, US\$ 19,95) — Uma história oral do sofrimento dos intelectuais chineses durante a Revolução Cultural.