

Acabou prevalecendo, no círculo palaciano, do qual o SNI era "os olhos e os ouvidos", a solução de uma nova Carta que "constitucionalizasse o institucional". O anteprojeto que, nesse sentido, elaborou uma comissão de juristas (Levi Carneiro, Temístocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Seabra Fagundes) foi considerado excessivamente liberal para "o gosto revolucionário". Castelo Branco, então, substituiu o seu ministro da Justiça, Mem de Sá, pelo jurista Carlos Medeiros Silva, de plantão permanente a serviço do autoritarismo, encarregando-o de dar ao anteprojeto governamental um conteúdo mais condizente com a aspiração dos vencedores de 1964 de consolidar-se organizacionalmente. Carlos Medeiros Silva, nos aspectos políticos e Roberto Campos, Ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica, nos aspectos econômicos e financeiros tiveram presença marcante na reescrita do anteprojeto. Mas (o que a história oficial evidentemente oculta) o princípio supralegal da segurança nacional dava ao Conselho de Segurança Nacional um poder não escrito (como, em outra área, o conselho Monetário Nacional) de ser a matriz de algumas decisões essenciais, reelaboradas por Castelo Branco.

Uma delas foi a de não se outorgar simplesmente a nova Constituição, mas sim tirar, naquele final de 1966, o amoldado Congresso, em fins de mandato, de um de seus recessos e usá-lo, travestido de Constituinte, para promulgá-la, limitando-lhe, porém, a liberdade de discussão e o tempo para fazê-la. Este o sentido do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, um dia depois da publicação do projeto governamental no Diário Oficial.

Certamente que no Diário Oficial não se encontraria nada daquilo que fora informado às lideranças da ARENA (especialmente a muitas vezes aturdido Daniel Krieger), durante reuniões palacianas em Brasília, na presença até do futuro presidente da República Costa e Silva — um tanto surpreso com as restrições contidas no projeto governamental. Nestas ocasiões, tomou-se conhecimento dos tópicos considerados "não opcionais" ou "não emendáveis" pelo Congresso, com a atribuição dada ao Presidente da República para expedir decretos-leis, com apreciação a posteriori pelo Congresso, sobre reforma administrativa, segurança nacional ("o cimento militar") e política econômico-financeira, na qual o grande objetivo era viabilizar o Plano Decenal de Desenvolvimento, elaborado por Roberto Campos. Economia, então, deixava de ser campo para políticos, reservada que passava a ser para tecnocratas.

Convocado para uma sessão extraordinária, de 12 de dezembro de 1966 até 24 de janeiro de 1967, tempo exíguo durante o qual deveria discutir, votar e promulgar projeto de Constituição apresentado pelo presidente da República, o Congresso cumpriu o cronograma determinado pelo AI.4. E se não o cumprisse, seria recolocado em recesso, outorgando-se simplesmente o projeto apresentado, por muitos emedebistas tido até como "fascista".

A Constituição de 1967 foi promulgada pelas Mesas do Congresso em 24 de janeiro, mas sua vigência estava marcada previamente para 15 de março do mesmo ano, data da posse de Costa e Silva. Na verdade, o governo a promulgara (melhor: a outorgara) através do flexível Congresso.

3. O MODELO: O VIRTUAL E O REAL

Mais de 2/3 do texto da Carta de 1967 estão na Organização Nacional (Título I), no qual o seu marcante autoritarismo centralizador fica bem evidenciado. O Presidente da República que se pressupõe "revolucionário" é eleito pelo voto indireto, aberto e nominal de um Colégio Eleitoral, formado pelo Congresso Nacional e por delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados. Ele exerce um hipertrofiado Poder Executivo, em detrimento dos demais, especialmente do Legislativo. Este tem que aceitar a imobilizadora fidelidade partidária e um bipartidarismo de fato, apesar de um

pluripartidarismo legal de fachada; perde para o Executivo o controle do Orçamento; delega-lhe eventualmente competência legislativa; concede-lhe a expedição de decretos-leis sobre segurança nacional e finanças públicas e está sempre sob a ameaça de ver o Executivo promulgar leis de sua iniciativa, por decurso de prazo.

Outro desdobramento da hipertrofia do Executivo é um federalismo, mais de imposição integradora, em benefício da União e sob controle da ampliada Justiça Federal, do que de cooperação. Os Estados — Membros — cujos governadores são indicados pelo voto universal, direto e secreto dos eleitores estaduais — perdem muito de sua capacidade de auto-organização, face à manipulação pela União dos fundos de distribuição de recursos previstos no Sistema Tributário Nacional e à ampliação dos motivos de intervenção federal.

O Título II (Da Declaração de Direitos), inovadoramente, dedica à Segurança Nacional (e não à Defesa Nacional) uma Seção exclusiva, nas Cartas anteriores inserida em Forças Armadas. Doutrinariamente é a parte mais importante da Constituição de 1967. Não se trata af da liberal Segurança Individual, prevista num capítulo do mesmo Título II. Trata-se da Segurança do Estado autoritário-burguês que então se institucionaliza e se preserva. Todos são responsáveis por ela, ameaçada pela subversão de esquerda, ostensiva ou clandestina, rural ou urbana, contra a qual a democracia (sic) deve se defender.

Alguns analistas da Carta Magna de 24 de janeiro de 1967, utilizando o seu Título III (da Ordem Econômica e Social), qualificam-na de moderna, para tanto tomando por base os princípios de valorização do trabalho, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre os fatores de produção (entenda-se capital e trabalho) e repressão ao abuso do poder econômico, devendo o desenvolvimento econômico priorizar a liberdade de iniciativa e realizar a justiça social. Com apoio em tal elenco pretende-se então identificar nela um liberalismo econômico, aparentemente contraditório com o autoritarismo político.

Na verdade, mesmo que se considere uma Constituição como uma "carta de intenções", o possível liberalismo econômico da lei 1967, pelo menos se o pensarmos nos moldes do que acompanhou a Revolução Industrial nos capitalismo cêntricos, fica bastante frágil. Define-se nela claramente o campo da empresa privada e do Poder Público na economia, mas a este competirá "estimular, apoiar, suplementar" àquela, tutelando-a ou substituindo, em última instância. Se a isto se acrescentar a legitimação trazida pela Carta de 67 ou planejamento, pelo Governo Federal, da economia nacional, regional ou setorial, assim como o controle restritivo pela União das finanças estaduais (que perderam até os tributos oriundos da exportação) relativizaremos mais ainda o propalado liberalismo econômico: o Estado é forte, também na economia moderna. Numa economia capitalista, cada vez mais oligomonopólica, ele é o maior capitalista. As grandes empresas estatais logo se aliam às facilitadas multinacionais e às grandes empresas nacionais, na basilar tríplice aliança do selvagem milagre econômico. Não havia, na Carta de 1967, a primazia do privado, mas sim condições para a publicização do privado.

A mesma publicização do privado aparece no Título IV (da Família, da Educação e da Cultura), nos dispositivos que mandam os Poderes Públicos amparar técnica e financeiramente (inclusive com bolsas de estudo) a iniciativa particular no campo do ensino. A educação deixa, cada vez mais, de ser, como "matéria de salvação pública", um dever do Estado e tende a ser um bom negócio. Como a saúde.

No campo da Cultura o quadro da Carta de 1967 é diversificado. O Estado é leigo, não confessional, embora os congressistas invoquem a proteção de Deus, no Preâmbulo. Cindida em "progressista" e "conservadora", como as demais Igrejas cristãs, nem mesmo a Igreja Católica há de figurar, na prática

da Carta, como "oficiosa", ainda que ela se beneficiasse muito com a privatização da educação. A Cultura, todavia o Estado, na Carta de 1967, estende, "como dever", sua proteção, especial no caso de "documentos, obras e locais de valor histórico ou artístico, monumentos e paisagens notáveis ou jazidas arqueológicas". Na intenção expressa no texto mas negada pelas cassações, aposentadorias, demissões, suspensões de direitos políticos no meio intelectual, "as ciências, letras e artes são livres"...

Um dos traços que dão tipicidade às constituições autoritárias da República brasileira (1937, 1967, 1969) é a importância que tem, ideologicamente, as suas Disposições Gerais e Transitórias. Na de 1967, por exemplo (Título V), é nelas que reaparece, embora de forma peculiar, a duplicidade de ordens jurídicas a que tanto nos temos reportado. As leis de exceção, editadas desde 1964, e incorporadas ao texto, parecem, inexistentes. Mas os seus efeitos perdurarão e portanto o arbítrio, pois "ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos com base nas praticados". Por sinal, fizemos escola no Cone Sul, pelo menos no Chile de don Augusto Pinochet Ugarte. A Constituição que outorgou tem uma primeira parte que fixa as regras de um regime razoavelmente democrático. Mas uma segunda parte, chamada de Disposições Transitórias, é a única que atualmente se aplica, mantendo a primeira em suspenso, garantindo a ditadura de Pinochet, pelo menos até 1989...

Castelo Branco, dirigindo a promulgação/outorga da Carta de 1967, como uma autêntica "operação de Estado-Maior", tinha suas "reservas estratégicas", caso o texto de 24 de janeiro não lhe agradasse. Certamente não lhe agradou, pois, com base ainda no AI.4, no dia seguinte ao da promulgação, ele editou, por Decreto-lei, uma Reforma Administrativa que tornou o planejamento do Governo Federal uma regra absoluta, com reflexos em toda a União, substituindo, de vez, a noção de defesa nacional (inimigo externo, prioritário) pela de segurança nacional (inimigo interno, prioritário) e setORIZANDO os ministérios.

Quase concomitantemente (22 de janeiro de 1967) à promulgação da Carta de 1967, Castelo Branco obtivera a aprovação, pelo Congresso, de uma nova Lei de Imprensa, mais restritiva, "regulamentando a liberdade de expressão e de informação". Pouco depois, entretanto e igualmente através de um Decreto-lei, ele próprio, julgando-a insuficiente para "a continuidade revolucionária", "autorizou os estrangeiros a tornarem-se proprietários de empresas jornalísticas ou dirigidas, desde que se dediquem exclusivamente aos domínios científicos, técnicos, culturais e artísticos", beneficiando, desta forma, o Grupo Time-Life, acusado de participações disfarçadas numa sociedade testa-de-ferro (O Globo: Rádio, Imprensa, TV), identificada, na época, com o regime autoritário.

E, por fim, sublinhando, uma vez mais, que as Cartas autoritárias, por serem excessivamente casuísticas, instrumentais e conjunturais, acabam desagradando aos seus próprios inspiradores, Castelo Branco, dois dias antes da posse de Costa e Silva, editou um derradeiro Decreto-Lei: uma nova Lei de Segurança Nacional. Ela rezava que "toda pessoa natural (física) ou jurídica era responsável pela segurança nacional". A tipologia dos crimes contra a segurança e a ordem pública era ampliada de tal forma que subjetivamente tudo podia ser considerado uma ameaça "às razões do Estado". O julgamento desses crimes seria da competência da Justiça Militar, prevalecendo sobre qualquer outra, pouco importando se cometidos pela imprensa, pelo rádio ou pela televisão. Em suma, antes mesmo do início de sua vigência, a Carta de 1967 era parcialmente revogada pelo maior de seus inspiradores. O arbítrio devorava o arbítrio.

* Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro

O povo e a Constituinte

A maioria do nosso povo sente que o Governo e as leis nada têm a ver com ele. De fato, na nossa história, o povo teve pouco a ver com as mudanças na forma de governo e a criação e aplicação das leis.

O Brasil teve várias Constituições: A 1ª Constituição, de 1824, feita logo depois de proclamada a Independência do Brasil, que até então era dominado por Portugal. Essa Constituição foi feita por dez marqueses nomeados pelo Imperador D. Pedro I, que ficou sendo o chefe supremo da nação, sem ter que prestar contas de seus atos a ninguém. Só podia votar e ser eleito quem fosse rico. Pobre, mulher e escravo não votavam.

Em 1889 foi derrubado o Governo do Imperador D. Pedro II, e proclamada uma nova forma de Governo, chamada de República, que dura até hoje. Logo depois, em 1891, foi preparada uma nova Constituição, por um Congresso Constituinte de 21 membros, eleitos pelos brasileiros maiores de 21 anos, pelo voto não secreto.

As mulheres, mendigos, analfabetos, soldados e religiosos não podiam votar. A escravidão já tinha sido abolida, mas os ex-escravos eram quase todos analfabetos, logo não votavam.

Em 1930 houve um movimento no Brasil, que derrubou o Presidente da República, e instalou um governo provisório, dirigido por Getúlio Vargas, chefe da revolução.

Em 1934, após outro movimento, chamado de Revolução Constitucionalista, pois exigia uma Constituição, foi convocada uma Assembléia Nacional Constituinte, eleita pelos brasileiros maiores de 21 anos e alfabetizados, através do voto secreto. Os membros da Assembléia eram 214 Deputados eleitos e 40 Deputados indicados pelos sindicatos.

A nova Constituição, feita em 1934, garantia o voto secreto aos brasileiros maiores de 18 anos, inclusive as mulheres; analfabetos, soldados e religiosos continuavam sem votar.

Porém esta Constituição durou pouco. Em 1937 o Presidente Getúlio Vargas deu um golpe tornando-se ditador com poderes absolutos, fechou o Congresso e acabou com os partidos políticos. Ele então mandou fazer uma nova Constituição, imaginada por uma única pessoa, o jurista Francisco Campos. De 1937 a 1945, o povo não elegeu ninguém, nem participou de nenhuma decisão do Governo.

Em 1945, o ditador Vargas foi deposto. Foram criados novos partidos políticos, e convocadas eleições gerais. Foram eleitos o Presidente da República, Governadores e Prefeitos; e os Senadores e Deputados, que formaram uma Assembléia Nacional Constituinte. Votaram os brasileiros maiores de 18 anos, menos os analfabetos e soldados.

Em 1964 houve um movimento chefiado por militares, que assumiram o poder, e passaram a governar através de Ato Institucional, isto é, decretos que tinham a força de leis, e que desobedeciam à própria Constituição de 1946.

O Presidente da República passava a ter poderes para fechar as Assembléias Legislativas, as Câmaras de Vereadores, o Congresso Nacional, para cassar o mandato de pessoas eleitas pelo povo, como Senadores, Deputados, Governadores, Prefeitos. Podia suspender os direitos políticos dos cidadãos e demitir qualquer pessoa de cargos governamentais, inclusive os Juizes, sem direito de defesa da parte destes.

Em 1967 foi feita uma nova Constituição, que foi aprovada pelo Congresso Nacional, onde já tinham sido cassados quase todos os políticos de oposição ao Governo. Em 1969, uma Junta Militar declara vagos os cargos do Presidente da República e Vice-Presidente, fecha o Congresso Nacional, e baixa uma Emenda Constitucional, que mantém os Ato Institucional,

que dão poderes para suspender a própria Constituição.

As Constituições de 1967 e de 1969 acabaram com o voto direto do povo para eleger o Presidente da República, Governadores e Prefeitos das capitais e outros municípios. Aumentaram enormemente os Poderes do Presidente da República. Acabaram com a autonomia dos Estados e Municípios, que ficavam submetidos ao poder central. O Presidente da República podia até intervir nos Estados e Municípios, afastando os Governadores e Prefeitos, e nomeando interventores.

A Lei de Segurança Nacional, criada em 1967, permite que qualquer ato de oposição ou crítica ao Governo possa ser interpretado como subversão, como crime contra a Segurança Nacional.

Os civis acusados desses crimes são julgados por Tribunais Militares. Acaba-se com o direito de "habeas corpus" para crimes políticos, isto é, o direito de se conseguir pela Justiça a libertação de pessoas presas ilegalmente.

As Constituições de 1967 e 1969 aumentaram os poderes do Presidente da República, isto é, do Poder Executivo, e diminuíram os poderes dos Senadores e Deputados Federais eleitos pelo povo. O Presidente podia agora decidir sobre os assuntos financeiros da nação e sobre assuntos de segurança nacional, governando através de decretos. O Congresso não podia mais discutir e modificar o orçamento da nação, como deviam ser feitas as despesas públicas, nem decidia sobre a política econômica do Governo.

É a política econômica do Governo, nos últimos vinte e um anos, favoreceu sempre as grandes empresas nacionais e multinacionais, que receberam toda espécie de ajuda: incentivos fiscais, subsídios, financiamentos... enquanto as pequenas empresas, que davam emprego para mais de 80% dos trabalhadores, não recebiam nenhuma ajuda, e faliam aos milhares aumentando o desemprego.

Como parte desta política econômica do Governo, foi feito o achatamento do salário real do trabalhador, que diminuiu cada vez mais, nos últimos vinte e um anos, embora o PIB, o Produto Interno Bruto, que mede o crescimento econômico de um País, tenha crescido espantosamente.

De 1960 a 1970, o PIB cresceu 70,2%. Nessa mesma época, o salário mínimo diminuiu 38,3% entre 1970 e 1980, o PIB aumentou mais de três vezes e o salário mínimo foi reduzido em 35,4%. Isto significa que a maioria da população ficou cada vez mais pobre, enquanto uma minoria ficava cada vez mais rica. É o que se chama de concentração de renda. E o salário dos trabalhadores tem relativamente pouco peso no custo final dos produtos.

Os trabalhadores também perderam direitos que haviam conquistado em anos de luta, como a estabilidade no emprego, e o direito de greve, que se tornou quase impossível. É claro que o povo estava contra tudo isto, mas não podia protestar, nem lutar contra a política econômica do Governo.

Em 1979 foi feita uma Emenda Constitucional, que revogava os Ato Institucionais, abolindo assim grande parte destas leis que acabavam com a liberdade política e sindical. Porém o Presidente da República ainda pode decretar o Estado de Sítio e o Estado de Emergência, onde são suspensos os direitos individuais.

É ainda continuam em vigor a Lei de Segurança Nacional e a Lei de Greve, que é o principal meio que os trabalhadores têm para defender seus legítimos interesses, como acontece em todas as democracias.

Do audiovisual da Sono-Viso

(RJ)