

# 7. A Constituição de 1969

José Luiz Foresti Werneck da Silva

“Não. Meu horóscopo hoje (13 de dezembro de 1968) não está bom. O melhor é ficar calado”.

Magalhães Pinto

## 1. O Contexto Histórico

O Marechal Costa e Silva (1967-1969) falou, tão logo assumiu a Presidência da República, em “política de alívio”, baseada numa interpretação relativamente liberal da Constituição autoritária de 1967 e da legislação institucional repressiva que a acompanhava, modelando o Estado de Segurança Nacional. Obviamente tal contra-senso não se poderia realizar, inclusive porque a política econômico-financeira, tendo já à frente Delfim Neto, se estimulava as camadas mais altas ao investimento e favorecia o consumo das camadas médias superiores, achatava o salário mínimo real das camadas populares, o qual em 1976 chegaria a 31% do seu valor de 1959.

A oposição recrudesciu. O movimento estudantil — ainda organizado apesar da extinção da UNE — ultrapassou suas próprias bandeiras (como a luta contra o Acordo MEC-USAID), ganhou o crescente apoio da Igreja progressista e de setores desfavorecidos do proletariado e das camadas médias urbanas e desagou em manifestações de massa, com a Passeata dos Cem Mil, no Rio de Janeiro, em junho de 1968. O sindicalismo de oposição, dando a volta por cima da “política de renovação”, de inspiração governamental, promoveu as greves em Contagem (MG) e Osasco (SP), em abril e dezembro de 1968.

Mas, a gota d'água na esperança de Costa e Silva manter o Estado de Segurança Nacional e conter a resistência apenas com o arsenal herdado de Castelo Branco foi a rebelião do Congresso Nacional, em dezembro de 1968. Ao negar aprovação ao pedido do governo federal para processar o deputado Márcio Moreira Alves, ele forneceu à ultra-direita o pretexto que faltava para o reendurecimento do já autoritário regime. Assim, Costa e Silva, “ouvido o Conselho de Segurança Nacional” e “para salvar o Movimento de 1964”, editou, em 13 de dezembro de 1968, assumindo a condição de Executivo Revolucionário, a mais violentamente restritiva das leis de exceção: O Ato Institucional nº 5. Ele mostrava a verdadeira face do regime, esfalava as utópicas idéias de “alívio” e “humanização”, alardeadas inicialmente por Costa e Silva, praticamente suspendia a vigência da desafortunada Constituição de 1967 e revivia a duplicidade das ordens legais.

Os defensores civis e militares do AI-5 alegavam que a resistência ao Estado de Segurança Nacional alcançara o nível da “oposição não-consentida”, da qual o instrumento mais ameaçador era a guerrilha urbana, da Ação de Libertação Nacional (ALN), por exemplo, possivelmente articulada à OLAS (Organização Latino-Americana de Solidariedade) com sede em Havana (Cuba). Não obstante, muitos dos atos de terrorismo eram de responsabilidade da extrema-direita, a que se ligavam o CCC (Comando de Caça aos Comunistas) e os Esquadrões da Morte, tolerados pelo regime autoritário. Mas o fato é que o AI-5 dava ao Executivo Revolucionário poderes para suspender o funcionamento de casas de representação política, legislar sem limites e recomençar punições sumárias (cassações, demissões, confiscos). Além disto, o AI-5 negava *habeas corpus* para crimes políticos, submetia-os

todos à Justiça Militar e proibia a apreciação judicial de quaisquer atos praticados em seu nome (a cláusula da *excludência*...). Nem o Poder Moderador dos nossos dois imperadores bragançinos tivera tantos poderes, só equiparáveis talvez, aos de Getúlio Vargas, no Estado Novo!

Atos complementares logo concretizarão o arbítrio. O Congresso Nacional foi colocado em longo recesso, formalizando-se assim a ditadura burguesa de sustentação militar; as punições fizeram-no perder quatro senadores e noventa e cinco deputados. Só o MDB perdeu 40% de seus representantes! O meio universitário de postura crítica em face do Estado de Segurança Nacional, especialmente aquele ligado às ciências sociais e humanas e à filosofia, foi devastado pelas punições. Costa e Silva governara através de decretos-leis e editara mais seis atos institucionais ao longo de 1969.

Todavia, por tudo que respeitáveis depoimentos nos levam a crer também Costa e Silva, como outros Executivos Revolucionários, foi alcançado pela necessidade de pagar uma taxa de consciência à utopia liberal, pensando em “abrir”, no possível, o regime autoritário, sem se desviar dos objetivos permanentes do Estado de Segurança Nacional. Assim, de um lado, se engajava na “guerra revolucionária” contra a esquerda clandestina que da guerrilha urbana expropriadora pretendia passar à decisiva guerrilha rural “foquista”; neste sentido, implantou-se, em meados de 1969, no âmbito do II Exército (São Paulo), a Operação Bandeirantes (a OBAN); as três forças armadas, a polícia estadual (civil e militar), a polícia federal e setores do empresariado se articulavam contra a subversão que procurava o socialismo por via revolucionária. Mas, por outro lado, contraditoriamente, Costa e Silva cogitava de “liberalizar”, no possível o regime, no que contava com o eficaz apoio de Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República. Em 2 de setembro de 1969, Costa e Silva, como Executivo Revolucionário, outorgaria uma emenda (reforma) constitucional, na qual ele e seus assessores já trabalhavam havia tempo, a vigorar a partir de 7 de setembro. O Congresso Nacional seria reconvocato para o dia seguinte, reorganizando-se a vida político-partidária e revendo-se até, no “revolucionariamente plausível”, as punições baseadas nas leis de exceção, talvez elas próprias.

## 2. A Tramitação

Havia, porém, no “poder revolucionário” um paralelismo de autoridade: defendendo aquilo que chamava de “revolução dinâmica”, a “linha dura”, falando especialmente através dos ministros militares (Lyra Tavares, Souza Melo e Rademacker), discordava da “liberalização”, assessorados pelo Conselho de Segurança Nacional. Exaurido pelo esforço de ultimar o texto da projetada emenda e abalado, emotivo que era, pelas pressões que vinha sofrendo contra a reforma, em particular as de origem militar, Costa e Silva, nos últimos dias de agosto, foi acometido de uma trombose que o impediu do exercício da Presidência e da outorga da “nova constituição”.

Os ministros militares afastam o vice-presidente Pedro Aleixo e assumem o poder político, constituindo a chamada Junta Militar. Também como Castelo Branco fizera em 1967, a Junta resol-

veu, para instrumentalizar melhor o exercício do poder, de um lado, editar alguns decretos-leis sobre questões específicas consideradas fundamentais para “a continuidade revolucionária” e, de outro lado, outorgar uma nova Constituição. No primeiro caso, tornou-se, por exemplo, mais draconiana a legislação sobre Segurança Nacional, com inevitáveis reflexos nos crimes de imprensa e centralizou-se mais ainda a administração pública. No segundo caso, sob o equivocado rótulo de Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, a Junta Militar “promulgou” (sic) uma Carta mais autoritária ainda do que a de 1967 e cujo início da vigência seria 30 do mesmo mês.

Os “procuradores” fundamentaram o seu poder constituinte, que diziam originário do Movimento de 1964, nos Atos Institucionais nºs 5 e 16, este último por eles mesmo editado... Tiveram a colaboração do jurista Carlos Medeiros Silva que já participara, igualmente, junto com Themístocles Cavalcanti e Miguel Reale, entre outros, da comissão que preparara o frustrado projeto “liberalizante” de Costa e Silva. Esta Constituição de 1969, alterada pelas reformas que Geisel fez em 1977 e 1978, para a manipulação da abertura, é a que nos rege, nestes tempos ambíguos da Nova República.

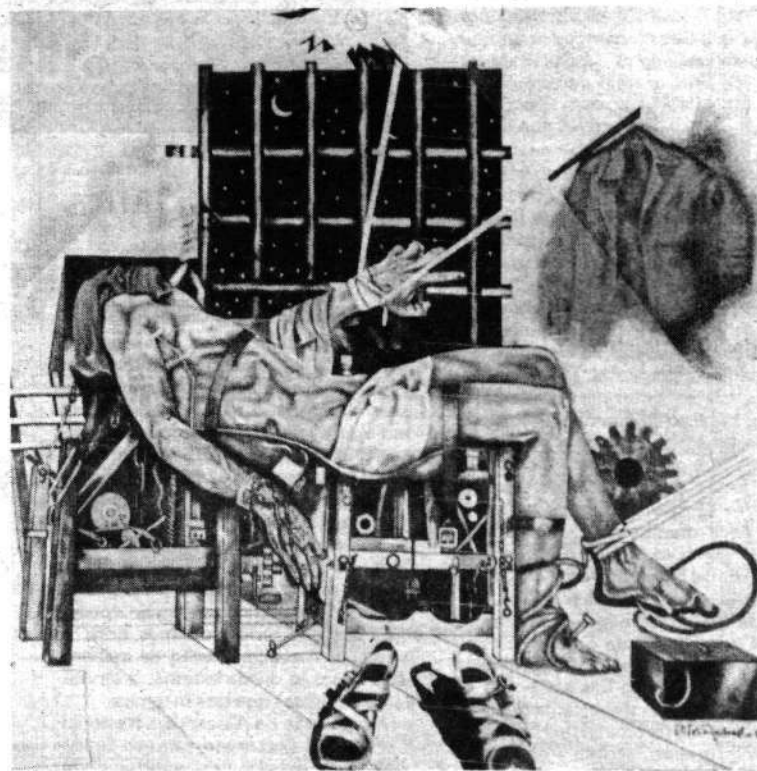
## 3. O Modelo

A Constituição outorgada (e não “promulgada”) de 1969 tem realmente um poder constituinte originário idêntico à de 1967, ou seja, os atos de exceção fundados no êxito do movimento de março-abril de 1964. Além disso, como a de dois anos antes, ela se filia externamente à direitização que então já se acentuava nos estados de hegemonia burguesa, tal como aparece na Constituição da França degaulista, de 1958. Mas também podemos aproximar as duas à chamada “democracia dirigida” terceiro-mundista, tal como aparece na Constituição da República da Indonésia (Sukarno) de 1959. Mas tantas e substanciais alterações a Emenda nº 1 trouxe para o texto da Carta de 1967, às vezes de um modo tão casuístico, que parece se tratar de um regimento interno, que não hesitamos em negar a história oficial e considerar a de 1969 uma outra Constituição.

Até porque foram frutos de conjunturas diferentes, na trajetória do autoritarismo burguês: a de 1967 (Constituição do Brasil) vincula-se à primeira estruturação do Estado de Segurança Nacional que se formava desde 1964; a de 1969 (Constituição da República Federativa do Brasil) insere-se na desestruturação daquele mesmo Estado — da qual os confrontos urbanos de 1968 foram uma clara demonstração — exigindo uma segunda estruturação, juridicamente expressa na Emenda nº 1.

Que a Constituição de 1969 foi outra, não temos dúvida. Talvez se possa dizer que não foi totalmente uma nova Constituição, na medida em que teria apenas reforçado — para combater a oposição não-consentida e para viabilizar o modelo econômico que na década seguinte seria apelidado de “milagre brasileiro” — os traços autoritários da Constituição de 1967.

Perpassa todo o texto de 1969 a ideologia da segurança nacional, comum aos estados burgueses de direita da Latinoamérica de então, apoiados pela política da “contra-insurgência, dinamizada pelos EUA. Nas Disposições



No dia 17 de outubro de 1969, a Junta Militar outorga a Emenda nº 1, uma Constituição mais autoritária ainda que a de 1967. Foi a consolidação legal de um Estado que agia baseado na doutrina da Segurança Nacional, ou seja, na guerra interna aos inimigos de esquerda. Uma guerra em que armas como a tortura eram largamente utilizadas. (Ilustração de Elifas Andreato, Retrato do Brasil)

gerais e transitórias (Título V), estão os casuísmos, básicos, para o entendimento do verdadeiro caráter da Emenda nº 1: ali reaparece a cláusula da *excludência* e o arbítrio, mais uma vez, devora o arbítrio, pois se diz que “continuam em vigor o Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968 e os demais Atos posteriormente baixados”. Ou seja, a Carta se autoanula, num paradoxo contraditório da duplicidade de ordens legais “revolucionárias”.

Os demais Títulos (de I a IV) da Constituição de 1969 (da Organização Nacional; da Declaração de Direitos; da Ordem Econômica e Social; da Família, da Educação e da Cultura) repetem aqueles de 1967.

No primeiro, acentua-se uma forte concentração de poder nacional nas mãos “revolucionárias” do Executivo Federal, o árbitro supremo e último das questões. Amplia-se-lhe a competência, desdobram-se as hipóteses de intervenção federal nos Estados, já inermes também em termos de tributação. A república só era federativa nominalmente (e ainda o é). A tendência, entre nós secular, do unitarismo centralizador ficava mais do que nunca fortalecida. A justificativa era a necessidade de *integração nacional*, forma outra de dizer: mercado capitalista. Foram introduzidas maiores restrições às prerrogativas do Judiciário e mormente do Legislativo; neste, a chamada “democracia de partidos” tornar-se-ia puramente retórica.

Os “procuradores militares constituintes” usaram na abertura da Constituição de 1969 várias expressões indevidas, face à realidade daquele outubro de 1969, como aquelas de que “todo o poder emanava do povo e em seu nome seria exercido” (o voto indireto impôs-se a todos os Executivos, menos o Municipal) ou de que “o Congresso Nacional (então em recesso) invocava a proteção de Deus para decretar e promulgar”. Mais real com o que acontecia foi a redução drástica (Título II) na livre manifestação do pensamento ou nas garantias oferecidas aos cidadãos, numa sociedade de cidadania tão restrita. Em suma: os autores da Constituição de 1969 a justificaram dizendo que ela era para combater o terror suscitado pela “subversão vermelha”; mas

ela acabou acobertando um outro terror: o do Estado.

A Constituição de 1969 sofreu várias emendas, algumas sem cunho político e promulgadas pelo Congresso Nacional, como a que estabeleceu o divórcio (Nº 9, de 28 de junho de 1977). Mas a maioria delas surgiu quando o Estado de Segurança Nacional precisou fazer “correções de rumo”, nos mecanismos da hegemonia. Mesmo tendo vencido a “guerra revolucionária” urbana e rural e construído o “milagre econômico brasileiro”, esse Estado foi abalado, na segunda metade dos anos setenta, pelas suas próprias cisões internas, civis e militares, pelo crescimento do movimento democrático-popular urbano e pelos efeitos da crise do capitalismo mundial no megalomanejo projeto de Brasil — Grande Potência. Passando da “sístole” para a “diástole”, o movimento de abril-março de 1964 teve necessidade de se institucionalizar e administrar a transição.

As emendas à Constituição de 1969 tiveram, pois, neste passo, significação fundamental para “os vencedores de 1964”. Serviram de instrumento jurídico para que se implantasse aquilo que chamavam de “democracia possível”, procurando, com elas, impor a sua Ordem limitadora a qualquer Progresso que ameaçasse a “distensão” lenta, gradual e segura”. Quando havia resistência por parte do Congresso Nacional (à frente delas o MDB, depois PMDB), em processo de revitalização política desde 1974, aplicava-se ainda o famigerado AI-5. Tal aconteceu em 1977, quando Geisel (1974-1979) colocou o Congresso Nacional em recesso e outorgou as Emendas Nº 7, de abril (reforma judiciária) e Nº 8, do dia seguinte (reforma eleitoral e tributária), ambas constituindo o “pacote de abril”.

A Emenda Nº 8 (a dos senadores “bionicos”) é também um exemplo de como “o sistema de poder” “fazia as maiorias” de que carecesse para obter do Congresso Nacional as leis em que se fundamentariam os passos necessários ao controle da “abertura”, concretizada com Figueiredo (1979-1985).