

Excessos da instabilidade constitucional

CLÁUDIO PACHECO

Ex-Professor da Faculdade de Direito de
Teresina e da Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Membro da Comissão Provisória de Estu-
dos Constitucionais

Temos falado e escrito, sobejamente, por mais de vinte anos, contra a *avidez, sofreguidão, ou mesmo fúria*, com que temos estado, por todo o nosso tempo de constitucionalização, a fazer, refazer e desfazer constituições. Neste terreno, entramos por uma rota de *alucinação e devastação*.

Sempre consideramos isto exatamente *maléfico* e temos saído, repetidamente, à arena, para combater este desvario. Embora correndo o risco de repetir o que já dissemos, vamos, a seguir,

reproduzir o verdadeiro libelo com que, reiteradamente, temos combatido o nosso doentio reformismo na área constitucional.

Também há mais de vinte anos escrevemos, a respeito da Constituição dos Estados Unidos, que, possivelmente pelas grandes dificuldades de sua elaboração e promulgação, gerou-se em torno dela uma espécie de sentimentalismo popular, expresso numa posição coletiva de reverência e numa consciência de sua preciosidade. Citei, então, palavras de JEFFERSON, proferidas precocemente em 1816, que se tornaram famosas e que assinalaram a tendência dos norte-americanos a mirarem a sua Constituição com reverência sacramental, como se fosse a “arca da aliança”, demasiado sagrada para ser tocada, de tal modo que foi atribuída aos homens que a elaboraram uma sabedoria mais que humana. Bem pouco se tratou de emendá-la e, nunca, de substituí-la.

Temos, assim, o exemplo de uma Constituição, já velha de dois séculos, elaborada para a união de colônias inglesas implantadas à vista do litoral oceânico, inicialmente mais inclinadas a um mesquinho destino de soberanias fragmentadas do que a uma grandiosa projeção de unidade nacional, que hoje, com poucas emendas, dá estrutura legal ao Estado mais rico e mais poderoso de todos os tempos.

Esta boa direção de estabilidade não ocorreu no Brasil. Tivemos justamente o reverso. A Constituição do Império ainda foi valorizada quando, já no Segundo Reinado, evoluíram, para além do seu texto, pelo menos exercícios de governo parlamentarista, embora deslustrados pelo aleijão social da escravatura e pela falta de autodeterminação do corpo eleitoral.

Um golpe militar derrubou o Império. Veio a República, que prontamente partiu para instaurar uma nova Constituição, a de 1891, que, todavia, foi logo desprestigiada por dois governos de marechais. O Marechal Deodoro chegou ao cúmulo de dissolver, contra a Constituição, o Congresso Nacional. O Marechal Floriano Peixoto, aclamado depois como consolidador da República, não deu exemplo de apreço à Constituição, pois, contra ela, se fez sucessor e não apenas substituto transitório do Presidente da República. Governou em meio a grandes convulsões e no fim renegava a Constituição com o seu desejo de continuar na Presidência, contrafeito porque se realizou a eleição de um novo presidente, que foi Prudente de Moraes. Esse marechal teve seduções para dar um golpe de Estado e se prolongar na presidência, mas hesitou, preferiu retirar-se, talvez, como conjetura PEDRO CALMON, porque já lhe faltasse saúde para novas precipitações de dureza.

Houve quem apostasse na inviabilidade da presidência civil de Prudente de Moraes, mas, com uma só interrupção por motivo de doença, ele governou até o fim do seu mandato de quatro anos, tendo realmente contribuído para a soberania e a sobrevivência constitucionais.

Mas, em seguida, conforme relatamos, a expansão do poder presidencial e o retorno da fraude e da compreensão eleitorais que tinham sido parcialmente desativadas pela última reforma eleitoral do Império acabaram trazendo à cena, no primeiro período republicano, não a democracia, mas a contrafação ou o fingimento dela, o que, francamente, desprestigiava a Constituição. Mas, ainda aí, nessa quadra, a Constituição pelo menos foi valorizada pelos fluxos intermitentes de campanhas oposicionistas, notadamente as encabeçadas por Rui Barbosa, a quem coube, com o seu estonteante poder verbal, lutar pela autenticidade constitucional, elevando a Lei Magna aos píncaros de um ideal nobre e radioso, merecedor de todos os anseios e labores para que se tornasse, ao menos, vigente.

Passando pela mutilação resultante da reforma constitucional de 1926, o que veio depois foi o eclipse constitucional implantado pela Revolução de 1930, que, começando por um governo discricionário, prosseguiu pela devastação constitucional, que foi a obra mais detestável do Sr. Getúlio Vargas e que continuou até os nossos dias.

Sem dúvida alguma, o reformismo constitucional tem um conteúdo ditatorial, poderoso e detestável, que pode degenerar, como degenerou no Brasil, no desrespeito, na desvalorização e no espeziñhamento da Constituição. Por isto mesmo, o reformismo constitucional vem logo no primeiro impulso dos governos de fato.

É de admirar, portanto, que os nossos dirigentes de oposição, até 1965, hoje erguidos ao governo federal, entre os quais pontificam políticos lúcidos e experientes, merecedores de respeito e admiração, tenham aderido ao rotativismo constitucional, sob a forma de convocação de uma Assembléia Constituinte, que será a quinta na longa série das que já se reuniram em nosso País.

Talentosos e experientes, não desconhecem o quanto uma Constituição estável e prestigiada é essencial para que haja democracia.

Chegamos assim a uma espécie de colapso, ou surto de agonia constitucional, em que todos clamam por mudar ou reformar a

Constituição, ou pelo menos o sistema de governo, sem que ninguém ao menos tivesse passado pela prévia e indispensável pausa de uma escolha de determinado modelo institucional.

Reformar — eis o de que mais tratamos e em que mais renitimos no plano legislativo neste século e meio de independência. Estivemos sempre cogitando de mudar o nosso firmamento constitucional.

Não vou relacionar aqui novamente todas as reformas ou emendas cometidas, propostas, propagadas, reclamadas ou por qualquer modo cogitadas, não só a respeito da Constituição, como dos sistemas eleitoral, educacional e tantos outros. Posso apenas dizer que todo esse enxameamento reformista já conheceu numerosas recaídas.

O reformismo teve fases de grande regalo e efervescência, sempre, como temos dito, que o poder de legislar se tornou discricionário, deixando de ser a função exclusiva de um órgão coletivo de representação para se tornar franquia do Poder Executivo. Assim extravasaram em reformas os governos provisórios de 1889 e de 1930 e a nova sucessão de governos revolucionários, que perdurou a partir de 1964, armados de atos institucionais — novo e expedito poder constituinte de reforma. Transbordaram sem se fartarem. Em suma, as constituições, que são feitas para durarem e até para serem veneradas, acabaram investidas ou retorcidas para se tornarem fluidas, mutáveis, transviadas, sem prestígio, franqueadas a reformas e mudanças que têm abundado até nossos dias realmente acometidos de alta febre reformista.

É o caso de se perguntar: para onde vão hoje os nossos reformistas, apesar de bem-intencionados e patriotas? Dir-se-ia que está acontecendo uma obsessão de reformas constitucionais que justamente vêm contaminando os nossos insígnis condutores políticos, sem dúvida alguma merecedores da nossa mais fiel admiração.

Se reformas ou mudanças resolvessem alguma coisa, tanto e tão incomparavelmente temos reformado e mudado que já podemos considerar termos avançado até o final, até o esgotamento, até o ponto intransponível de nada mais termos a reformar ou mudar. E então pelo menos no plano das instituições políticas, já deveríamos ter chegado à perfeição inexcédível. Reformar resolve? Então já deve estar tudo resolvido neste País de inumeráveis reformas ou mudanças. Reformar como? Reformar onde? Pois tudo já está reformado ou mudado. Já experimentamos todas as modalidades

de instauração política ou constitucional. Já tivemos, uma ou mais vezes, a Monarquia, a República, o regime unitário, a Federação retrátil, a Federação ampla, a Federação encolhida; provamos vários moldes de governo discricionário, a ditadura pura e simples, o desprezioso presidente cumpridor da Constituição de 1946 a 1951, a jovial democratização desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek; tivemos ou ainda temos as ameaças e arremedos da República sindicalista, governos civis e militares, períodos de alguma estabilidade institucional e períodos de acelerada instabilidade, o parlamentarismo, o presidencialismo, eleições diretas e indiretas, estado de sítio, estado de guerra, estado de emergência, separação de poderes, predomínio presidencial, direitos trabalhistas, participações de democracia social; temos socialização ou estatização em um dos graus mais avançados do mundo; tivemos reunidas, em desovas abundantes, pelo menos quatro sábias Assembléias Constituintes, além de diversas ejaculações constitucionais pelo poder constituinte instituído no Congresso Nacional e pelo poder de outorga monárquica, presidencial revolucionária. Passamos por tudo o mais que se possa imaginar de mudança ou variação.

Temos assim, sobejamente, demonstrado que quanto mais avançamos em reformas mais clamamos por elas. Estamos afinal penosamente insaciáveis. Já é uma obsessão. Numerosas propostas de emendas constitucionais chegaram e continuam chegando ao Congresso Nacional. Já não é espantoso apenas o número elevado destas iniciativas, mais de espantar e também de lastimar são o casuísmo miúdo, o conteúdo e o alcance mesquinhos de muitas emendas. Estão apresentadas, por exemplo, emendas com finalidades como estas: acrescentando dispositivo que veta alteração pertinente à matéria eleitoral em ano de eleição; alterando dispositivo constitucional, já em si mesmo insignificante, que trata de substituição de auditor e de procurador do trabalho e militar de segunda categoria; alterando dispositivo, também insignificante, que trata de prova de habilitação para provimento em cargos iniciais das carreiras do magistério do grau médio e superior.

Assim, temos proclamado incansavelmente que somos radicalmente contrários ao intensivo emendamento constitucional, por todos os motivos que já manifestamos e especialmente por ser obstrutivo do progresso institucional e porque devastadoramente desprestigia, mutila e desestabiliza a Constituição, que é o título fundamental e o escudo indispensável dos direitos e estruturas democráticas. É evidente que sem constituição prestigiosa e estável, duradoura e firme, nunca teremos uma permanência de abertura e de realização institucional. Uma constituição movediça, sob ataque permanente de alterações, adições, rasuras, expurgações e re-

mendos, é o oposto dos apanágios de segurança e permanência em que devia estar abrigada, é uma constituição falida, menosprezada, quase inexistente. Assim a mutabilidade constitucional conserva portas escancaradas para os retrocessos institucionais, para os surtos de prepotência e tirania, pelo que devemos considerar que é francamente ditatorial o cunho do emendamento constitucional.

Ora, se somos assim tão fluidos, se chegamos a uma vaporização das nossas vontades institucionais, é lógico que nunca podemos alcançar razoáveis termos de adaptabilidade, ou mesmo liquidez, ou mesmo de assentamento e paz política. Não os alcançaremos também se continuarmos a edificar, como estivemos sempre edificando, constituições rígidas, constituições casuísticas, de retalho, de miudezas, cada vez mais extensivas e mais minudentes.

Aliás, para viver e aperfeiçoar apropriadamente as instituições, o melhor é ter constituições no tipo de lei estrutural, mas contida nas alturas dos altos princípios e das diretrizes gerais, sem o fetichismo das fórmulas verbais e sem a frágil ilusão de que a mera oralidade constitucional pode ser capaz de criar ou aperfeiçoar aquelas instituições.

Evidentemente — insistimos — não podemos ter constituições livres, aprimoradas, verdadeiramente úteis e adequadas à nossa vida constitucional enquanto persistirmos nessa espécie de varejo constitucional, neste pendor de instaurar constituições de miúdos, ou, pior ainda, neste horário integral de reformismo, sempre procurando resolver problemas e aflições de cada momento pelo escapismo das mudanças endêmicas de regras de jogo, através de repetidas outorgas constitucionais, populares ou autoritárias.

Os males deste extremo enrijecimento, deste absurdo congestionamento de textos, são numerosos, a começar pelo da verdadeira desvalorização do Poder Legislativo, ao qual a elaboração, individual ou coletiva, do poder constituinte vem sonegando uma extensa área de opções fundamentais, pois uma ampla parte das suas possibilidades de decisões relevantes foi confiscada pela prévia estipulação no texto constitucional. Ficou assim parcialmente obstruída a arena em que os legisladores podem se tornar verdadeiramente poderosos e desenvoltos para decidir sobre a vida política do País.

Outro grande mal está em que a rajada, como que de ventania, da nossa vivência política, principalmente nas ocasiões de crise e de vendaval, não encontra fendas, ou passagens de contorno, nem corredores ou espaços livres em que possa fluir ou se precipitar sem açoites ou batidas destrutivas, pois antes arrebenta contra a alvenaria fechada do nosso minucioso verbalismo constitucional.