

Constituição: normas que nunca se cumprem

Rubem de Azevedo Lima
especial para o JBr

A Carta Constitucional em vigor, no Brasil, contém, da mesma forma que os programas de muitos partidos políticos e todas as constituições brasileiras anteriores, compromissos e promessas que nunca foram, não são nem provavelmente jamais serão cumpridos.

Tais promessas e compromissos envolvem princípios políticos e jurídicos, preocupações administrativas de natureza moralizadora e a realização de obras públicas. Nada disso, porém, saiu do papel em que foi escrito.

Em reportagem publicada domingo passado, procuramos mostrar o outro lado dessa moeda: a existência, nas constituições do passado e na atual, de dispositivos que causaram graves prejuízos ao País e até hoje têm consequências danosas ao povo brasileiro.

Esses dois aspectos constitucionais negativos — o das normas que prejudicam a Nação, porque se cumprem, e o das que não se cumprem, mas também prejudicam o País, porque afetam a credibilidade e o respeito devidos à Constituição — representam os grandes desafios que os constituintes a serem eleitos terão de enfrentar. Afinal, vai caber-lhes a responsabilidade de eliminar ou manter as cláusulas de um tipo e de outro.

No caso das promessas e compromissos fáceis, mas inúteis, os constituintes precisam ter em mente que não há nenhum meio de se obrigar o legislador ordinário, no futuro, a concretizar o que eles agora prometerem ou conseguirem inscrever na Constituição, principalmente se a tornarem pouco estimável. Mas, evitando a repetição dos erros do passado e do presente, poderão — quem sabe? — gravá-la não no bronze ou no mármore, mas no coração dos cidadãos, que é, na opinião de Rousseau, o lugar mais digno das verdadeiras constituições.

Velhos e novos penduricalhos
A primeira Constituição do País, de 1824, no Império, outorgada por Pedro I, estabelecia que «desde já, ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas as demais penas cruéis».

Durante todo o Império, porém, esses métodos continuaram a ser usados, notadamente contra os escravos. Já na República, cuja Constituição eliminou aquele dispositivo, houve uma revolta na Armada contra o uso do chicote para punir subalternos.

Quase cento e cinquenta anos depois da primeira Constituição brasileira, conforme se verifica da leitura do livro *Brasil, nunca mais*, várias dezenas de presos políticos foram torturados em diversos pontos do País, de maneira selvagem, em consequência da eclosão do movimento de 1964.

Pois esse dispositivo que proíbe a tortura fora restabelecido, noutros termos, pela Constituição de 1967, aprovada sob o governo do primeiro presidente oriundo do movimento de 64: «Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário».

Tal norma foi mantida na Carta Constitucional baixada em 1969, pela Junta Militar que governou o País naquele ano, mas precisamente a partir dessa época ocorreram os principais casos de tortura, denunciados em *Brasil, nunca mais*.

Outro dispositivo de carta imperial: «As cadeias serão seguras, limpas e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes».

De 1984 a 1986, no entanto, houve mais de vinte levantes de presos, em todo o Brasil, como protesto contra as condições desumanas das prisões e penitenciárias.

Estátuas e placas
Uma idéia obsessiva da maioria dos constituintes brasileiros é a de aprovarem a construção de monumentos, estátuas e placas comemorativas ou de homenagem a personagens do passado. Na Constituição de 1891, por exemplo, estabeleceu-se que o Governo Federal devia comprar a casa em que morreu Benjamin Constant — «o fundador da República» — e nela mandar colocar uma lápide em homenagem «à memória do grande patriota».

Já na Constituição de 1934, os constituintes determinaram que o governo abrisse crédito para a «ereção de um monumento ao marechal Deodoro da Fonseca, Proclamador da República».

A Carta de 37 eliminou esse dispositivo e o monumento a Deodoro jamais se construiu. Os constituintes de 1946, por sua vez, homenagearam o ex-candidato civilista à Presidência da República, Rui Barbosa, fixando, através de artigo do Ato das Disposições Transitórias da Constituição que elaboraram, a obrigação de se erguer um monumento a Rui, na capital da República, «em consagração de seus serviços prestados à Pátria, à liberdade e à Justiça».

Os governos que se seguiram, no entanto, nunca se preocuparam em cumprir tal determinação. A capital foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília e Rui não teve monumento ali em no novo Distrito Federal, onde o mais que existe em sua homenagem é uma estatueta de bronze, na Comissão de Justiça da Câmara, e um busto no plenário do Senado.

Mas, em matéria de estátuas mandadas erguer pelas Constituições, o episódio politicamente mais estranho foi o proporcionado pela Carta de 1967.

Nela, por iniciativa do senador Vasconcelos Torres, incluiu-se no anteprojeto de Constituição enviado ao Congresso pelo marechal Castelo Branco, artigo estabelecendo que se «erigisse um monumento a Luiz Alves de Lima e Silva (o Duque de Caxias, patrono do Exército), na localidade de seu nascimento, no estado do Rio de Janeiro».

No ano seguinte, sob o governo do general Costa e Silva, sobreviu grave crise político-militar no País. O então deputado Márcio Moreira Alves, que concitava, no começo de setembro de 1968, a população a não comparecer ao desfile do 7 de Setembro, foi alvo de processo, por parte dos ministros militares, sob a acusação de indispor as Forças Armadas com a opinião pública. O pedido de licença para o processo foi indeferido pela Câmara e o Congresso fechado. Com a doença de Costa e Sil-



Getúlio ignorou as normas constitucionais ao instituir a censura prévia à imprensa e não convocar o plebiscito sobre o regime

va, no ano seguinte, assumiu o governo a Junta integrada pelos ministros que haviam processado o deputado. Pois em 69, estes mesmos ministros baixaram a Carta que vigora até hoje e dentre outros artigos da Constituição anterior suprimiram o da homenagem ao Duque de Caxias.

Apenas palavras
A liberdade de expressão do pensamento, através da imprensa, era assegurada pela Constituição de 1891. Meses depois de promulgado esse documento, como tivesse feito críticas ao governo e ao então presidente Deodoro da Fonseca, o jornal *A Tribuna*, do Rio, foi empastelado e um de seus jornalistas, morto.

Esse mesmo princípio da liberdade de expressão continuou vigorando até 1937 — quando Getúlio instituiu a censura prévia aos jornais — mas, no intervalo, deixou de ser cumprido em várias oportunidades, sem nenhum motivo ou através da decretação do Estado de Sítio, como ocorreu sob o governo do ex-presidente Artur Bernardes. Além dos jornais e das revistas, foram censurados, no quadriênio Bernardes, até os diários do Senado e da Câmara, que publicaram os discursos dos congressistas. Para controlar a imprensa, no regime de 37, Getúlio criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP).

A proibição da censura manteve-se, depois, nas Constituições de 46, 67 e 69.

Toda Constituição corre riscos se alguns de seus princípios não se impõem

embora ao tempo do general Garrastazu Médici toda a imprensa ficasse novamente sob rigoroso controle do regime militar.

Palavras também sem nenhum sentido foram as inscritas na Carta de 37, em que se prometia um plebiscito sobre o regime então instaurado e, em seguida, a convocação de eleições. Nunca se convocou tal plebiscito e as eleições mencionadas pelo documento que instaurou o Estado Novo só puderam realizar-se porque o Brasil participou da guerra vitoriosa contra Hitler e Mussolini e Getúlio foi deposto.

Absolutamente vazia foi a norma da Constituição da Junta Militar, segundo a qual «a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ao direito individual».

Apesar disso, prevaleceu, até a extinção dos atos institucionais, a proibição de qualquer recurso à Justiça, contra atos emanados primeiro do governo Costa e Silva, depois da própria Junta e final dos governos Médici e Ernesto Geisel.

Mas nenhum artifício foi tão incongruente quanto o adotado pela Junta — e ainda hoje inscrito na Carta Constitucional em vigor — de legislar como se o fizesse em nome do povo e do Congresso.

Ao assinarem a carta de 69, os três ministros militares se justificaram através de um preâmbulo, que finalizava com um artigo assim redigido: «Os ministros militares promulgam: artigo 1º — A Constituição de 1967 passa a vigorar com a seguinte redação: "O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil..."»

Outra criação da mesma Junta é o dispositivo da atual Carta em que se diz que «a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber auxílios e incentivos do Governo». Nem a determinação nem a proibição jamais foram cumpridas.

É que tal a promessa da Constituição de 67, mantida na Carta seguinte, de que os trabalhadores teriam colônias de férias e clínicas de repouso e convalescença? Ou a promessa de gestão nas empresas «na forma que a lei viesse a estabelecer»? Uma e outra coisa jamais foram concretizadas, da mesma forma que também a regra instituída na Cons-

tituição de 1934 e mantida nas seguintes, inclusive de modo mais abrangente, em 1967, sobre um salário-mínimo para os trabalhadores, em «condições de atender às suas necessidades mínimas e de sua família».

Moralidade inútil
Pela primeira vez, numa Constituição brasileira, instituiu-se, em 1967, norma destinada a evitar o comprometimento incontrolável da receita orçamentária a manutenção do funcionalismo: «As despesas de pessoal da União, dos estados e dos municípios não poderão exceder de 50% das respectivas receitas correntes. Tais despesas serão fixadas nesses limites até 31 de dezembro de 1970».

Na Carta de 69, porém, os militares, atenuaram essa diretriz, estabelecendo que «lei complementar regulará os gastos com o pessoal». Até hoje, não se elaborou a legislação prometida e o princípio não pôde, portanto, ser aplicado. Em muitos estados, as despesas com o funcionalismo passam de 70% do orçamento. Em São Paulo, de acordo com o candidato a vice-governador do estado, na chapa de Antônio Ermírio de Moraes, ex-deputado Faria Lima, os gastos com o pessoal chegam a 75% da receita orçamentária. No Rio Grande do Sul — de acordo com informações fornecidas ao ministro Paulo Brossard, da Justiça —, tais despesas passam mesmo de cem por cento do que o estado arrecada.

Durante a Constituição de 1946, um grupo de legisladores teve consciência de que seria impossível preparar uma Constituição ajustada à realidade do País, sob a pressão da urgência em livrar o Brasil da Carta de 1937. Além disso, embora tivessem recebido contribuições e subsídios de vários organismos, à época e ao contrário do que se passara em 1891 e 1934, os constituintes não trabalharam sobre nenhum anteprojeto constitucional. Por isso, pretenderam incluir nas disposições transitórias do documento que elaboraram a obrigação de se rever o texto aprovado, dentro de quatro anos. A idéia, no entanto, foi rejeitada, embora os que a defendessem considerassem «vão intento querer manter uma Constituição alheia às inexoráveis renovações sócio-políticas do País».

Muitos dispositivos que permaneceram inaplicáveis entre 1946 e 1960 — data em que a Constituição seria revista, «para refletir as crenças e tendências então dominantes, ou o compromisso entre estas crenças e interesses em conflito» — sobreviveram à de 1967 e continuaram na Carta de 69.

Mas, se não se cumpriu, à risca, nesse período, o princípio inscrito em todas as constituições, segundo o qual «ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei», seria irrelevante alterá-lo, como quis o jurista Sampaio Dória, por outro mais abrangente. «Respeitadas as condições de vida individual e social, a lei assegurará a cada qual viver como haja por bem e não como pareça melhor a outrem».

Quando alguns princípios de uma Constituição não se impõem ou não são respeitados, toda a Constituição está em perigo. Na Constituição suíça anterior à atual, estabelecia-se que «não é permitido apunhalar os animais a caminho do matadouro». Com o tempo, a norma se tornou desnecessária e saiu da Constituição.

A carta constitucional do Império estabelecia a completa obediência das forças militares ao Imperador. Pois a República foi proclamada praticamente pelos militares. Na Constituição de 1891, por iniciativa de Rui Barbosa, fixou-se como papel das Forças Armadas a preservação da soberania, e a manutenção da ordem interna. Em nome desse princípio, sucederam-se várias intervenções militares no processo político. Sob esse aspecto, quando não há vontade de se cumprir a Constituição, talvez seja também inútil qualquer dispositivo que pretenda preservar a ordem e a legalidade institucional. Se bem que na Constituição da Venezuela, se afirma que as emendas constitucionais feitas sem respeito ao processo normal de reforma não geram obrigações legais. O que equivale a conceder aos cidadãos venezuelanos o direito de resistência a movimentos que subvertam a ordem constituída.

Constituinte será pobre de notáveis

Marcondes Sampaio

Ao lado da grande presença do poder econômico, as listas de candidatos com maiores chances de eleição para a Câmara e Senado chamam atenção pela pobreza de nomes novos e expressivos, com chances de conquistar uma cadeira no Congresso Constituinte, mas três deles tendem a cumprir papéis importantes nessa Assembleia: o presidente do PT, Luiz Inácio da Silva; o ex-ministro Delfim Netto e o ex-secretário do Planejamento de São Paulo, Jose Serra.

A vinda de Lula para Brasília deve conferir uma dimensão mais nacional à atuação do PT, inclusive porque a bancada petista deve crescer de seis para 13 a 16 representantes. Atualmente, o PT concentra muito suas atenções em São Paulo, porque lá — onde o partido nasceu — está a sede nacional e é lá que Lula reside. Delfim, provavelmente, comandará a oposição à política econômica do governo Sarney. Serra será, na Constituinte, um dos poucos parlamentares peemedebistas com conhecimentos de economia suficientes para confrontar-se com Delfim.

Das figuras que de alguma forma se tornaram conhecidas na vida pública brasileira a partir de 1964 e que disputam seu primeiro mandato parlamentar — além de Lula, Delfim e Serra — somente mais três outras têm possibilidades de chegar à Constituinte: o ex-governador de Pernambuco, Roberto Magalhães; o ex-ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, e o ex-secretário-geral do PT, sociólogo Francisco Weffort.

Baixa representatividade

A diversificação profissional e a complexidade alcançada pela sociedade brasileira desde a Constituinte de 1964 não tiveram uma adequada correspondência na representatividade do Legislativo, nas últimas décadas. Tanto assim que no pleito de novembro está prevista a eleição de cerca de 150 representantes do patronato — empresários, fazendeiros, comerciantes e candidatos financiados pelo poder econômico — número que vai muito além da proporção existente no País entre a massa de trabalhadores e os patrões.

Inversamente à situação privilegiada do patronato, será muito reduzido o número de constituintes diretamente envolvidos com os interesses dos trabalhadores. É claro que em quase todos os partidos — e em especial no conjunto do PT — existem parlamentares preocupados com a questão social e que poderão representar satisfatoriamente os trabalhadores na Constituinte. Entretanto, é muito revelador das limitações da futura Assembleia o fato de apenas um líder sindical — no caso Lula — ter assegurado a conquista de um mandato. Cinco ou seis outros sindicalistas têm chances: os ex-presidentes dos sindicatos dos Bancários do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra; de São Paulo, Luis Gushiken e de Brasília, Augusto Carvalho; o presidente da Federação Nacional dos Professores, Nísio Prego (PT-GO) e o líder camponês cearense, Antônio Amorim, além dos atuais deputados paulistas Djalma Bom (PT) e Aurélio Peres (PC do B), que também já foram dirigentes metalúrgicos.

Essa baixa representatividade da Constituinte não será resultado apenas dos vícios acumulados pelo processo eleitoral — que favorecem o poder econômico, políticos tradicionais e os beneficiários da máquina administrativa. A limitação da representatividade é em parte intencional e explica o fato de os articuladores da chamada «Nova República» terem optado pela fórmula do «Congresso Constituinte», ao invés da Constituinte exclusiva, que provavelmente abrigaria uma representação bem mais abrangente da sociedade.

Num encontro que manteve com parlamentares do grupo «So Diretas», em julho de 1984, o ex-presidente Tancredo Neves deixou claro o entendimento de que a Assembleia deveria limitar sua representatividade a cerca de 60% da sociedade. So assim, na sua opinião, ela se tornaria aceitável pelos militares que à época temiam o crescimento das esquerdas. Tal preocupação em limitar a dimensão da Constituinte foi objeto de várias análises naquele ano e a informação quanto a opinião de Tancredo Neves foi transmitida à imprensa pelo deputado mineiro Manoel Costa, um dos articuladores do «So Diretas».

