

A CONSTITUIÇÃO DE 1946

EXPLICAÇÃO POPULAR

POR ORLANDO M. CARVALHO

Definição e natureza da Constituição. — Como os demais países civilizados, o Brasil tem uma Constituição, isto é, uma lei fundamental que regula as atividades mais importantes do Estado, organiza os seus poderes principais, limita a ação dos governantes e aos cidadãos assegura o exercício de direitos e impõe a obrigação de cumprir certos deveres para com a coletividade.

A Constituição tem, por isso, grande significação para o povo brasileiro. Ela determina o modo porque hão de trabalhar os agentes do governo e os obriga a atuar dentro de limites precisos. Por outro lado, os cidadãos que conhecerem bem a Constituição poderão agir com mais segurança e exigir que as autoridades os respeitem. A Constituição se transforma, assim, no guia do bom cidadão, quer esteja exercendo funções públicas, quer seja apenas membro integrante das massas trabalhadoras do país.

A Constituição é uma lei necessária, porque o povo brasileiro precisa de paz e de sossego para trabalhar, produzir e transformar o país em grande celeiro de matérias primas e manufaturadas para abastecer o mundo inteiro. Mas, para trabalhar e produzir, é indispensável haver segurança e tranquilidade. Não poderemos fazer bem as cousas de nossas profissões se não tivermos a certeza de que nossas famílias estarão bem resguardadas, nossos filhos terão escolas, nosso arma-

zem terá generos para nos fornecer e os doentes de nossas casas terão medico e farmacia prontos a socorrê-los. Quer dizer, para que uma sociedade progrida e cresça, é preciso que haja no espirito de todos os seus membros a convicção de que não se produzirá de repente nenhuma mudança grave da ordem social, de que não haverá revolução todo dia, nem perturbação da ordem na hora de voltar do trabalho, ou de acabar a escola, ou de ir à feira. Não nos é possível despendere energia com essas preocupações, porque seria atrazar a produção de cada serviço. O Estado deve assegurar-nos a tranquillidade de que poderemos nos entregar de corpo e alma ao trabalho e ao estudo, porque o resto será garantido por alguém, que nem sempre vemos, mas que está encarregado de manter a ordem, a segurança e a lei.

A necessidade de segurança e de estabilidade dá origem ao que chamamos de Constituição que é afinal a declaração feita pelo povo, por meio de seus representantes eleitos, de que as instituições fundamentais terão uma organização que não poderá ser facilmente modificada. Essa garantia é expressa através de um documento escrito, assinado por todos os representantes do povo eleitos especialmente para redigi-lo e chama-se Constituição, ou Carta Magna, porque está acima das outras leis e obriga a todos, governantes e governados. Ninguém pode desobedecê-la, nem mesmo o Congresso Nacional, porque uma ordem do Congresso poderá ser declarada nula pelos juizes do país, se não estiver perfeitamente de acordo com a Constituição.

E' a expressão da vontade do povo. — A Cons-

tuição dos Estados Unidos do Brasil data de 18 de setembro de 1946, dia em que foi assinada pelos representantes do povo e posta em vigor. Ela se compõe de um documento só, tem 218 artigos, cerca de 14.000 palavras e determina precisamente o modo de organização e de trabalho das principais atividades do Estado, assim como enumera os direitos e deveres dos brasileiros. Foi elaborada pela Assembléia Nacional Constituinte, que trabalhou durante muitos meses, discutindo animadamente o seu conteúdo, até chegar a um acordo sobre o modo de redigi-lo. Representa, por isso, a expressão da vontade do povo brasileiro, livremente obtida por meio de debates e deve ser obedecida por todos habitantes do país. Ela está em vigor para todos os brasileiros igualmente e todos os brasileiros são iguais perante ela.

Porque é a expressão do esforço do povo para encontrar o meio mais adequado para organizar o país e garantir a paz e a ordem da sociedade brasileira, nela aparecem as nossas aspirações mais profundas, podendo dizer-se que a Constituição é o retrato do Brasil. O povo brasileiro, desde os tempos mais recuados de nossa história, foi religioso e tolerante, desejando que a benção divina protegesse o seu trabalho e que todos os brasileiros pudessem desenvolver as suas aptidões livremente, por meio de educação adequada, discussão sincera dos problemas nacionais e sobretudo liberdade na escolha do modo de viver. E, exatamente porque assim é, a Constituição se inicia invocando a proteção de Deus e declara que pretende instaurar entre nós um regime democrático.

Regime democrático. — O termo democracia tem

sido usado para caracterizar tantas constituições diferentes e para definir cousas tão diversas, que mesmo ditaduras hoje existentes se chamam de democráticas. A necessidade de disfarçar o regime autoritário para conquistar a boa fé do povo tem obrigado os ditadores a usar a linguagem pacífica da democracia, como o lobo da fábula usava as roupas e imitava a voz da avó, que já havia devorado, para atrair e devorar também a sua netinha.

Para distinguir, então, o que constitui o regime democrático, no meio de tantas confusões, diremos que certos princípios não podem deixar de ser praticados, para que o regime exista na realidade. Pode o modo de praticá-los variar à vontade, mas devem existir. Assim, as leis devem ser feitas por aqueles mesmos que irão obedecer a elas, isto é, o povo ficará sujeito às leis que ele mesmo quiser aprovar, por meio de seus representantes no Congresso Nacional. Além disso, deve haver possibilidade ampla de ouvir a opinião do povo sobre qualquer lei e, apurado que está sendo prejudicial ao bem estar da coletividade, deve ser facilitada a sua alteração. Outro princípio indispensável para que exista o regime democrático é o de substituir periodicamente os governantes, obrigando-os a prestarem contas de sua respectiva gestão.

Se tais princípios forem aplicados em determinado país, a sua Constituição poderá ser classificada entre as democráticas. É o que acontece com a nossa, pois, no Brasil, é o povo que faz as leis a que vai ficar sujeito, podendo alterá-las sempre que forem inconvenientes, e, de cinco em cinco anos, escolhe novos governantes e toma contas aos que houverem terminado o seu período

de exercício do poder. Como se vê, ha em nosso país realmente um regime democrático, instituido pela Constituição, como o povo desejava e como indicava a longa tradição nacional de liberdade.

Mas, a democracia não é como o sol, que fornece luz e calor, quer o queiramos, quer não. As coisas da natureza, como o sol, o ar e a agua, não dependem de nós para agir. Já as coisas humanas são alteradas pelos homens, através do uso, do hábito e da vida em comum.

A democracia é uma norma de conduta social, é um modo de viver, que orienta os homens segundo os princípios da tolerancia e do respeito pelos seus semelhantes. Por isso mesmo, está sujeita a alterações e modificações decorrentes dos usos e costumes da sociedade em que se vive. Além disso, por natural inclinação, os homens tendem a se conduzir de acordo com a lei do menor esforço e podem, aos poucos, deixar de cumprir certos preceitos de conduta de difícil execução. E' muito comum, por exemplo, o povo deixar de pedir contas aos governantes só porque determinado administrador lhe pareceu bom, austero e correto. Basta que uma vez se descansa na pratica da democracia para que haja risco de abuso e de corrupção. A democracia, como os bons habitos sociais, exige permanente esforço e vigilancia; por isso, é difícil ser democrata, porque é preciso estar sempre alerta. 4

O conteúdo da carta constitucional. — Fixados os propositos com que se elaborou a Constituição, podemos agora estudar-lhe o conteúdo positivo, para verificar até onde conseguiu realizar os seus objetivos. O texto da Constituição não é muito comprido, nem muito curto. Como abrange materia extensa, não poderia

expô-la em poucas palavras. Há constituições em outros países que são bem mais reduzidas do que a nossa, porque não contem a descrição pormenorizada do modo de organização e de funciosamento de certas repartições importantes e não incluem a enumeração dos direitos e deveres dos cidadãos. A nossa devia ser mais ampla e especificar com precisão alguns pontos, porque a forma de Estado que adotamos — Estado Federal — é complicada e necessita de perfeita delimitação da esfera de ação entre os órgãos centrais e os órgãos estaduais, para evitar que as repartições federais invadam o campo de ação das repartições estaduais e vice-versa. Daí decorre a divisão da Constituição em títulos e capítulos de tamanho variado, compreendendo a organização da União, com sede no Distrito Federal e jurisdição sobre todo o territorio nacional; a organização da justiça nos Estados; a enumeração dos direitos e deveres dos cidadãos; a fixação dos principios orientadores da vida economica e social da coletividade; a organização da familia e da educação; a existencia das forças armadas e do funcionalismo público. Tudo isso está contido na Constituição e explica porque é extensa e, ao mesmo tempo, concisa, pois aborda muitos assuntos de uma só vez.

Estado Federal — No Brasil, a autoridade para governar está dividida entre a União, os Estados, os Territórios e o Distrito Federal. A Constituição está acima de todos eles e declara precisamente quais os poderes que tocam a cada um. A União cuida dos interesses e das instituições que devem servir ao conjunto dos brasileiros. Assim, compete-lhe estabelecer relações com as demais Nações, declarar a guerra e fazer a paz, organizar as forças armadas, cunhar moedas, fazer as

grandes estradas nacionais, manter o serviço postal e outras tarefas que correspondem a necessidades comuns dos brasileiros.

Os Estados poderão desenvolver as atividades que a Constituição não atribuir à União, aos Territórios ou aos Municípios, o que lhes dá vasto âmbito de ação, porquanto as outras entidades só podem fazer aquilo que estiver claramente atribuído a elas pela Constituição.

Quando o país tem esta forma de organização, chama-se Estado Federal. O Estado Federal é útil ao Brasil porque somos um país muito extenso e variado. A União cuida das coisas gerais; os Estados, das coisas regionais. A União só pode realizar as tarefas que lhe são permitidas pela Constituição; os Estados podem ter a iniciativa de tudo o que não lhes for vedado pela mesma Constituição. Por isso, não haverá risco de ficar alguma coisa por fazer, porque caberá aos Estados suprir a ação dos demais poderes no que for necessário.

Como as regiões do Brasil são diferentes, havendo zonas atravessadas pelo Equador, ao norte, e pelo Trópico de Capricórnio, ao sul, a diversidade de vida e de interesses não poderia ser atendida convenientemente por um governo só. Mas, com a forma de Estado adotada pela Constituição, cada região pode ser administrada a seu modo por um ou vários Estados, cada qual com constituição e organização próprias, como se fosse um Estado independente. E, para que não haja dissolução da unidade nacional, aquilo que é de todos os brasileiros, que é interesse geral da Pátria comum, fica sujeito ao governo central, composto da união dos Es-

tados, Territórios e Distrito Federal, constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Como se vê, o Estado Federal é uma forma complicada de organização de unidades territoriais, que só trabalha bem quando ha uma constituição superior a todas, que distribui o que compete a cada uma fazer. E, se dá tarefas, deve também dar recursos. Por isso, a Constituição diz quais são os impostos e taxas que cada entidade pode arrecadar, de acordo com a importancia da missão que lhe for cometida. A União é quem tem a parte maior, vindo depois os Estados e Territórios, e, em último lugar, os Municípios. Esta discriminação de fontes de renda é importante, porque é preciso que os recursos economicos das entidades territoriais — União, Estados, Territórios e Municípios — sejam suficientes.

Outra vantagem decorrente da existencia do Estado Federal no Brasil é que divide o poder de governar entre varias autoridades, restringindo a força do governo central. E' vantagem democratica, que traz como consequência uma certa inefficiencia de ação, mas não se encontrou nenhuma formula ideal capaz de resolver na pratica os problemas da administração de grandes territórios, como o Brasil. Predominou, entretanto, o principio de que quanto mais vasto for o território, tanto menos amplo deverá ser o poder do governo.

Como os Estados interveem intimamente na vida da União, por meio do Senado, onde ha tres senadores por Estado, sem distinguir a estes pelo tamanho ou população, pode dizer-se que o Estado Federal é também uma democracia de Estados, pois participam os seus

componentes da natureza de provincia e da natureza de cidadãos, uma vez que, através do Senado, concorrem para a formação das leis da União.

Além disso, a Federação é a forma de organização territorial que mais se adapta a vida moderna, porque consegue instituir a autoridade regional independente para regular os interesses regionais, sem desmanchar a unidade nacional. As divergencias regionais são atendidas e a unidade nacional é fortalecida. Poderá esta forma de Estado servir no futuro para o proprio mundo, deixando cada país independente na administração de suas peculiaridades e instituindo um governo geral único para os interesses comuns da humanidade.

A República é mantida. — Depois da Independência, em 1822, o Brasil foi governado como Império até 1889, ano em que se proclamou a República. O Império se caracterizava como governo vitalício de um só homem, o Imperador, que representava a Nação, mas não era eleito pelo povo. O Imperador assumia o cargo de chefe do Estado por direito de familia, por ser o filho mais velho do Imperador anterior, e governava o país durante a vida inteira, com o auxílio da Assembléia geral, que era constituída pelos deputados e senadores eleitos pelo povo.

Em 1889, foi proclamada a República, forma de governo em que o chefe do Estado deve ser eleito e deve ser mudado de tempos em tempos. Este personagem, que substitui o Imperador, é o Presidente da República. Exerce o cargo como representante da coletividade brasileira, que se manifesta através das eleições, escolhendo um dos candidatos registrados nas eleições presidenciais.

Como a massa do povo que pode votar compreende a maior parte dos cidadãos capazes do país, pode dizer-se que o Presidente da República é escolhido democraticamente.

De maneira que o Brasil se transformou de Império em República, com a deliberada intenção de, com a República, obter a extensão da eleição popular à escolha do Chefe do Estado, o que no Imperio não era possível, porque o Imperador não precisava de eleição para assumir o cargo, em caso de vaga. Quando se proclamou a República, havia então a ideia de aumentar a democracia e dar ao povo oportunidade de participar na escolha do governante. Ha países modernos onde o rei continua a existir e ha democracia, sem haver, portanto, república; mas, no Brasil, o povo considerou que só poderia estender a democracia se tivesse a República e a razão desse pensamento foi que, nos países onde ha rei e democracia, o rei não tem direta intervenção nos negocios do Estado, enquanto no Brasil a atuação do Imperador era muito grande, pois era ele, segundo a Constituição daquela época, a chave da organização política do Império. Por isso, o movimento democrático estava intimamente ligado à propaganda republicana. As duas correntes de opinião se uniram na prática e hoje pensamos regime democrático como diretamente associado a República. Eis a razão porque a atual Constituição declara expressamente que, sob regime democrático, deseja manter a República.

Para nós, a existência da República tem importante significação, porque associamos a essa forma de governo a vitória da democracia. Mas, na realidade,

hoje, a contraposição entre Monarquia e República perdeu o seu valor, é mais formal do que questão de princípios. Além disso, por mais que se conheçam teoricamente as condições necessárias à existência de cada uma dessas formas de governo, não se pode de antemão decidir como um povo deva organizar-se, se em Monarquia ou em República. Tanto a Monarquia como a República têm vantagens e desvantagens e ao temperamento do povo é que cabe fixar sob que governo viverá melhor. O povo brasileiro, por seus representantes, continuou a decidir-se em favor da República e por isso tanto empenho que proibiu o Congresso Nacional de discutir qualquer projeto de lei que tenha por objetivo abolir a Federação e a República.

Sistema presidencial. — Escolhida a República, teve o povo brasileiro de adotar uma das maneiras de governá-la e orientou-se pela fórmula posta em prática pelos Estados Unidos. Ali, o chefe do Estado é o Presidente, cujos poderes são tão amplos que pode ser considerado o cargo mais importante do mundo contemporâneo. Quando o povo americano pensou em criar este personagem, tinha em vista a figura do rei da Inglaterra e, de fato, o sistema presidencial evoca de certo modo a posição do rei. O Presidente pode ser comparado a um rei que governa durante período certo e está sujeito a eleição e o sistema presidencial seria bem definido como o sistema de governo de um homem só, escolhido pelo povo. Dessa situação decorre a preeminência do Presidente, que, em virtude da eleição, é considerado como emissário do povo. A sua intervenção direta na solução de muitos problemas do Estado e os

poderes extensos que lhe atribue a Constituição permitem verificar que dispõe de elementos para imprimir grande impulso à atividade estatal e a sua orientação geral revela caráter popular e representativo, uma vez que a sua investidura no cargo é consequência de eleição. O sistema presidencial tem por base, pois, a independência dos poderes principais do Estado, assunto sobre o qual oportunamente haveremos de nos pronunciar.

(Continua)