

A América Latina e os 30 anos da Constituição¹

Paulo Bonavides²

RESUMO

A democracia representativa se baseia na renovação dos mandatos presidenciais. No entanto, o modelo presidencial de governo na América Latina é vitimizante das sociedades locais e propicia terreno fértil para a ditadura e o enfraquecimento das instituições do Estado. A Constituição se apresenta como caminho para escapar da crise que desestabiliza os sistemas de governo e somente a partir dela se poderá vencer a crise do poder constituinte, diversa que é da crise constitucional.

Palavras-chave: *América Latina. Constituição Federal brasileira de 1988. Presidencialismo. Democracia. Corrupção. Estado Social.*

1 Data de Recebimento: 18/10/2018. Data de Aceite: 10/05/2019.

2 Paulo Bonavides é Doutor honoris causa da Universidade de Lisboa, da Universidade de Buenos Aires, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), e da Universidade Inca Garcilaso de la Vega (Lima, no Peru); Professor Distinguido da Universidade de San Marcos, Decana da América (Lima, Peru); Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará e da Faculdade de Direito da Universidade Metropolitana de Santos/SP; Membro Correspondente da Academia de Ciências da Renânia do Norte-Westfália (Alemanha); Membro do Comitê de Iniciativa que fundou a Associação Internacional de Direito Constitucional (Belgrado); Presidente Emérito do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC); Fundador e Diretor da Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais (2003); Nieman Fellow Associate da Universidade de Harvard (1944-1945); Prêmio Carlos de Laet da Academia Brasileira de Letras (1948); Prêmio Medalha Rui Barbosa da OAB (1996); Prêmio Medalha Teixeira de Freitas do Instituto dos Advogados Brasileiros (1999). Dentre suas obras, cabe destacar: Teoria do Estado (10ª edição, 2008); Ciência Política (23ª ed., 2016); Curso de Direito Constitucional (31ª ed., 2016); Do Estado Liberal ao Estado Social (11ª ed., 2013); História Constitucional do Brasil (9ª ed., OAB, 2008) e Textos Políticos da História do Brasil (3ª ed., Senado Federal, 2003) – os dois últimos publicados em colaboração com o Embaixador Paes de Andrade e o ex. Ministro da Tecnologia do Brasil Roberto Amaral, respectivamente. E-mail: paulobonavides@candidoalbuquerque.adv.br

A renovação periódica dos mandatos presidenciais figura entre os traços que formam a efígie republicana da democracia representativa e constitucional de nosso tempo.

Nos países da periferia, os riscos de abalo e instabilidade de governo são frequentes e de cunho institucional. Procedem grandemente da indigência moral e cívica do corpo político, da fraca cidadania, da desigualdade social, do analfabetismo, da miséria, do baixo influxo da classe média em seu teor participativo, de fatores históricos adversos, de golpes de Estado, de ditaduras, de toda uma conjunção de elementos de agitação e turbulência, que contribuem para as oscilações do sistema e aparelham a crise da ingovernabilidade e da queda do regime.

Haja vista, a esse respeito, as instituições republicanas da América Latina, vazadas num constitucionalismo teoricamente avançado, mas adormecido no formalismo que não consente possam elas galgar os degraus da realidade e seguirem na escala do tempo os aperfeiçoamentos qualitativos do sistema.

O modelo presidencial de governo rege as repúblicas meridionais do continente, em nome, pois, de um constitucionalismo programático, de pureza meramente doutrinária, submisso na verdade à ação de governos que, sob o manto da legitimidade aparente, arruinam a democracia, confiscam a liberdade, apodrecem o sistema representativo e fazem da soberania da nação e da soberania popular duas ficções do contrato social.

Vítima perpétua do subdesenvolvimento político, a América Latina tem sido o ventre de ditaduras que predispõem as nações ao flagelo da ingovernabilidade.

Daí deriva a fraqueza das instituições em estabelecer, com base no pacto social, as garantias formais de estabilidade e legitimidade do regime.

Em verdade, as instituições do continente, sob inspiração do modelo presidencial de governo, regem já dois séculos de cons-

titucionalismo nominalmente republicano, ancorado apenas, do ponto de vista teórico, no princípio da soberania popular. Mas esse princípio não vinga, portanto, em termos de realidade e concretização constitucional.

O Executivo dirige a máquina de governo, mas costuma desvirtuar-lhe a aplicação ao cobri-la com o véu da vocação autoritária, e a inclinação de perpetuar ditaduras dissimuladas em vestes constitucionais.

Essas ditaduras, em geral, condenam ao abandono as formas representativas clássicas de pureza tão somente teórica, ao mesmo passo que se servem, porém, do sistema legal para minar, destruir ou atraiçoar a legitimidade e levar a cabo a pior modalidade de assalto ao poder democrático que é aquela proveniente do golpe de Estado institucional.

O primeiro golpe desse gênero, a nosso parecer, ocorreu quando Hitler na Alemanha, sem quebra aparente da legalidade, lavrou os decretos que puseram fim à república de Weimar. Exemplo esse seguido, três décadas depois no Brasil, pelos autores da ditadura de 1964, ao dissolverem por atos institucionais duas Constituições: a de 1946, promulgada por via legítima, e a de 1967, outorgada por uma Casa Congressual, com a democracia desmaiada, o parlamento mutilado, a federação combalida.

A partir do presidencialismo da ditadura de 1964 já não havia república no Brasil; havia unicamente uma espécie funesta de governo imperial, consubstanciado no poder absoluto e despótico de presidentes fardados, que em vão forcejavam por manter a imagem e o paradoxo dum Estado de Direito erguido sobre as ruínas da Constituição.

Em verdade, naquele período, triste havia Congresso, mas não havia legitimidade representativa; havia partidos políticos, mas não havia pluralismo partidário; havia lei, mas não havia Constituição; havia eleições, mas não havia autenticidade do sufrágio; havia im-

prensa, mas não havia periodismo livre; havia tribunas, mas não havia tribunos; havia universidades abertas, mas não havia liberdade de cátedra; havia oposição, mas era oposição consentida, humilhada, censurada, recolhida ao silêncio, contida nos limites da indulgência; havia diretórios acadêmicos, mas o movimento estudantil reprimido não chegava às ruas, nem às praças, nem aos logradouros públicos para o discurso, o comício, a passeata e o congresso de estudantes.

Época aquela de passividade, abstenção e medo, que mostrava a face dura e repressiva do regime.

As pressões do poder absoluto na mão do Executivo e dos inimigos da Constituição anulavam e sufocavam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, onde a oratória política dos parlamentares de oposição emudecera, debaixo do temor de perderem seus mandatos na guilhotina da ditadura.

Tudo isso passava a certidão daquela vil tristeza que Camões, o poeta das navegações e das glórias lusitanas, sentia no seu Portugal decadente e perdido, prestes a cair sob o domínio espanhol, depois do desastre de Alcácer-Quibir nas areias africanas, onde D. Sebastião enterrava a independência do reino.

Com efeito, Camões morria com a pátria cuja aristocracia, Filipe II, a “onça do Escorial”, corrompera escandalosamente ao comprar-lhe a usurpação do trono imperial, que um monarca célebre e venturoso, como D. Manuel, ocupara no auge da expansão portuguesa pela África e pelo Oriente.

Durante duas décadas, o Brasil chorou a perda de sua democracia constitucional golpeada de morte pelo braço de ferro da ditadura. Mas restituída a nação à legitimidade da forma representativa de governo, faz-se mister assinalar que a restauração de 1988, em grande parte fruto da perseverança de Ulysses Guimarães, atravessou triunfante as crises da Constituinte, fundando a Nova República e restabelecendo a ordem constitucional no Brasil.

Promulgada a Carta em 5 de outubro de 1988, Ulysses Guimarães

fê-la publicar acompanhada de um Prefácio, oficialmente estampado na primeira edição saída dos prelos da democracia.

Foi a única Lei Magna do mundo que teve um prólogo em sua versão oficial.

Posto que excêntrico, o Prefácio honra todavia quem o escreveu, porquanto espelhou a alma da nação soberana.

O texto de Ulysses, mais que um poema, é a melodia do patriotismo constitucional, a música da resistência bem sucedida, o hino dos entes constitucionais restauradores, a marselhesa das liberdades, a voz da nação cujos filhos a ditadura tanto humilhara e perseguira, aprisionando os rebeldes nos calabouços da repressão.

Impresso na madrugada da Nova República, o prefácio da edição original da Carta Magna logo sumiu das edições subsequentes; mas nem por isso sumirá jamais da nossa história como episódio singular da crônica constitucional deste País.

Expurgado do texto constitucional, entrará porém na história por síntese das esperanças e aspirações de um povo que soube guardar vivo o sentimento patriótico, o espírito de nacionalidade, o idealismo de justiça, a repulsa ao confisco das liberdades.

O povo brasileiro é bom e generoso. A virtude lhe move a alma e impulsiona o coração, inalcançável aos ardis da classe política fistulada de podridão e sequestradora da verdade representativa.

Das misérias morais na vida dos povos, a mais devastadora é a miséria política associada à corrupção. Ela arruína repúblicas, arrasa reinos, corrompe governos, instaura ditaduras, leva regimes e instituições ao despreparo e ao patíbulo, veste de luto uma nação, derrama sangue inocente, sacrifica gerações, opera os piores retrocessos da história, acende as chamas do ódio, da guerra civil, do rancor e da desunião mortal. Faz prevalecer no poder os governos de opressão porquanto nunca estende a mão à concórdia nem ao respeito das liberdades públicas.

Esse o clima criado no Brasil pela maldição de um presidencia-

lismo, desafeto contumaz e histórico da Constituição, o qual, numa sequência funesta de golpes de Estado fez o país cair na agonia e na morte de três repúblicas.

O vulcão político da crise brasileira nos coloca diante de duas forças, que se nos afiguram, no momento, as mais capacitadas a removerem a crise e restituírem o país à normalidade representativa: a Constituição e o cidadão.

Com elas se formará uma consciência pública de constitucionalidade e de cidadania, a melhor fórmula indubitavelmente de lograr a paz social, estancar a crise e fazer o regime estável, menos sujeito a comoções políticas desestabilizadoras do sistema de governo.

A Constituição desponta, assim, como a porta aberta à nação brasileira para sair duma crise veloz e ameaçadora, prestes a tomar a feição de crise constituinte.

Os perigos da crise se mostram, assim, suscetíveis de abalar as instituições e precipitar o Brasil no despenhadeiro das soluções autocráticas, estas que a história demonstrou, de maneira cabal, impotentes para imprimir nas instituições a indispensável reconciliação social, alicerce da virtude, da ordem, do progresso, da justiça e da liberdade.

Se persistir, porém, a corrupção, se a política da inépcia, e do assalto aos cofres públicos e ao contribuinte perdurar, nunca teremos o Brasil de Stefan Zweig, mas o de Alberdi. O austríaco prognosticava o paraíso, o argentino profetizava o inferno. Alberdi via com apreensão o futuro da nação brasileira regida pela coroa de um monarca. Manifestava, portanto, o temor dum Brasil imperial numa América republicana.

Em verdade, se os erros da classe política e dos governantes despedaçarem a constituição, derradeiro baluarte da sobrevivência do regime, quem se enganou com o Brasil foi Stefan Zweig e não Alberdi.

Quanta melancolia, quanta dor, quanto peso no coração, se a história corroborar a crítica atroz do jurista de Buenos Aires, estrela

do constitucionalismo liberal e republicano da nação irmã; crítica exarada há mais de um século, quando havia menos corrupção e mais seriedade no reinado constitucional de D. Pedro II, o consolidador da unidade nacional na América Portuguesa, que é o Brasil.

Vivemos época distinta daquela retratada no livro de Alberdi, e se ainda houver sentimento patriótico, devoção ao direito e à justiça, liberdade de expressar o pensamento, o Brasil jamais será palco de ditadores desafetos da lei e da ordem constitucional, autores de crimes contra a humanidade.

O Estado Moderno, em seu primeiro período pós-feudal e pós-absolutista foi o Estado Constitucional da democracia representativa, dos direitos individuais, da separação de poderes, do juscivilismo de inspiração romanista, da hegemonia jusprivatista, do positivismo jurídico e, ao cabo da era liberal, no século passado, do formalismo inerente à teoria pura do direito de Kelsen e ao procedimentalismo jurídico de Luhman.

Nesse período, os teóricos do Estado se empenhavam, de preferência, em dar curso à noção de Estado e Sociedade como duas entidades distintas, tanto do ponto de vista axiológico (valores) como teleológico (fins). Ambas, porém, autônomas, ambas votadas em suas relações de reciprocidade a sustentar a doutrina individualista e subjetivista, que fundamentava o liberalismo do século passado, até perder este a superioridade no campo do direito, e acabar se tornando em sua versão primordial uma ideia morta.

Só as correntes ideológicas da Reação, correntes antissociais, antidemocráticas e anti-humanistas, forcejam ainda, animadas do espírito de retrogradação, por ressuscitar aquela dualidade, e estarão travando, a nosso ver, uma batalha perdida. A escravidão pertence ao passado, a civilização, ao futuro.

O primeiro período alcança o auge quando o direito natural, secularizado por obra da razão, empresta legitimidade e amparo ao constitucionalismo francês da Revolução e, ao começo do século

XIX, legitima, por igual, o direito positivo, que assume o primado da ordem jurídica individualista, assentada nos códigos da época.

Tocante ao direito público, faz-se mister assinalar que as Constituições daquele instante histórico se acercavam mais da metafísica filosófica que da ciência propriamente dita, e haviam já desempenhado seu papel revolucionário e ideológico de conferir legitimidade à supremacia política, jurídica e social do “terceiro estado”. Este se levantava sobre os destroços do sistema feudal, tomando as rédeas do poder, para constitucionalizar monarquias e fundar repúblicas.

O segundo período do Estado moderno se associa à democracia dos direitos sociais em substituição da democracia dos direitos individuais, que caiu numa irremissível decadência.

A democracia da segunda fase foi elaborada de forma precursora, em termos doutrinários e constitucionais, no século passado, pelas constituintes do México e da Alemanha, respectivamente em Querátaro (1917) e Weimar (1919).

Deixou de ser, por ação revolucionária dos batalhadores do progresso e das liberdades humanas, o santuário duma utopia, para se tornar realidade geradora do Estado em que preponderam as forças normativas da Constituição.

Estado de feição jurídica consistente e sólida veio a ser, portanto, aquele que mais aprofundou o constitucionalismo contemporâneo com a força normativa e superlativa dos princípios constitucionais.

A crise que ronda a forma republicana de governo no Brasil já foi objeto de um artigo nosso publicado em 23 de julho de 1989, no “Correio Brasiliense”, do qual destacamos o seguinte lugar, pertinente ao problema de concretização do Estado social em nosso país; Estado que, a nosso ver, representa o único caminho para tirar a nação da depravação política e institucional do sistema.

A crise da estatalidade social, no Brasil, não é a crise de uma Constituição, mas da Sociedade, do Estado e do Governo: em suma, das próprias instituições por todos os ângulos possíveis. É a mesma

crise política da Constituinte dissolvida em 1823 e soprada, de último, cento e cinquenta anos depois (1973), pelo seu agente mais ativo e gerador de instabilidade, desequilíbrios e comoções: o social, que mina as estruturas normativas vigentes, proclama a injustiça das relações humanas, e subverte todo o quadro dos comportamentos políticos, em virtude da inadequação do instrumento constitucional à realidade circunjacente.

Urge restabelecer, pois, a esta altura uma distinção de suma importância: aquela que separa claramente a crise constitucional da crise constituinte.

Com relação à crise constituinte, esta, ao contrário da crise constitucional, costuma ferir mortalmente as instituições, compelindo à cirurgia dos tecidos sociais, ou fazendo até mesmo inevitável a revolução. Entende não raro com a necessidade de substituir a forma de Governo ou a forma de Estado, pois, em nome da legitimidade, há sempre aí um poder, ou uma organização social contestada desde os seus fundamentos.

A crise constituinte não é, por conseguinte, crise de uma Constituição, senão crise do próprio poder constituinte: um poder que quando reforma, ou elabora a Constituição, mostra-se, nesse ato, de todo impotente para extirpar a raiz dos males políticos e sociais que afligem o Estado, o regime, as instituições e a Sociedade mesma no seu conjunto.

A crise constituinte tem sido, aliás, desde as origens do Estado brasileiro, a crise que ainda não se resolveu.

LATIN AMERICA AND THE 30 YEARS OF THE BRAZILIAN CONSTITUTION

ABSTRACT

Representative democracy is based on the renewal of presidential mandates. However, the presidential model of government in Latin America victimizes local societies and provides fertile ground for dictatorship and weakening of state institutions. The Constitution presents itself as a way to escape the crisis that destabilizes the systems of government and only from it can the crisis of constituent power, different from the constitutional crisis, be overcome.

Keywords: *Latin America. Brazilian Federal Constitution of 1988. Presidentialism. Democracy. Corruption. Welfare State.*

REFERÊNCIAS

ALBERDI, Juan Bautista. **El Brasil ante la Democracia de América, las disensiones de las repúblicas del Plata y las maquinaciones del Brasil.** Buenos Aires: ELE, 1946.