

CONSTITUIÇÃO E PARADOXOS DA AFIRMAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL: O CASO DAS FORÇAS ARMADAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988

CONSTITUTION AND PARADOXES AFFIRMATION OF CITIZENSHIP IN BRAZIL: THE CASE OF THE ARMED FORCES IN THE CONSTITUCIONAL TEXT IN 1988

José Adeildo Bezerra de Oliveira¹

Zaneir Gonçalves Teixeira²

RESUMO

O presente trabalho busca problematizar, a partir de uma análise histórica e jurídica, o processo de construção da cidadania no Brasil pós-1988, observando especificamente as condições de elaboração da Constituição Federal vigente e explicitando aspectos paradoxais de seu texto quanto ao papel constitucional das Forças Armadas. Com auxílio dos conceitos de constituição formal e material, bem como dos conceitos de Assembleia Nacional Constituinte e de Congresso Constituinte, são analisados resquícios autoritários no sistema democrático brasileiro relacionados à presença das forças militares no ambiente constituinte. Tais vícios ditatoriais comprometem o pleno exercício da cidadania pela afronta à garantia de liberdade política. Partindo do conceito grego de cidadania e destacando o aspecto que lhe confere atualidade no mundo contemporâneo, ou seja, a existência de um espaço público decisório livre de ameaças e violência, e no qual reina a persuasão e o exercício político da palavra, são abordados os fluxos e os influxos do referido conceito na realidade nacional. Assim, são expostos os limites formais e políticos que relativizam o discurso que atribui à Constituição Federal do Brasil de 1988 um caráter essencialmente cidadão.

Palavras-chave: Cidadania. Espaço Público. Poder Constituinte.

ABSTRACT

This paper seeks to discuss, from the standpoint of a historical and legal analysis, the process of building citizenship in Brazil after 1988, specifically highlighting the conditions of the formulation of the Constitution and explaining the paradoxical aspects of its text regarding the constitutional role of the Military Forces. With the aid of the concepts of formal and material Constitution, as well as the concepts of the National Constituent Assembly and the Constituent Congress, authoritarian remnants in the Brazilian democratic system related to the presence of military forces in the constitutional field are analyzed. Such dictatorial vices bind the full exercise of citizenship due to the confrontation to the guarantee of political freedom. From the greek concept of citizenship and from the emphasis of the aspect that that spread up

¹ Historiador licenciado pleno e bacharelado pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduando do curso de Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS).

² Bacharel em Direito (UFC), Mestre em Direito (UFC), Advogada, Professora do Curso de Direito da UNIFOR (Fortaleza - CE).

to the modern world, namely, the existence of a public space of decision free from threats and violence and in which there persuasion and political exercise of the word, fluxes and influxes of the referred concept in the national reality are also analyzed. Therefore, the formal and political boundaries that relativize the discourse that attaches to the Federal Constitution of Brazil of 1988, an essential character of citizenship is exposed.

Key words: Citizenship. Public Space. Constituent Power.

1 INTRODUÇÃO

*Felizmente, o passado nunca morre totalmente para o homem. O homem pode esquecê-lo, mas continua sempre a guardá-lo em seu interior, pois o seu estado, tal como se apresenta em cada época, é o produto e o resumo de todas as suas épocas anteriores. E se cada homem auscultar a sua própria alma, nela poderá encontrar e distinguir as diferentes épocas, e o que cada uma dessas épocas lhe legou.*³

A cidadania pode ser entendida como conquista histórica e prática política em permanente construção, desde os gregos, até a afirmação dos direitos civis, políticos e sociais na modernidade. O processo de concretização da ideia de cidadania, embora possua uma conformação geral na história ocidental, seguiu caminhos próprios em cada País, mesclando-se ao próprio desenvolvimento do capitalismo e às condições históricas de cada povo.

Compreender o itinerário da formação da cidadania no Brasil implica percorrer os longos, tensos e confusos processos históricos que levaram ao reconhecimento de uma tríade de direitos (civis, políticos e sociais), entendendo a promulgação da Constituição Federal em 1988 como seu ponto culminante. No Brasil, a própria convocação da Constituinte está impregnada de uma tradição autoritária, origem de paradoxos no texto constitucional, aqui exemplificados com a análise do papel das Forças Armadas na defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

O presente trabalho não pretende negar os avanços conquistados com a Constituição de 1988 nem negar a sua relevância histórica para a concretização da cidadania no País, mas

³ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito as instituições da Grécia e de Roma. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1998. p. 09.

fomentar o debate em torno de alguns dos limites desses avanços e, com isso, colaborar para a consolidação do processo de construção dialética da cidadania no Brasil.

Aproveitando o momento histórico ímpar vivenciado pelo País nos últimos vinte e cinco anos, que tem possibilitado o fortalecimento de um espaço público de discussões e de mecanismos jurídicos de legitimação da Democracia, propõe-se o retorno a algumas questões problemáticas de legitimidade democrática do texto de 1988. À luz da Teoria da Constituição, com o esclarecimento dos conceitos de constituição formal e de constituição material, bem como dos conceitos de Congresso Constituinte e de Assembleia Nacional Constituinte, busca-se problematizar os limites formais existentes na feitura da Constituição de 1988 que afetam aspectos reais em torno da cidadania e da sua afirmação no Brasil, nas últimas duas décadas.

2 DA CIDADANIA GREGA À CIDADANIA MODERNA

A cidadania, enquanto *práxis* política, tem sua origem histórica na Grécia Antiga, mais especificamente na Cidade-Estado de Atenas. Entretanto, o conceito contemporâneo de cidadão tem aspectos diferentes do modelo grego. Cumpre, para os objetivos deste trabalho, identificar linhas mínimas capazes de unir a ideia de cidadania ao longo do seu processo de desenvolvimento histórico, representadas pelas noções de poder, política, e da criação de uma esfera pública de convivência.

Assim, para podermos analisar o surgimento da cidadania, é preciso entender o problema da organização do poder, que é algo oriundo da própria sociedade. A política, de acordo com a lição aristotélica, pode ser entendida como a arte ou ciência de governo que está diretamente ligada a esse conceito, pois é a forma que os homens encontraram para organizar o poder⁴. Nesse sentido, foram os gregos os inventores da política como a conhecemos, ou seja, com a despersonalização do poder e com a criação do espaço público, onde surgiria o cidadão. Antes de os gregos, entretanto, existiram outras formas de organização do poder social, mas este era associado à religiosidade e personificado na figura do governante, que o

⁴ BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, vol. 2, p. 954.

exercia pessoalmente de acordo com a sua vontade. Esse governante poderia ser o próprio Deus vivo ou seu representante (Teocracia)⁵.

Segundo Hannah Arendt, os gregos realizaram a separação entre o espaço privado do lar (*oikia*), lugar da satisfação das necessidades básicas da família, e o espaço público ou comum (*Koinon*), lugar da *bios politikos*, onde o homem poderia ser livre e se realizar enquanto ser. Com isso, os helenos despersonalizaram o poder, pois a política passaria a ser organizada não mais a partir da vontade individual de um governante, mas por meio de um corpo de cidadãos que iriam decidir coletivamente a organização da comunidade autossuficiente, chamada de Cidade-Estado. Nessa comunidade, de acordo com Arendt,

Ser político, viver em uma *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não força e violência. Para os gregos, forçar pessoas mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da polis, característicos do lar e da vida em família, em que o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era frequentemente comparado à organização doméstica.⁶

Nesse sentido, percebe-se que os helenos, ao associarem o poder à vontade coletiva, ao “espaço público” e às leis, negaram a figura do governante único e criaram um corpo de iguais, com direitos e deveres, chamados de cidadãos. Entretanto, nem todos os indivíduos daquela comunidade eram cidadãos. Nessa definição, não temos os escravos, mulheres e metecos (estrangeiros) que, por não se libertarem do “espaço privado”, o da necessidade básica, indicado por Hannah Arendt, não possuem a capacidade para exercerem sua liberdade plenamente no espaço público e, por conseguinte, não possuem essa virtude cívica básica necessária à condição de cidadão. Aqui vale frisar que a liberdade para os gregos era não governar nem ser governado por ninguém, assim:

A igualdade, portanto, longe de estar ligada à justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade: ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de governar e mover-se em uma esfera na qual não existiam governar nem ser governado.⁷

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 62.

⁶ ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p.31-32.

⁷ ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**, Id. p. 31-32.

Com a crise do mundo Greco-Romano e o advento do Feudalismo, a clara divisão entre o “espaço público” e o “espaço privado” do mundo clássico foi sendo substituída por uma concepção de mundo extremamente influenciada pela Ética Cristã que, apesar de marcada por um pensamento social que valorizava a caridade e as boas ações, era extremamente intimista.

Essa ética prezava também pelo não mundano, pelo espiritual, em contraponto ao mundano, ao público. Com isso, houve a afirmação do “espaço privado”. O indivíduo deixou de se realizar, enquanto ser, no “espaço público” para se realizar no espaço privado da consciência, que deveria estar em acordo com a vontade divina. A política passou a ser um peso para o indivíduo, como ilustra Arendt:

A moralidade cristã, em contraposição a seus preceitos religiosos fundamentais, sempre insistiu que cada um deve cuidar de seus afazeres e que a responsabilidade política constitui antes de tudo um ônus, aceito exclusivamente em prol do bem-estar e da salvação daqueles que ela liberta da preocupação com os assuntos públicos.⁸

Com isso, fica claro que, ao longo da Idade Média ocidental, o pensamento teológico cristão foi se afirmando e promovendo o declínio da esfera pública como espaço de liberdade e deliberação comum. Somente a partir do século XIV d. C., com o início de um considerável desenvolvimento econômico, surgiu uma nova classe social que iria tomar o poder séculos mais tarde e que estabeleceria uma nova concepção filosófica de cidadão, o cidadão moderno: a burguesia.

Como todas ou quase todas as grandes transformações ocorridas na História da humanidade que alteraram o jogo do controle do poder político e social, a afirmação da burguesia como a classe hegemônica, foi um processo lento, trabalhoso e violento. Optamos, em virtude do espaço reduzido deste artigo e respeitando os objetivos pretendidos por este trabalho, por focalizar o desenvolvimento da cidadania burguesa em seu vínculo com o desenvolvimento do capitalismo ocidental. Nesse sentido, torna-se imprescindível atentar para

⁸ ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**, op. cit., p. 73.

a análise de T. H. Marshall sobre essa estreita relação entre a afirmação do capitalismo e a afirmação da cidadania no Ocidente, tendo como modelo o caso britânico.

Ao contrário do que ocorria no mundo Greco-Romano, onde havia uma fusão entre as diversas instituições e, com isso, a cidadania era um conjunto de direitos unificados, T. H. Marshall entende a cidadania moderna como um conjunto formado por direitos de ordem civil, política e social⁹. Cada um desses elementos da cidadania, separados ao longo dos séculos, se afirmaria entre os séculos XVIII e XX da Era Cristã no Ocidente.

Primeiro vieram os direitos civis, como resultado da luta da burguesia pelo poder entre os séculos XVII e XVIII. O ponto zênite desse processo foram as Revoluções Industrial e Francesa. Uma afirmou o Liberalismo no campo econômico, e a outra no campo político, respectivamente. Nesse momento, o lema da burguesia era liberdade e igualdade, princípios estruturantes do conceito de cidadão. No entanto, T. H. Marshall atenta para o fato de que essa liberdade e igualdade eram ambas fruto do contrato moderno, marcado pelo *status* de livre e igual, não pela efetivação de tal condição. Para Marshall,

[...] o núcleo da cidadania, nesta fase, se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Davam a cada homem, como parte do seu *status* individual, o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, e tornava possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo. [...] esse *status* era, sem dúvida, um auxílio, e não uma ameaça, ao capitalismo [...] porque este *status* era dominado pelos direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles.¹⁰

Com isso, percebe-se que os direitos civis, ligados aos interesses burgueses, despontaram. No entanto, mesmo limitados em sua fase inicial, eles seriam, com a afirmação da igualdade potencial entre os homens, o fundamento para as lutas que possibilitariam avanços no campo dos direitos políticos e sociais entre o século XIX e XX.

⁹ MARSHALL. T. H., **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: 1967. p. 63.

¹⁰ MARSHALL. T. H., **Cidadania, classe social e status**, Id. p. 79-80.

A afirmação dos direitos políticos, que envolvem a possibilidade de participação nas tomadas de decisão em âmbito coletivo, também seguiu os interesses burgueses, tanto que foram inicialmente concedidos apenas aos homens, livres e proprietários. Os séculos XIX e XX representam a luta para garantir a todos o direito de participação política. Já os direitos sociais são concebidos, ao longo do século XX, como aqueles que podem responder às necessidades humanas mínimas de bem-estar, aí incluídos o trabalho, a assistência social, a educação, entre outros. Estão ligados à formação da classe operária e a sua luta por inclusão na esfera dos direitos. É relevante evidenciar que, para Marshall, é possível a plena cidadania, composta pela tríade dos direitos civis, sociais e políticos, sem que seja necessária a intervenção no livre mercado.

Diante disso, podemos perceber uma diferença fundamental existente entre a cidadania moderna e a antiga: a sacralização da propriedade privada e o superdimensionamento da riqueza como o grande objetivo da sociedade. Isso quer dizer que, de forma geral, o cidadão moderno não vê mais o público como o espaço para a sua realização pessoal, como faziam os gregos, mas o espaço para cuidar dos negócios e ganhar dinheiro¹¹. Tal perda da característica básica da esfera pública compromete a própria ideia de liberdade e de ação política, provocando sua ruína no mundo moderno. Ainda para Arendt, é justamente o declínio da política o fator que possibilita a dominação totalitária.¹²

Assim, apesar das inúmeras e propaladas diferenças entre a cidadania dos antigos e a dos modernos, entendemos que a essência da cidadania, ou o que deveria ser tal essência, ou uma parte importante dela, permanece a mesma ao longo do tempo, a saber: o sentimento de participação igual em uma comunidade. Sobre isso, Marshall afirma:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum.¹³

¹¹ ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. op. cit., p. 74-75.

¹² ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. op. cit., p. XLIII.

¹³ MARSHALL. T. H., **Cidadania, classe social e status**. op. cit., p. 84.

Esse é o conceito de cidadania adotado por este trabalho, servindo de base para a análise que passaremos a empreender acerca do processo de construção da cidadania no Brasil e alguns dos seus paradoxos.

3 CIDADANIA E ESPAÇO PÚBLICO NO BRASIL

No tempo da Colônia, pode-se afirmar que inexistia uma definição clara de espaço público e, conseqüentemente, uma cidadania no sentido aqui tomado como modelo. Naquele período, em regra, predominava o poder da metrópole portuguesa, senhora de tudo e de todos que habitavam a colônia, pois não havia, propriamente, direitos para os colonos. O Estado luso era personificado nos latifundiários, burocratas e clérigos.

No caso específico dos latifundiários, apesar de exercerem muitas funções estatais, na prática as exerciam de acordo com os seus interesses pessoais, daí um dos aspectos mais lesivos à mentalidade pública e cidadã no País: o Patrimonialismo. Esses senhores de terras comandavam enormes “exércitos” de escravos e de dependentes em uma estrutura social e econômica marcada pelo Patriarcalismo, em que o poder privado era exercido por meio de uma rígida hierarquia social, com base na “propriedade” (formalmente posse, pois a Coroa lusa era a proprietária) da terra. Apesar desses “homens bons” serem eleitos para o comando dos postos administrativos municipais, eles não eram propriamente cidadãos, como afirma José Murilo de Carvalho:

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. [...] Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado [...] Em suas mãos, a justiça [...] tornava-se simples instrumento do poder pessoal.¹⁴

¹⁴ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 21.

Tal situação política não mudou muito com a independência, realizada faticamente entre 1808 e 1831, pois a velha estrutura social e econômica e, principalmente, a mentalidade escravista e patriarcal reinantes no seio das elites locais impediram maiores avanços na cidadania, ao tolherem as propostas de maiores transformações políticas e sociais, como as de Gonçalves Ledo, que desejava a República e a maior participação política dos menos abastados. No entanto, mesmo com poucos avanços, a independência trouxe relativos ganhos para a história da cidadania no País. Naquele momento, apesar de os principais postos políticos serem ocupados pelos latifundiários e de o voto ser censitário e indireto, J. Murilo de Carvalho afirma que “o critério de renda não excluía a população pobre do direito do voto” e que ainda havia o voto para os analfabetos, além do fato de haver eleições constantes entre 1822 e 1930¹⁵.

No entanto, sabemos que o direito ao voto é apenas uma espécie do gênero cidadania e não configura, por si só, a existência de um espaço público livre. Além disso, devido à estrutura socioeconômica do Império e da própria “República Velha”, o voto era manipulado pelos latifundiários, que exerciam pressões sobre os eleitores pobres, além das fraudes, corrupção, clientelismo, nepotismo, etc. Todas essas pressões se refletiam na limitação aos direitos civis, políticos e sociais, os quais eram extremamente precários até a Era Vargas (1930-45), que possibilitou consideráveis avanços nos mesmos, mesmo que restritos às cidades.

Com a Era Vargas, o País mergulhou em duas ditaduras, separadas por um relativo hiato democrático entre 1934 e 1937. Entre 1946 e 1964, ocorre realmente uma considerável, ligeira e limitada experiência democrática, fruto das mudanças sociais e econômicas geradas pelo desenvolvimentismo, responsável pela mudança no perfil econômico e urbano do País, que deixou de ser predominantemente rural e agroexportador, para ser predominantemente urbano e industrial. Com isso, o consequente êxodo rural retirou os camponeses da esfera de influência do coronel, mas os levou para a esfera de influência do populista. A alfabetização, o voto, os movimentos sociais e a participação cidadã em geral cresceram. Esse crescimento inaugurou um novo espaço público no País (diferente do existente no Império e do reinante na “República Velha”, onde a participação política era extremamente limitada para os

¹⁵ Id. p. 30-31.

seguimentos populares) e a inabilidade ou a imaturidade da cidadania e democracia brasileira, mergulharam o País em inúmeras crises e tentativas de Golpes de Estado que, somadas ao contexto mundial da Guerra Fria, levaram a sociedade brasileira a uma ditadura entre 1964 e 1985, que iria limitar ao extremo os direitos políticos e civis dos seus opositores.

Entretanto, a Ditadura Civil-Militar implantada em 1964, como qualquer regime autoritário, caracteriza-se pela interrupção violenta do precário processo de construção do espaço público democrático que os movimentos sociais e setores políticos vinham desenvolvendo com mais intensidade desde o fim do Estado Novo, em 1945. Durante esse período, a luta contra o governo ditatorial foi constante e de formas variadas por alguns setores sociais, dos movimentos culturais até o extremo da luta armada. Tolhida a participação no espaço público inaugurado, desenvolveram-se outros instrumentos de luta e de busca por transformações sociais e políticas.

Com a crise da ditadura, a partir da segunda metade dos anos 1970, temos o processo de distensão “lenta, gradual e segura”, que, apesar de encaminhado pelo governo, foi marcado pela grande participação dos movimentos sociais e políticos em geral. O ponto zênite de tal processo foi a campanha das “Diretas já!”, que exigia a eleição direta para presidente e o retorno à democracia. No entanto, tal fato não aconteceu, pois a Emenda Dante de Oliveira, que previa a eleição direta para presidente, não foi aprovada no Congresso Nacional. Esse fato freou o ímpeto democrático no País e alertou os segmentos nacionais mais conservadores, que reagiram como em outros momentos da história nacional, impedindo qualquer possibilidade de mudança política estrutural. A sede de cidadania só encontraria alívio momentâneo e limitado com a Emenda 26/1985, que dá início ao processo constituinte, culminando com a promulgação da Constituição Federal em 1988.

4 ALGUNS PARADOXOS DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NA NOVA REPÚBLICA

A exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceituá-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a Constituição cidadã, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa, [...] Não é a Constituição perfeita. Se fosse perfeita, seria

irreformável. Ela própria, com humildade e realismo, admite ser emendada, até por maioria mais acessível, dentro de 5 anos.¹⁶

As palavras de Ulysses Guimarães em seu discurso de promulgação da Constituição de 1988 estavam carregadas das emoções e das esperanças da sociedade civil brasileira, que clamava por democracia e por cidadania. Fruto de um amplo e emotivo debate político, com a pluralidade de interesses e com a afirmação de vários direitos e garantias individuais e sociais, essa Carta entrou no imaginário coletivo nacional como a redentora da democracia e da cidadania, tanto que o próprio Ulysses a denominou de “Cidadã”. No entanto, apesar de avanços consideráveis como o mandado de injunção, referendo, plebiscito, habeas data etc., tal Constituição, nas palavras do próprio Ulysses, “não é perfeita, não é completa”.

A não completude não minimiza o mérito dos legisladores originários, pois a almejada completude é quase impossível ou improvável de acontecer quando se trata de uma imensa variedade de interesses humanos. Entretanto, o discurso reinante no imaginário político dos brasileiros, em geral, é que tal Constituição é cidadã e foi construída em um espaço público verdadeiramente democrático. Aí reside o problema, mais precisamente, um problema discursivo.

Nesse sentido, existe uma construção histórica e discursiva em torno da Constituição de 1988, que omite explícita ou implicitamente, de forma deliberada ou não, os aspectos não democráticos do ambiente de criação da Constituição Cidadã, entre estes o seu processo formal de elaboração e seus verdadeiros limites na ruptura com o passado autoritário.

O que propomos aqui é um olhar sobre a Constituição Federal de 1988 diferente da reflexão jurídico-constitucional tradicional, voltada para a lógica e a verificação fática, segundo as quais a Constituição é boa quando não contestada no plano das lutas políticas¹⁷.

¹⁶ GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2013.

¹⁷ COMPARATO, Fabio Konder. Sobre a legitimidade das constituições. In: BONAVIDES, Paulo, LIMA, Fco. Gérson Marques e BEDÊ, Fayga Silveira (orgs.). **Constituição e Democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 49

Assim, tomamos como conceitos básicos para a compreensão desse momento constituinte da história brasileira a ideia de relação dialética entre uma constituição formal e uma constituição real, conceitos trazidos por Fabio Konder Comparato, cuja existência é passível de reconhecimento em qualquer sociedade politicamente organizada:

A constituição formal é um corpo unitário de normas, ou uma consolidação de leis fundamentais, as quais conformam todo o ordenamento jurídico estatal. [...] [Esta] volta-se para o futuro e pretende sempre inaugurar uma nova ordem política. Já a constituição real é a organização normativa de poderes, públicos ou privados, efetivamente em vigor em determinada sociedade, organização essa composta de costumes, convenções e leis escritas, fundada na tradição e correspondente à mentalidade social predominante, isto é, aos valores, às opiniões e à visão de mundo, prevalecentes no meio social. A constituição real funda-se no passado e opõe resistência a toda mudança.¹⁸

A partir dessa reflexão, propomo-nos o desafio de enfrentar os paradoxos constitucionais brasileiros na construção da Carta de 1988, situada entre o passado e o futuro, entre constituição formal e real, entre a manifesta intenção de inaugurar uma ordem política democrática e cidadã, como nunca antes em nossa história, e o peso das tradições autoritárias em seu espectro ditatorial mais recente a tolher a construção de um espaço público verdadeiramente livre. Para tanto, escolhemos apontar dois aspectos essenciais que ilustram tais contradições: um relativo ao processo formal de elaboração do texto constitucional, referente à forma do Congresso Constituinte e sua composição, que garantiu a presença de forças políticas conservadoras ligadas ao ideário da Ditadura Civil-Militar; outro acerca do tratamento dado pela Constituição de 1988 ao papel das Forças Armadas no Estado brasileiro.

É comum ainda, em nossos dias, afirmar-se que a Constituição de 1988 foi fruto de amplos debates por meio da Assembleia Nacional Constituinte. Infelizmente, pelo menos em termos formais, aproveitando para ressaltar a importância disso no Direito brasileiro, não foi o que realmente houve. É fato que os debates existiram e foram acirrados, especialmente em torno do sistema de governo a ser seguido: parlamentarismo ou presidencialismo. No entanto, o que houve no País, entre 1987 e 1988, não foi uma Assembleia Nacional Constituinte, mas sim um Congresso Constituinte, o que veio a atender aos anseios do projeto de distensão política proposto pelos militares. O leigo talvez não consiga entender ou perceber a diferença,

¹⁸ COMPARATO, Fabio Konder. op. cit., p. 80.

mas ela existe e é fundamental. Essa diferença é, em parte, elucidada pelo professor Paulo Bonavides ao se referir à crise constituinte vivida pelo Brasil. Para o ilustre doutrinador,

As Constituintes de 1967 e 1987-1988, tendo sido Constituintes congressuais, acumularam perante a teoria constitucional vícios formais insanáveis que tornam ambígua ou questionável toda a base de sua legitimação, pois sendo o Congresso Nacional um poder constituído - nunca é demais repetir - tinha competência para reformar a Constituição, jamais para estabelecer nova ordem constitucional, alterar a forma de Governo ou instituir uma diferente relação de poderes.¹⁹

Como fica claro, o Congresso Constituinte é um poder constituído e, conseqüentemente, juridicamente limitado. Já a Assembleia Nacional Constituinte, por ser manifestação poder constituinte originário, deve ter poderes ilimitados e se desfazer após a feitura da Constituição, o que não houve no Brasil. A tão propalada Assembleia Nacional Constituinte, na verdade, não existiu, pois não ocorreu a ruptura revolucionária que condiciona as manifestações do constituinte originário. Isso caracteriza a atual ordem constitucional como resultado de uma reforma da Constituição anterior²⁰. Ainda no que se refere a essa diferença, Jorge Zaverucha explica os porquês de um Congresso Constituinte:

Os militares vetaram uma Assembleia Nacional Constituinte como órgão responsável pela elaboração da nova Constituição. Receosos de perderem o controle das futuras decisões, somente aceitaram um Congresso Constituinte, composto pelos membros eleitos para o existente Congresso [...].²¹

Isso quer dizer que parlamentares oriundos da Ditadura, como foi o caso dos 22 senadores biônicos cujos mandatos estavam em curso, fizeram parte dos trabalhos da Constituinte. Assim, a composição do Congresso Constituinte não foi exatamente democrática, tendo em vista que senadores biônicos foram aqueles eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas de cada Estado brasileiro em 1978, de acordo com o disposto na Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977 (uma das medidas do chamado “Pacote de Abril”, conjunto de normas outorgadas pelo governo para garantir resultados favoráveis nas eleições de 1978, em reação à esmagadora vitória do partido opositor MDB contra a

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 386.

²⁰ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 31-32.

²¹ ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson & SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 44.

ARENA, partido ligado aos militares, nas anteriores eleições para o senado em 1974). O próprio poder constituinte, em sua composição, carregava as marcas do regime autoritário e da violação aos direitos políticos dos cidadãos.

Essa problemática é de uma relevância fundamental, pois, na tradição do constitucionalismo moderno, o poder constituinte originário ocupa lugar de destaque na validade dos ordenamentos jurídicos do Estado Democrático de Direito. Seria esse poder a afirmação da vontade política da nação ou do povo, ou seja, é anterior ao Direito. Vejamos a definição de Paulo Gustavo Gonet Branco:

A autoridade máxima da Constituição, reconhecida pelo constitucionalismo, vem de uma força política capaz de estabelecer e manter o vigor normativo do Texto. Essa magnitude que fundamenta a validade da Constituição, desde a Revolução Francesa, é conhecida com o nome de poder constituinte originário. [...] Ele é inicial, ilimitado e incondicionado. É inicial, porque está na origem do ordenamento jurídico. É ponto de começo do Direito. [...] Decorre daí a outra característica do poder constituinte originário – é ilimitado. [...] O Direito anterior não o alcança nem limita a sua atividade [...], daí se dizer incondicionado²².

Desse modo, o poder constituinte representa a ruptura com a ordem jurídica anterior e a origem de um novo Direito. É claro que é preciso salientar que não há uma ruptura total, pois, no Direito pátrio, tem-se a possibilidade de recepção de normas anteriores à Constituição, desde que não sejam contrárias a esta. Entretanto, o fundamento de validade muda e tem-se um novo Estado. Temos, então, esse problema de elaboração do “novo” Estado no Brasil, que, ao se propor democrático e cidadão, deveria ter sido iniciado por uma Assembleia Nacional Constituinte que, após seus trabalhos, seria desfeita.

Assim, fica apontada essa condição de elaboração da Constituição “Cidadã” que se afigura como verdadeiro paradoxo da cidadania e da democracia brasileira. Voltada para o futuro, para a instauração da nova ordem, a Constituição de 1988 ainda está marcada pelo passado, o desrespeito a uma das expressões básicas da cidadania, que é o direito ao voto livre. A constituição real foi mais forte do que a constituição formal. Entretanto, esse aspecto da composição constituinte, cuja consequência mais direta é a participação dos parlamentares

²² MENDES, Gilmar & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.117-118.

da Ditadura na criação do texto constitucional, é justamente o que pode explicar a existência de uma flagrante contradição democrática que constitui especificamente nosso objeto de estudo: o papel das Forças Armadas na defesa da ordem constitucional.

Análises de pensadores, como Jorge Zaverucha, indicam o ponto controverso que é o perfil das Forças Armadas na Constituição de 1988. Objetivamente o autor se refere ao ambíguo texto do art. 142 da Carta Magna:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”²³

Tal artigo é repleto de armadilhas semânticas, pois trabalha com um conceito jurídico indeterminado: ordem. Isso, segundo Zaverucha, é preocupante, pois “Ordem não é um conceito neutro e sua definição operacional, em todos os níveis do processo de tomada de decisão política, envolve escolhas que refletem as estruturas política e ideológica dominantes”²⁴.

Interessante é perceber como as anteriores constituições brasileiras trataram a matéria das Forças Armadas. Diferentemente das duas primeiras Constituições da República, as Cartas de 1937 e 1946 não falavam em defesa da lei e da ordem, eliminando esse ambíguo conceito de seu texto. A partir de 1967, volta-se a utilizar o termo ordem, sem que se defina sua abrangência ou as situações capazes de violá-la. Isso é obviamente compatível com o regime ditatorial vigente na época, mas deveria ter sido objeto de maior discussão na Constituição de 1988, que se pretendia capaz de instaurar uma nova “ordem” política.

Ademais, as forças armadas é que são garantes dos poderes constitucionais, quando deveria ser o contrário. Ressalta-se que essa definição do papel das Forças Armadas é

²³ O artigo 142 da Constituição Federal de 1988 está inserido no Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), Capítulo II (Das Forças Armadas).

²⁴ ZAVERUCHA, Jorge. op. cit., p. 49.

praticamente idêntica àquela que está presente nas Constituição ditatorial de 1967 e na Emenda Constitucional nº1 de 1969. Isso, eventualmente, pode abrir espaço para as Forças Armadas decidirem, com fundamento constitucional, quando houve violação da lei e da ordem e quem as violou²⁵. Em um Estado Democrático de Direito, como o afirmado no Brasil desde 1988, isso se apresenta como uma afronta à soberania popular.

Tal constatação completa-se com a ideia das Forças Armadas como “instituições nacionais”:

O segundo problema, que reforça o primeiro, diz respeito à atribuição de um caráter nacional, isto é, as Forças Armadas seguem como a única instituição profissional que representa toda a nação, o que nenhuma outra organização pode reivindicar. Ao defini-las como “nacionais e permanentes”, transformaram-nas legalmente em uma entidade superior aos legítimos representantes do povo na democracia e, quiçá, em algo superior ao próprio povo.²⁶

Não é estranho que o texto constitucional simplesmente repita a concepção ditatorial acerca do papel das Forças Armadas. Devemos lembrar que cabia à Comissão de Organização Eleitoral e Partidária e Garantia das Instituições, entre as oito grandes comissões temáticas no processo constituinte, a elaboração dos capítulos sobre as Forças Armadas e a Segurança Pública. A presidência dessa comissão era exercida pelo Senador Jarbas Passarinho, um dos autores do AI-5, medida ditatorial que permitiu a cassação de direitos e garantias individuais, imposta ao povo brasileiro em 1968²⁷. A situação reflete o conhecido fato de que a transição democrática brasileira foi negociada com os militares e admitida somente nos limites em que a situação das Forças Armadas não fosse alterada.

Reportagens da época comprovam que a redação do artigo 142 da Constituição Federal foi objeto de profundas tensões. Na primeira versão desse dispositivo constitucional, as Forças Armadas não tinham o papel constitucional da defesa da lei e da ordem. Tal fato levou o General Leônidas Pires Gonçalves a fazer ameaças de “zerar todo o processo de

²⁵ ZAVERUCHA, Jorge. op. cit., p. 49.

²⁶ MATHIAS, Suzeley Kalil e GUZZI, André Cavaller. Autonomia na Lei: as forças armadas nas constituições nacionais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 25, n. 73, junho/2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a03.pdf>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2013.

²⁷ ZAVERUCHA, Jorge. op. cit., p. 46.

redação constitucional”²⁸. Também a referência à possibilidade de todos os poderes terem a iniciativa de acionar a defesa da lei e da ordem pelas Forças Armadas é decorrente de tensões advindas da ordem ditatorial. De acordo com Miguel Reale Júnior, tal mecanismo teria sido pensado para evitar o predomínio do Executivo na Constituição, veja-se:

Foi Fernando Henrique que achou uma fórmula que não fazia preponderar o Poder Executivo, ao se dizer, como consta no art. 142 da Constituição, que as Forças Armadas destinam-se à garantia, por iniciativa dos poderes constitucionais [Executivo, Legislativo e Judiciário], da lei e da ordem. A Constituição refletia, portanto, um momento de indefinições quanto aos rumos do país, ainda sujeito à secessão, à interferência de mando militar.²⁹

Nesse sentido, estamos diante de mais um dos paradoxos da cidadania e da democracia brasileira: a construção do espaço público democrático encontra-se constantemente ameaçada pela possibilidade constitucional de, a qualquer momento, em nome da “segurança”, da “ordem” e da “lei”, serem as Forças Armadas acionadas para a realização de um golpe de Estado! A constituição real, resistente às mudanças, mais uma vez afronta a constituição formal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora sejam inegáveis os avanços trazidos pela Constituição de 1988 na conquista da cidadania, é preciso compreender seu processo de formação à luz das dificuldades históricas nacionais para a afirmação da tríade de direitos civis, sociais e políticos. Atravessado por uma cultura patriarcalista, autoritária e patrimonialista, que sempre dificultou a criação de um genuíno espaço público de debates e lutas por cidadania, o Brasil assistiu a

²⁸ ZAVERUCHA, Jorge. op. cit., p. 50.

²⁹ REALE JÚNIOR, Miguel. O papel da sociedade civil: da ditadura ao neopopulismo. In: MOTA, Carlos Guilherme & SCHMITT, Natasha Cátia Salinas (Coord.). **Os juristas na formação do Estado-nação: de 1930 aos dias atuais**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 549. Ressalte-se que a posterior Lei Complementar 69/1991, que regulamenta a matéria, estabeleceu na prática que somente o Executivo tem a possibilidade constitucional de acionar as Forças Armadas, pois embora os Presidentes do Senado, da Câmara Federal e do STF possam pedir intervenção militar, o Presidente da República tem o direito de vetar qualquer pedido.

inúmeras crises institucionais e políticas, temperadas por ditaduras e estados excepcionais. A Constituinte de 1987-1988, como momento de formação de um “novo” Estado Brasileiro, inaugurando uma era democrática, foi depositária das esperanças de construir uma cultura verdadeiramente democrática e cidadã, que deveria romper com o passado autoritário. No entanto, o próprio processo da sua convocação, na forma de um Congresso Constituinte, do qual acabaram por participar 22 senadores biônicos da Ditadura Civil-Militar, já demonstrava que as forças conservadoras aliadas à elite nacional fariam valer seu autoritarismo.

Demonstrando um paradoxo constitucional, as mesmas forças que representavam um passado a ser abandonado garantiram a inclusão na Carta de 1988 (responsável pela criação da nova ordem política nacional) do artigo 142, cuja redação coloca na mão das Forças Armadas a defesa dos poderes constitucionais, bem como da lei e da ordem por iniciativa de qualquer destes. São as Forças Armadas, portanto, de acordo com a Constituição de 1988, nossa verdadeira garantia constitucional. Um golpe na esperança nacional de construir um espaço público, civil e democrático, como verdadeira garantia da Constituição Cidadã.

Assim, a relação entre os resquícios autoritários do passado e a imagem de futuro projetada pela Constituição de 1988 é histórica e dialética. Se, atualmente, a constituição real e a tradição ditatorial ainda são capazes de impedir as mudanças que tanto almejamos, nada impede que a militância pela democracia e pela afirmação da cidadania liderem esse processo, propondo a alteração do texto constitucional quanto às Forças Armadas e inaugurando uma discussão verdadeiramente livre e participativa sobre o papel que lhes queremos atribuir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, vol. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo, LIMA, Fco. Gérson Marques e BEDÊ, Fayga Silveira (orgs.). **Constituição e Democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho**.

São Paulo: Malheiros, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARSHALL. T. H., **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: 1967.

MATHIAS, Suzeley Kalil e GUZZI, André Cavaller. Autonomia na Lei: as forças armadas nas constituições nacionais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 25, n. 73, junho/2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a03.pdf>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2013.

MENDES, Gilmar & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOTA, Carlos Guilherme & SCHMITT, Natasha Cátia Salinas (Coord.). **Os juristas na formação do Estado-nação: de 1930 aos dias atuais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson & SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.