

Estudos sôbre a Reforma da Constituição

RELATÓRIO GERAL DOS TRABALHOS DA COMISSÃO DESIGNADA

Mais do que reformar, o que se impõe em nosso país é melhormente cumprir a atual Constituição da República. Nesta impressão inicial, tratou a Comissão não sòmente das alterações requeridas pela letra da Carta Magna, o que fêz apenas quanto ao que momentâneamente lhe ocorreu, como das transformações políticas, sociais e econômicas exigidas pela maior **compenetração** do espírito do nosso regime.

PARLAMENTARISMO X PRESIDENCIALISMO

Para BERGSON, “todos os sistemas exclusivistas, de caráter dogmático, se acham em crise. O trabalho científico mais frutuoso não é o dos sistemas em bloco, mas o do esforço comum de muitos pensadores e observadores” (in “La economia nueva y la crisis del Liberalismo”, de FELIPE S. PEREZ, introdução). E de acôrdo com SAN THIAGO DANTAS, é preciso romper

“com os preconceitos ideológicos, para conceituar o país na sua realidade material e moral, no seu anseio de existência”. Para uma nova visão das coisas, acentua êle, menos por uma concepção já estratificada de nossa cultura, o progresso do país se mede “pela capacidade de repensarmos soluções teóricas e práticas, partindo de dados objetivamente exatos, nos quais se traduza uma realidade social presente e um objetivo futuro, ditado por essa mesma realidade” (“Educação para o desenvolvimento”, in “ALGUNS PROBLEMAS BRASILEIROS”, pub. da Confederação Nacional do Comércio, v. I, pg. 8). Êsses dois pensadores, um universal, outro nacional, atestam a inanidade da defesa de dogmatismos ideológicos clássicos, quando novas realidades atuantes no mundo e particularmente no Brasil apontam o caminho do reajustamento, a tais fatores supervenientes, das antigas concepções teóricas.

Inútil e estéril, portanto, a tentativa de substituir simplesmente um pelo outro os sistemas presidencialista e parlamentarista, cumprindo antes buscar nas lições da experiência histórica e dos fatos de nosso próprio desenvolvimento a fórmula de nossa reorganização política.

Atento êsse critério, a Comissão não achou que fôsse necessário refundir radicalmente o sistema, para lhe modificar completamente a índole. Em seu entender, para se chegar a um melhor funcionamento de nossas instituições democráticas, bastaria apenas recompor a vida dos três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, em si mesmos e na organicidade de suas relações de interdependência, não só para reconduzi-los à legitimidade de seu papel, deformado por práticas viciosas, como para revalorizar o sistema de controles e de mútua cooperação, tão indispensável ao equilíbrio de sua coexistência.

Os problemas essenciais a resolver seriam, então, os seguintes: a) tornar mais ordenada e produtiva a ação de cada um dos três poderes, no âmbito de suas respectivas atribuições; b)

preservar em suas relações um sistema de controles capaz de evitar a exorbitância de cada um ou de um sobre outro e ao mesmo tempo assegurar o *modus-vivendi* e a colaboração indispensáveis à maior estabilidade e produtividade do regime.

Nesse sentido, cumpriria antes de tudo emprestar ao Poder Legislativo a soma de atribuições, a dignidade, a autoridade e a eficiência de que necessita para bem exercer a sua missão ao mesmo tempo política e legislativa, de modo a poder fiscalizar o Executivo e lhe reprimir as tendências despóticas, do mesmo passo que auxiliá-lo eficazmente, dando-lhe com a devida presteza e proficiência os instrumentos legais adequados à solução dos problemas do país. A questão afeta, sem dúvida, a constituição mesma dêsse poder, através da reforma eleitoral, da regra constitucional de sua composição e da disciplina de seu funcionamento, por meio do competente regimento interno.

Quanto ao Poder Executivo, exercido, na forma do art. 78 da Constituição, apenas pelo Presidente da República, talvez fôsse útil acrescentar a êsse dispositivo o adendo "com a colaboração do Ministério", não só para dar maior fôrça aos titulares das diversas pastas, como para permitir que, em certas questões mais transcendentais da política social, econômica e administrativa, o Executivo, para deliberar, passasse a funcionar como um Colégio Executivo, dirigido pelo Presidente e constituído dêste e dos Ministros, limitando-se, assim, de certa forma, a autoridade do primeiro magistrado da nação, mas, também, retirando-se-lhe determinadas responsabilidades, graves demais para um só homem.

Quanto ao Poder Judiciário, impõe-se mais do que nunca, mercê das últimas e recentes crises em que foi envolvido, não só resolver o problema técnico de sua eficiência, como, sobretudo, definir melhor suas atribuições em relação à declaração da inconstitucionalidade das leis e aos apêlos dos outros poderes ou de qualquer um dos órgãos ou titulares dêstes.

Por fim, tendo em vista o complexo do funcionamento dêsses três poderes, a necessidade de maior equilíbrio entre êles, mútuo controle e pacífica e frutuosa convivência, sobretudo no que respeita às relações do Executivo com o Legislativo, seria de esperar a fixação de algumas normas capazes de evitar atritos e desajustamentos e dar maior rendimento ao trabalho comum. Entre essas normas, conviria ressaltar as que devem regular a iniciativa das leis e sua emenda, o problema tático das obstruções parlamentares e a questão do veto.

MAIORIA ABSOLUTA E SISTEMA ELEITORAL

Concordou a Comissão com a adoção do princípio da maioria absoluta para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, mas achou que, paralelamente, deveriam ser adotadas providências no sentido de valorizar o quanto possível o processo de eleição direta e impedir que viesse a se converter totalmente, a não ser de modo excepcional, como é da índole da reforma, no seu sucedâneo, isto é, no processo indireto, pelo Congresso.

Para isso sugere a inclusão, na lei eleitoral, de normas capazes de estimular a instituição e a vida dos grandes partidos e evitar o excesso de pluralização dessas agremiações, ou seja, sua pulverização em pequenos grêmios, sem significação política e eleitoral, tal ocorre atualmente.

Por outro lado, o sistema eleitoral, ao mesmo tempo que moralizar e dignificar o voto, deve, com aquêle mesmo objetivo, favorecer a generalização do número de votantes no seio da população capaz.

Poucos e grandes partidos, ao lado de numerosa massa eleitoral, eis as condições, ao ver da Comissão, para o êxito da eleição por maioria absoluta.

DELEGAÇÃO DE PODERES E SENADO

Em princípio a Comissão concordou plenamente com a necessidade, acentuada pelo Ministro Nereu Ramos, de incrementar o processo de elaboração legislativa. Ocorreu-lhe igualmente o imperioso objetivo do aperfeiçoamento dessa tarefa do ponto de vista da técnica gramatical e jurídica. A opinião do Ministro e da própria Comissão de estudos por s. ex.^a designada na capital federal inclina-se a solucionar êsse problema por meio da delegação de poderes do Congresso ao Presidente da República e, no seio do Congresso, do plenário para as Comissões, vetado embora o sistema pela vigente Constituição.

A não ser que se formule uma expressão legal bastante inflexível para essa mudança, de modo que os rígidos limites da delegação atendam ao interesse geral e não possam ser abusivamente utilizados, não acha a Comissão aconselhável a medida. Isto em virtude dos desvirtuamentos a que poderia dar lugar e sem cujos perigos um melhor disciplinamento regimental dos trabalhos legislativos talvez solvesse o problema. Nesse particular, distinta a função técnica da função política do Congresso, a primeira seria entregue essencialmente às Comissões, às quais o processo técnico de feitura das leis, inclusive a apresentação e discussão de emendas, poderia ficar circunscrito, restando ao plenário, no decorrer dessa elaboração, e para efeito de aprovação ou rejeição final da lei, o debate esclarecedor dos problemas por ela suscitados. Além das Comissões técnicas propriamente ditas, incumbidas de cada setor especializado da legislação, poderia uma Comissão geral, representativa das diversas fôrças ideológicas do Congresso, rever e ultimar a elaboração da lei, inclusive sua redação final, contanto que esta já chegasse ao plenário em condições de ser rejeitada ou aprovada, total ou parcialmente, mas de uma só vez.

A respeito do assunto, alguns participam da opinião de que

deveria ser supressa a segunda instância da elaboração legislativa, ou seja, o Senado. Nesse particular, o Ministro da Justiça, conforme entrevista concedida à imprensa, optou, antes, por uma divisão de competências entre as Câmaras alta e baixa. Todavia, reduziu a competência do Senado à legislação sobre o Distrito Federal e os Territórios, o que equivale a amesquinhá-lo, sendo preferível abolí-lo de vez. A manter o Senador e, pela divisão de competências, tentar afastar os inconvenientes que do sistema bicameral decorreriam para a elaboração legislativa, fôra preferível fazê-lo *ratione materiae*, distribuindo as atribuições de modo a aliviar uma e outra das casas do Congresso, em função daquilo que mais lógicamente lhes coubesse.

ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA

Nesse particular, concluiu a Comissão pela desnecessidade de alteração da letra, mas pela mais exata compreensão de seu espírito.

De acôrdo com essa letra, o atual Estado brasileiro esposou, sem a menor dúvida, a chamada doutrina intervencionista ou reformista da economia. Não é individualista ou capitalista, tão pouco socialista, no sentido de Marx. Sem prejuízo das verdades contidas na doutrina do clássico liberalismo, mormente as que valorizam a livre iniciativa indispensável à dinamização da economia brasileira, em todo caso reconhece a imperiosidade da intervenção do poder estatal, para o fim de preservar a equânime distribuição social da riqueza.

Ocorre, todavia, que êsse princípio não foi bem compreendido, razão por que nossa política econômica, nestes últimos anos, oscilou entre os excessos de ação e omissão, e, em geral, incidiu na mais anárquica, desorientada e versátil intervenção do poder público nas atividades econômicas, ora descoroçoando a iniciativa privada, ora favorecendo a especulação e os lucros

extraordinários, de qualquer forma desorganizando a produção, sem por outro lado instaurar a verdadeira justiça social.

Não é preciso repetir a crítica a tão ruinoso sistema. Refletindo o pensamento comum, está ela feita de sobejo em luminosos artigos recentemente publicados sobre o problema da intervenção do Estado, enfeixados no opúsculo "Alguns problemas brasileiros", já citado. Preciso é, por isso mesmo, encontrar uma solução, e esta só poderá estar na instituição de normas gerais, digamos, na elaboração de um Estatuto econômico, em que, à luz da crítica científica e de nossa própria experiência, seja definido o poder de intervenção econômica do Estado, isto é, onde, como e quando lhe cabe interferir no duplo sentido de favorecer a produção e o aproveitamento da riqueza e possibilitar a justiça social.

Isso se poderia conseguir, talvez, distinguindo certas fontes básicas da riqueza, cuja posse, na própria concepção da Igreja, acarreta o domínio econômico e, por via dêle, o domínio político, razão por que devem ficar sob a tutela do Estado, das demais, cuja exploração privada, sobre não perturbar a ordem social, propicia, pelo contrário, a maior prosperidade coletiva. Realizada essa tutela, na hipótese, por meio da descentralização de empresas estatais o quanto possível autônomas e auto-suficientes, de acôrdo com exemplos já entre nós plenamente vitoriosos, nada haveria a objetar contra a idéia, nem mesmo o clássico argumento da incapacidade dos órgãos públicos para a administração econômica. Fora desses limites, assim traçados, o mais ficaria livre à iniciativa privada. Esta é, aliás, a tendência da política econômica contemporânea, mormente em nações, como o Brasil, livres da extremação capitalista ou comunista e por isso mesmo confiantes nas virtudes da democracia econômica ou social, ou melhor ainda, no processo de democratização da economia.

No mesmo citado Estatuto econômico poderiam ser também definidos os princípios gerais que devem nortear a reforma

agrária e a participação dos trabalhadores no lucro das emprêsas.

O essencial, a respeito, não é artificializar situações, mas, através de ordem jurídica adequada, possibilitar as condições dentro das quais melhorem a produtividade agrícola e os rendimentos do trabalho, num e noutro caso favorecendo-se quase por automatismo e bem estar do trabalhador rural e urbano.

Quanto à reforma agrária, não cumpre ao Estado administrar em caso nenhum a terra. Os latifúndios improdutivos devem ser desapropriados, mas para entrega a famílias ou colônias de trabalhadores, parte de cuja atividade produtiva deve reverter, do começo, à amortização do próprio custo do ato desapropriativo. Cabe à legislação impedir a pulverização da terra, mas, também, a recomposição do sistema latifundiário. Às propriedades privadas em que haja relação de emprêgo convém ajustar as leis trabalhistas, mas levando sempre em conta, ao lado da função protetora, os objetivos igualmente importantes da produtividade das respectivas emprêsas.

Quanto à participação do trabalhador rural ou urbano nos lucros, as fórmulas até aqui propostas parecem por demais cerebrinas e artificiosas, por isso pouco viáveis. É preciso encontrar modalidades simples e a bem dizer espontaneamente resultantes das próprias formas de organização e funcionamento natural da produção, para que ao trabalhador reverta a proporção que lhe cabe por justiça no lucro líquido da riqueza produzida.

Aos capitalistas repugna o princípio da participação, mas êste também não é simpático aos socialistas. De seus respectivos ângulos, ambos têm razão. Os primeiros porque a medida não só lhes pode prejudicar pessoalmente, como desencorajar a economia em geral, atingindo, nêsse caso, os próprios beneficiários. Os segundos, por pressupor ainda uma ordem injusta, de patrões e empregados e de espoliação dos frutos do trabalho.

Numa ordem que pretenda ser harmônica e assim superar as duas antinomias ideológicas, necessário é ver os dois aspectos,

um econômico, outro social do problema, e tentar coordená-los no interesse da coletividade.

Essa coordenação não pode ser realizada simplesmente através da aritmética contábil das emprêsas, somando supostos lucros e perdas, daí deduzindo o lucro líquido e dividindo êste, conforme certa proporção, entre patrões e empregados. Tais dados são de difícil apuração e nem sempre exprimem a realidade dos negócios, sujeita às eventualidades e aos fatores imponderáveis da vida econômica.

A solução ideal estaria, portanto, na participação do trabalhador ao mesmo tempo nas responsabilidades da administração e nos interesses da economia da emprêsa, conferindo-se-lhe por êsse meio não somente a possibilidade de lucrar na proporção de sua fôrça de trabalho, como adquirir uma consciência de seus deveres quanto à manutenção do indispensável nível de produtividade. O mais viria pela própria natureza das coisas, não se devendo esquecer, nêsse particular, o problema da adaptação da legislação trabalhista a um tal regime de maior colaboração entre o capital e o trabalho.

OUTROS PROBLEMAS

A Comissão examinou outros problemas correlatos à reforma constitucional.

Algumas matérias estudadas constam de trabalhos juntos a êste relatório e da responsabilidade de seus autores, a saber:

1 — “A reforma agrária”, da autoria do dr. JOSÉ GUIMARÃES DUQUE (agrônomo); 2 — “Elaboração orçamentária”, da autoria do professor JOSÉ ABREU DO NASCIMENTO, da Faculdade de Ciências Econômicas; 3 — “O júri no Brasil e a necessidade de sua reforma”, da autoria do dr.

OSVALDO AGUIAR, procurador geral (aposentado); 4 — “A reforma da Constituição”, da autoria do desembargador BOANERGES DE QUEIROZ FACÓ (membro aposentado do Tribunal de Justiça do Estado). 5 — “A Supressão do júri”, de autoria do Prof. LUÍS CRUZ DE VASCONCELOS.

A Comissão também analisou o problema das acumulações remuneradas, achando que a respectiva norma constitucional deveria ser modificada no sentido de não sancionar a interpretação de que a acumulação em cargos de magistério só se possa dar na hipótese rígida de correlação, recíproca ou não, de matérias. Entende que, no próprio interêsse do ensino, favorecido em tal hipótese pela valorização econômica da carreira de professor, a acumulação deve ser permitida haja ou não correlação, com ou sem reciprocidade, de matérias, cujo ensino se subordinaria apenas à compatibilidade material de horários. Dentro dessa exclusiva restrição, e estabelecido nas leis regulamentares o horário, a êle deveria ficar eventualmente sujeito o próprio número de cargos acumuláveis, suprimindo-se, assim, o dispositivo que os limita a apenas dois. O essencial é que o ensino possa ser bem ministrado e remunerado com justiça, o que a lei ordinária só por si resolve com as exigências de admissão à cátedra e do tempo de trabalho universitário. O critério limitativo, quanto à capacidade intelectual ou material de trabalho, deve vir daí, não de disposição constitucional rígida.

Há ainda uma série de problemas pendentes da melhor aplicação das normas constitucionais e cuja solução se impõe à tarefa de recuperação e renovação de nossas instituições democráticas. Que os estudos iniciados agora não se circunscrevam aos interêsses do imediatismo político, mas se ampliem a tóda a esfera de palpitantes questões em que é interessada a nação, através de ampla consulta aos seus meios culturais, — eis as

conclusões finais a que em seus trabalhos e na medida das atuais condições do país, chegou a Comissão abaixo assinada.

A COMISSÃO

Prof. Dr. Lauro Nogueira

Prof. Dr. Francisco Álvaro Ferreira da Costa

Prof. Dr. Aderbal Freire

Prof. Dr. Heribaldo Dias da Costa

Prof. Dr. Magdaleno Girão Barroso (relator)

Prof. Dr. Francisco Martins