

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
FORUM DE CIÊNCIA E CULTURA



II CURSO DE ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

CURSO DE ATUALIZAÇÃO

TEMA:  
O ESTADO BRASILEIRO E ALGUNS ASPECTOS DE SEU  
DESENVOLVIMENTO

PROFESSOR ESTAGIÁRIO  
JOSÉ LINO MUNIZ VIEIRA

RIO  
1972

125

125



FORUM DE CIÊNCIA E CULTURA - UFRJ

II CURSO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

O trabalho  
bem planejado e  
tem interesse e  
sintese. que aprofundaria.  
18.9.72.  
D. Cal

O ESTADO BRASILEIRO E ALGUNS ASPECTOS DE SEU DESENVOLVIMENTO

MEUS SINCEROS AGRADECIMENTOS

AOS DOUTOS MESTRES

HÉLIO FRAGÃ

e

ATHOS DA SILVEIRA RAMOS,

à

Assessora dona Julita Tromponsky Livramento

e aos

srs. Manoel Antônio Barroso,

Gilberto Lima e demais funcionários administrativos

cujos esforços, dedicação e lhaneza de trato fizeram com que o II CURSO DE PROBLEMAS BRASILEIROS, promovido pelo FORUM DE CIÊNCIA E CULTURA DA UFRJ, alcançasse o mais alto nível de realização, tanto no que concerne às relações humanas, quanto aos conhecimentos relativos à cultura brasileira e à didática empregada.

## ÍNDICE

	Págs.
Introdução.....	2
I - Generalidades na conceituação de Estado.....	4
1. Elementos jurídicos - políticos	
a. O poder.....	5
b. Soberania.....	6
2. Elemento geográfico: O território.....	7
3. Elemento humano: O povo.....	7
II - Gênese e evolução do Estado Brasileiro.....	9
1. Antecedentes do Estado Brasileiro.....	9
2. Independência e República.....	10
III - Um modelo político para o Brasil.....	13
1. Diversificação do colégio eleitoral.....	14
2. Partidos políticos e racionalidade.....	15
3. Integração de funções e bicameralismo.....	15
4. Modernização do Executivo.....	16
5. Mística do desenvolvimento.....	16
6. Nacionalismo.....	17
7. Autonomia dos Estados.....	17
Bibliografia.....	18

## INTRODUÇÃO

Múltiplas poderiam ser as formas de discussão do tema "O ESTADO BRASILEIRO E ALGUNS ASPECTOS DE SEU DESENVOLVIMENTO" que me propus estudar, neste trabalho.

A análise da evolução do Estado brasileiro poderia ser precedida pela focalização panorâmica das estruturas políticas internacionais contemporâneas, tais como a mudança de atitudes após a Segunda Guerra Mundial, o impacto tecnológico sobre as estruturas políticas comunistas, o fenômeno chinês e até o problema do nacionalismo, como um dos fundamentos do socialismo pregado nos países subdesenvolvidos da América do Sul, Ásia ou da África.

Entretanto, face às limitações de tempo e pretendendo adotar um método adequado à Ciência Política, preferi considerar apenas o sistema político brasileiro de um ponto de vista funcional, isto é, como uma estrutura evoluindo em função das circunstâncias mesológicas, sociais e históricas que a condiciona.

Precedendo o estudo do assunto em termos brasileiros, visando lo calizá-lo juridicamente, apresentei em rápidas pinceladas os aspectos caracterizadores do Estado, tais como poder, soberania, território e povo.

A seguir bosquejei um breve retrospecto do Estado brasileiro, abrangendo os seus primórdios até a república de nossos dias.

Se as estruturas políticas atuais obedecem a imperativos comuns, ditados pelas exigências da ciência e da tecnologia, e se, por outro lado, cada povo só pode viver o seu próprio e irrenunciável projeto existencial, um dos deveres de nosso país parece consistir, exatamente, na atualização de seus processos políticos e administrativos, afastando de vez as influências de clientela e os interesses imediatistas que invertem e subvertem a ordem dos valores e das competências.

Este constitui um problema dos mais graves e delicados, pois é de sua solução que depende uma visão mais compreensiva de nossas coisas, a cavaleiro das decisões setorizadas ou superficiais, próprias de políticos adstritos ao jogo empírico das pressões eleitorais. A Política ainda continua sendo a "arquitetônica das ciências sociais", conforme lição eterna de ARISTÓTELES, podendo-se dizer que cabe ao político, no pleno sentido deste termo, o papel de intérprete e agente dos interesses comuns.

Quanto mais se avança no ciclo da economia da automação e dos computadores, mais se especializam as sedes do comando econômico e mais se faz notar, paralelamente, a co-participação gerencial ou fiscalizadora do Estado, que não pode deixar, por sua vez, de aparelhar-se em termos de preparo técnico para realizar as ingentes atribuições que dia a dia entram no círculo de sua interferência.

Não se trata, entendamo-nos, de aceitar a tecnologia como uma solução política, mas sim de reconhecer que a vida democrática, mesmo mantendo, como deve manter, os partidos políticos como instrumentos essenciais à representação global do povo, assume novas formas resultantes de exigências tecnológicas.

Apoiado nestas e em muitas outras razões é que ousei, como toque final deste trabalho, apresentar "UM MODELO POLÍTICO PARA O BRASIL", objetivando uma reformulação da sistemática vigente, para adequar-se ao desenvolvimento sócio-econômico que nesta imensa Nação vem brotando neste fim de século, compreensivo na era da ciência e da tecnologia.

Assim, esse modelo político, idealizado a fim de oferecer uma despreziosa contribuição para a solução dos problemas brasileiros, será exposto envolvendo os seguintes aspectos: a diversificação do colégio eleitoral, os partidos políticos e racionalidade, a integração de funções e bicameralismo, a modernização do Executivo, a mística do desenvolvimento, o nacionalismo e a autonomia dos Estados.

Visando o presente trabalho o estudo do Estado Brasileiro, im porta, pois, iniciá-lo conceituando Estado "lato Sensu" e seus elementos constitutivos.

Etimologicamente, a palavra Estado provém do latim "status", - que significa o que é estável, o que permanece.

A expressão adquiriu diferentes sentidos, nos vários idiomas, mas, na linguagem política, só foi utilizada em época relativamente recente. A polis dos gregos, a civitas (cidade) e a república (coisa pública) dos romanos eram os vocábulos que exprimiam a idéia que hoje damos ao Estado. Durante o Império Romano e, mais tarde, entre os germânicos invasores, Imperium e Regnum tornaram-se de uso corrente.

Foi MAQUIAVEL quem teve a iniciativa do emprego moderno, o Estado, na acepção da Nação soberana, aparece nas expressões iniciais de "O Príncipe".

O Estado é uma realidade político-jurídica, é a Nação em termos orgânicos, ou, conforme a definição classica de HAURIAU, a Nação juridicamente organizada. É o órgão que realiza as condições peculiares da fisiologia específica da comunidade nacional, o sistema nervoso do conjunto de instituições nacionais, com função de regê-las. Cabe-lhe dirigir a vida da comunidade, à luz de princípios, métodos, normas e ações, segundo uma ordem de natureza jurídica e uma missão de unidade política.

O Estado é, pois, a entidade de natureza política, instituída em uma Nação, sobre a qual exerce controle jurisdicional, de cujos recursos dispõe para promover a conquista e a manutenção dos objetivos nacionais.

Não é possível fixar, exatamente, no tempo ou no espaço, o nascimento do chamado Estado moderno. O seu processo de formação e consolidação é resultado da integração de elementos históricos específicos, que se vão acumulando paulatinamente.

Foi a Revolução Francesa, mesmo posterior ao movimento americano em prol da independência, quem assinala o momento de repercussão dos princípios basilares do Estado moderno. Nesta fase revolucionária, o povo francês se constitui como sujeito do poder-constituente; faz-se, pois, ciente de sua capacidade política de atuar e se dá a si mesmo uma Constituição sob o pressuposto, expressamente afirmado, de sua unidade política e capacidade de obrar; constrói um Estado burguês de direito, no sentido de que a Constituição é limitadora e controladora do exercício do poder do Estado, dando, assim, ao Estado Francês um novo modelo de ser politicamente.



Portanto, é a partir da unidade política, da ampliação do mecanismo de participação na formação e exercício do poder, da organização do Estado conforme uma constituição, da afirmação dos direitos do homem, que o Estado moderno fica plenamente caracterizado. A sua projeção é que vai assumir variados modelos.

No estudo dos elementos constitutivos do Estado, mconsideraremos a classificação seguinte:

- 1 - elementos jurídicos-políticos: a-poder; b-soberania;
- 2 - elemento geográfico: o território;
- 3 - elemento humano; o povo

## 1. ELEMENTOS JURÍDICOS - POLÍTICOS

### a. O PODER:

O poder é um fenômeno natural, um dado vinculado à natureza humana. É objetivado nas relações do homem com a natureza do homem com os outros homens.

O poder é uma realidade ao mesmo tempo sociológica e jurídica. Sociologicamente, poder é a capacidade ou autoridade para coagir ou dominar os homens, levando-os à obediência, ou compelindo-os a atuarem de certa maneira. Sob o ponto de vista jurídico, o poder é a base de toda a organização política e, neste sentido, prende-se ao conceito de Estado - poder organizado para dirigir politicamente a Nação.

O filósofo JACQUES MARITAIN distingue poder de autoridade. Segundo Maritain, autoridade é o direito de comandar, de ser ouvido ou obedecido por outrem; poder é a força de que se dispõe e com o auxílio da qual se obriga a outrem a ouvir e a obedecer. Assim, no plano social, toda autoridade necessita completar-se com o poder, sem o que se tornaria vã e ineficaz, entre os homens. Por outro lado, todo poder que não seja expressão da autoridade é ilegítimo. O que importa, pois, inicialmente, é adquirir a autoridade, como suporte do poder.

Caberia, aqui indagar dos limites do poder político. Será, porventura, absoluto ou limitado? Neste caso, qual é o seu limite? O Estado ordena a vida social, ofertando os instrumentos necessários ao alcance do bem comum. Para cumprir tal função, é que o mesmo incorpora o poder político. Este não deixa de permanecer vinculado ao corpo político, pois é dele que o poder emana. Logo, apesar da concentração do poder no Estado, este não pode destiná-lo a não ser para cumprir a função de guardar o bem comum da sociedade. Assim, o poder do Estado não é ilimitado, nem absoluto, mas condicionado aos seus próprios fins.

É importante ressaltar a unidade do poder do Estado. Ninguém, nem mesmo o governante, tem o poder do Estado, mas, apenas, poder no Estado.

A unidade e a indivisibilidade operam no sentido de assegurar ao Estado um instrumento de ação, enquanto entidade promotora do bem comum. Significa isto que o Estado projeta-se na sociedade - por meio do desenvolvimento de funções essenciais, ou sejam, a legislativa, a executiva e a jurisdicional. Portanto, em outras palavras, o instrumento objetivo para o exercício destas funções é o poder institucionalizado. O poder manifesta-se, fundamentalmente, uno e indivisível, através destas três funções privativas, que podem aparecer estruturadas de maneira independente, parecendo existir uma contradição no princípio da unidade do poder do Estado. Entretanto, não há essa contradição, porque separação de funções não significa, em hipótese alguma, separação do poder. O que se dá é que o poder do Estado irradia-se nessas três funções privativas.

b. SOBERANIA:

O conceito de soberania é polêmico. Sua doutrina é característica dos Estados absolutistas surgidos nos séculos XVI e XVII, - tendo como origem um protesto contra as pretensões do Império e, igualmente, contra os objetivos políticos da Igreja Católica Romana. O mundo passou a ser considerado como dividido em Estados isolados independentes, sem lei, nem autoridades sobre eles. Foi - mesmo um protesto contra qualquer fidelidade a outra organização dentro do Estado.

O Estado moderno, no entanto, não enfrenta esta ordem de problemas que se desenrolou no passado, acerca do conceito de soberania. A realidade atual é diversa. A idéia da aproximação internacional dos Estados reclama maior grau de positividade do Direito Internacional.

Estando a soberania ligada à idéia de absoluto, de ilimitação, é certo que o termo não é adequado para expressar a nova realidade. Tendo em vista a multiplicação das intermediações interestatais, a soberania passou a integrar-se na sistemática do direito interno como sintoma da plena suficiência do Estado.

Esta plena suficiência indica que o Estado possui capacidade incontestável para realizar os seus fins independentemente de - qualquer vinculação a outro Estado.

A concepção política de soberania consiste na idéia conjunta de independência e de supremacia, abrangendo a faculdade de ordenar juridicamente, de maneira originária e exclusiva, o seu Direito. Mas o problema jurídico da soberania está em função do problema da personalidade jurídica do Estado. Soberania e personalidade jurídica do Estado são aspectos de uma só realidade, uma vez que a soberania resume-se no poder originário e exclusivo que tem o - Estado de declarar e assegurar com meios próprios a positividade de seu direito e de resolver, em última instância, sobre a positividade de todos os ordenamentos jurídicos internos.

Assim, a soberania só pode integrar e caracterizar o Estado moderno vinculada à noção do poder. Representa a supremacia do poder do Estado no âmbito privativo da competência deste.

## 2 - ELEMENTO GEOGRÁFICO: O TERRITÓRIO

O território é a base física do Estado, o componente material da sua estrutura. É a área geográfica habitada pela população e que se acha em relação permanente com esta.

O território é considerado, atualmente, como componente obrigatório à existência do Estado. Isto não acontecia entre os romanos, que não incluíam, necessariamente, o território na concepção do Estado. Já na Idade Média, a relação do Estado para com o território era de natureza civil, confundia-se com o domínio, a propriedade.

Modernamente, o conceito de território é o de domínio eminente, ou seja, o poder político que sobre o mesmo tem o Estado. O poder do Estado sobre o território é idêntico ao exercido sobre a população - é um poder jurisdicional.

O território fixa a jurisdição do Estado, os limites onde este pode estender a sua autoridade, sendo constituído, normalmente, pelo solo, subsolo, espaço aéreo que o recobre, ilhas, águas internas, mar territorial e plataforma continental.

Não se deve esquecer, também, a consideração do território do ponto de vista da realidade internacional. Nas circunstâncias atuais, o território é a base essencial para definir a relação dos múltiplos Estados que compõem a sociedade internacional, alicerçada no princípio da não-intervenção.

Não se pode, pois, fazer referência ao Estado sem a sua vinculação territorial. É válido assinalar que o território comporta, nesta perspectiva, duas funções: uma negativa, isto é, a exclusão da atividade de qualquer outro Estado; outra, positiva, que consiste em estabelecer o assento físico da população, e permitir ao Estado exercer as suas funções privativas e haurir os recursos naturais encontrados no território.

## 3 - ELEMENTO HUMANO: O POVO.

Trata-se de população, quando o elemento humano é considerado como dado quantitativo e demográfico, porém, fala-se em povo, quando aparece como conceito jurídico. Esta segunda forma de abordagem diz respeito à colocação política do problema, referindo-se, também, a uma visão sociológica. Enquanto visualizado no modo de sua participação e na instrumentalização desta, o povo é plenitude da natureza dos homens que o compõem. Na análise sociológica, a população pode ser considerada quer do ponto de vista estático, em sua composição, quer do ponto de vista

dinâmico, em sua expansão ou declínio e nas modificações de sua estrutura.

A população é o elemento humano do Estado. Constitui-se do conjunto de pessoas que compõem o Estado e sobre as quais este mantém a sua jurisdição e autoridade. Este conjunto forma, naturalmente, uma unidade cultural, uma coletividade, embora possa haver, em seu seio, pessoas de outras origens que estejam, eventualmente, sob o controle do Estado.

A população antecede ao Estado, como decorrência lógica do processo da formação deste, pois que a sua integração comum abre o ciclo dinâmico em que atua o Estado, dentro da sociedade. O povo, todavia, constitui a própria substância - a substância viva e livre - do corpo político.

Será, entretanto, o povo um dado da realidade? Ou não passará de um mito? Que é povo?

Jamais se tentou definir-lhe os componentes. Adota-se, a propósito, uma visão global, que faz abstração dos indivíduos, grupos sociais e classes, que devem compô-lo, para imaginar-se, com gratuidade, um ente destacado e unitário. Omite-se a sua composição, não se fala dos ingredientes que o sedimentariam. Não se sabe onde está o povo, ou onde se reúne, nem como se comunica internamente. Massa indiferenciada de indivíduos, que nunca se viram, jamais se entenderam. Mas seria um valor político, pois a ficção somente se criou para que algumas pessoas gozem do privilégio de falar em nome do povo, precisamente no plano político. Muitos se arrogam a prerrogativa sem qualquer título de representação. Outros, os eleitos, recebendo votos de uma pequena parcela de eleitorado, julgam-se representantes do povo, em geral, inclusive de quantos não lhe deram o voto ou, pertencendo a colégio diverso, nem mesmo poderiam sufragar-lhes os nomes. Não conhecem sequer as intenções inspiradoras de votos que, por serem secretos, não são fundamentais. A idéia de representação, assume assim, sentido inusitado, na verdade vazio e até impróprio.

Em um segundo passe de mágica, cuida-se de identificar o povo com a nação, o que logo comunicará àquele o conteúdo bem determinável desta última. A idéia de nação, como ente unitário carece de relevo político no plano internacional, isto é, no confronto com outras nações. No plano interno, pouco tem a dizer, o que facilita a escamoteação que a confunde com o povo. Surge, deste modo, o povo-nação, que leva a equiparar à vontade nacional a suposta vontade popular, ou a *volonté générale* dos franceses.

O povo, na expressão de BURDEAU, é apenas um símbolo, a serviço da mistificação, ou um símbolo mistificador, uma escroquerie.

Em uma palavra: é um mito.

Obviamente, o que é real é o indivíduo, atomizado e disperso, cada um em sua casa, em seu local de trabalho, em seu clube, na rua. Em suma, disperso e disponível. Milhões de indivíduos, desligados uns dos outros, tendo de comum o fato de pertencerem à espécie humana ou a uma certa nação. Não se ligam, para formar um ente unitário, à base da discussão e da decisão daquilo que a todos convenha, ou seja, do bem comum.

Entretanto, classicamente, tem-se conceituado povo não como indivíduo em constante interação recíproca, mas, apenas, significando uma multidão de pessoas humanas, pessoal e coletivamente dotadas de direitos e deveres, constituindo uma sociedade política, reunidas pela solidariedade, sob a proteção do Estado, que zela pela plena realização da natureza humana dos seus membros.

## II - GÊNESE E EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Neste ítem, serão abordados, sucintamente, as diferentes fases e os respectivos fatores que contribuíram para a formação e desenvolvimento do Estado Brasileiro.

### 1. ANTECEDENTES DO ESTADO BRASILEIRO

O primeiro elemento de diferenciação do organismo político administrativo, no Brasil Colônia, é a dispersão dos nódulos de povoamento, a enormidade das distâncias que os separa e os perde na vastidão imensa da terra. Aí invés de ter partido de um centro único, a colonização partiu de vários centros, bem distantes uns dos outros, tendo cada qual a sua evolução autônoma e própria. O problema da organização do governo da população, numa época em que os meios de inter-comunicação são os mais rudimentares, torna-se, assim, um problema político dos mais árduos e penosos. Daí a longa e secular oscilação em que, nos primeiros séculos, vivem os brasileiros, no que se refere à conveniência de um governo único ou de um governo duplo para a nova colônia.

O sistema unitário vai desde Tomé de Souza até Mem de Sá. Rompido esta modalidade de governo, adota-se o sistema duplo, que passa a reger a nova colônia durante, apenas, cinco anos. Retomada a antiga unidade, passa esta a ser abandonada pelo sistema de divisão, que perdura quatro anos. De 1612 em diante os dois governos se fundem novamente até a chegada do primeiro vice-rei.

Podemos dizer que os princípios que presidem à gênese e à evolução das instituições políticas do período colonial, o que domina a mente dos estadistas peninsulares, a quem cabe a incumbência de criar os aparelhos do governo da colônia, é o espírito de transigência com os fatores de dispersão e diferenciação, sociais ou naturais, sob cuja poderosa influência se modela a sociedade -

colonial. O que se sente é que os velhos princípios políticos europeus são totalmente desprezados pelos estadistas coloniais e que, com elementos completamente novos, que eles formulam e resolvem o problema da nossa organização política e administrativa.

## 2. INDEPENDÊNCIA E REPÚBLICA

Proclamada a independência da colônia, o pensamento dos homens, a quem ia caber a incumbência de organizar o governo nacional, volta-se para a necessidade de manter a unidade política do país, que toma o primeiro lugar no plano das suas cogitações construtoras. - Não tinham os mesmos, diante de si, uma vasta colônia a explorar, mas uma pátria a organizar, uma nação a construir, um povo a governar e dirigir.

Socialmente, o povo é um conjunto ainda incoerente de núcleos humanos, distribuídos pela orla de um litoral vastíssimo e pelos campos e sertões do interior, sem apresentar uma estratificação social própria dos países evoluídos. Politicamente, é um amontoado de quase vinte capitâneas dispersas, com muitas delas guardando uma tradição secular de autonomia e independência.

Um novo fator, porém, surge nesse período, como modificador da estrutura política. É a repercussão nas Américas das novas teorias políticas, que agitam e renovam, desde os seus fundamentos, o mundo político: o Liberalismo, o Parlamentarismo, o Constitucionalismo, o Federalismo, a Democracia, a República.

O problema da unidade nacional impoe-se como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das novas instituições. O sentimento de uma pátria única não está ainda formado, pois as várias capitâneas que vão ser as futuras províncias, não se sentem membros de uma mesma família. Entre as mesmas é completa a insolidariedade. Foi FEIJÓ o grande organizador da unidade nacional.

Os estadistas do Império se utilizam do imenso prestígio do monarca para executarem, com perfeita segurança, o plano de unificação e legislação do país. Criando o Poder Moderador, enfeixado na pessoa real, os estadistas do antigo regime arman o soberano de faculdades excepcionais. Como Poder Moderador, ele age sobre o Poder Legislativo, atua sobre o Judiciário, influi o mesmo sobre o Executivo pelo direito de escolher livremente os seus ministros de estado e livremente demiti-los. Influi sobre a autonomia das províncias e, como chefe do Poder Executivo, que o exerce por meio dos seus ministros, dirige, por sua vez, todo o mecanismo administrativo do país. O Senado e Conselho de Estado dão à uma força incomparável, que realça e exalta a que deriva, naturalmente, da magestade imperial.

Os partidos políticos, que se agitam durante o longo período imperial, discriminam-se em torno do Poder Moderador e das suas atribuições.

Todo o sistema político, nesse tempo, tem como centro de gravi-

dade o prestígio da magestade imperial.

Extinto o prestígio do monarca e, pois, eliminada a peça vital do sistema, a federação impõe-se como meio único de impedir a secessão do país.

Com a república federativa, o poder central, até então todo poderoso no regime imperial, vê cerceada a sua onipotência, porém, não sucumbe. O princípio dominante do regime coloca em posição subalterna o poder central diante dos poderes estaduais: - tudo o que a Constituição não confere ou implicitamente à União, ou não nega aos Estados, presume-se ter sido deferido a estes.

Os construtores do novo regime dão aos Estados plena liberdade para se organizarem, com a restrição apenas de respeitarem "os princípios constitucionais da União".

Assim, cada Estado tem a sua própria Constituição, o seu Poder Executivo, o seu Poder Legislativo, o seu Poder Judiciário, - uma estrutura administrativa inteiramente sua. Só não tem um Código Civil e um Código Penal seus.

O poder central apenas intervém na vida dos Estados para assegurar a execução de leis e sentenças federais, para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro, ou, então, para manter a forma republicana federativa.

Enfraquecido pela federação, o poder central não tem outro - caminho a seguir, para recobrar o seu antigo prestígio, senão o do desenvolvimento da circulação geral, ou, então, a fragmentação federativa do poder, como recurso único para manter a integridade do país. Realmente, o período republicano caracteriza-se pelo rápido desenvolvimento dos meios de comunicação material e espiritual.

Em suma, dentro dos moldes do liberalismo positivista, era a Constituição republicana de 1891 essencialmente política, sem se importar com a vida econômica e social do povo brasileiro. Grande fonte de inspiração dessa Carta Magna foi a Constituição norte-americana, donde se explica o sistema presidencialista até hoje imperante no Brasil. Sofreu apenas uma emenda, em 1926, destinada a fortalecer o Executivo.

A revolução de 1930 veio modificar substancialmente o panorama político brasileiro. O Governo provisório de Getúlio Vargas - parecia querer perpetuar um regime personalista e arbitrário. Entretanto, a Revolução constitucionalista, instaurada em São Paulo em 1932, embora derrotada, conseguiu, em certo sentido, as suas finalidades. Foram convocadas as eleições para uma Assembléia Constituinte e a 16 de julho de 1934 foi promulgada nova Carta Magna, contendo 187 artigos.

Essa Constituição inspirou-se, como a de 1891, num modelo estrangeiro. Desta feita, na República Alemã de Weimar.

Os movimentos sociais começavam a repercutir em nossa vida pública, aparecendo novos títulos na Constituição, como "Da Ordem Econômica e social", "Da Família, da Educação e da Cultura", da "Segurança Nacional", "Dos Funcionários Públicos". Foram criadas a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho, surgindo a reformulação do Poder Legislativo. O Senado passava a simples colaborador no trabalho da Câmara dos Deputados. Esta passou a ter uma composição mista: 200 deputados de representação popular e 50 de representação classista. Entretanto, esta última transformou-se num instrumento para colocar, na Câmara, delegados do Ministério do Trabalho e não dos trabalhadores.

A Constituição de 1934 teve curta duração, pois em 10 de novembro de 1937, em plena campanha eleitoral, Getúlio Vargas, então Chefe do Governo, deu um golpe de Estado, promulgando uma nova Carta Magna. Esta lhe assegurava a permanência no poder por tempo ilimitado.

A Constituição de 1937, resultante da implantação do chamado "Estado Novo", seguia a corrente autoritária que parecia predominar na Europa, nessa época. Nunca chegou a vigorar, porque uma série de disposições transitórias e de leis constitucionais surgiram, tirando-lhe toda a força.

Não chegou a se realizar o plebiscito, que estava previsto, para a sua aprovação. As eleições jamais foram efetuadas e o Parlamento não chegou a se constituir.

A Constituição de 1937 teve a sua vigência, puramente teórica até 1945.

Com a deposição do Presidente Getúlio Vargas, surgiu a necessidade de ser reorganizada a vida democrática brasileira.

Assim, a Lei Constitucional n.12, do Governo Linhares, concedeu poderes constituintes ao Parlamento que seria eleito em 2 de dezembro de 1945. Em 18 de setembro de 1946, surgiu uma nova Carta Magna. Houve a criação do Tribunal Federal de Recursos, do Conselho da Economia Nacional e a integração da Justiça do Trabalho dentro do Poder Judiciário. Surgiu o reconhecimento do direito de greve e a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. Todavia, esta última disposição nunca chegou a ser regulamentada.

Em 2 de novembro de 1961, a emenda constitucional n.4 instituiu, entre nós, o parlamentarismo. Foi uma solução para por fim à crise surgida com a renúncia do Presidente Jânio Quadros. Em 21 de janeiro de 1963, a emenda n.6 extinguiu com o regime parlamentar.

A seguir, surgiu a Revolução de 31 de março de 1964. Desde o Ato Institucional n.2, de 27 de outubro de 1965, até a entrada em



vigor da Constituição de 1965, o Brasil viveu num regime de exceção, em cuja vigência foram promulgados outros dois Atos Institucionais, trinta e seis Complementares e seis emendas constitucionais.

O Ato Institucional n.4 estabeleceu o processo para a aprovação de uma nova Constituição, que representasse os princípios do Governo Revolucionário. Para isto, o Congresso Nacional foi convocado em Sessão extraordinária.

Em 15 de março de 1967, a nova Carta Magna brasileira entrou em vigor, com a posse do novo Presidente. Entretanto, não chegou a ter dois anos de vida pacífica. Desde 13 de dezembro de 1968, em que foi publicado o Ato Institucional n.5, até fins de outubro de 1969, recebeu a Constituição de 1967 o corretivo de 13 Atos Institucionais e 40 Complementares.

Aos 17 de outubro de 1969, os três Ministros militares, que exerciam o poder, no impedimento do Presidente Costa e Silva, promulgaram a Emenda Constitucional n.1, modificando profundamente a Constituição de 1967, a principiar pelo seu título "Constituição da República Federativa do Brasil".

Atualmente, encontra-se em vigor a Constituição de 1967, modificada pela Emenda Constitucional n.1, supra referida, devendo-se, também, levar em conta os Atos Institucionais números 5 e seguintes.

### III - UM MODELO POLÍTICO PARA O BRASIL

Cada povo, muito embora operando na linha comum a todo desenvolvimento econômico-social, próprio da era tecnológica, não pode deixar de obedecer àquilo que substancialmente lhe é peculiar, não só em virtude de suas condições objetivas, de ordem mesológica e social, mas também em função de suas contingências históricas.

Essa é uma verdade palpável, sobretudo nas Nações subdesenvolvidas, onde a luta contra as barreiras impeditivas do progresso impõe sacrifícios que, em outras áreas culturais, seriam certamente insustentáveis. Não me refiro, todavia, à aceitação de formas opressivas de governo, como se não houvesse outra alternativa senão a da liberdade na pobreza ou o bem-estar sem liberdade.

Fazendo-se um cotejo com o que se passa no mundo, o modelo político que se pretende aventar para o Brasil, neste trabalho, só pode se situar na esfera da Democracia social, do Estado de Direito, em suma, entendido como Estado da Justiça Social, com todas as implicações de modernização dos quadros legislativos, partidários e administrativos requeridos pela era da ciência e da tecnologia.

É esse o imenso desafio com que se defronta a nossa classe dirigente, e não apenas a nossa classe política, pois vivemos num mundo marcado cada vez mais pela pluralidade dos focos de poder, numa verdadeira "poliarquia", com múltiplos centros de força, científicos, políticos, econômicos, religiosos, artísticos etc., sem cujo atendi-

mento a imagem da Nação resultaria deformada.

Nesse mundo plural situa-se um País como o nosso, plural no âmago de sua consistência, tais e tão divergentes são as áreas - de nossa cultura, abrindo-se num leque estonteante que vai desde a utilização de primitivos utensílios indígenas às mais sofisticadas expressões da arte e da literatura.

Após estas considerações preliminares, passemos, agora, a apontar os pontos básicos do modelo político preconizado.

### 1. DIVERSIFICAÇÃO DO COLÉGIO ELEITORAL

Até 1930, os colégios eleitorais, relativos às causas parlamentares, constituíam-se por distritos. O sistema foi considerado inconveniente, por vários motivos, dentre os quais destacava-se o fortalecimento das chefias locais, gerando o fenômeno sociológico do coronelismo, que, virtualmente, eliminava as possibilidades das minorias e não favorecia a participação na vida pública dos valores formados nas capitais, fora dos distritos.

De 1934 a 1946 e até agora, experimentou-se o princípio da - proporcionalidade. O colégio eleitoral, fundado no sufrágio universal, não se alterou, salvo quanto às eleições indiretas do - Presidente da República e, no próximo pleito, também dos Governadores dos Estados.

Certamente, mais da metade do eleitorado não conta sequer - com o grau primário de instrução. Aprende apenas a desenhar o nome, para habilitar-se à inscrição eleitoral. Essa deficiência intelectual o marginaliza, pois não dispõe das condições para discernir e não possui informações sobre os candidatos. Demite-se da opção, para acolher passivamente as que realizam os cabos e - chefes eleitorais, seus tutores políticos. O que pesa nas eleições não é o voto individual, mas o apôio dos chefes locais. O - grosso do colégio eleitoral aliena o voto, não o pratica verdadeiramente.

Para formar-se uma boa classe política, dois caminhos podem ser seguidos:

- a. a seleção dos eleitores;
- b. a seleção dos candidatos.

No primeiro caso, o critério seletivo deve ser o do grau de instrução, que possibilitaria maior discernimento nas opções políticas e melhor conhecimento dos candidatos.

No plano municipal, poder-se-ia fazer maior concessão, não - só porque o resultado do pleito influiria nos destinos de uma área bem restrita, como porque, no Município, todos se conhecem.

Para as eleições estaduais e federais, com repercussões nos destinos do Estado e da própria Nação, subordinadas à menor aptidão dos iletrados, o voto deveria se restringir às pessoas mais

instruídas. O princípio seria o mesmo que recusa o voto aos anal<sup>ab</sup>fabetos.

O critério seletivo dos candidatos poderia ponderar, também, um mínimo de qualificação para as funções aspiradas. O problema aqui é mais delicado do que na diversificação dos colégios eleitorais.

## 2. PARTIDOS POLÍTICOS E RACIONALIDADE

O partido político, por imposição da lei, deveria converter-se em um instrumento de pedagogia e doutrinação, em contacto permanente com as bases, por via direta e pelo uso dos instrumentos de divulgação, principalmente a radiodifusão e a televisão. As chamadas Universidades do Ar estão aí, provando que há audiência para as idéias e para o esclarecimento.

Ao invés de reduzir-se o tempo da propaganda política, seria muito mais eficaz que a mesma se tornasse efetiva, desde que reunisse características que a tornassem ilustrativa e apta a formar uma saudável consciência cívica. Jamais deveria desenvolver-se à base de clichês ou slogans vazios.

Os partidos políticos, bem lançados e orientados, poderiam ser de opinião e de classe, pois também as classes precisam de instrumentos de ação, na direção de seus interesses específicos. O trabalho, por exemplo, tem reivindicações relevantes e justas a postular. Igualmente, a economia agrária necessita colocar em pauta os seus interesses específicos. Os partidos de opinião não se mostram sensíveis nem àquelas reivindicações nem a tais interesses.

O que importa, pois, é que a área política se deixe penetrar pela racionalidade, para que haja uma participação mais esclarecida no processo eleitoral e na vida pública. O coronelismo, o voto de cabresto e outras situações afins não conduzem a uma participação racional, senão passiva ou emocional.

## 3. INTEGRAÇÃO DE FUNÇÕES E BICAMERALISMO

Considerando-se que mais do que os Poderes, distinguem-se agora, as funções, pode-se imaginar um mecanismo de integração do Legislativo e do Executivo, que mais de perto interessam a um modelo político.

Essa integração vem-se realizando paulatinamente. A iniciativa das leis, a sanção, o veto e, sobretudo, o poder regulamentar, que outorga ao Executivo a prerrogativa de participar da elaboração legislativa ou de complementá-la, deram-lhe efetividade. Presentemente, a faculdade concedida ao Executivo de expedir decretos-leis ou leis delegadas mais ainda a acentua. A vista disto, o que se propõe é um aprimoramento do sistema.

Isto se alcançaria estabelecendo-se uma ligação entre o Executivo e o Legislativo, com a substituição de uma das duas casas do Congresso por uma Câmara de Desenvolvimento, que poderia ter composição eclética, desde que se respeitasse um mínimo de requisitos, - em correlação com a natureza das funções. Seria, assim, em certo - aspecto, semelhante ao Conselho de Estado, na França.

A sua missão principal seria orientar o processo do desenvolvimento econômico e social do País, ainda que submetesse à Câmara - dos Deputados, como organismo político, originado do voto, as suas grandes linhas. Organismos algo semelhantes já existiram entre nós mas como órgãos de simples assessoramento da Presidência da República, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Conselho Nacional de Economia etc. Todavia, o que se pretende - com o presente trabalho é a criação de uma nova casa do Congresso, ligada também ao Executivo e com atribuições legislativas na matéria de sua competência.

A Câmara dos Deputados conservaria o seu caráter de forum de - debates e legislaria sobre a matéria que não se relacionasse com o processo de desenvolvimento. A Câmara de Desenvolvimento iria substituir, com real proveito, as chamadas Comissões Técnicas existentes na Câmara dos Deputados, funcionando como um corpo de assessoramento, que preparasse esta para as decisões da era tecnológica. Até no Supremo Tribunal Federal já se admite o assessoramento aos Ministros.

A Câmara de Desenvolvimento poderia ser composta por técnicos indicados pelo Presidente da República, após consulta às entidades de classe, cujos nomes seriam levados à aprovação da Câmara dos Deputados, ou poderia ter composição eclética, sendo um terço indicado pelo Executivo, um terço indicado pela Câmara dos Deputados e - um terço de escolha das entidades de classe.

#### 4. MODERNIZAÇÃO DO EXECUTIVO

A constante intervenção do Estado na vida econômica e social do povo pressupõe um instrumental com que ainda não se equipou. Opera, na era intervencionista e dirigista, quase com os mecanismos do liberalismo econômico, que lhe prescrevia a posição de expectador. Não se aparelhou para a era tecnológica.

#### 5. MÍSTICA DO DESENVOLVIMENTO

O homem, pela sua própria natureza, tende a conceder alto - valor aos mitos. Assim, para o cultivo desse atributo que lhe é peculiar, poder-se-ia atrair a temática e o debate para o problema - do desenvolvimento econômico e social do País, procurando-se formar uma mística, inclusive porque nenhuma Nação vence as barreiras do atrazo senão através do penoso e difícil esforço interno, orien

tado em todos os sentidos.

Nesta mística do desenvolvimento estaria a matéria-prima mais significativa para as posições partidárias e para o esclarecimento da opinião pública.

#### 6. NACIONALISMO

Uma vez que não existe um Estado Mundial, velando igualmente pelas diversas regiões do mundo, cada Estado deve adotar uma posição nacionalista, pressionando na direção dos próprios interesses, pois não se pode esperar renúncias alheias em seu favor.

Ainda recentemente, por ocasião do campeonato mundial de futebol, viu-se como toda uma nação pode rapidamente unificar-se em torno de sua equipe e de sua bandeira, símbolo que, então, alcançou o máximo de sua força.

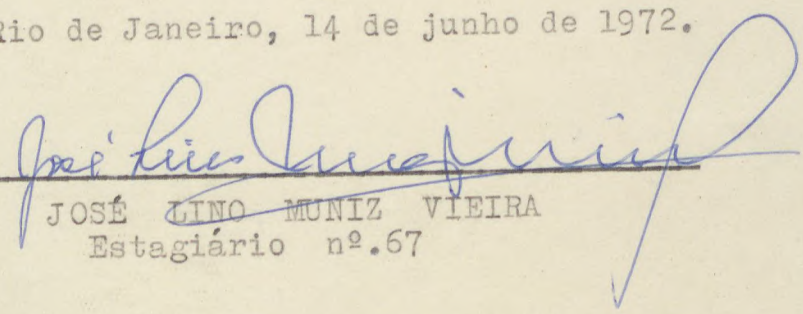
A força motivadora do nacionalismo, que vem sendo despertada e fortalecida por nosso governo atual, principalmente aplicada ao processo do desenvolvimento econômico e social poderia dar calor e vida ao esforço de formação de uma saudável consciência política no País.

#### 7. AUTONOMIA DOS ESTADOS

O regime federativo não é propício ao planejamento geral, - que sempre poderia afetar as prerrogativas autonômicas locais. O processo de desenvolvimento nacional não pode deixar que seja controlado por questões formais dessa natureza. A SUDENE, por exemplo, - revelou que uma política de desenvolvimento regional é muito mais agregadora do que os interesses internos de um determinado Estado. A discriminação de rendas não proporciona a estas condições de real independência.

A autonomia comporta graus. Nunca é absoluta. Assim, mesmo - mantendo-se os Estados relativamente autônomos, isto não impediria a redução de sua autonomia, pelo menos na medida em que conviesse à política nacional de desenvolvimento.

Rio de Janeiro, 14 de junho de 1972.

  
\_\_\_\_\_  
JOSÉ LINO MUNIZ VIEIRA  
Estagiário nº.67

## BIBLIOGRAFIA

- ARISTÓTELES - A Política, tradução de Nestor Silveira Chaves, São Paulo
- AZEVEDO, Fernando - A Cultura Brasileira, Edit.Universidade de Brasília, 4ª ed., 1966
- BURDEAU, Georges - Traité de Science politique, 7 volumes, 1949-57, Paris
- DUGUIT, Leon - Etudes de Droit Public, 1929, Paris
- GALACHE G. e ANDRÉ M. - Brasil Processo e Integração, Estudos de Problemas Brasileiros, Edit.Loyola, 1972, São Paulo
- MARITAIN, Jacques - El Hombre y el Estado, tradução de Manuel Guerra, 1952, Buenos Aires
- MENEZES, DJACIR - O Brasil no Pensamento Brasileiro, Depto de Imprensa Nacional, 2ª ed., 1972, Rio
- MOREIRA, J.Roberto - Educação e Desenvolvimento no Brasil, Centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, 1960, Rio
- OLIVEIRA VIANNA, F.J. - Evolução do Povo Brasileiro, Cia.Edit.Nacional, 1938, São Paulo
- SIMONSEN, M.Henrique - Brasil 2001, APEC Edit.S/A, 1969, Rio



