

# Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

(Prof. de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

E

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

(continuação)

## CAPÍTULO XIV — (Última parte)

*Quarto, Elaboração da Constituição* — Quando se convoca a convenção, os necessários elementos informativos são coligidos e sistematizados escolhendo-se um competente grupo de delegados cuja verdadeira tarefa ainda em comêço é preparar o anteprojeto de constituição. E' neste ponto que todos os órgãos do Estado, interessados na reforma, devem apresentar sugestões e idéias formuladas de maneira concreta e definida para serem apreciadas pelos convencionais. O tempo de expediente dos delegados é, necessariamente, limitado, os problemas que devem tratar são excessivamente complexos e os interesses por êles afetados exercem tôda a sorte de influência e pressão sôbre suas pessoas visando a alcançar certos fins. Por isso, a não ser que os indivíduos que visam ao melhoramento das condições do Estado no setor da educação, do bem estar-social e noutros apresentem, adiantadamente, as disposições que devem ser introduzidas na nova constituição e com o apoio da opinião dos interessados, grande número dos importantes objetivos, em cujo benefício deve ser adotada a nova constituição, são mal considerados ou até mesmo esquecidos. O que se faz necessário é não haver pressão enquanto a convenção está em funcionamento, mas, sim, uma simples apresentação das conclusões a que chegaram através de cuidadoso estudo e do trabalho persistente das pessoas ou grupos que estão vitalmente interessados no bem-estar geral do Estado.

*Quinto, Educação dos Eleitores* — Tôdas as fases acima apontadas são preliminares e, de fato, deve-se levar em conta o fato de que a prática usual entre os eleitores é a de rejeitar as constituições se não estiverem cuidadosamente preparados para recebê-las.

As constituições foram rejeitadas pelos eleitores em dois dos Estados em que os respectivos projetos foram com o maior cuidado elaborados e submetidos ao seu julgamento, (New York e Illinois). Em apenas alguns casos, nos últimos anos, foram aprovadas as constituições assim elaboradas e postas em votação. Entre estas, estão as de Nebraska, Massachusetts, Nova Hampshire, Ohio e Virginia. Nesses Estados as constituições não foram rejeitadas; mas a convenção apresentou ao eleitorado uma série de emendas que muda-

vam, fundamentalmente, suas feições. Em outro Estado, as questões mais controversas foram apresentadas ao público sob forma de emendas separadas. A não ser que se dispensem atenção, tempo e esforço conjugados à apresentação dos problemas de uma convenção ao eleitorado com a perfeita exposição da necessidade de reforma, é quase certa a rejeição do documento de autoria de uma convenção. O problema de assegurar a adoção de uma nova carta foi bem exposto por um observador do que ocorreu em Illinois:

*A tremenda maioria que é contrária a essa constituição demonstra uma coisa — que é impossível, num Estado como Illinois, conseguir-se a aprovação de uma nova carta pelo eleitorado, de uma só vez. Daí resulta a concentração de tôdas as pessoas que estão contra a constituição. Permite, além disso, a todo o oponente, a apresentação de um falso motivo para sua oposição, de modo que os interesses especiais podem disfarçar-se sob a capa de patriotismo ou de qualquer outra coisa. Nada é melhor para fazer de estranhos companheiros do que os pareceres sôbre uma constituição, num Estado populoso como Illinois.*

A convenção constituinte estêve reunida por quase três anos e assim forjou os necessários acôrdos. Mas o eleitorado alegremente rejeitou êsses acôrdos, esperando cada bando conseguir uma segunda oportunidade e uma maior vantagem. As questões mais irritantes devem ter sido expostas ao público a fim de dividir o eleitorado, mas os delegados acreditavam que êsse eleitorado engoliria algumas questões de mau sabor junto com o resto. (1)

## PRINCÍPIOS RECONHECIDOS EM RECENTES TRABALHOS DE ELABORAÇÃO DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

No processo de revisão constitucional que se desenvolve agora nos Estados, alguns princípios estão conquistando simpatia.

1. A constituição visa a fornecer a base da estrutura de govêrno, incorporando algumas disposições consideradas tão fundamentais que merecem realce e respeito especiais. No que fôr com-

(1) *Journal American Judicature*, Vol: VI, n.º 5.

patível com êsses principais propósitos, deve a constituição estadual ser sucinta e clara. Como a Constituição Federal, deve ela tratar, apenas, dos princípios gerais da organização do governo.

2. Uma constituição deve ser de tal modo preparada que possa sofrer as indispensáveis modificações para ajustar-se às condições e necessidades do momento. E' injusto obrigar as gerações futuras a aceitarem as opiniões de um grupo que de modo nenhum poderia prever as condições e contingências que poderão predominar mais tarde. O processo de emenda deve ser planejado de modo a impedir ação apressada mas deve ser também flexível bastante para permitir uma interferência direta do eleitorado quando sua vontade se manifesta clara e definidamente.

3. As emendas, quando envolvem importantes questões de governo como adoção de dispositivos que regulem a *iniciativa*, o *referendum* e a *revogação* — devem ser submetidas ao exame dos eleitores separadamente. A Constituição de 1912, de Ohio, sofreu muitas emendas separadas que foram submetidas ao povo uma de cada vez. Os eleitores deviam pronunciar-se, em especial, a respeito de cada uma delas. Cêrca de metade dessas propostas foi aceita e a outra rejeitada, o que significou verdadeira demonstração de inteligência política, mais desenvolvida aliás do que se supõe, geralmente, que o eleitorado possui. O fato de se ter verificado em Nebraska, Ohio, Massachusetts revisões completas das respectivas constituições por meio da apresentação aos eleitores dêsses Estados de emendas separadas e de serem rejeitados em New York e Illinois os projetos de reforma constitucional elaborados com incomum cuidado e consideração parece indicar que essa modalidade de emendas constitui medida mais prática de realizar mudanças amplas nas leis fundamentais dos Estados. Entre outros princípios agora considerados com o objetivo de introduzir modificações nas constituições estaduais contam-se os seguintes:

a) O número de autoridades eletivas deve ser reduzido e o sistema de voto por legenda deve ser adotado na elaboração das constituições estaduais. O voto simples simplificaria o pleito e possibilitaria a eleição, pelo povo, de homens públicos de qualidade superior a dos que são eleitos pelo atual sistema.

b) Deve ser conferida autonomia às municipalidades e condados para que as unidades locais possam, com as necessárias restrições, tratar de seus próprios negócios.

c) Devem ser postos em prática meios de manifestações da opinião popular como os da *iniciativa*, do *referendum* e da *revogação*. Demonstrou a experiência que êsses instrumentos não são tão radicais como se pensava quando foram adotados pela primeira vez, reconhecendo-se mesmo, mais tarde, que podem ser um meio hábil de tornar eficiente a opinião pública.

Tem-se observado, freqüentemente, que as constituições elaboradas depois da Guerra Civil não se limitaram a tratar de assuntos próprios da

lei fundamental. Elas tratam de muitas matérias que estão estritamente dentro do campo da legislação ordinária e que estão sempre na dependência das condições do momento. Uma constituição que procure dispor sôbre questões de lei ordinária cedo ficará, inevitavelmente, obsoleta.

Os constituintes dos séculos dezoito e dezanove deram muita importância aos dispositivos constitucionais que parecem estranhos aos homens de hoje. Pensava-se que os princípios fundamentais de governo eram relativamente simples e que, uma vez definidos, precisavam ser reduzidos à forma escrita, de caráter permanente. Governantes e governados não só seriam orientados pelos têrmos constitucionais assim estabelecidos como, também, seria vista como uma garantia de bom governo a simples enunciação das fórmulas e princípios essenciais de conduta política. O constitucionalismo consubstanciava-se na "confiança que os homens depositam no poder das palavras gravadas no pergaminho para manter um governo em ordem. A medida de vaziar a lei fundamental em linguagem escrita, subtraindo-a aos acasos e aos enganios, é uma importante invenção política. Apresenta-se com uma linguagem exata e firme como medida para a conduta oficial apesar do risco de impor-se normas gastas às atividades do momento". (2)

Certos fatos que, pelo menos parcialmente, não foram previstos, foram produto da confiança que se depositou nas leis básicas escritas. Elas contribuem no entanto para regular a conduta política, exigindo conformidade com os padrões e ideais de uma idade passada. Os princípios e regras mais importantes das constituições escritas foram formulados num período de economia agrícola e mercantilista. No que pesem as idéias políticas, quando a Idade Industrial impôs importantes modificações à estrutura do governo, impondo também o desenvolvimento de novas diretrizes a fim de ajustar a máquina política às condições econômicas radicalmente novas, passaram as leis básicas a se mostrar como obstáculos, como barreiras de difícil transposição. Não somente seria preciso convencer o povo da necessidade e conveniência da revisão e reorganização política; mas, em muitos casos, eram imperativas as emendas à constituição antes de se pôr em execução um programa desejável de governo. Como as emendas à constituição normalmente exigem maiorias consideráveis, sérios obstáculos foram levantados no caminho da necessária reconstrução política e econômica.

Muito embora a lentidão dos processos de renovação tenha impedido as regulamentações sociais e trabalhistas apressadas, dando tempo para que o sentimento público melhor se defina, por outro lado impôs limitações ao legislativo. Estas não contribuem, porém, para o desenvolvimento da iniciativa e do sentimento de responsabilidades do povo. Dificultaram, isto sim, para os legislado-

(2) "Constitutionalism" — *Encyclopedia of the Social Sciences* (Walton H. Hamilton) Vol. IV, pág. 255.

res, a preparação de planos que interessam o setor social e do trabalho. Impediram a experimentação, através da qual se realiza um progresso de fato e, acima de tudo, estreitaram os canais por cujo intermédio poderia o povo exercer um controle eficiente, no amplo setor dos negócios públicos. Nos esforços feitos com o objetivo de estabelecer, por meio das constituições escritas, um governo de leis e não de homens, os juizes foram elevados a uma posição até então considerada impraticável no ajustamento das relações políticas. Contrário às antecipações e a uma ficção que se tornou profundamente arraigada no pensamento político americano, disso resultou, principalmente, um governo de homens, porque aquêle que interpreta as leis exerce sobre elas o seu controle. Na interpretação das leis fundamentais nos Estados Unidos desempenham papéis importantes todos os elementos — sociais, econômicos, políticos e temperamentais — que atuam no processo de legislação e de administração. As linhas de autoridade e de controle são mais disfarçadas e as modalidades tradicionais de pensamento jurídico encorajaram a idéia de que o indivíduo pouco afeta àquele complexo que nós conhecemos como “decisão judicial”. Mas, semelhante idéia baseia-se, em alta dose, numa ficção que não é adequadamente apoiada por um cuidadoso estudo das decisões e sentenças. O significado das constituições depende, ultimamente, do seguinte: quem são os juizes, no seu papel de árbitros, e a quem, no futuro, será conferida autoridade judiciária?

A tendência mais significativa dos tempos modernos é a do caminho fácil pelo qual as constituições escritas podem ser ignoradas ou interpretadas com o objetivo de alcançar os desejados fins sociais. Em vista dos problemas e das circunstâncias imprevistas que devem ser tratadas e ajustadas aos termos da constituição escrita, que o “intérprete habilidoso saiba como pôr em linha os termos e o significado que vão em direções opostas”. (3) Os juizes têm, às vezes, uma espantosa facilidade para descobrir os sentidos “latentes e insuspeitos” da fórmula escrita.

A maneira por que as disposições detalhadas e bem redigidas foram introduzidas nas cartas constitucionais escritas e torcidas ou inteiramente ignoradas, por várias facções que governam o país, tem dado a muitos países latino-americanos notoriedade desfavorável. Outros países, considerando suas constituições mais ou menos sacrossantas, podem olhar com desprezo as infelizes e supostamente atrasadas comunidades cujas constituições não são seriamente levadas em conta pelos círculos políticos. As explicações comuns para este fato pareceram inadequadas quando, numa onda de entusiasmo, depois da primeira guerra mundial, os Estados procuraram, de uma maneira séria e sistemática, adotar constituições, caindo gradualmente embora sob o regime de ditaduras, com as respectivas cartas constitucionais postas de lado

ou quase inteiramente desrespeitadas. O declínio do constitucionalismo espalhou-se tão rapidamente pela Europa que levantou sérias questões a respeito da constância de alguns dos fenômenos que o acompanharam. Mesmo quando as ditaduras são temporárias — muito embora algumas delas pareçam ter uma incomum duração — o problema ainda é o seguinte: pode ou não ser novamente restaurado, nesses países que vivem sob o regime ditatorial, um genuíno constitucionalismo?

Muito embora as condições dos Estados Unidos sejam, em muitos poucos sentidos, semelhantes a dos países europeus, algumas notáveis tendências de recente legislação e da administração criaram problemas idênticos, relativos à constância de certos aspectos do constitucionalismo americano. O simples e fácil processo pelo qual uma ditadura virtual pode ser implantada em tempo de guerra, é objeto de freqüentes comentários. Nunca, porém, em tempo de paz, medidas econômicas e políticas de alto alcance foram adotadas pelos novos governos federal e estaduais, muitos dos quais contrariam as respectivas constituições de acordo, porém, com as interpretações das mais altas côrtes. O fato de serem tais interpretações consideradas úteis para enfrentar as condições extraordinárias de uma aterradora depressão econômica e de serem elas formuladas e utilizadas como medidas de emergência, criam elas problemas insolúveis quanto à respectiva posição na estrutura constitucional. Na ordem econômica e política do futuro, terão as constituições escritas um papel tão importante no plano da política nacional ou outras fórmulas ofuscarão os princípios e as fórmulas constitucionais?

#### BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

- DODD, WALTER F., — *Illinois Rejects New Constitution* — *American Political Science Review* (february, 1923) vol. XVII, pág. 70.
- *State Government* (D. Appleton — Century Company, Inc., 1928).
- *The Revision and Amendment of State Constitutions* (Johns Hopkins Press, 1910).
- DEALEY, ROGER SHERMAN — *Constitutional Conventions: Their Nature, Powers and Limitation* — (Little, Brown and Company, 1917).
- MATHEWS, JOHN M., — *American State Government* (D. Appleton — Century Company, Inc. 1928) edição revista.
- BATES, F. G. e FIELD, O. P. — *State Government* — (Harper & Brothers, 1928).
- KETTLEBOROUGH, CHARLES — *The State Constitutions and the Federal Constitution, etc.* — (B. F. Bower & Co., 1918).
- CRAWFORD, FINLA GOFF — *Readings in American Government* — (E. S. Crofts & Company, 1933) edição revista, cap. XVI.
- EVANS, L. B. — *The Constitutional Convention of Massachusetts, American Political Science Review* — (maio, 1921) Vol. XV, pág. 214.
- LOEB, ISIDOR — *The Missouri Constitutional Convention, American Political Science Review* — (fevereiro e maio de 1924) Vol. XVIII, págs. 18 e 329.