

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

Sentido e interpretação da Constituição de 1946

PEDRO CALMON

Professor Catedrático da Faculdade Nacional de Direito

CINCO Constituições regeram o Brasil, dos primórdios da liberdade nacional até hoje. A primeira, liberal e monárquica, de linguagem inspirada pela França e de vida parlamentar talhada ao figurino inglês, viveu de 1824 a 1889, larga e honrada vida. A segunda, republicana e liberal no seu claro corte americano, cobre o período de 1891 a 1930. A terceira, heterodoxa pelas influências do pós-guerra de 1918, algo européia, e ainda presa a várias superstições dos regimes estabelecidos em 1919, pouco durou, de 1934 a 37. A sua social-democracia refletiu-se em vários aspectos da quarta Constituição, esta a Carta outorgada de 1937, cuja característica entretanto foi a supremacia do Executivo, ou o governo autoritário, realmente ditatorial pela omissão do Legislativo, deixado de lado, entre o golpe de Estado de 10 de novembro e a convocação da Constituinte em 1945. Quinta Constituição vigora no país, e promete muitos benefícios à Pátria, desde 18 de setembro de 1946.

A comparação feita entre elas instrui-nos sobre a evolução ideológica da política, fácil de apurar no cotêjo dos textos, que, em última análise, correspondem fielmente — portanto sem originalidade — às épocas econômicas em que brotaram. Partiu-se, como não podia deixar de ser, da estruturação dogmático-liberal do Estado nas suas clássicas roupagens de monarquia representativa, para a revisão das relações entre o centro e as províncias (no Ato Adicional de 1834), e a federação republicana de 15 de novembro de 1889. A transição, do Império para a República desajustou-se da transposição, do tipo demo-feudal do Estado para o seu tipo demo-social, que costumamos chamar simplesmente de democrático ou popular, porque precedeu à queda do trono a marcha dessa democratização inevitável. O Império — à sementeira do que sucede na Inglaterra conciliava-se

com o progresso da sociedade e nunca teve no Brasil o caráter especificamente aristocrático, que contrariasse a natureza americana desse desenvolvimento.

O último obstáculo à integração do povo no Estado era o instituto do cativo na sua acepção de irremediável desigualdade humana, no seu traço moral, ou antes, imoral, de aviltamento do trabalho mecânico, na sua função dissolvente e deseducadora da sociedade civil. A Constituição de 1891 achou resolvidos os principais problemas da civilização brasileira, a que deu a plasticidade do regime federativo, atribuindo aos Estados uma grossa porção de responsabilidade, em alívio, ou auxílio, às insuficiências financeiras do governo central. Não se julgava então conveniente, nem havia a necessidade de armar esse debilitado governo dos meios constitucionais adequados a uma intervenção sistemática na ordem econômica. As reivindicações de cunho socialista, insistente a esse tempo na Europa e já presentes à vida política da América do Norte, eram no Brasil idéias desconexas, individuais ou proféticas: esperavam, para tomar corpo e forma, pela indústria, que criaria o proletariado; esperavam pelo futuro. A guerra de 1914 encontrou-nos praticamente despercebidos para as questões sociais — como as encaravam as correntes filosóficas definidas nos grandes centros da economia mundial; — e, ao encerrar-se em 1918 o ciclo da nossa co-beligerância, tínhamos de dizer alguma coisa nesse capítulo novo da política legislativa. Estampou-se a novidade na reforma constitucional de 1926, reduzida ao mínimo pelo cuidado de alterar o mais superficialmente possível a Carta da República. A permissão então dada ao governo federal de entrar no mercado, para corrigir as crises eventuais, envolvida intuitivamente a autorização, que se lhe cometia, de regularizar os desníveis, remediar as anormalidades, atender

às emergências da vida econômica, indissolúvelmente ligada às condições do trabalho, à sua disciplina, à sua eficiência, à sua paz. Tudo, porém, era doutrina, e no terreno teórico permaneceu, até a convulsão política de 1930, em cujo tumulto desapareceu a "Primeira República".

A Constituição de 1934 erigiu-se desembaraçadamente em diploma social-democrático de estilo néo-germânico quanto à ordem econômica" ou às relações entre o Estado, o capital e a mão de obra. A de 1937 nutriu-se da mesma seiva trabalhista que estava na essência de sua política, sujeitando-a entretanto a uma prefiguração de corporativismo a que dificilmente se adaptaria. O constituinte de 1946 não retrocedeu. Nem lhe seria lícito fazê-lo. Influenciaram-no três conceitos paralelos de democracia: o conceito cristão ou conciliatório, o conceito revolucionário ou dialético e o conceito especulativo ou oportunista, produto habitual das transações que deduzem, nas assembléias sem vivas convicções doutrinárias, a média do bom senso ou a linha de compromisso. A êste propósito podemos classificar de intermediária, de avançada porém prudente, de otimista — no sentido de apaziguadora, embora a alguns aspectos contraditória — a Constituição festivamente promulgada a 18 de setembro.

Os pensamentos superiores que nela se projetaram são altos pensamentos democráticos — na definição enfática das liberdades públicas; são insistentes pensamentos federalistas — no resguardo dos privilégios estaduais; são desconfiados pensamentos liberais — nas garantias asseguradas ao legislativo contra a natural preeminência do executivo; são pensamentos socialistas francamente expostos ao lado dos princípios imutáveis da família anti-divorcista, da educação defendida, do amparo ao fôro íntimo, da tolerância religiosa, dos dogmas que fixam os "imortais direitos" da pessoa humana. Se é discutível a viabilidade desse acôrdo, entre as tendências que se agridem na área teórica da política moderna, a atual Constituição lhe servirá de contra-prova: a sua sorte é por conseguinte a do próprio conflito ideológico cuja pacificação queremos pela justiça social, pelo direito público, pela democracia prática, pela realização do Estado juridicamente saudável, pela cultura e pela lei.

Bastaria, para o arrazoado, o comentário ao art. 141, § 16.

Aí se problama:

"E" garantido o direito de propriedade, exce-tuado o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro".

Garante-se, pois, o direito de propriedade, em tôda a sua extensão, com a ressalva — contrária ao arbítrio da autoridade — de que a expropriação será paga em moeda corrente, não em títulos da dívida pública, em papéis de crédito, em troca de utilidades ou valores, ou por outros meios liberatórios que não o dinheiro de contado.

Mas se proibe tácitamente não só o abuso como o desuso da propriedade, com a nova instituição da "desapropriação por interesse social", que, parecendo, à primeira vista, uma forma acessória das desapropriações de necessidade pública, é em verdade o potencial de tôdas as interferências do Estado naquela raia privativa do domínio particular em função da ordem geral. Entende-se por desapropriação de interesse social a que é promovida para atender ao melhor uso da propriedade, ao seu rendimento em consonância com aquêle interesse, à sua devida estimativa, em articulação com êle, ao bem comum que não pode ficar na dependência do egoísmo, que o despreza, ou da estupidez, que o contraria. E' o caso da fábrica imobilizada ou desservida; é o caso do latifúndio inculto ou resguardado; é o caso da vasta área apartada da utilização popular nas zonas super-habitadas, pela ganância do dono que a valoriza; é o caso das fontes de riqueza excluídas do mecanismo econômico pelos cálculos individualistas do proprietário; é o caso de todo imóvel, benfeitoria, instalação ou negócio, que, interessando ao trabalho, esteja amesquinhado pelo exclusivismo da propriedade, ou mereça do Estado uma especial atenção.

A desapropriação, nesta hipótese, significa a incorporação para a distribuição, que se pressupõe equânime, e então melhor se denominará, de justiça distributiva do Estado — tendo por escôpo o interesse social, assim no seu primado sôbre a esfera individualista da ação econômica.

Êste detalhe da dogmática constitucional é uma consulta ao coração do seu sistema.