

Atos institucionais, normalização constitucional e corrosão da institucionalidade democrática

06/03/2022 José Eduardo Faria

por José Eduardo Faria

..

As reiteradas críticas a ministros do TSE e do STF feitas por generais do entorno do presidente da República podem ser rasteiras e sem base jurídica, mas não são originais. Na história republicana do país, afrontas das corporações militares às instituições de direito são antigas.

No final do século 19, por exemplo, o segundo presidente do período republicano, Floriano Peixoto, um autocrata que protagonizou episódios de desrespeito às leis, jamais respeitou o Judiciário como poder independente. Em 1894, após o Senado ter recusado cinco indicações por ele feitas para o STF e ameaçado conceder um habeas corpus a deputados que o criticavam por tentar decretar estado de sítio sem autorização do Legislativo, Floriano foi claro. “Se os juízes do STF concederem o habeas corpus aos políticos, não sei quem amanhã lhes dará o habeas corpus de que necessitarão” — afirmou.

..

Recentes

Atos institucionais, normalização constitucional e corrosão da institucionalidade democrática

O caso Putin: esquerdas e direitas frente ao Fim da História

“Finge tão completamente...”

Machado de Assis, tradutor de teatro

Natureza e Cultura, ou Dao e Qi

Samson Raphaelson: o nome por baixo do título

Assunto

Select Category

Arquivo

Select Month

Assine o podcast

Google Podcasts

Android

by Email

RSS



Retrato de Marechal Floriano Peixoto por Oscar Pereira da Silva

Na segunda metade do século 20, a ditadura militar não ficou na ameaça. Em 1964, ela baixou o Ato Institucional nº 1, com base no qual se auto conferia poderes para suspender as garantias de estabilidade e inamovibilidade da burocracia civil — inclusive da magistratura. Em 1965, editou o AI-2 para, entre outros propósitos, aumentar de 11 para 16 o número de ministros do STF. O objetivo era diluir a maioria independente da corte que, em seus julgamentos, não se curvava aos coturnos e fardas, preservando as garantias fundamentais estabelecidas pela Constituição de 1946. E, em 1968, os militares recorreram a mais uma medida de força, desta vez por meio do AI-5, para, também entre outros objetivos, aposentar compulsoriamente três ministros que seriam hostis aos “objetivos revolucionários” das Forças Armadas.

Os três atos se complementam e foram inspirados nas posições de doutrinárias de Carl Schmitt (1888-1985), o constitucionalista alemão que atuou como um dos ideólogos do nazismo. Ele acusava a Carta democrática e liberal de Weimar de ter criado um Estado fraco. Afirmava que o estado de exceção deveria ser o verdadeiro *status* do Estado alemão. E dizia que a Alemanha hitlerista precisava reafirmar sua unidade apontando inimigos — tese que convertia a política não num confronto entre adversários, mas numa guerra entre amigos e inimigos — e estes têm de ser eliminados, para que não eliminem os primeiros. Com base nessa inspiração *schmittiana*, o AI-2 manteve a Constituição de 1946, mas conferiu poderes excepcionais ao presidente da República para enfrentar crises políticas. Já o AI-5 não lhe impôs qualquer limitação. Em termos práticos, revogou a ordem constitucional — que fora reformada em 1967 — sob a justificativa de



Diante do Fim da História, extrema-direita e uma certa esquerda unem-se na condição de apologistas de (sintomáticas) democraturas fascizantes como a de Putin. Por Rodrigo de Lemos. estadodaarte.estadao.com.br/fim-historia-p...

O caso Putin: esquerdas e direitas fr...
Diante do Fim da História, extrema-dir...
estadodaarte.estadao.com.br

Mar 5, 2022



No centro do filme, um livro, e o encontro entre o seu autor e uma leitora. Por Lucas Petry Bender, um ensaio sobre Roda do Destino, de R. Hamaguchi. estadodaarte.estadao.com.br/roda-a-destino-h...

“Finge tão completamente...” - Esta...
No centro do filme, um livro, e o encont...
estadodaarte.estadao.com.br

Mar 4, 2022



Embed

View on Twitter

Três foram os denominadores comuns desses atos. Em primeiro lugar, o objetivo das Forças Armadas, que até a década de 1950 enfatizava a defesa do país contra o inimigo externo, passou a se fundamentar na doutrina da segurança nacional, que privilegia a segurança interna. Em segundo lugar, os militares assumiram um nacionalismo desenvolvimentista autoritário a partir da década de 1960, deixando de lado a ideia de Estado de Direito, tão valorizada após o combate contra o nazifascismo da segunda guerra. E, em terceiro lugar, com o advento da ditadura, a Carta de 1946 e textos legais da ditadura nela baseados passaram a ser criticados sob o argumento de permitiam “distintos setores políticos e culturais” usar as garantias por eles previstas para “combater e destruir a Revolução vitoriosa” num período em que a política econômica adotada gerava no curto prazo enorme impopularidade para o governo, sem nenhuma garantia de que elas tivessem sucesso no longo prazo.

Para os generais da época, a Carta de 1946, mesmo que revista em 1967, também não propiciava a “normalidade constitucional” de que o regime militar precisava para assegurar “a defesa da Nação, o desenvolvimento e o bem estar de seu povo”. Esses generais imaginavam que, ao desprezar a ordem constitucional por eles reformada, romperiam quatro problemas que, desde 1964, vinham criando dificuldades para a “Revolução”: o inter cruzamento entre o ciclo econômico e os ciclos eleitorais; o poder de mobilização irrestrita da oposição, as pressões de grupos corporativos e a competição intra-burocrática na administração pública. Dois anos antes da edição do AI-5, ao analisar o AI-1 baixado em 1966 e ao discutir a ideia de “normalidade constitucional” implícita na Carta de 1946, um jurista alinhado ao novo regime, Miguel Reale (1910-2006), explicitou esses problemas:

“O conceito de ‘normalidade constitucional’ não pode ser configurado in abstracto, como se a Constituição de 1946 correspondesse a um arquétipo jurídico ideal, só por ter sido promulgada por uma Assembleia Constituinte. A ‘normalidade constitucional’ deve, ao contrário, ser entendida como a organização jurídica do Estado correspondente às exigências atuais da sociedade brasileira, desde o momento em que o surto do fenômeno revolucionário, como fato histórico inamovível, vale como negação da ordem jurídica anterior, que não pode deixar de ser havida como superada [...]. O desenrolar dos acontecimentos veio comprovar que os planos abstratos de uma tranquila readmissão das regras do jogo político de tipo clássico-liberal se esbarrava com dificuldades intransponíveis, por servirem elas de instrumento nas mãos dos adversários no novo sistema, ainda que em gestação, tirando eles partido das medidas impopulares que, na outra vertente da revolução (na ordem econômico-financeira) mister havia sido empreender com rígida determinação, exatamente para arrancar o país da bancarrota [...]. O delicado problema que se põe resume-se em saber como se deverá atingir a ‘normalidade constitucional’ na concretude das circunstâncias presentes com largueza de compreensão quanto às expectativas do futuro da Nação”.[1]

Todavia, a “concretude das circunstâncias” históricas não propiciou a “normalidade constitucional” desejada. A ditadura jamais a atingiu e os resultados foram trágicos. No campo da economia, o fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o mais ambicioso do regime militar, provocou inflação crescente, alto endividamento externo e a proliferação da pobreza absoluta na periferia das regiões metropolitanas do país. No campo da política e do direito, a ditadura provocou uma crise de representatividade orgânica do sistema partidário e um cipoal legislativo incoerente até hoje não totalmente desfeito, causando insegurança jurídica. E o agravamento das desigualdades regionais e sociais resultou numa sociedade sem uma matriz cultural em que ela se possa reconhecer.

Quase quatro décadas após o fim da ditadura, parte desse cenário sombrio ressurgiu com o governo eleito em 2018. Presidido por um ignaro capitão reformado cercado por generais ainda mais despreparados do que os da época dos atos institucionais, esse governo é uma versão ainda mais caricata do que os do regime militar. Nestes três anos, promoveu um esvaziamento jurídico-político das instituições. Trouxe as Forças Armadas de volta para o centro do poder, indicando seus membros para 6 mil cargos destinados a servidores civis. E aumentou

Brasília, em agosto de 2021, e na tentativa de fazer das comemorações de 7 de setembro um passo para um golpe de Estado. Nessa ocasião, se por um lado as forças sociais organizadas mostraram-se fortes para impedir o retorno do autoritarismo militar, por outro parecem fracas para afastar de uma vez por todas os riscos de regressões institucionais.

No limite, o risco é que estejamos testemunhando um novo embate — já visto nos tempos de Floriano Peixoto e da ditadura de 64 — entre os valores da política, o *ethos* da burocracia judicial e as ambições das corporações militares, dentre as quais se destaca a obsessão por controlar a máquina governamental. Ao analisar essa obsessão, para identificar o que estaria por trás dos objetivos dos Atos 1,2 e 5, Oliveiros Ferreira (1929-2017), professor da USP, escreveu um primoroso artigo em 1977.[2] Partindo da premissa de que o controle de recursos escassos é a primeira fonte do poder, ele lembrou as pressões das Forças Armadas nos tempos do Estado Novo e nos períodos subsequentes, em que pleitearam o exercício do poder real, por meio do acesso a conselhos ministeriais e a cargos executivos da alta administração pública, especialmente na época do Plano de Metas de JK. Com isso, deixaram claro que não aceitavam atuar como mero instrumento dos grupos de luta na sociedade civil e na vida partidária e que almejaram formular e implementar um projeto de Nação.

Na política democrática, prevalecem o espaço público da palavra e da ação, o diálogo, a competição pelo poder, a negociação, o balanceamento entre princípios opostos e a disposição ao compromisso. No Judiciário, sua autoridade depende da capacidade dos juízes de preservar a isenção, resistir a pressões, não fazer concessões, avaliar as consequências de suas decisões e agir com base na Constituição e em defesa dela. Já nas corporações militares ocorre o oposto. Como são uma organização verticalizada baseada nos princípios da disciplina, da hierarquia e da obediência, nelas prevalecem a ordem vinda de cima e o monólogo. É por isso que os militares sempre tiveram dificuldade de aprender que, quando ingressam na política com a pretensão de arbitrá-la, as lutas ideológicas se transpõem para os quartéis, comprometendo a disciplina.

“O burocrata civil pode pautar sua conduta funcional também pelo princípio do chefe”. Mas, “na defesa de seus interesses e dos setores da sociedade a que serve ele pode se “valer do direito para defende posições diferentes das do chefe, colocando-o diante da alternativa de ser responsabilizado por decisão contrária às normas legais vigentes, se as contrariar, ou impor seu parecer com argumentos jurídicos mais fundados do que os do subordinado que o desafia. O militar, não. Sujeito, embora, às normas gerais do direito positivo, ele se escuda na autoridade do superior e não da norma jurídica para afastar de si qualquer responsabilidade por decisões; mais importante é, para ele, a obediência aos regulamentos disciplinares e aos planos operacionais de operação e gestão, do que o estrito respeito às normas do direito, as quais não contemplam sua ação enquanto membro de uma organização. Os princípios norteadores dessa ação, por outro lado, não são estabelecidos pelo parecer jurídico, mas por exames de situações” — afirmava Oliveiros.

Com base nessa distinção, ele apontou um dado importante nem sempre lembrado. Entre os textos legais que estabelecem as bases normativas para o funcionamento da democracia, dentro das quais os Poderes, os órgãos e os agentes políticos podem agir, em nenhum se encontra uma definição da burocracia civil, definindo-a como um corpo diferenciado da Nação ou do Estado. Já nos textos legais sobre as corporações militares quase sempre há referência ao fato de terem missão constitucional específica e de serem diferentes dos demais servidores públicos. Além disso, a burocracia militar busca, estatutariamente, desenvolver “camaradagem” em “círculos hierárquicos” definidos como “âmbito de convivência entre militares da mesma categoria”, enquanto a burocracia civil — profissionalizada e meritocrática — trata seus servidores com base no princípio da impessoalidade. Por fim, na democracia, os governos ouvem e respondem ante ao Poder Legislativo e respeitam e acatam decisões do Poder Judiciário.

Já no autoritarismo militar, a tendência é de resistir determinadas decisões do Judiciário e de responder ante o Legislativo. Definidos nos quartéis e em ambientes fechados sem interação com a sociedade civil, os objetivos projetos formulados por suas corporações são vistos como “missões” a serem cumpridas. É por esse motivo que, quando a máquina governamental passa a contar com um alto número de militares exercendo funções destinadas a servidores civis, a eficiência administrativa é comprometida e a ideias de modernização expressam projetos autoritários. O que, por consequência, tende a gerar tensões entre o respeito às regras do Estado de Direito pela burocracia civil, de um lado, e o cumprimento da missão a qualquer preço

facultam, nas corporações militares o que importa são os resultados das “missões”. Isso as leva a agir fundadas numa ética de convicção de fundo maquiavélico, buscando uma legitimação pelos resultados, em detrimento da legitimidade legal-racional que prevalece no âmbito da burocracia civil.

Esta é a razão pela qual os 6 mil servidores militares que hoje exercem cargos de servidores civis no governo, recebendo generosas vantagens previdenciárias, vencimentos acima do teto e flexibilidade de permanência em postos para os quais carecem de qualificação, tendem a se sentir indignados com as decisões de tribunais que travam seus atos por serem ilegais e derrubam atos tomados com base na tese de que os fins justificariam os meios. Essa também é a razão pela qual, sempre que é enquadrado na letra da lei, esse pessoal tende a afrontar a Justiça, a ameaçar a realização de eleições e a propor medidas autoritárias.

Nada ou quase nada do que foi aqui tratado é novo. Com relação ao passado, a diferença está no fato de que, ao tentar novamente remilitarizar o Estado, o capitão e seu atamancado entorno militar são tão despreparados que nem sequer têm projeto de Nação — o máximo que fizeram em três anos foi negar a ciência, asfixiar os centros de pesquisa, desmanchar o ensino público, afrontar o federalismo, tumultuar o combate à pandemia, desmoralizar a imagem externa do país e ameaçar não respeitar o resultado das eleições, no caso do capitão não se reeleger. Simplistas e primários, sabem que só têm uma saída para exercer por mais tempo um poder sem projeto, o poder pelo poder. Corroer a institucionalidade democrática.

..



A Justiça diante do Palácio do Supremo Tribunal Federal na década de 1960 (Wikimedia Commons)

..

..

Notas:

[1] Cf. *Revolução e normalidade constitucional*, São Paulo, 1966, lido em xerox extraída do arquivo do jornal *O Estado de S. Paulo*, pasta nº 6.543.

[2] *A luta entre as duas burocracias*, in *O Estado de S. Paulo*, agosto de 1977, p. 4.

..

..



José Eduardo Faria

José Eduardo Faria é Professor Titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Share This Post:



Fundadores: Eduardo Wolf e Marcelo Consentino

Editor: Gilberto Morbach

Editoria de Cinema: Jeffis Carvalho



Direitos autorais © 2022 [Estado da Arte](#). All rights reserved.