

1.^a edição — 1978

2.^a edição — 1981

© Copyright

Afonso Arinos de Melo Franco

F894d

Franco, Afonso Arinos de Melo.

Direito constitucional: teoria da Constituição; as Constituições do Brasil. Rio de Janeiro, Forense, 1981.

1. Brasil — Direito constitucional 2. Direito constitucional I. Título II. Título: Teoria da Constituição III. Título: As Constituições do Brasil.

CDU — 342
342(81)
/341.2/

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
COMPANHIA EDITORA FORENSE
Av. Erasmo Braga, 299 - 1.º e 2.º andares - 20020 - Rio de Janeiro - RJ

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Capítulo 6

AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS

Ao entrarmos na exposição desta matéria, devemos acentuar que damos à palavra “instituições” um sentido diferente daquele que a mesma adquiriu na terminologia jurídica, especialmente na significação que lhe atribuiu a teoria da instituição do professor Maurice Hauriou, da Universidade de Tolosa. Como bem acentuou um especialista da matéria, o professor Jacques Ellul, da Universidade de Bordéus, o estudo das instituições difere do estudo do direito em certos pontos, porque o primeiro visa a descrever a evolução das regras e das estruturas jurídicas em relação ao seu conteúdo social e, além disso, o estudo das instituições examina o direito mais no aspecto propriamente jurídico do que no legal, ou positivo. É, portanto, nesse espírito mais de apreciação sócio-jurídica, do que legal-positiva, que abordaremos o assunto.

Começaremos por repetir uma verdade óbvia, a de que as instituições políticas brasileiras sempre foram muito mais políticas do que brasileiras.

Esta observação, de resto, não é aplicável somente ao Brasil, mas, em linhas gerais e *mutatis mutandis*, a todos os demais países da América Latina.

As causas históricas de tal situação podem ser identificadas sem dificuldades.

Em primeiro lugar, o grande movimento que tornou independentes os países latino-americanos (com exceção de Cuba),

em princípios do século passado, era composto de duas tendências, se não contrárias, pelo menos autônomas. Uma era a tendência nacional de afirmação política das antigas colônias, outra era a tendência internacional de expansão dos interesses econômicos da Inglaterra e, em menor grau, dos Estados Unidos. Esta última tendência, a internacional, estimulava a independência das colônias, politicamente, contra a estrutura vacilante da Santa Aliança, e, economicamente, para dar primazia aos interesses das suas economias muito mais fortes, naquela época de incipiente industrialização, do que as economias retrógradas e mal equipadas da Espanha e de Portugal.

As carunchosas instituições políticas portuguesas e espanholas nada podiam oferecer de nacional e de viável, nem aos seus próprios países, varridos pelos ventos da renovação, nem, muito menos, aos recém-nascidos países latino-americanos. Monarquias absolutas, com muitos traços remanescentes de séculos superados, Espanha e Portugal não tinham idéias próprias, capazes de vitalizarem instituições políticas originais.

Era inevitável, em tais condições, que as duas metrópoles européias procurassem copiar as instituições que se iam estabelecendo nos três países responsáveis pela grande transformação que sofriam, desde o final da centúria anterior, a doutrina e a prática políticas. Portugal e Espanha não dispunham de pensamento político nem de doutrina de Direito Público nacionais. O grande esforço em que se haviam empenhado, na fase de expansão marítima e do estabelecimento colonial, era página do passado.

As modificações revolucionárias iniciadas no século XVIII correspondiam, em parte, a uma economia, a uma tecnologia e a um equipamento produtivo que se tornavam cada vez mais onerosos e complicados, e cujo progresso as duas nações ibéricas não estavam em condições de acompanhar. Era sobre estas bases que se operava a criação do novo pensamento e das novas instituições políticas na Inglaterra e nos Estados Unidos. Em França, os fundamentos materiais apareciam com menor força, ou atuavam menos visivelmente. O que se processou naquele país foi

a extraordinária revolução científica da Enciclopédia, na qual uma espécie de neo-humanismo anticlerical e político emergiu do pensamento científico de homens como D'Alembert. Não devemos esquecer a curiosidade científica de Voltaire, leitor de Leibnitz. Na verdade, a explosão da Enciclopédia proveio do choque da ciência com a filosofia.

Nem os fundamentos técnico-econômicos nem as ciências físicas e matemáticas nem a filosofia podiam encontrar estímulos promissores na península Ibérica, naquele tempo. Provavelmente foi a ausência desses fatores determinantes da revolução do pensamento político que levou as duas nações da América Latina ao expediente da cópia, mais ou menos servil, das experiências alheias.

Vários são os estudos de Direito Constitucional comparado feitos sobre a Constituição espanhola de Cadiz, de 1812, estudos esses que demonstram a sua direta filiação às três Constituições revolucionárias francesas anteriores ao domínio napoleônico. A mesma coisa foi tentada, e demonstrada, em relação a vários países espanhóis da América.

A tradição luso-brasileira, que mais de perto nos interessa, não é diferente.

Em Portugal, o constitucionalismo francês, com os novos aspectos trazidos por Luís XVIII, após a queda de Napoleão, influiu na conspiração liberal e nacionalista de Gomes Freire de Andrada, em 1817, e, em 1818, na formação da associação chamada Sinédrio, no Porto, sob a orientação de Fernandes Tomás, núcleo da futura revolução liberal de 1820 e da Constituição do ano seguinte, que elaborou a Constituição de 1822.

Tal como no Brasil, pretendeu-se impor, a princípio, a afrancesada Constituição de Cadiz. Mas, mesmo não sendo adotada, influiu ela desde o início. Marnoco e Sousa, o clássico autor português de Direito Político de antes da República, escreve: "Triunfou o sistema das eleições (para a Constituinte) segundo a Constituição espanhola, sendo dadas neste sentido instruções, que não eram mais do que a cópia dos artigos respectivos daquela Constituição, não se alterando nem sequer a

numeração dos artigos." O mesmo autor estuda, também, a influência direta do Direito Constitucional francês sobre a Constituição portuguesa de 1822.

Foi sob essas inspirações predominantes que se reuniu, a 3 de maio de 1823, a Assembléa Constituinte do Império brasileiro. A leitura dos seus Anais e a da obra dos seus melhores historiadores, como o Barão Homem de Melo, Agenor de Roure, Aureliano Leal ou Octávio Tarquínio de Sousa mostram a impressionante influência que, no espírito dos nossos constituintes, exerciam o direito positivo e a doutrina jurídica francesa, esta sobretudo através da obra de Benjamin Constant. O projeto de Antônio Carlos, sensivelmente francês, não chegou, como se sabe, a ser votado, por causa da dissolução da Assembléa. Mas a Carta outorgada de 25 de março de 1924 muito lhe deve, e também a Benjamin Constant.

É sabido como este escritor era leitura obrigatória de toda aquela geração, e como suas idéias tiveram parte na feitura da Constituição imperial, notadamente na criação da mais original e mais discutida das instituições políticas do Império, o Poder Moderador.

Construídas sobre alicerces do Direito escrito francês, as instituições políticas do Império procuravam adaptar seu funcionamento ao direito não escrito, ou costumeiro, inglês. Não cabe aqui fazer a análise crítica desse processo de adaptação, obra já feita extensivamente por tantos escritores ilustres, e acima de todos por Joaquim Nabuco.

A impressão geral que fica dessa análise crítica é que as instituições políticas imperiais, na verdade anglo-francesas, tiveram êxito relativo quanto à sua aplicação à reduzida camada dirigente do país, mas eram inegavelmente artificiais, no tocante à sua aplicação a um país pouco populoso, de imenso território, praticando o sistema do trabalho escravo até o fim do Império e com uma economia fundada na monocultura e no latifúndio. Condições opostas às vigentes nos países tomados por modelos. Assim como o Império foi anglo-francês, a Pri-

meira República, na sua maturação intelectual e na sua aplicação jurídica, foi franco-americana.

A propaganda da República intensificou-se a partir de 1870, por causa da queda do Segundo Império e da proclamação da Terceira República, na França. Além disto, a filosofia política predominante nos meios militares que decidiram o 15 de novembro era o positivismo francês de Auguste Comte. Assim, toda a preparação teórica da República brasileira foi, antes de tudo, francesa.

Mas a extensão territorial do Brasil, e o seu natural federalismo, levaram essas idéias francesas a se institucionalizarem juridicamente, sob a influência do direito norte-americano.

Os positivistas da Constituinte republicana brasileira, nomes como Júlio de Castilhos ou João Pinheiro, não podiam competir com Rui Barbosa, no campo do Direito Público. E Rui Barbosa, como é sabido (e como ele mesmo declarou), tinha uma formação mais inglesa e americana do que francesa. Ele não era dado à filosofia política, mas ao direito. Por isto mesmo não era positivista nem afrancesado, mas constitucionalista e americanizado. Daí a influência enorme do direito americano (escrito e não escrito) sobre a Constituição brasileira de 1891, de que Rui foi o cérebro mais potente.

Tal como sucedeu no tempo do Império com as instituições imitadas de França e Inglaterra, o federalismo e o presidencialismo norte-americanos, adotados na teoria, sofreram adaptações e desvirtuamentos durante a primeira República. Os autores norte-americanos indicam três pedras angulares da construção constitucional dos Estados Unidos: o respeito nacional pela Constituição, a força do Congresso e o poder político da Corte Suprema, que vai mudando o direito através de sua interpretação. No Brasil, esses fatores nunca existiram. A Constituição, talvez mesmo pelo seu artificialismo, foi, desde o início, contestada e violada. O Congresso raramente exibiu independência ante o Executivo, do qual foi, as mais das vezes, comparsa passivo. Quanto ao Supremo Tribunal, se teve ele juizes

que bem compreenderam as suas funções, nunca exerceu o papel eminente que desempenha nos Estados Unidos.

O reformismo constitucional, manifesto já no próprio seio da Constituinte de 1890, acompanhou toda a vida da primeira República, para só se tornar vitorioso em 1926, quando não mais satisfazia. Já era, então, impossível deter o colapso das instituições políticas da primeira República.

Tinha fracassado o federalismo sob duas formas: a primeira pelos exageros oligárquicos da "política dos governadores" e a segunda pela extrema centralização iniciada nos governos de Deodoro e Floriano, restaurado pelo governo Hermes, e que depois foi regra geral, com a exceção relativa dos chamados grandes Estados, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Tinha fracassado o papel do Congresso, preso ao poder presidencial pela farsa do reconhecimento de poderes, e pela necessidade do apoio de deputados e senadores aos governos estaduais, de que dependiam, os quais, por sua vez, dependiam do presidente da República. Tinha fracassado, finalmente, o Judiciário federal, pela sua falta de tradição política (a tradição do Judiciário do Império era francesa e não americana) e pelo desprestígio da própria Constituição. O Judiciário, com efeito, só é forte nos países em que a Constituição também é forte.

Reunidos todos os fatores que vimos enumerando, a única saída possível era a revolucionária, tal como se deu em 1930.

Ausência de pensamento político originalmente nacional, artificialismo das instituições adotadas, carência de prestígio da Constituição, em geral, e dos poderes Legislativo e do Judiciário, em particular, levaram a um impasse. De um lado a hipertrofia do poder pessoal do presidente; do outro a impossibilidade de evolução constitucional por meios pacíficos.

Em 1930 vieram abaixo as instituições tardiamente reformadas em 1926, e o país encontrou-se diante do vazio institucional.

Na Europa estava-se vivendo uma das fases mais obscuras e difíceis que o direito político conhecera desde o surgimento da democracia moderna.

O alargamento, a que já nos referimos, do Direito Constitucional, com a inclusão de toda a parte económica e social, não resolvera a crise da democracia, precisamente porque aquele alargamento operava na faixa jurídica, enquanto esta crise ocorria dentro da vida política dos países.

O exemplo marcante deste contraste é a Alemanha. Foi nesse país que nasceram as instituições políticas do pós-guerra, com a Constituição de Weimar, de 1919. Mas a Alemanha, inconformada com a derrota e oprimida pelo Tratado de Versalhes, estava, por volta de 1930, em plena agitação institucional. Dentro em pouco Hitler chegaria ao poder e com ele o fim da experiência de Weimar.

Na Itália, o fascismo se instalara desde 1922. Na França, em 1930, a democracia parlamentar continuava, rapidamente, o ciclo da decadência que prenunciava os anos penosos de abjeta submissão. Em Portugal, já se entronizara o salazarismo e na Espanha, dentro em pouco, o franquismo marcharia para o poder. Em outros países a situação era igualmente incerta e perturbada. Não é de se admirar que a revolução brasileira de 1930 não pudesse criar, naquela fase de profundas mudanças, instituições políticas estáveis. De resto, as reivindicações que aparentemente dominavam aquele movimento estavam já superadas, no momento da sua vitória. As reivindicações declaradas da revolução eram liberais e políticas, em uma época de antiliberalismo e preocupações muito mais económicas e sociais que políticas. A revolução não poderia continuar senão contrariando-se a si mesma.

Foi o que aconteceu. Getúlio Vargas, levado ao poder pelo programa da revolução, exerceu-o de fato contra este programa, a princípio de forma dissimulada, mas depois clara e confessadamente.

A pureza eleitoral, o prestígio da Justiça, a autonomia dos Estados, as garantias individuais, tudo isto foi sendo burlado a princípio, e depois tranquilamente contestado, desde 1930 até

o golpe de 1937. A afirmação de que “voto não enche barriga”, a Justiça escravizada, os Estados todos sob intervenção, os direitos individuais riscados da vida política, tudo isto veio se fazendo e, devemos reconhecê-lo, tudo isto era difícil que não acontecesse. Assim, o resultado da falta de adequação do programa revolucionário de 1930 à realidade nacional foi a impossibilidade prática da aplicação da Constituição de 16 de julho de 1934, expressão daquele programa.

As instituições políticas de 1934 tiveram curta e precária duração. A partir do movimento comunista de novembro de 1935, elas, praticamente, só conservavam aparência de vida.

De resto, esta precariedade não se limitou ao panorama nacional, pois atingiu todo o sistema político-institucional decorrente da primeira guerra, com raras exceções. Essa época, qualificada pelo otimismo dos juristas seus contemporâneos como sendo a da “racionalização do direito público”, não foi, infelizmente, da estabilização deste direito.

As construções racionais que grandes juristas como Preuss e Kelsen transfundiram nos textos das Constituições da Europa Central floriram em descendências conspícuas, entre as quais se destacam a Constituição republicana espanhola de 1931 e a brasileira de 1934. Ainda aqui, como sempre, como desde 1823, o Brasil adotava com boa técnica, mas sem madura sedimentação, os mais modernos modelos estrangeiros.

Isso não impediu que, na chamada era do racionalismo do direito, fôssemos vítimas do irracionalismo político que dominou tantos povos, cada qual segundo as suas próprias condições internas.

Na Europa, a Itália, a Alemanha, a Polônia, Portugal e Espanha, para só falar nestes países, abandonaram as tradições do Estado de direito. Não era de se esperar que o Brasil, cujas tradições institucionais não tinham nada de sólido, deixasse de fazer o mesmo.

Getúlio Vargas era a personalidade mais indicada para tal passo. Sua presença na chefia do poder revolucionário de 1930

marcava esses instantes, não comuns na História, do encontro justo entre o homem e as circunstâncias. Outro fosse o ambiente mundial, e maior seria a resistência nacional às suas ambições de poder. Ele teria então, provavelmente, realizado o governo previsto pelo programa da Aliança Liberal. Mas este programa, já o dissemos, estava atrasado em 1930. E Vargas exprimia melhor que ninguém o novo ambiente e abandono da “racionalização do direito”.

As condições do Brasil eram obviamente diversas daquelas de outros países, que adotaram sistemas antidemocráticos. Daí, a nosso ver, a inviabilidade prática da Constituição de 10 de novembro de 1937, imitada daqueles mesmos países. Francisco Campos, seu principal redator, filiou-se aos modelos europeus, especialmente polonês e italiano, na feitura do seu trabalho. O ilustre jurista mineiro seguia a trilha dos seus antecessores, tais como Antônio Carlos e Carneiro de Campos, para a Constituição de 1824; Rui Barbosa e os membros da Comissão dos Cinco, para a Constituição de 1891; Assis Brasil, João Mangabeira e Oliveira Viana, para a Constituição de 1934. Francisco Campos seguiu-lhes a trilha, ao adotar sem adaptar princípios recentemente instaurados em países muito diferentes do nosso.

Este artificialismo, nas vezes anteriores, exigia uma acomodação que se fazia por meio de expedientes jurídicos, os quais justificaram os excessos do Poder Moderador e do poder presidencial.

Mas, agora, tais reverências à legalidade não eram necessárias. O ambiente mundial dispensava-as. Vargas não precisou muitas cerimônias, para deixar de aplicar a Carta que ele mesmo outorgara.

Daí o fato de o regime do Estado Novo não se dirigir pela Carta de 10 de novembro. Esta foi aplicada somente na parte em que previa a outorga de poderes excepcionais ao presidente da República. E Getúlio Vargas governou, de 1937 a 1945, com esses poderes excepcionais, sem nenhum racionalismo, doutri-

na, ou orientação jurídica. Na verdade, governou obedecendo genericamente a três motivações: em primeiro lugar as inclinações do seu temperamento; em segundo a força dominante nas circunstâncias do momento; e em terceiro a habilidade de acomodar tais circunstâncias ao seu desejo de não largar o poder.

Esta orientação de flutuante personalismo retirou ao Estado Novo qualquer desenvolvimento coerente.

As contradições em que vivia o regime podiam ser absorvidas, enquanto se processavam no plano interno. Mas elas se tornaram insuperáveis quando o Brasil se viu forçado a entrar na Segunda Guerra Mundial.

As inclinações do governo brasileiro eram, a princípio, a favor do Eixo. Mas os interesses alemães no prosseguimento da guerra tornaram, em pouco tempo, tais inclinações chocantes com os interesses nacionais. O pan-germanismo revelou-se ameaçador no Sul do Brasil, as agressões à nossa bandeira começaram no mar e, em breve, com apoio unânime do povo, o Brasil entrava na guerra e enviava a sua força armada aos campos de batalha. Era muito difícil que o Estado Novo pudesse absorver a contradição da sua existência com o significado da guerra. A vitória aliada, de que tínhamos participado, coincidiu com a reconquista da liberdade de imprensa e o lançamento de candidaturas presidenciais à sucessão de Vargas. A princípio o governo cedeu, mas, no decorrer da campanha e do ano de 1945, tentou restaurar seu dispositivo de resistência. O Estado Novo, que se inaugurara sob a inspiração do fascismo, abria sua última trincheira ajudado pelos comunistas. Era evidente que tal situação não podia perdurar.

O movimento antiditatorial, que já se manifestara desde 1943, ano em que as armas aliadas começavam a dominar no teatro da guerra, seria fatalmente vitorioso.

Segundo a invariável tradição brasileira, o movimento político foi apoiado pelas forças armadas, tal como havia sido nos momentos decisivos de 1889, 1930 e 1937. O Estado Novo

extinguiu-se sem luta, a 29 de outubro de 1945. Com o governo de transição, chefiado pelo presidente do Supremo Tribunal, incluiu-se a reconstrução das instituições políticas democráticas. Vargas, forçado, convocara o Parlamento, previsto na Carta de 1937, para "emendar" essa Constituição. O novo governo deu ao Parlamento a ser convocado o seu nome verdadeiro de Assembléia Constituinte e concedeu-lhe, como de regra, os poderes constituintes clássicos, isto é, juridicamente ilimitados. Esta medida, por si só, já mostrava as novas intenções do poder instituído. Mas outras, de menor relevo, acentuavam o quadro.

As instituições políticas brasileiras restauraram-se em 1946 com a Constituição de 18 de setembro, nos moldes do Direito Constitucional de entre as duas guerras. Este fenômeno observou-se também nos países europeus, como a Alemanha e a Itália, que vinham de experiências totalitárias semelhantes à nossa.

Por isso, a Constituinte de 1946 tomou como anteprojeto para suas deliberações a de 1934. Este pormenor é significativo, como comprovação, quanto a nós, do que foi acentuado acima. Era a força natural da democracia, que renascia depois de tão duro período de provações. Mas é força convir que as instituições de 1946, como as de 1934, não correspondiam a certas condições básicas da realidade nacional.

A vida das instituições moldadas na Constituição de 1946 foi particularmente descontínua. A mudança de feição na prática das instituições é, até certo ponto, inevitável, pois mesmo nos países em que o governo é limitado pela lei é ele exercido, afinal, por homens, e estes atuam segundo sua própria maneira de ser.

O Presidente Wilson, no seu livro clássico intitulado *Governo Congressional*, já afirmava: "Todo governo é, em grande parte, o que são os homens que o constituem. Se o seu caráter ou suas opiniões mudam, a natureza do governo muda juntamente." Note-se que Wilson fala da própria natureza dos governos e não simplesmente do seu funcionamento.

No regime presidencial, a soma de poderes concentrados nas mãos do chefe do Estado, que é também chefe do governo, faz com que o afeiçoamento do governo ao homem seja ainda maior. Se isto é verdade para o regime de poderes limitados, como é o presidencialismo dos Estados Unidos, muito mais certo será para os presidencialismos latino-americanos, nos quais as limitações legais do poder presidencial eram, salvo em pouquíssimos casos, inexistentes. Foi em virtude desta situação inevitável que as instituições de 1946 se apresentaram com características tão diversas, conforme fossem os presidentes que ocupavam o poder. Nem parece que a mesma Constituição ou que as mesmas instituições de Direito Público orientassem os sucessivos períodos dos presidentes Dutra, Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart. Isto sem mencionar os presidentes de crise, Nereu, Luz e Mazzilli.

Quando acompanhamos retrospectivamente o funcionamento da Constituição de 1946 e a vida das instituições políticas que ela pretendeu criar, podemos descer ao fundo do irrealismo legal brasileiro, no domínio do direito público. Nenhum dos homens que chefiaram, em caráter efetivo, o governo da República, durante esse tumultuoso período (os outros, presidentes de transição, não têm importância para o nosso exame), exprimiu verdadeiramente o Estado de direito. Todos agiram em função ou das suas preocupações conservadoras ou das suas ambições ao poder pessoal ou dos seus anseios, também pessoais, de realização. Este falseou as instituições para combater supostas ameaças extremistas, aquele quis torpedeá-las para ficar no poder ou aumentá-lo, aquele outro para levar avante realizações sem plano e sem recursos. Não se encontra em nenhum deles uma consciência nítida das funções presidenciais, tomadas no seu sentido verdadeiramente político, porque este sentido seria, antes e acima de tudo, a criação de um sistema político-democrático viável e estável para o Brasil.

Nenhum deles compreendeu que a criação do Estado de direito no nosso país (país cuja importância global aumenta à

nossa revelia) é tarefa básica e primordial para o nosso futuro, tão primordial e tão básica como qualquer outro aspecto do nosso desenvolvimento, porque a criação das instituições políticas estáveis é, exatamente, um dos aspectos fundamentais desse mesmo desenvolvimento. Foi esta falta de visão e de preparação, que estava no fundo do desajustamento, que conduziu à série de coisas que nos levaram à revolução de 1964 e às suas conseqüências.

Não poderemos, é claro, limitar aos presidentes a responsabilidade do fracasso. Ela deve ser compartilhada com toda a classe dirigente do país, políticos, militares, homens de empresa, intelectuais de várias atividades e líderes trabalhadores. Todos os que puderam influir (e o autor deste estudo inclui-se entre os mencionados) o fizeram sempre, invariavelmente, sem atentarem em que o primeiro problema estava na construção e não na destruição das instituições. E todos, sem nenhuma exceção, só trabalharam, ainda quando mais bem intencionados, para a sua destruição.

De resto, as instituições só foram objeto de cuidados e o seu fortalecimento só constituiu tarefa consciente, em muito poucos governos da República. Prudente, Campos Sales, Rodrigues Alves, Afonso Pena cometeram erros políticos, mas o propósito que existia nas suas orientações era construtivo. Tinham concepções pessoais sobre o funcionamento das instituições, mas nunca situaram o poder acima delas. O poder, para eles, decorria das instituições. Sem nenhum ridículo saudosismo, esta compreensão extinguiu-se com os homens vindos do Império. Depois de Afonso Pena, com exceção talvez de Wenceslau Brás, nunca mais um presidente colocou a prática das instituições como tarefa pessoal. A exceção de Wenceslau Brás explica-se pelo fato da Primeira Guerra Mundial, que cobriu todo o período do seu governo. A guerra, com as suas repercussões, enleou o Brasil em problemas internacionais graves, e também em problemas nacionais invulgares, por causa da ameaça interna dos alemães, no Sul. A desordem internacional e a sua pro-

jeção interna levaram, naturalmente, o grupo governante a colocar em segundo plano o problema do poder político, cujo desembaraço tem sido sempre a causa da agressão às nossas instituições. Depois de Wenceslau, com a morte de Rodrigues Alves, presidente eleito, e a ascensão de Epitácio Pessoa, as instituições voltaram a não ser *praticadas*, mas somente *utilizadas* por todo o grupo dirigente (governantes e oposicionistas) como instrumento para defesa ou conquista do poder, nas suas variações de duração e intensidade. Enquanto o grupo dirigente não compreender que a divisão política democrática exige, ao mesmo tempo, união de todas as divergências em apoio das instituições, não haverá esperanças para o Estado de direito, no Brasil.

E, a nosso ver, o desenvolvimento econômico-social ficará sempre perturbado, ou prejudicado, pelo subdesenvolvimento político.

Fazemos esta crítica com a maior sinceridade, com a mais absoluta convicção na sua procedência. Mas cumpre, para rematar este ponto, ajuntar uma última observação. É possível que a responsabilidade inicial, e também final, caiba às instituições elas mesmas, a seu artificialismo, ao seu estrangeirismo, já aqui mencionado tantas vezes. Em suma, à falta de ajustamento entre as instituições políticas e as instituições sociais.

Temos feito esta afirmação em outras oportunidades, mas não é aqui o local adequado para desenvolvê-la. Basta que a mencionemos, para que um dado importante do problema geral não deixe de ser suscitado ante o leitor.

As várias modalidades com que foram entendidas e aplicadas as instituições políticas, baseadas na Constituição federal de 1946, coincidiram com os diversos períodos presidenciais que se sucederam, desde a sua implantação até a sua queda, em 1964. Entre uma e outra data, ocorreram três emendas constitucionais sem maior importância, mas a de número 4, de 2 de setembro de 1961, denominada também Ato Adicional, revestiu-

-se de especial interesse, porque substituiu, na República, o governo presidencial pelo parlamentar.

O estabelecimento do governo de gabinete não era reivindicação nova. Desde o alvorecer da República encontrava ele seus defensores, dentro da própria Assembléia Constituinte de 1890. Duas correntes fundiam-se, naquela fase inicial da República, que davam preferência ao governo parlamentar sobre o presidencial. A primeira era composta dos ex-monarquistas, que foram levados a aderir ao "fato consumado" (como então se disse) da República, sem abandonar, contudo, suas convicções sobre a excelência do sistema que, até certo ponto, havia sido aplicado no Império. A segunda corrente era integrada por republicanos adeptos da doutrina francesa de governo (da Terceira República) que, como já dissemos, predominou entre os republicanos brasileiros, a partir de 1870.

Mas a nova corrente, representada pelos juristas chefiados por Rui Barbosa, que preferiam as instituições norte-americanas, veio a prevalecer na Constituinte e depois dela.

O parlamentarismo foi se transformando em uma orientação predominantemente política, mas pouco jurídica. A escola concentrou-se especialmente no Rio Grande do Sul, nas figuras sucessivas de Silveira Martins, Pedro Moacir e Raul Pila. Todos mais políticos que juristas.

A partir de 1946, foram feitas tentativas para a implantação do parlamentarismo, mas sem êxito, até que, em 1961, foi ele adotado, através do Ato Adicional, em poucos dias. A emenda parlamentarista não era má, e poderia ter sido vitalizada, caso os responsáveis pela sua aplicação tivessem exata noção da sua valia. Tratava-se de uma reforma sem força própria, porque adotada exclusivamente como solução da crise militar, determinada pela renúncia do presidente Quadros. Em resumo, o Ato Adicional visava a diminuir os poderes do presidente Goulart. Este não se satisfez com as funções que lhe ficaram reservadas, e que eram, politicamente, de grande importância, porque implicavam em manter o Estado de direito no país.

Também os primeiros-ministros designados não compreenderam as suas atribuições, como deviam. Os governadores de Estado, que aspiravam à presidência da República, tudo fizeram para derrubar o regime, e também um ex-presidente que ambicionava voltar ao poder. Assim, em vez de trabalharem para construir o novo regime, os responsáveis por ele só se esforçavam para destruí-lo.

O plebiscito foi convocado contra a lei expressa do Ato Adicional, e o eleitorado, que não acolhera bem aquele Ato adotado às pressas, e que foi enormemente trabalhado por custosa propaganda contrária, repudiou-o por larga margem de votos. Voltavam, em janeiro de 1963, os poderes presidenciais ao presidente Goulart, que deles se serviu, metodicamente, para levar o país à crise de 1964.

Vitoriosa, em 1.º de abril daquele ano, a revolução contra o governo Goulart, instalaram-se as instituições políticas revolucionárias, que perduram desde aquela data, e estão vigentes quando se escreve este trabalho.*

As instituições políticas da Revolução de Março não são, tampouco, uniformes nem coerentes. Aplicam-se a elas as observações feitas em relação ao regime político de 1946. As instituições revolucionárias têm variado consideravelmente, segundo as feições dos três governos que se têm sucedido até o momento, ou, em palavras mais precisas, segundo as personalidades dos três presidentes que, dentro delas, têm exercido o poder.

O presidente Castello Branco desejou, de início, conservar, em linhas gerais, o regime jurídico-político de 1946, introduzindo-lhe as modificações ditadas pela experiência e suprimindo-lhes certos abusos.

Por isto mesmo, o Ato Institucional n.º 1 é, pelo seu texto, único e limitado no tempo. As emendas constitucionais que se seguiram, até a de número 15, atendiam ao propósito do presidente de manter, com retoques, a Constituição de 1946.

* O trabalho foi escrito em 1976.

Mas a crise que se processou, em virtude da aplicação daquela mesma Constituição, no caso das eleições dos governadores de Minas Gerais, e Guanabara, forçou o presidente Castello Branco à expedição do Ato Institucional n.º 2, em outubro de 1965, o qual foi a demonstração da inviabilidade da coexistência da Constituição com a revolução. Daí por diante, sucederam-se Atos Institucionais e Complementares, que são a estrutura jurídica das instituições revolucionárias atuais.

Em vez de limitada no tempo, como a si mesmo se declarara no Ato n.º 1, a revolução passou a ser permanente, e os seus caminhos têm variado consideravelmente, repetimos, durante os três mandatos presidenciais.

Atualmente (no momento em que se escreve o presente trabalho) as instituições são condicionadas pelo Ato Institucional n.º 5, de dezembro de 1968.

É difícil caracterizar, tão de perto, as instituições políticas atualmente vigentes no Brasil.

Certos traços, no entanto, podem ser salientados.

Há um total predomínio político e administrativo do Poder Executivo. O Congresso não tem funções reais, mas apenas figurativas e cerimoniais. O Judiciário tem maior autonomia, desde que não se imiscua em matéria política, reservada ao Executivo, sendo este o juiz dos limites de tal reserva.

Os direitos individuais não estão juridicamente garantidos, existem somente no empenho das autoridades superiores de não cometerem excessos. Empenho que é real, quanto às ditas autoridades superiores, mas que, nem sempre, pode transformar-se em atos.*

Parece que toda a doutrina revolucionária repousa na convicção de que o Estado de direito só poderá ser restaurado quando o país adquirir certo grau de desenvolvimento e de educação, que sejam garantias da ordem jurídica contra a subversão.

* Os direitos individuais já estão juridicamente garantidos com a revogação do AI n.º 5 e existe empenho das autoridades superiores para coibir os excessos.

Tratando-se de instituições políticas revolucionárias, e em pleno processo de desenvolvimento, é impossível prever-se a sua evolução, e quais serão as formas políticas do futuro Estado brasileiro.

Insistimos, ao terminar esta ligeira apreciação na tese aqui defendida várias vezes.

Para nós, a estabilidade institucional no Brasil depende de dois fatores: sua adequação efetiva à realidade nacional e o empenho dos grupos dirigentes em aliarem-se para fortalecer as instituições, e não, como sempre aconteceu, para torná-las inviáveis.