

# DO IMPÉRIO A NOVA REPÚBLICA

(A luta pela democracia no Brasil)

José Afonso DA SILVA

PLANOS I. *Objetivos deste estudo.* II. *O império.* III. *A república federativa.* IV. *A revolução de 1930.* V. *O regime ditatorial de Vargas.* VI. *A redemocratização.* VII. *O golpe de 1964 e seus fundamentos doutrinários.* VIII. *Construção da nova república.*

## I. OBJETIVOS DESTE ESTUDO

1. O Brasil está vivendo aquele momento histórico que é chamado de *situação constituinte* — ou seja, situação que se caracteriza pela necessidade de criação de *normas fundamentais*, traduzidas numa nova Constituição, que consagre nova *idéia de direito*, informada pelo princípio da justiça social, em substituição ao sistema autoritário que dominou desde 1964. Sente-se que aquele espírito do povo, que transmuda em *vontade social*, que dá integração à comunidade política, já despertara irremissivelmente, como sempre acontece nos instantes históricos de transição, em que o povo reivindica e retoma o seu direito fundamental primeiro, qual seja, o de manifestar-se sobre o modo de existência política da Nação pelo exercício do *poder constituinte originário* através de uma *Assembléia Nacional Constituinte*.

2. A eleição do prateado Tancredo Neves, para a Presidência da República, a 15 de janeiro de 1985, foi saudada como o início de um novo período na história das instituições políticas brasileiras. Ele próprio o denominou de a *Nuova República*, que há de ser democrática e social. Diante de fato tão expressivo, de tanta esperança no futuro, o espírito é sempre estimulado a reviver o passado, para buscar no legado de nossos maiores o fio condutor da via nacional e os ensinamentos que a experiência histórica revela, a fim de corrigir os erros precedentes e, assim, caminhar com segurança rumo de um destino menos duro para o povo.

3. A Nova República só terá legitimidade e durabilidade se fundamentar numa Constituição democrática, ou seja, numa Constituição que

emane de uma Assembléia Constituinte representativa da soberania popular, pois só o povo é capaz de interpretar seus próprios anseios e aspirações e de assim construir obra duradoura e adaptada à índole mais profunda da nacionalidade, o que não se conseguiu nas Constituintes e Constituições anteriores. Com a atual contamos com sete Constituições em nossa história política, mas rigorosamente somente três foram votadas por Assembléias ou Congressos Constituintes. As outras foram outorgadas pelo sistema de poder dominante.

Cumpré, no entanto, reconhecer que nem aquelas que provieram da atuação de um órgão constituinte eleito pelo povo, conseguiram realizar as aspirações democráticas, dada a predominância de representação elitista. É o que a evolução constitucional, examinada especialmente sob o prisma constituinte, nos revelará.

## II. O IMPÉRIO

### *Fundação do Império. A Constituinte. A Constituição. O regime monárquico*

4. O processo constitucional brasileiro inicia-se com uma singularidade: *começa antes mesmo da independência, quando o Brasil ainda era Reino unido a Portugal*. O normal é que um povo conquiste sua independência, para depois ou concomitantemente ter início seu processo formal de constitucionalização. O Brasil não foi assim. Teve até uma Constituição, por algumas horas, bem antes de tornar-se independente. Foi a Constituição espanhola, de 1812, dita de Cádiz, que D. João VI, na noite de 21.4.1821, ordenou fosse observada no Brasil até que estivesse estabelecida a Constituição de Portugal, que estava sendo adotada pelas Cortes de Lisboa. Na manhã do dia seguinte foi revogado o ato de adoção dessa Constituição. Mas o Brasil já vivia o momento histórico de fundação de um novo Estado, que teria que desencadear-se na proclamação da Independência com a adoção de sua próxima Constituição.

D. João VI retorna a Portugal e deixa aqui D. Pedro de Alcântara, seu filho mais velho. O ano de 1822 encontra o País em franco processo constituinte. D. Pedro, desde o Fico (9.1.1822), convoca o Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, proclamando em 16.2.1822:

E desejando Eu, para utilidade geral do Reino Unido e par-

ticular do bem do Povo do Brasil, ir de antemão dispondo e arraigando o sistema constitucional, que ele merece, e Eu jurei dar-lhe, formando desde já um centro de meios e de fins, com que melhor se sustente e defenda a integridade e liberdade desde fortíssimo e grandioso País, e se promova a sua futura felicidade: Hei por bem Mandar convocar um Conselho de Procuradores-Gerais das províncias do Brasil, que as representem interinamente. . .

Esses Procuradores foram eleitos em suas Províncias. O Conselho assim formado funcionaria como uma assessoria de alto nível do Príncipe Regente, que era seu presidente. Instala-se e imediatamente requer a D. Pedro, então Príncipe Regente e seu presidente, a convocação de uma *Assembléia Geral Constituinte e Legislativa*. E ele o faz no mesmo dia (3.6.1822). O documento de convocação da Assembléia Constituinte é importante, porque revela que D. Pedro assimilara a doutrina democrática da soberania popular, quando reconhece que a soberania reside no Povo. *In verbis*:

Havendo-Me representado os Procuradores-Gerais de algumas Províncias do Brasil já reunidos nesta Corte, e diferentes Câmaras, e Povo de outras, o quanto era necessário, e urgente para a mantença da Integridade da Monarquia Portuguesa, o justo decoro do Brasil, a *Convocação de uma Assembléia Luso-Brasiliense, que investida daquela porção de Soberania, que essencialmente reside no Povo deste grande, e riquíssimo Continente*. Continua as bases sobre que se devam erigir a sua Independência, que a Natureza marcou, e de que já estava de posse, e a sua União com todas as outras partes integrantes da Grande Família Portuguesa, que cordialmente deseja: E Reconhecendo Eu a verdade e a força das razões, que Me foram ponderadas, nem vendo outro modo de assegurar a felicidade deste Reino, manter uma justa igualdade de direitos entre ele e o de Portugal, sem perturbar a paz, que tanto convém a ambos, e tão própria é de Povos irmãos: Hei por bem, e com o parecer do Meu Conselho de Estado, Mandar convocar uma *Assembléia Geral Constituinte e Legislativa*, composta de Deputados das Províncias do Brasil novamente eleitos na forma das instruções, que em Conselho se acordarem, e que serão publicadas com a maior brevidade. (Grifo nosso.)

Seguem-se os datos e procedimentos para a eleição dos deputados constituintes, que seriam 100, eleitos pelas Províncias em número proporcional a seus habitantes. A operação eleitoral demorou quase um

ano, de sorte que só a 3.5.1823 é que a Assembléia se reunia no Rio de Janeiro. Mas aí a Independência já tinha sido proclamada (7.9.1822). O Império estava fundado. Faltava dar-lhe uma constituição, o que era tarefa da Assembléia Constituinte, convocada antes mesmo de seu nascimento, mas instalada alguns meses depois.

5. A *Assembléia Geral Constituinte e Legislativa*, composta de cem membros, nunca estivera completa. O máximo de comparecimento foi de oitenta e três membros, constituídos de 18 padres e um bispo, 45 bacharéis, entre os quais 22 desembargadores, 3 médicos e 7 oficiais militares e outros.

Era uma Assembléia composta da aristocracia intelectual brasileira, graduada em Coimbra, e da nobreza rural assentada sobre a base dos grandes latifúndios; enfim, tratava-se da elite mental, econômica e política, como seria ao longe do Império a composição do poder legislativo exercido pela Assembléia Geral constituída de Câmara dos Deputados e de Senado. O sistema eleitoral não propiciava composição mais democrática, pois só podia votar e ser votado quem dispusesse de certa quantia de bens imóveis ou de rendas. Era uma composição elitista, mas imbuída das novas teorias políticas que então agitavam o mundo europeu: Liberalismo, Constitucionalismo, Parlamentarismo, Democracia e República. Integravam-na homens ilustres como José Bonifácio e seu irmão Antônio Carlos, José de Alencar (pai do famoso romancista de mesmo nome), Silva Lisboa, Carneiro de Campos.

D. Pedro I comparece à sua instalação (3.5.1823) e pronuncia a "Fala do Trono", plena de brasilidade, como extensa prestação de contas, de propósitos constitucionais e alvissaras por estar "*junta a assembléia para constituir a nação. Que prazer! Que fortuna para todos nós!*" Condenou as constituições *teoréticas e metafísicas, e por isso inexecutáveis*, como as da França e Espanha, que "não têm feito, como deviam, felicidade Geral". Por isso, considerando-se Imperador Constitucional, esperava que os constituintes fizessem

*uma constituição sábia, justa, adequada e executável*, ditada pela razão e não pelo capricho, que tenha em vista somente a felicidade geral, que nunca pode ser grande, sem que esta constituição tenha bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado, que são as verdadeiras para darem uma justa liberdade aos povos, e *toda força necessária ao poder executivo* (grifamos).

Quería os três poderes organizados e harmonizados, para evitar o despotismo. Mas também disse que queria uma Constituição que merecesse

sua imperial aceitação e fosse digna do Brasil e dele, o que gerou descontentamento. Houve resposta do Presidente da Assembléia, D. José Caetano da Silva Coutinho. Bispo do Rio de Janeiro, que ensistiu na distinção, independência e harmonia dos poderes, pois a "distinção dos poderes políticos é a primeira base de todo o edificio constitucional". No seio da Constituinte, agitam-se os temas da época; uns propugnam pela monarquia constitucional; outros pleiteiam a monarquia federativa; há até quem defenda a República.

Os conflitos entre Assembléia e Imperador logo se acirram. Ele se desentende como os Andradas. Demite-os do Ministério. Por ato sumário de 12.11.1823, dissolve-a pela força, e convoca outra que nunca se reuniu. Promete apresentar projeto de Constituição duplicadamente mais liberal do que o projeto que a extinta Assembléia estava discutindo. Cria, no dia seguinte, o Conselho de Estado com dez membros ilustres, a que incumbiu a elaboração do prometido projeto. Participou, ele próprio, dessa elaboração. Um mês depois estava pronto. Remeteu-o às Câmaras Municipais, pedindo sua apreciação. A maioria aderiu logo. Outras, como a de Itu, apresentaram restrições.

As Províncias do Norte se rebelaram. Começou que o povo de Recife (Pernambuco) repeliu, como veemência, o projeto de Constituição de D. Pedro. Em reunião popular para deliberar sobre o juramento do projeto, foi aprovado um candente manifesto de Frei Joaquim do Amor Divino Caneca (Frei Caneca) que afirmava alguns princípios básicos sobre a constituição que

não é outra coisa, que ata do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viver em reunião ou sociedade. Esta Ata, portanto, deve conter a matéria, sobre que se pactuou, apresentando as relações, em que ficam os que governavam, e os governados, pois que sem governo não pode existir sociedade. Estas relações, a que se dão os nomes de direitos e deveres, devem ser tais, que defendam e sustentem a vida dos cidadãos, a sua liberdade, a sua propriedade, e dirijam todos os negócios sociais à conservação, bem-estar e vida cômoda dos sócios, segundo as circunstâncias de seu caráter, seus costumes, usos e qualidades do seu território etc. Projeto de constituição é o rascunho desta ata, que ainda se há de tirar a limpo, au apontamentos das matérias que hão de ser ventiladas no pacto; ou, usando de uma metáfora, é o esboço na pintura, isto é, a primeira delineação, nem perfilada, nem acabada. Portanto, o projeto oferecido por S.M. nada mais é do que o apontamento das matérias,

sobre que S.M. vai contratar conosco. Vejamos, portanto, se a matéria aí lembrada, suas divisões e as relações destas são compatíveis com as nossas circunstâncias de independência, liberdade, integridade do nosso território, melhoramento moral e físico, e segura felicidade.

Dai Frei Caneca segue numa arguta análise crítica do projeto. Ao poder moderador, acusa de nova invenção maquiavélica a chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos. Conclui com uma série de indagações contra o texto, como esta: "Como agora podereis jurar uma carta constitucional, que não foi dada pela soberania da nação, que vos degrada da sociedade de um povo livre e brioso para um valongo de escravos e curral de bestas de carga?"

Desencadeiam-se vários atos de natureza revolucionária, que culminam com a Proclamação da Confederação do Equador (2.7.1824), posterior já à entrada em vigor da Constituição do Império. A Confederação teve sua constituição. O movimento foi, porém, sufocado pelo Imperador, com a condenação de Frei Caneca à morte por enforcamento.

6. O certo é que, sob o fundamento de que os povos do Império, juntos em Câmaras, requereram, desde logo, fosse o projeto jurado como Constituição do Império, sem esperar se reunisse nova Assembléia Constituinte, que desconvocou, D. Pedro outorgou-se no dia 25. 3.1824, como *Constituição Política do Imperio do Brasil* cujas características gerais são: Estado unitário; forma de governo monárquico hereditário, constitucional e representativo; divisão de poderes segundo a formulação de Benjamin Constant, au seja quatro poderes: *poder legislativo, poder moderador, poder executivo e poder judiciário*; poder legislativo composto de duas câmaras, *a dos Deputados*, eletiva e temporária, e o *Senado*, integrado por membros vitalícios nomeados pelo Imperador dentre componentes de uma lista tríplice eleita por províncias; eleição indireta e censitária; poder moderador considerado a chave da organização política, exercido privativamente pelo Imperador, que também exercia o poder executivo pelos seus ministros. Enfim, centralização monárquica, que sufocava toda idéia de autonomia das Províncias. Não adotava o sistema parlamentarista de governo, embora a evolução tendesse para isso, especialmente após a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros (1847). O poder pessoal do Imperador não propiciava, contudo, o desenvolvimento adequado do parlamentarismo,

pois a ele competia nomear e demitir os ministros, inclusive o Presidente do Conselho, livremente.

7. Os liberais lutaram quase sessenta anos contra a centralização monárquica. A realidade dos poderes locais, sedimentada durante a colônia, ainda permanencia regurgitante sob o peso da monarquia centralizante. A idéia descentralizadora, como a republicana, despontara desde cedo na história político-constitucional do Império. Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império, provocando rebeliões como as "Balaiadas", as "Cabanadas", as "Sabinadas", a "República de Piratini". Tenta-se implantar, por várias vezes, a *monarquia federativa* do Brasil, mediante processo constitucional (1823, 1831), e chega-se a razoável descentralização com o Ato Adicional de 1834, esvaziado pela lei de interpretação de 1840. O republicanismo irrompe com a Inconfidência Mineira (1789) e com a revolução pernambucana de 1817; em 1823, reaparece na constituinte, despontando outra vez em 1831; e brilha com a República de Piratini (Rio grande do Sul), para ressurgir com mais ímpeto em 1870 e desenvolver-se até 1889, quando vencem as forças descentralizadoras, agora organizadas, mais coerentes, e não mera fragmentação e diferenciação de poder, como existentes na colônia, mas certamente como projeção daquela realidade colonial que gerou, no imenso território do País, os poderes efetivos e autônomos locais, agora aliados aos novos fatores que apareceram e se firmaram na vida política brasileira: o *federalismo*, como princípio constitucional de estrutura estatal, "reivindicação sentida por grande parte da aristocracia rural das províncias, em virtude da enorme distância do poder central, da dissociação da economia nacional, da preponderância cada vez maior do café" (Leôncio Basbaun, *História Sincera da República*, 1º vol., 4a. ed., p. 157); a *democracia*, como regime político que melhor assegura os direitos humanos fundamentais (cf. *nosso Curso de Direito Constitucional Positivo*, 3a. ed., ps. 34-35).

8. O regime monárquico não era democrático. Embora se tratasse de uma monarquia constitucional e representativa, a verdade é que os mecanismos centralizadores e definidores do poder pessoal do monarca não possibilitavam o surgimento de realidade democrática. O sistema eleitoral censitário afastava do processo político a massa da população. A eleição de Deputados e Senadores era indireta, elegendo a massa dos cidadãos ativos em assembléias paroquiais os Eleitores de Províncias, e estes elegiam os representantes da nação (Deputados e Senadores). Quer dizer, os eleitores primários (massa dos cidadãos) elegiam os Eleitores de Províncias e estes elegiam dos Deputados e

Senadores. Mas das eleições primárias estavam excluídos os menores de vinte e cinco anos, os filhos de famílias que vivessem com os pais, os criados de servir, os religiosos, e os *que não tivessem renda líquida anual de no mínimo cem mil réis por bens de raiz (imóveis), indústria, comércio ou emprego*. Não poderiam, por outro lado, ser Eleitores de Província (eleitores de segundo grau), os que não tivessem renda líquida anual de no mínimo duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. E não poderiam ser eleitos Deputados ou Senadores os que não tivessem quatrocentos mil réis ou oitocentos mil réis, respectivamente, de renda líquida por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

Por outro lado, a Constituição do Império prometia um regime liberal, mas o liberalismo, que expressava na Europa da época "as aspirações da burguesia interessada em organizar a sociedade em bases novas, empenhada em rever valores tradicionais, em atacar os privilégios da nobreza e do clero, o poder absoluto dos reis e organizar o Estado em forma a ter o seu controle direto", no Brasil de então significava apenas "a liquidação dos laços coloniais. Não se pretendia reformar a estrutura colonial de produção, não se tratava de mudar a estrutura da sociedade: tanto é assim que em todos os movimentos revolucionários se procurou garantir a propriedade escrava" (cf. Emilia Viotti, da Costa, "Introdução ao estudo da emancipação política do Brasil", in Carlos Guilherme Mota, *erg.*, *Brasil em Perspectiva*, 11a. ed., ps. 90 e 93).

A Constituição acolheu os direitos individuais básicos que se encontravam inscritos na Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos francesa de 1789, mas esses direitos só serviam à elite aristocrática que dominava o regime. Como bem exprime Emilia Viotti da Costa:

Para estes homens, educados à européia, representantes das categorias dominantes, a propriedade, a liberdade, a segurança garantidas pela constituição eram reais. Não lhes importava se a maioria da nação se constituía de uma massa humana para a qual os preceitos constitucionais não tinham a menor eficácia. Afirmava-se a liberdade e a igualdade de todos perante a lei, mas a maioria da população permanecia escrava. Garantia-se o direito de propriedade, mas 19/20 da população, segundo calculava Tollenare, quando não era escrava, compunha-se de "moradores" vivendo nas fazendas em terras alheias, podendo ser mandados embora a qualquer hora. Garantia-se a segurança individual, mas podia-se matar impunemente um homem. Afirmava-se a liberdade



de pensamento e de expressão, mas não foram raros os que como Davi Pamplona ou Líbero Bardaró pagaram caro por ela. Enquanto o texto da lei garantia a independência da justiça, ela se transformava num instrumento dos grandes proprietários. Aboliam-se as torturas, mas nas senzalas, os troncos, os anjinhos, os açoites, as gargalheiras, continuavam a ser usadas, e o senhor era o supremo juiz decidindo da vida e da morte de seus homens.

E concluiu: "A fachada liberal construída pela elite europeizada ocultava a miséria e escravidão da maioria dos habitantes do país." (*Ob. cit.*, ps. 124-125.)

### III. A REPÚBLICA FEDERATIVA

*A queda do Império. A organização do regime republicano. A Constituinte. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil. A política dos Governadores. Regime oligárquico. O coronelismo.*

9. As idéias republicanas começaram a aglutinar-se na segunda metade do século dezenove. Formaram-se Clubes Republicanos. Em 1870, saiu o Manifesto Republicano, em São Paulo, que era mais federalista que republicano, recheado de frases literárias e retóricas. Alguns fazendeiros e profissionais liberais, a eles vinculados, alguns negociantes promoveram o primeiro Congresso Republicano (Convenção de Itu, São Paulo, 18.4.1873). Funda-se o Partido Republicano, que representaria os grupos ativos da classe média e o setor mais dinâmico da classe senhorial interessados na mudança do regime, especialmente na descentralização federalista, de modo que pudessem ocupar o poder a nível regional em favor da tutela de seus interesses. O movimento cresce até a proclamação da República (15.11.1889) menos por sua força que por força das transformações que, desde a Guerra do Paraguai, se operaram nas relações de produção do País (*cf.* nosso "Partidos polidário na Primeira República", "in" *Brasil em Perspectiva*, *cit.*, p. 164; também Leôncio Basbaum, *ob. cit.*, p. 231).

O Império tomava sob o impacto dessas condições materiais, com uma simples passeata militar numa bela manhã de 15.11.1889, quando então o Marechal Deodoro da Fonseca proclama a *República Federativa*.

10. Os republicanos assumiram o poder, no dia 15.11.1889. Instala-se o *governo provisório* sob a presidência do Marechal Deodoro da

Fonseca. A primeira afirmação constitucional da República foi o Decreto nº 1, expedido naquela data. Nele se traduz a velha aspiração brasileira com a adoção do federalismo. As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficaram constituindo os *Estados Unidos do Brasil*, e cada um desses Estados, no exercício de sua legítima "soberania" —no dizer do decreto— decretaram sua constituição e elegeram seus corpos legiferantes e os seus governos (arts. 1º, 2º, e 3º).

O governo provisório tomou logo as providências para a organização do regime republicano. A 3 de dezembro, nomeou uma comissão, de cinco ilustres republicanos para elaborar o projeto de constituição, que serviria de base para os debates na assembléia constituinte a ser convocada. Pronto o projeto, foi publicado pelo Decreto n. 510, de 22.6.1890, como *Constituição aprovada pelo Executivo*. Por esse mesmo decreto é convocado o *congresso constituinte* composto de câmara dos deputados e de senado, o que, certamente, denota idéia de congresso ordinário e não propriamente de uma assembléia nacional constituinte. Esse congresso fora eleito em 15 de setembro de 1890, instalando seus trabalhos no dia 15 de novembro, quando a República comemorava seu primeiro ano de existência. Compunha-se de 205 deputados e de 63 senadores, predominando os representantes das profissões liberais, advogados, médicos e engenheiros e de muitos militares (40 para ser mais exato). Essa representação esconde a real composição do congresso constituinte de 1890/1891. Os profissionais liberais da época constituíam, em verdade, membros da aristocracia rural, que dominava no país, de base oligárquica coronelística. O sistema eleitoral não era mais censitário, mas era a descoberto (a bico de pena). Faltava sistema partidário que organizasse a vontade popular independente. Os coronéis dominavam as eleições, elegendo quem quisessem. Não houve debate sobre a Constituinte, que, assim, foi eleita sem que o povo tivesse consciência política do ato que estava praticando. Não teve, enfim, formação livre. Pouco mais de três meses de trabalho constituinte e a primeira Constituição republicana estava aprovada, com pequenas alterações introduzidas no projeto do Governo.

11. A 24.2.1891, promulgava-se pois, a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Estabeleceu-se que a Nação brasileira adotava como *forma de governo* a *República Federativa*, constituída, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em *Estados Unidos do Brasil*. Cada província virou Estado da Federação instituída já pelo Decreto n.1, de 15.11.1891. Perfilhou-se o regime democrático representativo. Optou-se pelo presidencialismo à moda norte-americana. Rompera com a divisão quadripartida dos poderes da

Constituição imperial, agasalhando a doutrina tripartida (legislativo, executivo e judiciário). Firmara a autonomia dos Estados. Previra a autonomia dos Municípios. A Constituição era um belo arcabouço formal, tecnicamente bem feita a sintética (91 artigos: a do Império tinha 179). Era, como disse Amaro Cavalcanti, o "texto da Constituição norte-americana completado com algumas disposições das Constituições suíça e argentina". Faltara-lhe, porém, vinculação com a realidade do País. Por isso não teve eficácia social. Não regeu o meio social para o qual fora feita.

Não tardou o conflito de poderes. A Constituinte, promulgada a Constituição, elegeu Presidente da República a Deodoro da Fonseca e Vice, a Floriano Peixoto. Foi a primeira eleição indireta de Presidente. Convertera-se, promulgada a Constituição, em Congresso ordinário, que foi dissolvido por Deodoro a 3.11.1891. A 23, "para evitar corresse o sangue generoso dos brasileiros", Deodoro renuncia, Floriano Peixoto assume o poder e implanta um governo ditatorial, mas entregou o poder ao Presidente eleito para 1894/1898, que foi Prudente de Moraes, político paulista e republicano histórico.

12. Campos Sales, outro político paulista e republicano da primeira hora, sucede a Prudente de Moraes, e institui a "*política dos governadores*", que domina a velha República. O poder dos governadores dos Estados, por sua vez, é sustentado no *coronelismo*, que foi o poder real e efetivo, apesar das normas constitucionais traçarem esquemas formais de organização nacional com base na teoria da divisão de poderes e tudo. O *coronelismo* é um fenômeno político-social complexo. O *coronel*, no caso, não é um título militar. Mas proveio certamente da influência da Guarda Nacional que existiu durante certo período do Império. "Com efeito, além dos que realmente ocupavam nela tal posto, o tratamento de "coronel" começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer patenteado." (Basilio de Magalhães, citado por Vítos Nunes Leal, *Coronel, Enxada e Voto*, nota à pag. 19).

O Coronel era o chefe político local, mas não era só isso. Bem o diz Vítos Nunes Leal:

Dentro da esfera própria de influência, o "coronel" como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial,

extensas funções policias, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou ca pangas. (*Ob cit.*, p. 23.)

É nesse sentido a lição de Edgar Carone:

O fenômeno do coronelismo tem suas leis próprias e funciona na base da coerção da força e da lei oral, bem como de favores e obrigações. Esta interdependência é fundamental: o coronel é aquele que protege, socorre, homizia e sustenta materialmente os seus agregados; por sua vez, exige deles a vida, a obediência e a fidelidade. É por isso que o coronelismo significa força política e força militar (*A Primeira República*, p. 67).

O regime formava uma pirâmide oligárquica, cujo sistema de dominação se apoiava em mecanismos eleitorais que deformavam a vontade popular. O coronel, como liderança local, arregimentava os eleitores e os fazia concentrar perto dos postos de votação, vigiados por sentinelas. Esses locais de concentração dos eleitores passaram a ser conhecidos como *currais* ou *quartéis eleitorais*, de onde os eleitores saíam conduzidos por prepostos do coronel para votar no candidato por ele indicado. Como o voto era a descoberto (*a bico de pena*, como se dizia), o eleitor não tinha como escapar da vigilância, até porque as mesas eleitorais eram também formadas de elementos do coronel. Outro elemento do sistema era o *cabo eleitoral*, ainda hoje existente com menos significação. Seu papel consistia (e consite) em angariar votos para os candidatos, não por exposição de doutrina, mas à base de distribuição de empregos ou favores pessoais (*cf.* Leóncio Basbaum, *ob cit.*, v. 2, p. 191). O sistema partidário era unipartidista, ou seja, havia em cada Estado um partido político apenas, que se denominava *Partido Republicano*. Como cada Estado tinha o seu tomava ele o patronímico do respectivo Estado: *Partido Republicano Paulista*, *Partido Republicano Mineiro*, etc. A *comissão executiva*, geralmente composta de cinco membros, dominada pela oligarquia ou por preposto dele é que decidia quem seria candidato a deputado ou a senador. Se eventualmente alguém não apoiado nas oligarquias dominantes conseguisse candidatar-se a eleger-se, escapando das *atas eleitorais falsas* e outras barreiras, por certo seria *degolado* pelo sistema de *reconhecimento de poderes*, "feito em conjunto pela Câmara dos Deputados e Senado, para apurar a legalidade da eleição, examinar as *atas eleitorais* e somar tudo de novo, pois não havia naquela época Tribu-

nais Eleitorais." (Leôncio Basbaum, *op. cit.*, vol. 2, p. 192). Pois, como disse Certório de Castro (citado por Basbaum, *op. cit.*, p. 192):

Eram eleitos, diplomados e reconhecidos os candidatos que as comissões executivas dos Partidos houvessem indicado em seus boletins. Seções eleitorais ao abandono, livros manipulados nas casas dos coronéis que dirigiam a política municipal, no dia seguinte cada jornal inseria um resultado.

Assim, é que, como exemplifica Leôncio Basbaum (*ib.*, p. 192), o Senado reconheceu o Barão de Ladário que obteve apenas 270 votos, enquanto Antônio Bittencourt que obteve 7 334 fora *degolado*, ou seja, não teve sua eleição reconhecida. Essa prática era corriqueira.

13. Enfim, para concluir esse aspecto da organização sócio-política da primeira República, vale a pena transcrever mais esta passagem da lavra de Leôncio Basbaum, que retrata, em síntese, o regime, que estava muito longe de ser uma democracia, a despeito da existência formal de uma Constituição que garantia os direitos individuais e firmava uma estrutura de poder liberal e limitado:

A classe dos fazendeiros de café que, aliada às demais classes rurais nos diversos Estados, governava o país em seu proveito, não se mantinha no poder pela força militar, como sucedia em outros países sul-americanos.

Ela se conservava e eternizava no governo graças a uma *máquina eleitoral* que se estendia por todo o país, mergulhando suas raízes na terra.

Era como uma pirâmide em cujo ápice se encontrava o Presidente da República, vindo logo abaixo o Partido Republicano Paulista e os Partidos Republicanos Estaduais; e na base do arcabouço, o *coronel* e a sua família, amigos, parentes e dependentes, constituindo as famosas oligarquias estaduais, pequenos Estados dentro do Estado, que centralizavam em suas mãos, nos sertões, os três poderes fundamentais da República: legislavam, julgavam e executavam.

Os chefes desses clãs políticos, espécie de caudilhos locais, eram conhecidos e respeitados. Sua força estava no domínio da terra e da vida dos que nela habitavam mercê da sua graça. O Amazonas, assim, estava nas mãos de um Sylverio Nery; no Pará reinava um Antônio Lemos; no Maranhão, Benedito Leite; no Piauí, o numeroso e inesgotável clã dos Pires Ferreira; no Ceará, os Acio-ly; em Pernambuco, Rosa e Silva; em Goiás, os famigerados Caiados e assim por diante (*ob. cit.*, v. 2, ps. 189/190).

14. Significa dizer que a Constituição não se adaptava à realidade, nem conseguira regê-la. Pelo que se nota, "a democracia representativa era puramente formal e a possibilidade de representação política de outros setores sociais, que não as oligarquias, bastante reduzidas." (Maria Cecília Spina Forjaz, *Tenentismo e Política*, p. 19). O aparecimento de camadas médias urbana foi abrindo campo ao surgimento de movimentos contrários às oligarquias. Foi daí que outro fenômeno despontou no processo político brasileiro na década de 1920: o *tenentismo*. São os *tenentes* das Forças Armadas, mas especialmente do exército, que se imbuem da idéia de que, como militares, são responsáveis pela sociedade e da condição de representantes dos interesses gerais da nacionalidade, e por isso lhes cabe a missão de intervir no processo do poder para exigir mudanças nos costumes políticos. A rigor, não exigiam mudanças de estrutura, mas institucionais, tais como adoção do voto universal e secreto. Não se chegou ainda a um resultado preciso na apreciação do tenentismo. Mas sua participação mais tarde no poder revela mentalidade autoritária, tanto que muitos deles foram responsáveis, já como marechais e generais, pelo Movimento de 1964 que implantou o regime autoritário que vigorou no País nestes últimos vinte anos.

O certo é que o tenentismo foi responsável pelos movimentos revolucionários que se sucederam na década de 1920 até à Revolução de 1930 liderada por Getúlio Vargas que assume o poder. Bem que uma Emenda constitucional de 1926 tentara adequar a forma constitucional à realidade, já sob o influxo do tenentismo, sem o conseguir. A Revolução de 1930 pôs abaixo o ordenamento constitucional que vigorava desde 1889.

#### IV. A REVOLUÇÃO DE 1930

*Organização do poder revolucionário. A Segunda República. A Constituinte. A Constituição. A questão social.*

15. A Revolução de 1930 se iniciou no Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, que formaram a Aliança Liberal, sob a liderança civil de Getúlio Vargas, que tinha sido candidato das oligarquias divergentes à Presidência da República contra o candidato das oligarquias dominantes do poder, Júlio Prestes, indicado pelo então Presidente Washington Luiz. Júlio Prestes venceu as eleições, como sempre acontecia com candidatos apoiados pelo sistema de poder do-

minante. Raramente também houve divergências que pusesse em risco esse domínio. É que ele sempre esteve respaldado nos dois grandes Estados, São Paulo e Minas Gerais, cujos partidos, respectivamente, Partido Republicano Paulista e Partido Republicano Mineiro, reve-savam no poder desde 1894, formando aquilo que passou a denominar-se *política café com leite*, pelo fato de São Paulo ser o grande produtor de café e Minas o principal criador de gado e produtor de leite.

Deu-se o caso que estava no poder um paulista. Minas entendia que o próximo Presidente deveria ser mineiro. Acontece que, por influência do Presidente da República, fora indicado outro paulista para o período presidencial subsequente. Isso importou na oposição do governo do Estado de Minas a essa indicação. Daí a divergência séria. Minas, em oposição, tramou a apresentação do Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, como candidato, formando-se a Aliança Liberal entre os dois Estados e mais o Estado da Paraíba, cujo Presidente se candidatou como Vice-Presidente. Vitoriosa a candidatura de Júlio Prestes, as forças da Aliança Liberal passaram a organizar a revolução, que se irrompeu no dia 3.10.1930 em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. A adesão ao movimento foi rápida. O sucesso das forças revolucionárias se desenhou logo. Mas uma junta militar governativa adiantou-se e depôs Washington Luiz, no dia 24. 10.1930, assumindo o poder, mas as forças revolucionárias não concordaram, e a junta teve que entregá-lo a Getúlio Vargas.

É claro que a Revolução de 1930 não decorreu de simples divergência formal entre os partidos paulista e mineiro. Com certeza que suas causas mais profundas podem ser buscadas na necessidade de romper com a estrutura arcaica de nossa economia, o aparecimento de uma classe média urbana e a conseqüente formação de uma burguesia não rural, assim como as crises da economia mundial da década de 1920, especialmente o *crack* da Bolsa de Nova Iorque que teve intensa repercussão na economia cafeeira do Brasil, o que vale dizer na própria-base da economia.

Mas não é o caso de aprofundar essa análise aqui, porque o que importa é situar o movimento na evolução constitucional e democrática brasileira.

Assumindo a Presidência a 3.11.1930, Getúlio trata de organizar o governo revolucionário. Formou seu ministério, que não revelava propósitos de grandes mudanças, como o povo esperava. Realmente, havia entusiasmo e

alegria popular pelo *Brasil-Novo*, que, parecia, uma nova era havia sido alcançada, de liberdade e progresso. E durante alguns dias o povo chegou a julgar-se *dono do poder*. O movimento das massas nas ruas era como uma corrente impetuosa de uma represa rebentada. Os heróis do dia eram festejados como salvadores, ovacionados nas ruas em centenas de comícios improvisados em que improvisados oradores davam largas aos seus instintos oratórios." (Leôncio Basbaum, *ob cit.*, v. 3, p. 13).

16. Tem início a Segunda República. O ato formal que a estabelece é o Decreto n.19.398, de 11.11.1930, que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. Começa declarando que o Governo Provisório exerceria *discricionariamente*, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabelecesse ela a reorganização constitucional do País (art. 1º). Declarou que continuariam em vigor a Constituições Federal e Estaduais, leis e decretos e atos municipais, sujeitas à modificações e restrições estabelecidas por lei ou por decreto ou atos posteriores do Governo Provisório ou de seus delegados na esfera de atribuições de cada um. Suspendeu as garantias constitucionais e a autonomia por agentes (interventores) do Governo central. Dispôs até sobre a futura Constituição que deveria manter a forma republicana federativa (art. 12). Em verdade, esse decreto desconstitucionalizou o País, transformando as normas constitucionais vigentes em simples regras de direito ordinário.

17. O tempo passava e o Governo Provisório não tomava providências para a prometida convocação da Assembléia Constituinte que haveria de estabelecer a reorganização constitucional do País. O processo constitucional esbarrava em conflitos de grupos e interesses, sintetizados por Edgard Carone, *in verbis*:

Após a vitória militar da revolução formam-se duas correntes extremadas: uma a favor de uma nova Constituição, outra só aceitando a forma constitucional após a substituição dos elementos do velho sistema. No entanto, só no final de um processo longo e incerto é que se convoca a nova Assembléia Constituinte. Das duas correntes, constitui manifestação básica das oligarquias estaduais, a primeira, e do tenentismo, a segunda. Oligarquias e tenentismo não têm políticas rígidas e únicas. Uma e outra ado-



tam posições contraditórias, para depois se firmarem em atitudes mais ou menos radiais; nenhuma delas tinha se preparado para a nova situação, o que leva, naturalmente, a adotarem política pragmática e oportunista. Inicialmente, o grupo do Partido Democrático, de São Paulo, ou do Partido Libertador, do Rio Grande do Sul, não pensam na adoção de um estado legal, fato que consideram imprescindível quando se vêem afastados do poder. Mais persistente e contínua é posição do tenentismo: alguns de seus segmentos falam em *estado de fato*, desde os primeiros dias do poder. (*A República Nova, 1930-1937*, p. 173).

Mas o Governo, sob pressão, expede os primeiros atos destinados à convocação da Assembléia Constituinte. Nomeia comissões para rever a legislação em vigor. Promulga o Código Eleitoral (24.2.1932), com providências democratizantes: outorga do direito de voto às mulheres, voto secreto, votação proporcional, criação da Justiça Eleitoral, com funções administrativas e contenciosas, fiscalização dos partidos, alistamento, apuração dos pleitos, diplomação dos eleitos, etc. Em maio de 1932, o Governo prepara o ato de convocação da Assembléia Constituinte para 3.5.1933, mas estoura a Revolução de São Paulo de 1932, a 9.7.1932, chamada *Revolução Constitucionalista*, o que provoca o adiamento da convocação preparada. A derrota dos revolucionários em outubro de 1932 não impediu que o Governo continuasse nas providências, ainda que lentas, para reorganização constitucional do País. Nomeia, ainda em outubro, uma comissão encarregada de redigir o anteprojeto da Constituição.

Finalmente é convocada a Assembléia Constituinte, que viria a compor-se de 214 representantes políticos e de mais 40 *deputados* classistas, ou seja, representantes de associações profissionais, tocando vinte aos empregados, entre estes 2 funcionário públicos, e vinte aos empregadores, nestes incluídos três representantes das profissões liberais (Decreto 22.653, de 20.4.1933). A eleição dos representantes políticos ocorreu no dia 3.5.1933; a escolha dos representantes classistas feita na sede das associações, verificou-se entre os dias 20.5.1933 a 30.6.1933. Ainda não era desta vez que a democracia haveria de florescer na composição da Constituinte, pois, nela, ainda predominou a representação conservadora e oliárquica, que sobreviveu à Revolução de 1930. É certo que, nela além de representantes classistas dos empregados, figuraram também deputados não oligarcas representantes de idéias progressistas, em número muito pequeno, todavia.

18. Instalada a Assembléia Constituinte em 15.11.1933, logo recebeu o projeto da comissão do Governo, que serviu de base dos debates, para a formação da nova Constituição que veio a ser a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16.7.1934, terceira do Brasil e segunda da República. Trouxera conteúdo novo. Mantivera da anterior, porém, os princípios formais fundamentais: a república, a federação, a divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), o presidencialismo, o regime representativo. Mas ampliou os poderes da União, encaminhando-se para o que se passou a chamar federalismo cooperativo. Aumentou os poderes do Executivo. Rompeu com o bicameralismo clássico, atribuindo o exercício do poder legislativo apenas à Câmara dos Deputados, transformando o Senado Federal em órgão de colaboração dos poderes. Definiu os direitos políticos e o sistema eleitoral, admitindo o voto feminino, já instituído no Código Eleitoral de 1932. A Justiça Eleitoral, também instituída neste, foi integrada entre os órgãos do Poder Judiciário. Adotou, ao lado da representação política tradicional, a representação corporativa de influência fascista, já constante da Constituinte. Instituiu, ao lado do Ministério Público e do Tribunal de Contas, os Conselhos Técnicos, como órgãos de cooperação nas atividades governamentais. Ao lado da clássica declaração dos direitos e garantias individuais, inscreveu um título sobre a ordem econômica e social e outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas quase todas programáticas, sob a influência da Constituição de Weimar. Regulou os problemas da segurança nacional e estatuiu princípios sobre o funcionalismo público. Fora, enfim, um documento de compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo.

19. Teve em conta a *questão social*, que, para a Primeira República, era tida como uma simples *questão de polícia*. Pretendeu instaurar um Estado Social, que possibilitasse a todos uma existência digna. A liberdade econômica ficava subordinada à observância desse princípio de justiça. A lei deveria promover o amparo da produção e estabelecer as condições do trabalho, na cidade e no campo, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País, e definia os direitos básicos dos trabalhadores, assim como reconhecia os sindicatos autônomos e as convenções colectivas de trabalho.

Mas ela não durou quatro anos. Pois Getúlio Vargas, eleito pela Assembléia Constituinte, no dia imediato ao da promulgação da Constituição, deu o golpe no dia 10.11.1937, e instaurou a ditadura que durou até 1946.

V. O REGIME DITATORIAL VARGAS  
*O Estado Novo. A Constituição de 1937*

20. O período iniciado com a Revolução de 1930 foi muito conflitivo. Grupos, partidos, clubes disputavam o poder e serviram de pretexto para o golpe de estado, conforme se vê destas palavras de Getúlio Vargas, no proclamação ao povo, para justificá-lo:

Por outro lado, as novas formações partidárias, surgidas em todo o mundo, por sua própria natureza refratárias aos processos democráticos, oferecem perigo imediato para as instituições, exigindo, de maneira urgente e proporcional à virulência dos antagonismos, o reforço do poder central.

É assim se implantou o regime ditatorial, conhecido por *Estado Novo*, mas que recebeu outras denominações características, como: Democracia Autoritária, Ordem Nova, Estado Ético, Estado Nacional, que se institucionalizou pela *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* de 10. 11.1937.

21. Essa Carta Constitucional do Estado Novo passou a ser conhecida por *polaca*, porque calcada no Constituição polonesa de Pilsudsky, que acabaria entregando a Polônia a Hitler em 1939. Foram suas principais preocupações: fortalecer o Poder Executivo, atribuindo-lhe possibilidade de intervenção mais direta na formação das leis; instituir mecanismos visando a eliminar as causas determinantes das lutas e dissídios de partidos, reformando o processo representativo, não somente na eleição do Parlamento, como principalmente em matéria de sucessão presidencial, que seria por via indireta; conferir ao Estado a função do orientador e coordenador da economia nacional, declarando, entretanto, ser predominante o papel da iniciativa individual, etc.

Contudo, ela não teve aplicação regular. Não fora submetida ao referendo popular (via plebiscito) conforme previa seu art. 187. Por conseguinte, não se realizaram também as eleições ao Parlamento Nacional que seriam marcadas depois da realização do dito plebiscito (art. 178). Vale dizer, houve ditadura pura e simples, com todo os poderes executivo e legislativo concentrados nas mãos do Presidente da República. Liquidou-se também o federalismo. A Carta de 1937 sofreu vinte uma emendas por meio de *leis constitucionais*, que a alteravam ao sabor das necessidades e conveniências do momento e, não raro, até do capricho do ditador, que foi deposto no dia 29.10.1945, quando já se desenvolvia o processo eleitoral constituinte para a reconstitucionalização do País.

## VI. A REDEMOCRATIZAÇÃO

*Movimento da redemocratização. A Constituinte. A Constituição de 1946. Seu sentido democrático. Atos Institucionais.*

22. Falar em redemocratização pressupõe que tenha havido antes a democracia. A rigor, no entanto, até o regime da Constituição de 1946, pelo que se está vendo desta exposição, o Brasil não teve regime democrático. Teve algumas instituições formais de democracia representativa. Mas a realidade é que o País viveu regimes elitistas de natureza oligárquica. Então redemocratização corresponde, em verdade, a reconstitucionalização, de vez que, no período ditatorial, não se pode dizer que houve um regime constitucional. Havia uma semântica constitucional, um instrumento formalmente idêntico a uma constituição, mas em verdade era um instrumento do arbítrio, da força, do autoritarismo.

Ora, o fim da Segunda Guerra Mundial foi saudada como a vitória da democracia. O Brasil dela participara ao lado dos Aliados contra as ditaduras nazi-fascistas. O regresso das forças brasileiras do campo de guerra italiano, onde lutaram e onde muitos ficaram, gerou uma situação contraditória insuportável. Pois, vindo da luta contra as ditaduras, não era possível sufocar o fato de que, neste País, vivia também uma ditadura semelhante. Daí era inevitável que surgissem os movimentos para a reconstitucionalização democrática do Brasil, como, aliás, iria ocorrer na Europa após o conflito mundial, com a recomposição geral dos princípios constitucionais, com a reformulação de constituições existentes ou promulgação de textos novos (Itália, França, Iugoslávia, Alemanha, Polônia e tantas outras).

Congressos jurídicos, manifestos (Manifesto Mineiro), entrevistas de personalidades importantes exigiram eleições livres para a composição dos poderes governamentais.

23. Diante da pressão nacional, o ditador não teve como negar-se a tomar as providências necessárias à recomposição do quadro constitucional. Expediu a Lei Constitucional n. 9, de 28.2.1945, pela qual são modificados vários artigos da Carta vigente, a fim de propiciar aquele desiderato. Nos considerandos, que justificam as providências contidas na Lei Constitucional, o ditador manifesta-se contra o processo indireto de eleição do Presidente da República e do Parlamento, como constava da sua própria Carta Constitucional, mas deu expresso entendimento de que o Parlamento a ser eleito teria função ordinária. Isto é, não se cogitava de convocar a Assembléia Nacional Constituinte. O Parlamento ordinário é que, se julgasse conveniente, faria, durante a

legislatura, as modificações na constituição ditatorial. Foi fixada a data da eleição do novo Presidente da República e dos futuros parlamentares para o dia 2.12.1945. Isso possibilitou a organização de partidos políticos e o aparecimento dos candidatos. Duas candidaturas militares polarizaram o processo político, enquanto deputados e senadores disputavam os votos dos eleitores para o poder legislativo ordinário.

A questão política evoluiu com alguma incerteza e desconfiança, até que o ditador deu mostras de pretender continuar no poder pela prática de atos suspeitos de arregimentação de forças para tanto. Então, os militares o depuseram a 29.10.1945, entregando a Presidência da República ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, que expediu vários atos necessários à democratização do processo político.

Essas marchas e contramarchas, no entanto, refletiam um movimento nacional na direção constituinte. Começou que o Tribunal Superior Eleitoral interpretou como sendo constituintes os poderes que, nos termos da Lei Constitucional n. 9/1945, a Nação iria outorgar ao Parlamento nas eleições convocadas para 2 de dezembro de 1945. Com fundamento nessa interpretação, o Governo Linhares editou a Lei Constitucional n. 13, de 12.11.1945, para estabelecer que *os representantes a serem eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se reuniriam no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil*. Ora, esse reconhecimento de que os que seriam eleitos comporiam uma Assembléia Constituinte veio quarenta dias antes do pleito, sem tempo para um amplo debate sobre a forma e o conteúdo da futura constituição. Era muito pouco para que os eleitores de um País vasto e, na época, de escassos meios de comunicação se conscientizassem da natureza do processo político que se iria desenvolver. A Constituinte não foi debatida; não houve preparo adequado para que ela tivesse representatividade popular correspondente à paisagem social do País. Nem se discutiu eventual conteúdo da futura constituição que haveria de ser elaborada por ela.

Instalada a 2.2.1946, a Assembléia Constituinte (melhora até, o Congresso Constituinte, pois era composto de Câmara e Senado), iniciou seus trabalhos sob enorme esperança do povo brasileiro. Teríamos agora uma democracia real e efetiva e um regime de liberdade e justiça social, ou continuaríamos ainda sob o guampo das oligarquias elitistas, após quinze anos de sufoco ditatorial com tendência paternalista e populista? Nela estavam representadas várias correntes de opinião: direita, conservadora, centro-democrático, progressistas, socialistas e comunistas,

predominando a opinião conservadora (Noventa por cento dos constituintes estavam vinculados direta ou indiretamente à propriedade imobiliária). Seus trabalhos não partiram de um projeto oferecido de fora, como nas constituintes anteriores. Para elaborar o projeto foi nomeada a Comissão da Constituição, ficando decidido distribuir a matéria por 10 subcomissões, incumbidas cada qual de um trecho ou capítulo específico do futuro texto (Afonso Arinos de Melo Franco, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, vol. II, p. 233). Ficou, porém, resolvido que se tomaria por base dos trabalhos o texto da Constituição de 1934 (id. ib.). Por isso, tem-se observado que a Constituição de 1946 nascera voltada para trás, de costas para o futuro.

24. O certo é que dos trabalhos constituintes resultou a *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* de 18.9.1946, considerada, apesar de tudo, a mais democrática de nossas constituições até hoje. Era um texto de compromisso entre forças conservadoras e progressistas, mas refletiu mais o pensamento conservador. Como a de 1934, trouxera também um capítulo sobre os direitos econômicos, sociais e culturais do homem, o que continuou a ser reconhecido nas constituições posteriores (1967 e 1969). Ela regeu o período de maior liberdade democrática. É verdade que o País já estava em franca urbanização, com razoável desenvolvimento industrial, que reunia um operariado sindicalizado que foi tomando consciência de sua própria expressão política. Cumprira sua tarefa de democratização, propiciando condições para o desenvolvimento do País durante os vinte anos que o regeu.

Sob sua égide, sucederam-se, contudo, crises e conflitos constitucionais de poder, que se avultaram logo após ao primeiro período governamental, quando Getúlio Vargas retoma ao poder em eleição popular, com um programa social e econômico que inquietou as forças conservadoras, que acabaram provocando formidável crise que culminou com o seu suicídio. Movimentos golpistas espoucaram no período subsequente do Presidente Juscelino Kubitschek, sucedido por Jânio Quadros com uma extraordinária votação popular. Estávamos na época do populismo. Oito meses depois Jânio renuncia, alegando pressões de "forças terríveis", mas a interpretação mais correta tem sido a de que, com a renúncia, pensava ele criar tal impasse constitucional, dado que seu Vice era João Goulart, populista ligado às forças de esquerda inaceitável pelos militares e forças conservadoras, que o reconduziriam ao poder para governar sem o Congresso, ou seja, discricionariamente, à vista de sua notória formação autoritária de conotação direitista. Não fora reconduzido, porque movimentos populares exigiram imediata ascensão do Vice-Presidente ao poder, nos termos da Constituição. Isso

aconteceu, após concessões, que resultaram na adoção do sistema parlamentarista, pelo Ato Adicional, de 2.9.1961. A crise persistiu. João Goulart consegue um plebiscito que decidiu, por estrondosa maioria de votos populares, pelo retorno do presidencialismo, com o que ele recuperou os poderes presidenciais que tinham sido retirados com a emenda parlamentarista (1963).

Os conflitos acirraram-se com grupos militares golpistas, especialmente os antigos tenentes do tenentismo da década de vinte, então marechais e generais, que vinham, de muito, tentando o golpe, que acabou acontecendo em 1964.

## VII. O GOLPE DE 1964 E SEUS FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS

*A doutrina da segurança nacional. Os Atos Institucionais. A formação de nova constituição. A Constituição do Brasil de 1967. A Emenda no. 1: Constituição da República Federativa do Brasil. O regime dos atos institucionais. Estado de exceção permanente*

25. Os conflitos constitucionais encontraram um laboratório na Escola Superior de Guerra, onde se formulou, por influência dos Estados Unidos, a *doutrina da segurança nacional* que fundamentou o golpe de 1964 e seu regime constitucional, de tal sorte que o "princípio da segurança nacional tornou-se verdadeira norma fundamental do sistema constitucional vigente, espécie de princípio de necessidade, sobrepairando sobre a eficácia de quase todas as normas constitucionais" (nosso *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 3a. ed., p. 197).

A doutrina da segurança nacional foi elaborada sob o fundamento de que a guerra deixara de ser um hiato trágico num mundo tranquilo para transformar-se em guerra total, provocada, segundo sua formulação, pela permanente ameaça comunista sobre o mundo livre. A concepção norte-americana influenciou a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, com o objetivo de preparar as elites civis e militares para o exame das questões referentes à segurança nacional. A ESG submeteu a doutrina a um tratamento técnico-científico e político-ideológico; contribuiu para a definição de seus elementos fundamentais; processou-se a *internalização* do conceito de segurança nacional, segundo o qual cabe a cada Estado estabelecer as fronteiras internas do socialismo, enquanto os Estados Unidos garantem as fronteiras internacionais (cf. nosso "Inconciliável com a democracia", artigo sobre a segurança nacional na *Revista Veja* de 20.9.1978, p. 45).

26. Foi daí que as tais elites civis e militares prepararam o golpe de 1964 (31.3.64), que depôs o Presidente João Goulart, e entregou o poder a um Comando Militar Revolucionário, que expediu um Ato Institucional (9.4.1964), mantendo a ordem constitucional vigente, mas impôs várias cassações de mandatos parlamentares e inumeráveis suspensões de direitos políticos. Depois vieram outros Atos Institucionais (27.10.1965, 5.2.1966 e 7.12.1966). Tais Atos eram expedidos pelo Presidente da República, sob o fundamento de que ele detinha o poder constituinte que dizia ser intrínseco à Revolução. Todos eles, assim, importaram em profundas alterações na Constituição de 1946, que sofreu, além disso, mais vinte e uma emendas regularmente. Em 1966, quando completava vinte anos de existência, seu texto estava inteiramente retalhado e deformado, por essas modificações, algumas casuísticas.

27. À vista disso, o Presidente da República entendeu, ainda sob a capa de titular do poder constituinte revolucionário, que era tempo de dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, representasse a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução, assim considerado o golpe de 1964. Ora, se era uma Revolução e, portanto, importando numa ruptura da ordem constitucional anterior, o normal seria a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte para elaborar a nova Constituição. Contudo, não se fez assim, pois a dita Revolução, já se tornara impopular, desde que se revelara como simples organização da força autoritária para impor ao País um regime ditatorial, embora mantivesse alguma aparência de resguardo das instituições representativas.

Não se convocou uma Assembléia Constituinte. Expediu-se o Ato Institucional no. 4, de 7.12.1966, pelo qual *se convocou o próprio Congresso Nacional para reunir-se extraordinariamente de 12.12.1966 a 24.1.1967, a fim de discutir, votar e promulgar projeto da Constituição*, que o Presidente da República tinha mandado elaborar. O Ato Institucional não se limitara a convocar o Congresso Nacional para aquele fim. Não. Estabelecera minuciosamente toda a tramitação do projeto de constituição. Em síntese, estatuiu: a) logo que o projeto for recebido pelo Presidente do Senado serão convocadas, para sessão conjunta, as duas Casas do Congresso, e o Presidente deste designará Comissão Mista, composta de onze Senadores e onze Deputados, indicados pelas respectivas lideranças e observando o critério da proporcionalidade; b) a Comissão Mista reunir-se-á nas 24 horas subsequentes à sua designação, para eleição de seu Presidente e Vice-Presidente, cabendo àquele a escolha do relator, o qual dentro de 72 horas dará



seu parecer, que concluirá pela aprovação ou rejeição do projeto; c) preferido e votado o parecer, será o projeto submetido a discussão, em sessão conjunta das duas Casas do Congresso, procedendo-se a respectiva votação no prazo de quatro dias; d) aprovado o projeto pela maioria absoluta será o mesmo devolvido à Comissão, perante a qual poderão ser apresentadas emendas; se o projeto for rejeitado, encerrar-se-á a sessão extraordinária (quanto a isto, os congressistas estavam convencidos de que, se rejeitassem puramente o projeto, ele seria baixado como constituição por algum Ato Institucional, com o mesmo fundamento autoritário, com que se estava regulando a sua tramitação no Congresso); e) as emendas teriam que ser aplicadas por um quarto de qualquer das Casas do Congresso, e seriam apresentados no prazo de cinco dias da aprovação global do projeto, e a Comissão Mista dispunha de 12 dias para sobre elas emitir parecer; f) e concluía, dizendo que no dia 24 de janeiro de 1967 as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgarão a Constituição segundo a redação final da Comissão, seja o do projeto com as emendas aprovadas, ou seja o que tenha sido aprovado de acordo com o art. 4o., se nenhuma emenda tiver merecido aprovação, ou se a votação não tiver sido encerrada até o dia 21 de janeiro.

Era o prazo fatal, que provocou um episódio burlesco na noite de vinte e um para vinte e dois de janeiro. Estava chegando a meia-noite e a votação do projeto ainda não tinha terminado. Faltando um minuto para terminar o prazo fatal, o Presidente do Congresso, Senador Auro de Moura Andrade, determinou que fossem parados todos os relógios do recinto do Congresso Nacional para que, pelos relógios da Casa, não se esgotasse o tempo, enquanto não se encerrasse a votação da matéria, com o argumento, um tanto ridículo, de que o tempo do Congresso se marcava pelos seus relógios... E assim concluída a votação já na manhã do dia seguinte, ele mandou reativar os relógios. E tudo ficou como se tivesse sido feito dentro do prazo.

O projeto que o Governo submeteu ao Congresso Nacional era muito ruim. Não garantia sequer os direitos individuais do homem, embora os previsse, deixando, contudo, sua eficácia e aplicabilidade na dependência da lei. Pois, após arrolá-los no art. 149, consignava no art. 150 o seguinte: "A lei estabelecerá os termos em que os direitos e garantias individuais serão exercidos, visando ao interesse nacional, à realização da justiça social e à preservação e ao aperfeiçoamento do regime democrático." O Congresso Nacional, coagido e premido pelo tempo, teve a grandeza de refazer o projeto e recuperar as garantias dos direitos fundamentais e democráticos.

28. No dia aprazado, 24.1.1967, foi promulgada a *Constituição do Brasil*, para entrar em vigor no dia 15.3.1967. Sofreu ela poderosa influência da Constituição de 1937, pois o redator do seu projeto fora assessor do Ministro Francisco Campos autor da Carta ditatorial de Vargas. Dizem até com maldade que fora ele, como assessor, o datilógrafo da *polaca*. Tinha experiência em elaborar projeto ditatoriais. Preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional, de acordo com a doutrina geopolítica de interesse dos Estados Unidos no contexto da guerra fria. Deu mais poderes à União e ao Presidente da República. Reformulou, em termos mais nítidos e rigorosos, o sistema tributário nacional e a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita da outra. Instituiu normas de política fiscal com vista ao combate à inflação, segundo a posição monetarista. Reduziu a autonomia individual, permitindo suspensão de direitos e garantias constitucionais, no que se revela mais autoriária do que as anteriores, salvo a de 1937. Em geral, é menos intervencionista do que a de 1946. Era um instrumento do sistema autoritário implantado com o golpe de 1964, de conotação fascista. Transformou a federação em federalismo nominal.

29. Durou pouco. As crises não cessaram. E veio o Ato Institucional no. 5, de 13.12.1968. Dia 13, uma sexta-feira, que na credence popular é dia aziago, de muito azar. E foi um dos piores dias do Brasil, porque esse Ato Institucional foi, sem dúvida, o instrumento mais duro, mais cruel, que este País, na sua longa vida de antidemocracia, jamais teve. Com ele, rompe-se a ordem constitucional, já de si ilegítima pela origem não constituinte da Constituição de 1967, que, a rigor, fora outorgada: outorgada por intermédio do Congresso Nacional, que, justiça seja feita, a melhorou consideravelmente. Depois deste Ato Institucional no. 5, mais uma dezena foi editada, acompanhada de muitos Atos Complementares e decreto-leis, formando um arsenal de normas excepcionais, de orientação ditatorial, até que, em 17.9.69, veio a *Emenda Constitucional no. 1*, à Constituição de 1967, para vigorar a partir de 30.10.1969. Essa emenda foi outorgada pela Junta Militar que assumira o governo, depois de declarar impedido o Presidente Costa e Silva, que adoecera. Para tanto, usou-se a técnica dos altos institucionais, expedindo o de no. 12, de 31.8.1969.

30. Teórica e tecnicamente, não se trata de emenda, mas de nova constituição. A técnica da emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: *Constituição da República Federativa do Brasil*, que é hoje o que comumente de-

nominamos de *Constituição Federal*, à qual se acrescentaram mais 24 emendas. Ela é pior do que a Constituição de 1967. Mal feita, autoritária, centralizadora, praticamente entregou todos os poderes ao Executivo. Esvaziou o Poder Legislativo. Retirou-lhes as prerrogativas de independência. Manteve os atos institucionais e complementares.

31. Os fundamentos do golpe de 1964 encontraram nela sua institucionalização mais acabada: anticomunismo exarcebado, conservadorismo à direita sem contemplação para com os direitos humanos mais elementares, política econômica fundada nas teses monetaristas, etc.

32. O regime dos Atos institucionais constituía uma legalidade excepcional, *formada sem necessidade*, porque voltada apenas para coibir adversários políticos e ideológicos e sustentar os detentores do poder e os interesses das classes dominantes aliadas às oligarquias nacionais, que retornaram ao domínio político, agora reforçada por uma nova oligarquia fundada na qualificação profissional, que é a tecnocracia, e destinada a viger enquanto esses detentores quisessem (portanto, sem atender ao princípio de temporariedade, que justifica estado de exceção). Tudo se poderia fazer: fechar as Casas Legislativas, cassar mandatos eletivos, demitir funcionários, suspender direitos políticos, aposentar e punir magistrados, militares, e outros. Mas, o que ainda era pior, é que não havia nada mais que impedisse a expedição de outros atos institucionais com qualquer conteúdo. Foi um estado de exceção permanente (pura ditadura) que perdurou de 1964 (com pequeno intervalo) até 1978, mas suas consequências ainda permanecem na Carta Constitucional, outorgada com base nessa legalidade excepcional. Só agora é que se vislumbra um clarão com a vitória parcial das forças democráticas na eleição de 15.1.1985, abrindo perspectivas ao povo para mais uma vez, obstinadamente, buscar construir um regime democrático.

## VIII. CONSTRUÇÃO DA NOVA REPÚBLICA

*Necessidade de nova Constituição. Busca do equilíbrio democrático. Convocação da Assembléia Constituinte. Temas constitucionais em debate. Nova esperança do povo.*

33. As discussões em torno da normalização democrática e da conquista do Estado de Direito Democrático deixaram de ser digressões das elites, há muito tempo. Tomaram as ruas. As multidões, que acorreram ordeira, mas entusiasticamente, aos comícios (reunindo, mais de

uma vez, na praça pública mais de um milhão de pessoas) em prol da eleição direta do Presidente da República, no primeiro semestre de 1984, interpretaram os sentimentos da Nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional, que só pode consubstanciar-se numa nova ordem constitucional, que refaça o pacto social e realize as tendências populares.

A crise profunda, em que se debate o Estado brasileiro, tem sua origem na ruptura das tendências populares para um regime democrático de conteúdo social, que se delineava fortemente sob a Constituição de 1946. Ao opor-se a essa tendência, o regime instaurado em 1964 provocou grave crise de legitimidade, ao impor um sistema constitucional desvinculado da fonte originária do poder, que é o povo. A Constituição daí resultante e suas alterações posteriores (como vimos), por consubstanciarem uma ordenação autoritária, aprofundaram os conflitos entre a sociedade civil e o Estado, e, assim, romperam o sistema de equilíbrio, que tradicionalmente se reconhece, como sendo primordial objetivo de um regime-constitucional democrático. O regime de 1964, fundado na geopolítica da Escola Superior de Guerra, preocupou-se basicamente com o equilíbrio Leste-Oeste e com a busca do equilíbrio financeiro orientado pela concepção monetarista. Por isso, construiu documentos constitucionais voltados para a segurança nacional, como fim primeiro e último do ordenamento constitucional, e para uma estrutura financeira e tributária centralizada, como instrumento de política econômica. Aquela pretendendo solucionar e impedir conflitos ideológicos e esta com o objetivo de conseguir a estabilidade financeira a qualquer preço.

Por um lado, o regime votou solente desprezo ao conflito Norte-Sul, conflito entre sociedades industrializadas e sociedades subdesenvolvidas, gerador de desequilíbrio interno nestas, porque aquela geopolítica não admitia senão incondicional alinhamento com os países ricos ocidentais, para o que era mister reconhecer neles, não interesses conflitantes com os nossos, mas interesses coincidentes.

Voltando, assim, para o exterior, o regime necessitou agasalhar o autoritarismo ditatorial, a fim de impor, pela força, o equilíbrio interno, sufocando, para tanto, as aspirações da sociedade civil a um regime de respeito aos direitos humanos fundamentais. O centralismo federal, diluindo as autonomias estaduais e municipais, e a hipertrofia do poder executivo foram os instrumentos utilizados pelo regime, para a execução daquela concepção geopolítica autoritária, que importou, além do mais, no surgimento de outro elemento perturbador: a progressiva inibição dos governantes políticos em favor dos tecnocratas. Com isso,

como acenamos antes, às oligarquias formadas pelas elites políticas tradicionais alia-se um novo tipo de oligarquia, fechado, reacionário, intransigente e insensível, constituído pelas elites profissionais compostas de especialistas qualificados tecnicamente. "Ora, se o equilíbrio constitucional exige, em certo sentido, uma abertura contínua das oligarquias dirigentes, o predomínio tecnocrático conduz a uma crise institucional, pela supressão do *controle político sobre decisões políticas*."

34. Chegou a hora de reverter o sistema por meio da atuação do poder constituinte originário numa Assembléia Constituinte. É que o País está debatendo neste instante. O povo, um pouco desconfiado ainda, vai demonstrando interesse cada vez mais crescente na busca da realização de uma Assembléia Constituinte representativa das suas aspirações. Os debates ainda estão muito presos aos aspectos procedimentais, especialmente quanto ao modo de convocação e funcionamento da Assembléia Constituinte, pois já se chegou a um consenso nacional de que é inevitável, e mais necessário mesmo, a sua convocação.

De nossa parte, temos entendido que uma Constituição Democrática, para o Brasil de hoje, para ser durável, há de intuir as aspirações populares e acolher as tendências que se manifestam no seio da sociedade civil, abrindo-se para enriquecer-se ao longo do tempo com o conteúdo revificador, gerado na dinâmica dos entrec choques sociais, que um regime democrático administra sem preconceito e sem medo.

As discussões públicas sobre o conteúdo de uma nova ordem constitucional preocupam-se com o restabelecimento de três equilíbrios que se têm como objetivos de um regime constitucional democrático para o Brasil: a) o equilíbrio entre o poder estatal e os direitos fundamentais do homem; b) o equilíbrio entre os poderes governamentais: Legislativo o Executivo especialmente; c) o equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais e locais, ou seja, equilíbrio federativo. Equilíbrios esses, que, em sendo consagrados formalmente no texto constitucional, só se manterão eficazes mediante o estabelecimento de controles recíprocos, mas, especialmente, do controle popular fundado em sistema democrático de participação no poder.

35. O Presidente da República apresentou ao Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional, convocando os deputados e senadores, a serem eleitos no dia 15.11.1986, para, reunidos unicameralmente, em Assembléia Constituinte elaborar e promulgar uma nova Constituição para o Brasil. Ponderável corrente de opinião, especialmente ligada a certas organizações sociais (Ordem dos Advogados, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Central Única dos Trabalhadores, etc.) criticam a proposta do Governo por entender que, na

verdade, não se está convocando uma Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, mas apenas se está estabelecendo um Congresso Constituinte, ou simplesmente dando poderes constituintes originários ao Congresso ordinário. Há aspectos da crítica que são exagerados, mas, realmente, o modo de convocação da constituinte, proposto pelo Executivo, não foi feliz. Outra crítica que esses grupos fazem é à formação, por ato do Executivo, de uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, destinada a estimular os debates sobre a constituinte e o conteúdo de uma futura constituição, e, dentro de dez meses apresentar um estudo ou esboço de projeto de constituição que será apresentado à Constituinte. A Comissão compõe-se de cinquenta membros e temos a honra de ser um deles. Pejorativamente, ela vem tomando o nome de Comissão dos Notáveis.

Em compensação, essa corrente crítica propõe um sistema inaceitável, que é convocar a Assembléia Nacional Constituinte, que dizem independente e autônoma, no sentido de desvinculada do Congresso Nacional. É que, realmente, a situação é atípica, pois que não tivemos ruptura violenta com o sistema de 1964, mas entramos numa forma de transição pacífica: de um regime autoritário para a construção democrática. Significa que as instituições de representação popular Congresso Nacional, a nível federal; Assembléias Legislativas nos Estados e Câmaras Municipais nos Municípios, eleitos pelo povo — continuam funcionando regularmente, o Governo entendeu, a nosso ver, com razão, que a Assembléia Constituinte só poderá ser instalada, quando o atual Congresso terminar a atual legislatura, e seus membros concluírem seus mandatos, o que se dará no dia 31.1.1987, quando, então, os constituintes eleitos no dia 15.11.1896, começarão seus trabalhos na elaboração da nova Constituição. Acharmos que Assembléia Constituinte funcionando paralelamente a Congresso ordinário é uma escrescência jurídico-constitucional e política, na medida em que nos parece inadmissível o funcionamento do órgão que constitui ao mesmo tempo que também funciona o órgão constituído. O constituinte e o constituído funcionarem ao mesmo tempo parece ser incompreensível. Demais, se a Constituinte é convocada por ato do próprio Congresso, poder constituído, a impressão que fica é a de que o Congresso é que é o criador e a Constituinte a criatura. Se, no entanto, a Constituinte for instalada após o Congresso deixar de funcionar, essas incongruências desaparecerão.

A discussão continua no Congresso Nacional, onde ocorre certa perplexidade no exame da emenda apresentada pelo Governo. Rejeitá-la pura e simplesmente, é deixar a Nação num vazio insuportável, nesta

altura. Aprová-la como está contraria ponderável segmento da sociedade. Alterá-la no sentido pleiteado por esse segmento encontra dificuldades políticas em razão de interesses que têm que ser contrariados. Espera-se que a conciliação vença o impasse.

36. Enquanto isso, alguns temas constitucionais começam a aflorar nas discussões, tais como: conteúdo da ordem econômica e social, com as correntes conservadoras defendendo um retorno ao liberalismo, com maior garantias à iniciativa privada, o que se afigura irrealismo, ao passo que correntes mais à esquerda postulam aprofundar o controle público da economia: liberdade e autonomia dos sindicatos; ampliação do direito de greve, inclusive para servidores públicos; garantias mais efetivas dos direitos ao trabalho e dos direitos dos trabalhadores; segurança social, em lugar da simples previdência social de natureza securitária; direito à saúde, à educação, ao meio-ambiente saudável, aos idosos; proteção dos consumidores, etc. Discute-se o sistema de governo; em geral, tem-se como difícil a adoção do parlamentarismo, mas crê-se possível descartar o presidencialismo rígido, surgindo idéias de um presidencialismo de gabinete. A idéia de uma Corte Constitucional, para adoção de jurisdição constitucional nos moldes europeus, adequada à realidade do País, é questão que temos defendido com entusiasmo e com boa receptividade, assim como a declaração de inconstitucionalidade por omissão, aproveitando a experiência de Portugal, mas procurando um meio de tornar mais eficaz a decisão. Especialmente, tem merecido acolhida mais entusiasmada a proposta de que a próxima Constituição consagre os institutos de democracia participativa, mormente aqueles tidos como de democracia de semi-direta: iniciativa popular, referendo, veto popular e revocação de mandatos, etc.

37. O certo é que o debate vem ganhando a rua, os meios de comunicação de massas. Fazem-se congressos, círculos de estudos, seminários, por todo o País, tendo como tema central a Constituinte ou o conteúdo da futura Constituição. Criam-se grupos e comissões para o mesmo fim. Um Plenário de Participação Popular pró Constituinte, reunindo várias entidades e associações, desenvolve acirrado debate crítico, em São Paulo, arregimentando adeptos contra a proposta do Governo de convocação da Constituinte e a Comissão de Estudos Constitucionais por ele instituída, com preocupação mais para os procedimentos e questões nem sempre fundamentais, mas com certeza dando contribuição muito importante para a ampliação das discussões públicas sobre a temática constituinte.

Tudo isso vai despertando no povo, primeiro certa curiosidade, por não ter informações adequadas de como se desenvolverá o processo

constituente e constitucional, mas, ao mesmo tempo, cresce nele o sentimento de que se trata de algo de extrema importância para a vida nacional e para a vida de cada um de nós. Novas esperanças de um Brasil democrático, mas de uma democracia voltada para a realização de justiça social, já despontam no semblante até mesmo da gente mais simples e sofrida do País.

Se essas esperanças forem frustradas mais uma vez, não se saberá que rumo o povo dará ao seu destino. O pranteado Presidente Tancredo Neves, ao lançar as bases da Nova República, percebeu que ela virá de qualquer jeito, por força da conscientização política do povo, que não mais aceita ficar fora do processo do poder. Por isso, ele propôs construí-la usando metodologia clara, conforme mostramos em outro texto:

A Nova República pressupõe uma fase de transição, com início a 15 de março de 1985, na qual serão feitas "com prudência e moderação", as mudanças necessárias: na legislação opressiva, nas formas falsas de representação e na estrutura federal, fase que "se definirá pela eliminação dos resíduos autoritários" e o que é mais importante "pelo início, decidido e corajoso, das transformações de cunho social, administrativo, econômico e político que requer a sociedade brasileira". E, assim, finalmente, a Nova República "será iluminada pelo futuro Poder Constituinte, que, eleito em 1986, substituirá as malogradas instituições atuais por uma Constituição que situe o Brasil no seu tempo, prepare o Estado e a Nação para os dias de amanhã". (nosso "Um sistema de equilíbrio", *Jornal da Tarde*, de 8.12.84, Caderno de Programas e Leituras, p. 6.)

O povo deu a Tancredo o apoio para a execução do seu programa de construção da Nova República, a partir da derrota das forças autoritárias que dominaram o País nesses vinte anos. Sua morte, antes de assumir a Presidência, comoveu o Brasil inteiro. Foi chorado. O povo sentiu que suas esperanças eram outra vez levadas para o além. O Governo, que assumiu, vem, contudo, executando o programa proposto. O povo começa a ter esperanças de que chegarão dias melhores, mas ainda desconfia. Não poderá haver frustrações. A Constituinte não será panacéia, mas há de possibilitar as transformações sonhadas e programadas pelo Presidente falecido, para que não se caia no vazio abismal, de consequências imprevisíveis.



## IX. CONCLUSOES

Não é necessário esmiuçar muitas conclusões para resumir o conteúdo desta exposição. Duas ou três observações são suficientes.

I. A primeira é desalentadora. A leitura deste trabalho leva a uma triste conclusão: a longa luta pela democracia ainda não surtiu efeito. Pode-se dizer que não tivemos democracia no Brasil. Tivemos, sim, aparência de democracia, com previsão de instituições formais da democracia representativa, mas com funcionamento precário, quando funcionavam, porque, na mais das vezes, ficaram inertes ou apenas servindo a interesses oligárquicos. Não se nega que houve momentos —ilhas temporais— de prática democrática, quase todos durante a Constituição de 1946, por isso ela constitui uma espécie de símbolo do regime democrático brasileiro, e é reverenciada e saudada como tal;

II. O que sempre prevaleceu, na evolução constitucional do Brasil, foi o autoritarismo ostensivo ou disfarçado;

III. O povo generoso do País tem lutado muito para conquistar uma democracia verdadeira. Mais uma vez, o País num processo constituinte em marcha, que, por certo, culminará numa Assembléia Constituinte ou Congresso Constituinte. É um momento de rara oportunidade, para que o povo —fonte do poder— tenha ampla participação no processo político e consiga conduzir à Constituinte uma composição representativa de suas aspirações, embora o poder econômico já se arregimente para dominá-la. O País, hoje, tem uma população urbana muito acima de cinquenta por cento de seus habitantes. O eleitorado urbano, menos suscetível as influências oligarcas, terá um peso muito expressivo no processo constituinte, contrabalançando, talvez, os poderes econômicos e militares nesse processo. A relação do poder de hoje difere muito da que existia nos momentos constituintes anteriores. É possível que se realize uma obra constitucional afinada com a realidade nacional, e duradora.