

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

MATEUS JOSÉ DE LIMA WESP

REGIMES POLÍTICOS DE 1964 A 1988 NO BRASIL

Porto Alegre

2013

MATEUS JOSÉ DE LIMA WESP

REGIMES POLÍTICOS DE 1964 A 1988 NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.

Orientador: Cezar Saldanha Souza Junior

Porto Alegre

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por guiar meu caminho e por prover todas as minhas alegrias;

A minha família, pelas demonstrações de amor e pelas lições de humildade ao longo dos anos;

Aos amigos Marcos Aguirre, Elton Somenzi de Oliveira, Romulo Giorgi Pontigceli Junior e a todos os colegas dos Seminários de Direito da Faculdade de Direito da UFRGS por terem auxiliado nos primórdios deste trabalho, ajuda sem igual para a construção da dissertação.

Ao estimado professor e amigo Cezar Saldanha Souza Júnior, pelos ensinamentos e incentivo no amor à política;

*Ó glória de mandar; ó vã cobiça
desta vaidade a quem chamamos Fama!
Ó fraudulento gosto, que se atiça
c'ua aura popular, que honra se chama!
Que castigo tamanho e que justiça
fazes no peito vão que muito te ama!
Que mortes, que perigos, que tormentas,
que crueldades nele experimentas!
Camões (Lusíadas IV, 95)*

*O fim das sociedades políticas ou civis é o bem ser
de todos e de cada um de seus membros, é o respeito
e a efetiva segurança dos direitos do corpo social e
de cada uma de suas individualidades.*

*José Antonio Pimenta Bueno - Marquês de São
Vicente*

RESUMO

Este trabalho versa sobre a diversidade de Regimes Políticos existentes no Brasil entre os anos de 1964 e 1988. Para produzi-lo foram necessários estudos sobre a natureza dos regimes políticos, as instituições jus-políticas que os formalizam e a prática política nos poderes constituídos que existiram no Brasil no período abordado. O trabalho busca ressaltar a importância da existência de uma ordem política democrática para o estabelecimento de um ambiente de convívio saudável entre os homens. O estudo procura distinguir as linhas políticas que perpassam os diferentes regimes do período analisado, abordando os fatos pela ótica das instituições políticas e do respeito à ordem constitucional, sem descuidar dos fundamentos políticos de cada um dos regimes. Buscamos explicitar que a ordem jus-política é a expressão singular da dimensão política do homem, e que é por meio da formalização desta essência política em instituições que o homem consegue criar este ambiente organizado e seguro para a vida em coletividade. Temas como a Pessoa Humana, a Política, o Estado, o direito, totalitarismo e autoritarismo, fundamentais na compressão das ordens jus-políticas e no estabelecimento de critérios para a definição do que são Regimes Políticos também são abordados no texto. Tendo em vista tais conceitos, elaborou-se uma análise sobre os diferentes tipos de Regimes Políticos em seus âmbitos jurídicos, políticos e históricos no período que abrange os anos de 1964 a 1988.

Palavras-chave: Ordem Jus-Política; Natureza Humana; Regime Político; Democracia; Forças Armadas.

ABSTRACT

This paper focuses on the diversity of existing Political Regimes in Brazil between 1964 and 1988. To produce it were necessary studies on the nature of political regimes, institutions jus-policies that establish and practice the powers that be in power that existed in Brazil in the period covered. The paper aims to highlight the importance of the existence of a democratic political order to establish a convivial healthy men. The study sought to distinguish the political lines that run through the different regimes of the analyzed period covering the events from the perspective of political institutions and respect for constitutional order, without neglecting the political foundations of each of the schemes. We seek to clarify that the order-justice policy is a unique expression of the political dimension of man and that is through the formal political institutions of this nature and that man can create this environment tidy and safe for life in community. Themes such as the Human Person, Politics, rule, law, totalitarianism and authoritarianism, the compression of fundamental jus-political orders and the establishment of criteria for the definition of what is Political Regimes are also addressed in the text. Given these concepts, we prepared an analysis on the different types of Political Regimes in their legal frameworks, political and historical period covering the years 1964 to 1988.

Keywords: Political Order; Human Nature; Political Regimes; Democracy; Armed Forces.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Parte I	14
1. REGIMES POLÍTICOS	14
1.1 O REGIME DEMOCRÁTICO	19
1.2 O REGIME TOTALITÁRIO	24
1.3 O REGIME AUTORITÁRIO	28
2. REGIMES POLÍTICOS E CONSTITUIÇÃO	31
3. AS QUEBRAS DA ORDEM JUS-POLÍTICA	38
4. OS REGIMES DE FATO	41
Parte II	49
1. ANTECEDENTES DO MOVIMENTO DE 31 MARÇO DE 1964	49
2. PRIMEIRO REGIME: O REGIME DE FATO BRASILEIRO (DE 02 DE MARÇO DE 1964 A 09 DE ABRIL 1964)	54
3. SEGUNDO REGIME: OUTORGA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME (DE 09 DE ABRIL DE 1964 A 27 DE OUTUBRO DE 1965)	69
4. TERCEIRO REGIME: O CONSTITUCIONALISMO MITIGADO (DE 27 DE OUTUBRO DE 1965 A 15 DE MARÇO DE 1967)	95
5. QUARTO REGIME: A DEMOCRACIA FORMAL (DE 15 DE MARÇO DE 1967 A 13 DE DEZEMBRO DE 1968)	125
6. QUINTO REGIME: AUTORITARISMO E EXCEÇÃO AO ESTADOD E DIREITO INSTITUCIONALIZADA (DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968 A 17 DE OUTUBRO DE 1969)	130
7. SEXTO REGIME: AUTORITARISMO ATENUADO (DE 17 DE OUTUBRO DE 1969 A 01 DE JANEIRO DE 1979)	153
8. SÉTIMO REGIME: O RETORNO À DEMCORACIA (DE 01 DE JANEIRO DE 1969 A 05 DE OUTUBRO DE 1988)	178

CONCLUSÃO	187
ANEXO A	194
ANEXO B	195
OBRAS CONSULTADAS	197

INTRODUÇÃO

Há uma essência na política. Essa essência subsiste independente das variações históricas, das contingências temporais, dos regimes ou sistemas de governo. As modalidades de se exercer o poder mudam conforme a época e a singularidade da unidade política, a relação entre governantes e governados difere conforme a cultura a Constituição ou as Instituições, mas, mesmo assim, toda a política implica uma a manifestação de uma essência própria. E essa essência cria a ordem jus-política.

Analisar a essência da política não significa somente estudar a política enquanto atividade prática que se exprime nas variadas instituições jurídico-políticas existentes, mas, principalmente, mediante a compreensão do fenômeno político de acordo com suas próprias características intrínsecas que lhe diferenciam de outros fenômenos humanos de características coletivas, como o econômico ou o religioso.

A ordem política tem como causa formal de sua existência os Regimes Políticos, que são a institucionalização da sua essência. Sem a institucionalização do fenômeno político ele não passaria de uma expressão de vontade, de um voluntarismo subjetivo dos que possuem a força de decidir de qual maneira o fenômeno político se manifestará na realidade. A não institucionalização da política resulta na falta de um espaço de convívio capaz de proporcionar critérios pelos quais os homens possam se guiar para conviver em harmonia com seus semelhantes.

Este trabalho intentará especificar cada um dos Regimes Políticos que existiram no Brasil entre os anos de 1964 e 1988, abordando alguns de seus aspectos históricos, políticos e jurídicos. Foram tantos os instrumentos constitucionais utilizados, tantas modificações e governos distintos uns dos outros, que realmente acreditamos estarmos corretos quando afirmamos que existiram Regimes políticos distintos.

O objetivo maior da dissertação será desmistificar a existência de apenas um regime político de 1964 a 1985, no que vulgarmente é conhecido como “ditadura”. Para sabermos realmente em qual tipologia de regimes estes anos se enquadram no Brasil precisaremos dissecar os diversos períodos, governos, líderes e fatores que influenciaram na condução da política brasileira.

O estudo dos regimes políticos no Brasil sofreu sempre a carência de uma verdadeira análise político-jurídica, relegando-se os trabalhos acadêmicos, mormente no período entre 1964 e 1988, a mera análise da Constituição em seu sentido jurídico sem, contudo, referir-se à identidade e o fundamento político que está por trás de toda ordem jus-política.

Conquanto que passem 24 (vinte e quatro) anos da instauração do último regime político no país, a análise do período que vai de 1964 até a Constituição de 1988 ainda suscita paixões e parcialidade, mostrando-se hora como uma crítica ferrenha ao período, desprovida de critérios científicos, hora como uma defesa das medidas adotadas pelos governos militares que, igualmente, carecem de critérios imparciais de análise política.

De fato, nenhuma análise foi capaz de dissecar o tema a ponto de perceber a variedade de regras, preceitos e regimes que coordenaram a vida dos brasileiros por 21 (vinte e um) anos. Longe de pretender criar a dissertação definitiva sobre o tema, tomamos como ponto de partida a essência e a forma dos regimes políticos numa tentativa de contribuir com o debate sobre o período.

De modo a abordar os regimes políticos em toda a sua complexidade, utilizamos uma análise jus-política, pois a simples contextualização dos fatos e mudanças jurídicas pode não contemplar toda a essência de um regime na medida em que seus fundamentos políticos se expressam de formas jurídicas distintas. Assim será pertinente analisar os fatos à luz dos fins que fundamentam o Estado brasileiro, assim como da forma que estes fins adotam para manifestarem-se na realidade concreta.

Com isso, busca-se reduzir a influência das interpretações ideológicas a partir da adoção de critérios objetivos de análise e de classificação dos diferentes regimes políticos.

De porte destes conhecimentos, seguiremos uma linha filosófica Aristotélica, baseada no seu realismo filosófico, pois todo e qualquer trabalho depende de uma base para iniciar sua interpretação da história. Acreditamos que a Razão Prática Aristotélica nos fornece, dentro dos quadros da civilização ocidental, um suporte seguro para compreendermos a democracia, o autoritarismo e o totalitarismo e, porventura, suas manifestações no Brasil entre 1964 e 1988.

Pretendemos investigar as causas que originam as quebras das ordens jus-políticas estabelecidas sem, contudo, utilizarmos, na medida do possível, termos que possam suscitar preconceitos ideológicos como, por exemplo, revoluções ou golpes, apenas identificando as

mudanças adotadas e as alterações submetidas ou não à formalização por meio de um regime político.

Incluímos, ainda, no trabalho um novo tipo de regime político, denominado, aqui, de regime de fato. Esse se distinguirá dos regimes políticos formalizados pela sua ilimitação política na medida em que não respeita o Estado de Direito, mormente no que compete ao âmbito da legalidade constitucional. Estes regimes de fato, estranhos à cultura jus-política brasileira, encontram-se difundidos no restante do mundo ibero-americano, sendo presenciados em Estados onde regimes autoritários instauram um período de exceção ao Estado de Direito, sem, contudo, quebrarem a vigência da ordem jus-política, na qual a crise política instauradora do regime de fato desenvolveu-se.

Partindo de uma análise jus-política, utilizaremos os Atos Constitucionais do período como balizadores de Regimes Políticos, por demonstrarem a intenção, muitas vezes repetida, de institucionalizar uma ordem jus-política nova. Tentaremos desvendar o porquê das sucessivas quebras de ordem e a multiplicidade dos regimes, a fim de buscar uma resposta pra a crise da democracia no Brasil entre os anos abordados pelo trabalho.

Por meio deste trabalho encontramos sete regimes distintos. O primeiro adotará uma característica ímpar na história brasileira ao instaurar um regime de fato. Este período constará de 8 dias, contados a partir da declaração forçada da vacância do Presidente João Goulart. O segundo regime iniciará com a fundação de uma nova ordem, advinda da instauração de um regime político, formalizado a 09 de abril de 1964 com o Ato Institucional. Salienta-se, aqui, apenas o nome de Ato institucional sem número, pois, da época da sua edição, não se previam outros atos, como posteriormente veremos no trabalho.

O terceiro regime do estudo nasce com o Ato institucional de nº 2, o qual não apenas quebra a ordem jus-política instaurada em 09 de abril, como modifica a essência dos atos institucionais, na medida em que esses, a partir da numeração, admitem a possibilidade que não apenas um, mas diversos Atos poderão ser editados até a efetiva institucionalização do regime político pretendido. Este novo tipo de Ato Institucional, o qual não configura, como o de 09 de abril, uma Constituição outorgada, mas sim uma reforma constitucional outorgada, permanece até a promulgação da Constituição de 1967 em 15 de março daquele ano.

A Constituição de 1967, que pretendia acabar com os poderes excepcionais provenientes dos atos é, por sua vez, derrubada por um novo movimento militar a 13 de dezembro de 1968. Esse, identificado pelo Ato de nº 5, recrudesceu o regime político,

adotando um autoritarismo evidente na medida em que fechou o Congresso e concentrou todos os poderes políticos no Poder Executivo.

Esta nova fase autoritária é marcada por um regime, no qual ocorrem diversas reformas constitucionais outorgadas sob a forma de Atos Institucionais, o que fez com que, de 13 de dezembro de 1968 a 17 de outubro de 1969, tivéssemos 13 Atos institucionais, um sob a forma de Constituição provisória outorgada e 12 sob o aspecto de reformas constitucionais.

Todavia, em meados de outubro, o regime cai, vez que presenteou a si mesmo com uma nova Constituição. Esta nova ordem constitucional, criada por uma Emenda, demonstra a evolução e a maturidade dos governantes, na medida em que percebem a necessidade de restaurar uma institucionalização definitiva para a ordem jus-política brasileira. E o fazem adotando exatamente uma Emenda, não um novo Ato Institucional, para deixar clara a sua intenção de respeitar as formalidades jurídicas do Estado de Direito.

Por fim, a última fase se caracteriza pelo retorno total à normalidade constitucional com o fim dos poderes de exceção do Ato Institucional de nº 5, fase essa que perdura até a promulgação da Constituição brasileira de 1988. Iniciada em 1979, este último regime, antes da fundação da ordem jus-política de 1988, demonstra total obediência do poder político a ordem jurídica, permitindo diversos fatos, como a anistia, a vitória das oposições em disputas eleitorais e o respeito a estas vitórias, entre as quais se incluem a do Presidente da República, eleito diretamente em 1984. O Período comporta, ainda, a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação de novo texto constitucional. Mudanças significativas que ocorrem dentro das regras do jogo do regime político iniciado em 1979.

Por fim, o trabalho buscará explicitar que o Regime Político de 1979 não acabou simplesmente com a saída do último presidente militar, mas continuou ditando as regras do jogo político até a promulgação da Constituição da nova República. Isso é fundamental para entendermos, por exemplo, a importância dos atos praticados dentro do governo Figueiredo, de modo a não consideramos aqueles como inválidos por puro e simples preconceito. Se as decisões políticas de suma relevância tiveram validade entre os anos de 1985 até 1988 é porque vigiam em um determinado regime político que, curiosamente, independente da mudança dos detentores das rédeas do poder, era o mesmo vigente à época de alguns dos governos militares.

Para que possamos obter uma ideia clara de nossa realidade política, das nossas instituições e daquilo que construímos nos últimos anos, faz-se imprescindível uma análise

desprovida de pretensão ideológica, capaz de mostrar os rumos pra a institucionalização de uma verdadeira democracia no país.

PARTE I: A ORDEM JUS-POLÍTICA

A fim de que exista ordem na sociedade, bem como o mínimo de segurança, é imprescindível a existência do Estado dotado de autoridade, o que vai garantir o bem comum, que se resume, em princípio, na segurança das vidas, das liberdades, dos bens. Quando o Estado perde sua força ou quando não há uma autoridade, impera a insegurança. Mesmo quando há tirania, se há estabilidade e solidez, existe segurança, pois é possível prever de onde a tirania advém. Ademais, é preciso fazer uma distinção: um Estado fraco tende a ser prepotente e destruidor; já uma autoridade segura e forte geralmente respeita seus cidadãos. Por isso, cumpre salientar que não há governo mais fraco que o tirano¹.

1. REGIMES POLÍTICOS

Sendo a sociedade formada pela imensa pluralidade de concepções sobre o que é o bem e a verdade, percebemos que a vida nela é conflituosa. A convivência do homem com outras Pessoas Humanas² pressupõe a capacidade de interação com concepções valorativas diferentes e muitas vezes antagônicas com as nossas próprias percepções sobre a verdade ou sobre aquilo que é o bem. Possuindo cada indivíduo uma manifestação singular de sua natureza humana e, sendo o Estado o espaço de convivência que abrange essas multiplicidades, cabe a ele estabelecer uma instância reguladora e moderadora dos conflitos.

¹ TORRES, João Camilo Oliveira. *Um Mundo em Busca de Segurança*. São Paulo: Herder, 1961b, p. 57-58.

² Aqui se trata o conceito de Pessoa Humana sob a ótica Aristotélico-Tomista, a qual considera o homem como um ser relacional capaz de expressar multiplicidade nas formas de manifestar sua natureza humana. Compreende-se ainda Pessoa Humana como aquela que necessita da convivência com outrem para, necessariamente poder afirmar sua própria identidade por meio da diferenciação daquilo que ela não é. “[...] não há pessoa anteriormente à relação com outra pessoa. [...] Somente na relação alguém é pessoa. Não há a possibilidade de separar-se do outro para alcançar uma posição imparcial para fazer um juízo sobre a sua personalidade. Ao abstrair e negar a relação com o outro, o indivíduo não consegue mais perceber-se como pessoa. A pessoa define-se por referência a outrem. Sem outra pessoa seria impossível aprender-se como pessoa. (BARZOTTO, Luis Fernando. *Filosofia do Direito – os conceitos fundamentais e a tradição jusnaturalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010a, p. 24-25). É apenas com a interferência das opiniões distintas a nossa que obtemos um critério para, por exclusão, definirmos nossa própria identidade.

Isso se faz necessário para que a vida em sociedade não descambe em uma luta incessante de todos contra todos.

A dimensão política do homem, na sua manifestação concreta, ou seja, na sua institucionalização na realidade, denominamos de Ordem Jus-Política. É mediante esta instância superior de convívio, capaz de proporcionar segurança, tanto interna como externamente, que se torna possível a vida em sociedade.

O Regime Político dá o aspecto pelo qual a identidade³ política da comunidade se materializa. Ele é a roupagem da ordem jus-política. O regime político é a causa formal da ordem política, sua forma⁴, aquilo que faz ser o que é e não alguma coisa distinta.

Para situarmos o significado dos regimes⁵ políticos nos utilizamos das palavras de Souza Junior, para quem o “regime político é a organização política – ou seja, uma

³ Da mesma maneira que cada Pessoa Humana expressa sua natureza por meio de uma identidade singular, assim também o Estado, para sua existência no plano material deve consagrar um princípio vital específico que assegure sua identidade. Na mesma linha explica Schmitt “[...] el principio de la identidad (del pueblo presente consigo mismo como unidad política, cuando, por virtud de propia consciencia política y voluntad nacional, tiene aptitud para distinguir entre amigo y enemigo)” SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 2001, p. 213-214. Barzotto também afirma que o que faz identidade de um povo “não é a presença empírica de uma qualidade material em um determinado grupo de indivíduos, mas a **decisão** (o grifo é nosso) em torná-lo critério de inclusão/ exclusão da comunidade política” BARZOTTO, Luis Fernando. *Filosofia e Constituição*. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010b, p. 625. Explica Franzé que “La diferencia entre quién constituye para mí un amigo y un enemigo no radica en que con el primero no tengo conflictos y con el segundo sí. La diferencia está en que con el amigo puedo resolver el conflicto mediante unas normas comunes, mientras que con el enemigo la única solución es el choque frontal cuerpo a cuerpo, sin mediación alguna. Cuando los polos enfrentados pueden ponerse de acuerdo en unas normas para resolver el conflicto, es que entre ellos hay valores comunes, una identidad de fondo. Si ocurre lo contrario, es que se trata de extráños existenciales. FRANZÉ, Javier. *Qué es La política? Tres Respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*. Madrid: Catarata, 2004, p. 141.

⁴ Para Barzotto “a forma consiste na ordem de uma realidade concreta. Forma é ordem, e o informe é desordenado. A ordem sempre se dá como síntese de um princípio de ordenação e uma realidade a ser ordenada, e, assim, a forma se atualiza sempre como uma estrutura de mediação entre uma ideia ou princípio (valores) de natureza ético-política e uma situação social concreta (realidade). A forma não é autônoma. Ela sempre se apresenta em uma articulação triádica com o princípio/ideia e a situação na qual este será realizado. O direito, por sua vez, é a forma manifestada em uma decisão, norma ou **instituição** (o grifo é nosso) que realiza a mediação de um princípio com a realidade. Essa mediação não é unilateral: ela vai do princípio à realidade e vice-versa. Podemos formular a estrutura triádica deste modo: realidade > forma > princípio”. BARZOTTO, Luis Fernando. *Filosofia...*, p. 619-624.

⁵ O termo **regime** provém do latim *regimen*, significando *governo* ou *mando* e, também, *leme* e *manobra* em um barco. A raiz etimológica desse termo não poderia ser mais sugestiva: é **rex**, **regis**, ou seja, o rei, o soberano, aquele que rege ou dirige (do verbo *regere*, pres. ind. *rego*, *is*) um país ou uma região (esta, do termo *regio*, *onis*, de mesma raiz). Do semantema *rex* derivou-se também o substantivo *regnum* (reino) e o verbo *regnare* (reinar, reger, governar). O vocábulo *regime*, portanto, já em sua origem, revela um sentido nitidamente político. A expressão “regime político” consagrada atualmente, vista a partir de sua etimologia, revela uma tautologia: todo *regime* já é, no significado mais antigo do termo, *político* (SOUZA JR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos*. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 555-556.

combinação de fins, matéria e forma de Poder – vista em sua expressão concreta e numa perspectiva dinâmica”⁶.

O regime político é o modo efetivo pelo qual se exerce o poder⁷ num determinado Estado, num determinado momento histórico⁸. Em suma, as características do regime político de determinada sociedade política são estabelecidas em conformidade com a sua singularidade existencial e de como se fundamenta o seu mando⁹. Decorre daí a importância de observarmos o quadro referencial de valores e fins dentro do qual a organização do poder opera.

O significado do termo “regimes políticos” varia de cultura para cultura. A sua evolução passa por uma diversidade de formas e nomes. Alguns autores consideram que os regimes políticos se referem à Forma do Estado, outros, aos regimes de governo, de modo que não existe unanimidade doutrinária sobre o tema.

Os regimes políticos envolvem a equação das relações entre os detentores do mando e os que a ele se submetem. É o modo como se relacionam entre si o Estado-Órgão e a Sociedade-Comunidade, ou seja, o Estado enquanto aparelho institucionalizado de poder e a Sociedade como o conjunto dos cidadãos que formam o corpo político.

Ora, desconsiderando as peculiaridades da morfologia política e os diversos sistemas, formas e regimes que nela podemos incluir, em seu sentido mais amplo, é possível definir o regime político como o modo como se expressa a forma da *polis*. É o espírito da morfologia política, a alma que anima todas as formas e sistemas que constituem uma ordem jus-política.

O Regime é uma resposta, um norte, um sentido para a existência e manifestação do poder. É ele que explicita a origem e o fundamento, assim como a finalidade para qual o poder vai ser direcionado. Ele “é a configuração de órgãos, estruturas, funções e competências do poder político, [...] sem o que a ordem jus-política estatal - OJPE não

⁶ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Consenso e Democracia Constitucional*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzato, 2002c, p. 95.

⁷ “[...] el poder está empleado como un concepto estrictamente neutral, funcional y libre de cualquier valoración. El poder hace exclusivamente a una situación o relación de hecho que en si, éticamente, no es ni buena ni mala. Considerada como un todo, la sociedad es un sistema de realciones de poder cuyo carácter puede ser político, sócial, econômico, religioso, moral, cultural o de outro tipo. El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder – serán denominados los detentores del poder – y aquellos a los que va dirigido – serán aqui designados como los destinatários del poder. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970, p. 26.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 71.

⁹ O mando envolve, em seu conceito, dois elementos básicos. De um lado, o mando envolve uma vontade de um indivíduo ou de um grupo restrito de indivíduos. Como toda vontade atribuível a indivíduos, comporta suas limitações, pois guia-se por julgamentos de opinião e está amarrada a um fundo de incerteza e de arbítrio. De outro lado, o mando também é poder. [...] No contexto do poder, que é potencialidade e possibilidade, podemos definir a força. Esta nada mais é do que o conjunto dos meios materiais, mensuráveis e coercitivos, capazes de dar efetividade ao poder, permitindo, pela quebra de resistências, a imposição de uma vontade sobre a conduta de outros. SOUZA JUNIOR. *Consenso e Democracia...*, p. 29-30.

poderia se estabelecer, nem subsistir”¹⁰ Nessa compreensão, o regime político “constitui” a Ordem Jus-Política Estatal, vindo a coincidir com o denominado “sentido material de constituição”¹¹.

A ordem jus-política se manifesta na figura do Estado. Esse é uma forma capacitada para proporcionar ordem e produzir o bem comum para a comunidade. O Estado, porém, não se confunde com a ordem jus-política, ele é apenas uma forma de realizar o ideal de ordem. É uma obra de arte construída pelo homem, que utiliza todas as energias e capacidades inerentes à Pessoa Humana, nada sendo sem a participação desta.

Constituiu uma “encarnação superior da razão”¹², confrontada diariamente pela experiência e pela realidade. Tem o intento de ser duradouro e plural, já que construído com o objetivo de servir à multiplicidade de expressões da própria Pessoa Humana. É um ente de caráter realista por surgir como uma resposta natural a necessidade de ordem e devido a racionalização das relações políticas. Decorre no fundo própria natureza humana e de seu caráter associativo, refletindo as inúmeras relações políticas humanas em determinado espaço geográfico tendo em vista a necessidade de ordem para harmonizar as relações entre às contingências e às paixões humanas. Segundo Souza Junior “os clássicos o denominavam de *societas perfecta*: a unidade que forma, ajusta, em suma, *perfaz*, na concórdia, a riquíssima pluralidade e complexidade da vida social”¹³.

O Autor menciona, ainda, que “no segundo pós-guerra, entretanto, consolidou-se o uso do termo *regime* em um sentido mais estrito (qual seja, a primeira das espécies dos regimes *lato sensu*): os modelos possíveis no equacionar as relações entre Estado e ser humano (esse tanto como pessoa, quanto cidadão)”¹⁴. Nesta concepção restrita, o termo *regime* é utilizado pelos doutrinadores com o complemento *de governo*. O regime exprime os *princípios* axiologicamente profundos, que, diante da pessoa e do cidadão, correspondem os três maiores problemas da organização do Estado: “(1) o de seus *fins* (causa final), (2) o de seus *fundamentos* (causa eficiente) e (3) o de seu *funcionamento* (causa instrumental da ordem política). Abrange, pois, de forma integrada, as decisões políticas mais importantes daquilo que vem a ser a Constituição material”¹⁵.

¹⁰ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Regimes...*, p.556.

¹¹ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 321-322.

¹² MARITAIN, Jacques. *O Homem e o Estado*. 4. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 1966, p. 20.

¹³ SOUZA Jr. *Regimes...*, p. 556.

¹⁴ SOUZA Jr. *Regimes...*, p. 556.

¹⁵ A distinção é de Jorge Miranda. “O factor determinante da abertura de cada era constitucional não é a aprovação de uma Constituição formal (ou a redacção de uma Constituição instrumental), mas o corte ou a contraposição frente à situação ou ao regime até então vigente, seja por meio de revolução, seja por outro meio; A entidade determinante do conteúdo fundamental de uma Constituição é a entidade- força política ou social,

Analisando esses problemas suscitados por Souza Junior segundo as causas aristotélicas, podemos registrar que a causa final dos Regimes Políticos é a execução dos fins do Estado. Estes irão variar de acordo com a concepção de fins que o Estado adota e que a sua Constituição institui.

Podemos nos perguntar se existe apenas uma única concepção de fins para o Estado. Pelo já visto a respeito da Pessoa Humana, a resposta será não. Os fins do Estado irão variar conforme a realidade sócio-cultural, conforme os valores religiosos e de acordo com o próprio funcionamento do Regime. Por exemplo, para a democracia, os fins últimos do Estado são “os grandes valores”¹⁶ próprios da ordem, legitimados pelo consenso e que refletem a própria essência da Pessoa Humana.

A causa eficiente dos Regimes busca definir quem é competente para atuar na esfera dos fins do Estado. A quem cabe a última palavra sobre os líderes que levam a sociedade a esses fins? Quem são as pessoas, grupos ou partidos que definem tais fins? De quem é, afinal, a titularidade do poder (soberania) para tomar as decisões políticas dessa sociedade? Essas são perguntas cujas respostas variam de regime para regime. É visível a diferença entre os tipos de regimes quando o fundamento de cada um deles parte de grupos e líderes que possuem concepções completamente distintas a respeito da vida em comunidade e do destino de homem na terra.

Para a análise da causa instrumental dos regimes políticos devemos nos questionar: quais serão os princípios, as regras e as formas que irão orientar os instrumentos institucionais juspolíticos na perseguição dos fins do Estado pelas instâncias do poder? De que maneira os fins do Estado serão atendidos e buscados? A forma adotada para a busca dos objetivos últimos do Estado influenciará de maneira decisiva para que esses fins sejam ou não praticados. Regimes Políticos legítimos, consensuais e dotados de fins democráticos, muitas vezes, não alcançam a prática de tal regime exatamente pela falta de uma forma adequada capaz de mediar os princípios do Regime e a realidade a ser ordenada.

É neste ponto essencialmente que os regimes se diferenciam. Com a exceção de alguns tipos de regimes cuja finalidade manifestamente fomenta a inimizade política, partindo

movimento militar ou popular, monarca, outro órgão ou grupo (1) - que toma a decisão de inflectir a ordem preexistente e assume a inerente responsabilidade histórica; Tal entidade, por virtude dessa decisão, pode, desde logo, assumir o encargo de elaborar e decretar a Constituição formal ou pode convocar ou estabelecer uma assembleia, um colégio, outro órgão para este fim; O órgão que elabora e decreta a Constituição formal é solidário da ideia de Direito, do desígnio, do projecto correspondente à ruptura ou à inflexão e não poderia contradizer ou alterar essa ideia, esse desígnio, esse projecto sem nova ruptura ou inflexão, sem se transformar em entidade originária de uma diferente Constituição MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo XI. Coimbra: Coimbra Editora, 1991-1997, p. 72.

¹⁶ TORRES, João Camilo de Oliveira. *Harmonia política*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961a, p. 110-117.

do pressuposto de que em um Estado democrático, com um quadro axiológico voltado à Pessoa Humana, os fins motivam a amizade política dentro da ordem estatal, importa analisar a forma de alcançar a prática dos mesmos. Um regime que pretenda ser democrático, mas que não possua uma forma adequada para tanto, obterá efeitos tão trágicos quanto um regime autoritário. Salienta-se que, nesses casos, apesar do regime cujo objetivo é a democracia não manifestar as intenções democráticas em instituições adequadas, contando ele com legitimidade, impede muitas vezes o questionamento das estruturas de poder por parte da sociedade. Portanto, a adoção de formas coerentes com as intenções finalísticas influirão na determinação do tipo de regime.

O regime é o resultado dos fins do Estado, os objetivos que a comunidade política busca atingir, com a possibilidade fornecida pelo Estado para que esses mesmos fins possam ser interpretados e praticados por todos os cidadãos. Neste aspecto restrito de regime político, geralmente se acrescenta um adjetivo à nomenclatura (Democrático, Totalitário e Autoritário), que direciona o regime para uma forma de organizar e realizar a consecução dos seus fins e dos seus valores.

Os regimes políticos “*Stricto Sensu*” consubstanciam-se em certa antropologia do Ser Humano, pois a procura dos valores que dão sentido à vida em sociedade e que são encarnados na figura do Estado serão buscados e praticados dependendo do tipo de regime adotado.

É difícil classificarmos os regimes políticos de forma estática, pois esses variam muito em suas características e peculiaridades. Mas, de maneira geral, apesar das diversas formas e nomenclaturas existentes para defini-los, poderíamos resumi-los em três tipos: o Regime Democrático, o Totalitário e o Autoritário.

1.1 O REGIME DEMOCRÁTICO

Os regimes democráticos constituem o tipo menos imperfeito de regime. É aquele que perfaz a ordem de maneira completa possível, ou seja, é o regime que melhor produz e garante ordem.

A principal característica do regime democrático, que lhe permite a plena realização da Pessoa Humana por meio da produção de ordem, é a institucionalização, seguindo linha

Aristotélica, de níveis da razão prática, explicada nas palavras de Souza Junior quando afirma que a originalidade do Estagirita está na descoberta dos três tipos de uso da razão, que perpassam toda sua obra.

a) *razão teórica* (*episteme* ou conhecimento), que busca a *verdade*, a representação mais adequada possível da realidade, ocupando-se dos universais (válido para qualquer situação) e do necessário (nos dá certezas), e é própria dos princípios da ciência e da filosofia;

b) a *razão prática* (*phronesis* ou prudência), que busca a *excelência*, o que se deve fazer aqui e agora, ou seja, o bem agir, a decisão¹⁷ melhor, ocupando-se dos particulares e do contingente, e é própria dos juízos éticos e políticos; e

c) a *razão técnica* (*techné* ou técnica), que busca a *eficiência*, o bem fazer (*poiesis*), ocupando-se do modo de operar, e é própria das regras e diretrizes metodológicas visando a resultados¹⁸.

Falamos em institucionalização, pois toda vocação política do homem está voltada a atingir fins. Esses fins necessitam de uma materialização concreta para poder interagir com a realidade, saindo, assim, do mundo das ideias. Essa formalização irá produzir ordem, meios capazes de ordenar a realidade de acordo com os fins da sociedade. A ordem nada mais é que a formalização¹⁹ da dimensão política do homem, refletida em cenários institucionais diversos, nos quais as relações humanas se manifestam (por exemplo, Igreja, matrimônio, Escola, Estado)²⁰.

¹⁷ Segundo Schmitt: “Para o Jurista do tipo decisionista não é o comando enquanto comando, mas a autoridade ou soberania de uma decisão última, dada com o comando, que constitui a fonte de todo e qualquer “direito”. [...] A decisão soberana não é, portanto, explicada a partir de uma norma nem a partir de um ordenamento concreto, porque, muito pelo contrário, somente a decisão fundamenta para o decisionista tanto a norma quanto ordenamento. A decisão soberana é o início absoluto e o início não é outra coisa que a decisão soberana. Ele nasce de um nada normativo e de uma desordem concreta. [...] A transição desse estado anárquico de desordem e insegurança integrais para o estado político da paz, segurança e ordem de uma *societas civilis* só é causada pelo surgimento de uma vontade soberana cujo comando e cujo ordenamento são lei. [...] Somente a decisão que instituiu no lugar da desordem e da insegurança do estado de natureza a ordem e a segurança do estado estatal torna-o soberano e possibilita todo o restante – lei e ordenamento jurídico MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a Fundamentação do Direito*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 179-183.

¹⁸ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Regimes...*, p. 285.

¹⁹ Diferentemente do que normalmente se pensa o “formalismo”, é exatamente um princípio ou fim, sem uma forma definida. Quando no dia a dia falamos em excessos de formalismo, estamos, inconscientemente, percebendo a impossibilidade de se atingir um fim, devido a inexistência de um meio ou forma adequada.

²⁰ Estes exemplos são citados por Schmitt, talvez o maior expoente do pensamento institucionalista. Para Schmitt, as formas jurídicas modernas, brotam, não de especulações racionais ou normativas, mas, da análise da realidade concreta onde estão inseridos aqueles que tomam as decisões e interpretam os fins. O caráter ordenador das formas está presente na própria comunidade quando esta assenta território em algum lugar. A fundação da primeira ordem servirá de parâmetro para todo o direito posterior. “La historia de todo pueblo que se ha hecho sedentario, de toda comunidad y de todo imperio se inicia, pues, en cualquier forma con el acto constitutivo de una toma de la tierra. Ello también es válido en cuanto al cominezo de cualquier época sino también históricamente a la ordenación que luego le seguirá. Contiene así el orden inicial del espacio, el origen de toda ordenación concreta posterior y de todo derecho ulterior” SCHMITT, Carl. *El Nomos de la Tierra – En El Derecho de Gentes del “Jus Publicum Europaeum*. Buenos Aires: Struhart e Cía, 2005, p. 28.

As instituições são formas de realizar um princípio ordenador na realidade. Toda instituição é criada visando atingir uma finalidade. Intentar atingir objetivos, sem estabelecer formas, sem estabelecer instituições, ou melhor, sem criar um padrão de ordem, é relegar a consecução dos fins ao subjetivismo de cada indivíduo e situação.

É pela aposição da forma que se passa da potência ao acto. Uma tal passagem corresponde ao movimento da Matéria como que em procura da Forma em que ela encontra a sua plenitude. E este movimento não tem nada de passivo; pelo contrário, a Matéria aspira a Forma, deseja a Forma, procura a Forma. Desejando-a, porém, este movimento da Matéria realiza-se em vista dum bem. Mas um fim para que se tende é, por outro lado, um bem (*bonum*), pois só por causa deste é que o desejo, a aspiração, existem. Ora na medida precisamente em que os seres reais atingem este fim (a sua união com a Forma) é que pode dizer-se que são bons ²¹

Nesse sentido, cumpre indagarmos: toda e qualquer forma é capaz de atingir os mesmos resultados? Acreditamos que não. Existe uma única forma capaz de realizar fins? A resposta nos parece igualmente negativa. Aqui se faz sentir a necessidade da liberdade democrática, para possibilitar a livre interpretação dos fins que unem a comunidade, permitindo aos cidadãos optar, dentre as formas possíveis, as que melhor os realizam.

A possibilidade de deliberação na *polis*, por meio da institucionalização de um espaço público, enalteceu a dimensão política do homem ao possibilitar que todos os cidadãos interpretem os fins procurando a melhor forma de realizá-los. Já dizia Aristóteles que a forma mais apropriada da verdade seria aquela adotada pela maioria, em ampla deliberação, livre de impedimentos ou coerções²². Porém essa possibilidade de interpretação não é ilimitada, deve consistir em uma interpretação desses fins consensuais, caso contrário, os participantes do regime estarão quebrando as regras do jogo. Desse modo, o bom exercício do regime democrático ocorrerá com a harmonização entre as diversas opiniões existentes e os fins do Estado, visando sempre um aperfeiçoamento da realização do bem comum.

A democracia se caracteriza por reconhecer que o homem, por ser um animal político, satisfaz-se no convívio com seus pares. Retiramos daí à essência política da comunidade, que coloca fins e valores²³ a serem buscados por procedimentos que atuam de

²¹ HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. 5ª Ed. Coimbra: Arménio Amado, 1980, p. 67.

²² Neste sentido, a Teoria da Instituição de Maurice Hauriou é elucidativa quando afirma que a instituição é “a ideia de atividade ou empreendimento que se realiza e dura juridicamente em um meio social”. HAURIOU, Maurice. *La teoría de la institución y de la fundación*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968, p. 39.

²³ [...] quanto o sentido da vida se acha dependente dos valores. O sentido da vida alcança-se tanto mais quanto maior for a medida em que o homem for capaz de realizar esses valores, para que nasceu, e a que está subordinado HESSEN, Johannes. *Filosofia...*, p. 246.

modo a atualizar a substância²⁴ democrática neles presente. A participação do cidadão no poder mediante o consentimento enaltece este caráter procedimental do regime democrático.

A existência de um regime democrático é perceptível dentro de um ambiente no qual as determinações políticas são legítimas. Para Lipset “os grupos encaram um regime político, como legítimo ou ilegítimo segundo o modo como os seus valores se justam aos deles”²⁵. O Estado não deve buscar atingir um fim externo ao que legitimamente²⁶ é aceito pela comunidade, como a verdade. A aceitação pacífica e a obediência às ordens emitidas pelos detentores do poder pressupõem a existência de uma relação de confiança. Confiança de que as autoridades que detém as força e o poder coercitivo não buscarão praticar fins distintos àqueles aceitos no seio da comunidade. Apenas uma autoridade legítima produz confiança, pois fixa limites para o exercício do poder, os quais todos os cidadãos podem vir a aceitar por ser a expressão do seu bem. Sobre o assunto, alega Ferrero que:

Cada princípio de legitimidade fixa um certo número de regras para a aquisição do exercício do poder: o contrato subentendido estabelece por essas regras e pelo convênio recíproco que, enquanto o poder for adquirido e exercido por aqueles que mandam de acordo com as regras, os súditos os obedecerão. Cada princípio de legitimidade comporta, em conseqüência, um compromisso de obedecer, submetido à condição de observância de certas regras ou disposições, que o convertem em verdadeiro contrato. No momento em que uma das partes deixa de respeitá-lo, o princípio de legitimidade perde a sua força e deixa de ser a garantia da segurança do poder e de seus súditos. Aí então, aparece o medo²⁷.

²⁴ O regime democrático, segundo Souza Junior, possui dois aspectos, um instrumental e outro substancial “Enquanto filosofia, a democracia é a concepção política que faz do Estado um meio natural e necessário para servir a Pessoa, em sua dignidade nos seus direitos fundamentais, realizando o bem comum. É a democracia em seu aspecto substancial. Enquanto processo político, a democracia é o princípio de organização dos instrumentos políticos, pelo qual os cidadãos devem participar, pelo consentimento, do fundamento e funcionamento do poder. O consentimento, como fundamento do poder, se efetiva pelo Estado-de-direito, isto é, pela adesão dos cidadãos à Constituição que organizou o Estado e pela sujeição dos poderes constituídos ao império dessa Constituição. O consentimento dos cidadãos no funcionamento do poder se efetiva pelo exercício dos direitos políticos. É democracia em seu aspecto instrumental SOUZA Jr., Cesar Saldanha. *A Crise da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 21.

²⁵ LIPSET, Seymour Martin. *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 78.

²⁶ A respeito da legitimidade necessária em qualquer ordem política explica Linz “Nuestra análisis empieza com la existencia de un gobierno que há alcanzado su poder mediante un proceso democrático de elecciones libres y sobre esta base reclama la obediencia de los ciudadanos dentro de su territorio, con una probabilidad relativamente grande de que se cumplan. Esta obediencia puede surgir de una amplia gama de motivos, desde el miedo a la imposición de sanciones a un apoyo positivo basado en la creencia del derecho del gobierno a exigir obediencia.(...) Esta creencia en su legitimidade asegura la capacidade de un gobierno para hacer cumplir una decisión. Es obvio que a ningún gobierno le conceden todos los ciudadanos legitimidad en este sentido, pero ningún gobierno puede subsistir sin que esa creencia sea compartida por un número sustancial de estos ciudadanos. LINZ, Juan J. *Democracias: quiebras, transiciones y retos*. vol 4. CEPC, Madrid, 2009, p. 22.

²⁷ FERRERO, Guglielmo. *O Poder: os gênios invisíveis da cidade*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1945, p. 55.

O medo nada mais é que a falta de confiança no poder. Medo que o poder desrespeite a amizade política de um povo consubstanciada em valores. Sobre o assunto, Rommen ensina que “é o fato de existir um poder que, apelando-se para ele, faz vigorarem os hábitos²⁸”, os quais obrigam que as ações de todos estejam em concordância com as normas. Nossa segurança baseia-se na sociedade e na certeza de que as regras serão observadas.

O que faz com que o povo se una sob a égide de valores comuns não é a posse de uma característica específica. A identidade que caracteriza o consenso da comunidade não se baseia em critérios de raça, língua, geografia ou quaisquer outros elementos materiais, mas na decisão voluntária de um povo de escolher determinados fins para si mesmo, colocando-os em prática por meio de instituições.

O consentimento se efetiva pelo Estado-de-Direito, isto é, pela obediência à Constituição que organizou o Estado e que estabelece as regras a serem seguidas pelos membros da comunidade, com o intuito de fazer com que se concretize o espírito de valores que originou a amizade política inicial. Esse consentimento dos cidadãos se efetiva no exercício dos direitos políticos a eles concedidos.

Enfim, a democracia se caracteriza pela supremacia do direito como forma de manter o consenso político vivo e atuante. É o regime que se manifesta por formas impessoais de modo a eliminar o arbítrio existente em toda a política pura. É o regime que decide produzir, pelo direito, ordem. De acordo com Souza Junior:

O Estado que, no mundo contemporâneo, favorece essa interação é o Estado de regime designado por democrático. Esse, atento às exigências da realidade, soube construir, no diálogo entre a prática política e os ideais éticos – e aprendendo com a história – instituições jurídicas adequadas, capazes de produzir política eficiente e valiosa, com ordem, liberdade, igualdade, justiça e segurança. A democracia é o ideal, contemporâneo de organização institucional do Estado que, pressupondo e envolvendo todo um processo de representação e de participação da comunidade na esfera do poder, consegue substantivamente respeitar a autonomia da ética e da política, articulando-se de forma legítima. Esse aspecto substantivo do Estado democrático – sua primeira característica essencial – traduz o que se denomina tecnicamente de Supremacia do Direito²⁹.

O regime democrático não se caracteriza unicamente pela legitimidade democrática, mas, também, pela existência da legalidade manifestada pelo direito. Toda ordem jus-política

²⁸ ROMMEN, Heinrich A. *O Estado no Pensamento Católico*. São Paulo: Paulinas, 1967, p. 218.

²⁹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A Supremacia do Direito no Estado Democrático e seus Modelos Básicos*. Porto Alegre: 2002a, p. 41-42.

pressupõe uma formalização por meio do direito. É a forma pela qual a política se manifesta pressupondo um ordenamento jurídico estruturado hierarquicamente, tendo uma Constituição em seu ápice. A legalidade fornecida pelo direito serve para dar racionalidade, continuidade, regularidade e segurança à ordem política que, caso contrário, seria alvo de subjetivismo e arrojados de uma política irregular e inconstante. Sem a legalidade, a política descambaria facilmente em arbítrio e violência.

A legalidade não existe para o direito. Esse é que existe para propiciar e garantir, por intermédio de seus instrumentos, a manifestação fática da concepção de justiça e de identidade que permeia a sociedade política. Assim, a legalidade consiste na garantia de uma ordem para a prática dos valores da comunidade que, caso ficassem desprovidos de uma forma específica de manifestação, estariam sujeitos a todo tipo de manipulação pelos detentores do poder.

1.2 O REGIME TOTALITÁRIO

Enfim, utilizaremos o tipo regime totalitário para definir aqueles Regimes consubstanciados por ideias totalitárias que, em sua essência, são uma degeneração da própria natureza humana. Compreendemos que estes regimes têm em comum a não produção de ordem, constituindo-se em regime não políticos. Para Souza Junior:

O fator mais importante para a autonomia do cânone *regime* foi a ascensão, no entre-guerras do século XX, de organizações políticas novas (comunismo russo, fascismo italiano e nazismo alemão), que rejeitavam explicitamente os moldes da tradição do Ocidente quanto aos fins da política, aos direitos fundamentais da pessoa, à divisão dos poderes e ao pluralismo político-partidário. As potências ocidentais venceram — aliadas à Rússia Soviética — o fascismo e o nazismo. Itália e Alemanha reergueram-se então como democracias ocidentais. Mas uma situação de beligerância político-ideológica, aliada a uma corrida armamentista, persistiu e desenvolveu-se, até a última década do século XX, sem formal declaração de guerra, entre os regimes ocidentais, ditos democráticos, e os regimes do leste europeu, que seguiram o modelo soviético, logo adjetivados de *totalitários*³⁰.

³⁰ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes...*, p 592.

O termo *totalitarismo* foi cunhado na Itália, para designar o Fascismo³¹. De certo modo, a realidade russa era mais distante do estudo da Teoria do Estado e da Ciência Política que a realidade italiana. Primeiramente utilizado por Amendola³², o termo ganhou primeiramente um aspecto negativo para, posteriormente, ser subtraído por Mussolini para designar o tipo de Estado que estava implementando no país. O novo modelo deveria dispor sobre a "representação total da nação e a orientação total das metas nacionais³³". Após o término da guerra, em 1945, e com a possibilidade de uma análise minuciosa do regime nazista, foi possível expandir o termo a um tipo de Regime específico. Autores como Hanna Arendt, Josef Schumpeter e Raymond Aron vieram a consagrar o termo por meio de seus trabalhos.

Porém, a utilização da palavra regime para designar os movimentos totalitários é um pouco inadequada. Na verdade, nunca houve ou haverá um "regime totalitário". Sendo o regime a instauração de algum tipo de ordem e, partindo do ponto de vista de que o totalitarismo não produz ordem alguma, apenas arbítrio, designar de regime totalitário um estado de puro arbítrio parece um pouco contraditório. No fundo, o que existem são movimentos imbuídos de ideais totalitários que se infiltram no Estado criando um poder arbitrário.

A existência de um Estado totalitário enquanto um tipo Estatal com uma ordem própria é impossível. A aplicação completa e acabada dos ideais totalitários, anulando a manifestação da dimensão política do homem, acabaria por aniquilar o próprio Estado como forma capaz de prover ordem para a Pessoa Humana. Para Crick "o domínio totalitário acusa o mais destacado contraste imaginável com o governo político e o pensamento ideológico é um desafio explícito e direto contra o pensamento político³⁴". Contudo, de modo a não prejudicar a didática do trabalho, utilizaremos o termo convencional de Regime Totalitário.

O totalitarismo é fenômeno do século XX. Sua irrupção somente foi possível devido à confluência de três fenômenos históricos: (a) a filosofia idealista moderna de HEGEL, a qual assimila o real ao racional, e pela qual o Estado "é a realidade da idéia ética", "a realidade da vontade substancial", "o racional em si e para si", "um fim por si mesmo absoluto e inamovível"; b) o crescimento das massas urbanas, que fez com que as referências sociais, políticas e religiosas tradicionais se perdessem; e, por fim, (c) os meios de

³¹ A denominação *totalitarismo* foi inventada na Itália por Giovanni Amendola, em artigo de jornal de 12 de maio de 1923, como crítica ao regime que Mussolini instalava no país (Maier apud Souza Junior, 2010, p. 592).

³² Giovanni Amendola foi um jornalista e político italiano oponente do Fascismo. Foi morto em 1926 a pauladas pelos fascistas.

³³ PAYNE, Stanley G. *Fascism: Comparison and Definition*. EUA: UW Press, 1980, p. 73.

³⁴ CRICK, Bernard. *Em Defesa da Política*. Brasília: UNB, 1981, p. 17.

comunicação de massa, em conjunto com a propaganda, capazes de manipular mentes, sentimentos e decisões da urbe em uma única direção³⁵.

Segundo a explicação de Linz:

Se um regime eliminou praticamente todo o pluralismo político, econômico e social preexistente; possui uma ideologia unificada, articulada, norteadora e utópica; usa mobilização intensiva e extensiva; e possui uma liderança que governe, muitas vezes de forma carismática, sem limites definidos e acarretando grande imprevisibilidade e vulnerabilidade, tanto para as elites como para as não-elites, parece-nos então que ainda faz sentido histórico e conceitual denominá-lo de regime com fortes tendências totalitárias³⁶.

Como diz Arendt: “o fim prático do movimento (totalitário) é amoldar a sua estrutura o maior número de pessoas, acioná-las e mantê-las em ação; um objetivo político que constitua a finalidade do movimento totalitário simplesmente não existe³⁷”. Desse modo, percebe-se que há uma fusão entre os fins do movimento e as formas adotadas para a obtenção de seus resultados na realidade concreta, uma verdadeira “fusão do ideal com o real”³⁸.

Para o homem totalitário, que acredita estar de posse de uma interpretação acabada sobre a verdade, o governo e o Estado, formas de expressar e propagar a ideia devem reconstruir a sociedade estritamente de acordo com os objetivos da ideologia³⁹. Essa ideologia visa criar um novo homem, desprovido de interpretação diversa daquela estabelecida, pelos “gênios” que lograram desvendar os mistérios da existência humana.

Segundo Kolakowski⁴⁰, afirmar que “só existe uma verdade” é crer que só há uma teoria transcendental da razão. No entanto, se essa “verdade única” é capaz de ser conhecida por todos ou alguns homens, isso significa que a humanidade ou que certos homens “atingiram status de Deus”. Por mais que pensemos com as regras da lógica, não existem resultados científicos com grau de validade capaz de afastar todas as dúvidas inerentes à

³⁵ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regime ...*, p. 594.

³⁶ LINZ, Juan J. *A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do sul da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 59.

³⁷ ARENDT, Hanna. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 376.

³⁸ “Hegel [...] fez da filosofia da filosofia a sabedoria absolutamente suprema. E no entanto a filosofia hegeliana não foi apenas filosófica. A filosofia de Hegel tentou absorver toda a tradição teológica da humanidade, refundindo-a em termos puramente racionais. Esforçou-se por digerir e assimilar filosófica todos os problemas religiosos e teológicos, dir-se-ia mesmo todos os problemas espirituais da humanidade. Em última análise, a Metafísica de Hegel, sua Filosofia da História, são a Gnose moderna – são gnosticismo puro” MARITAIN, Jacques. *Sobre a Filosofia da História*. São Paulo: Herder, 1962, p. 36.

³⁹ CRICK, Bernard. *Em Defesa...*, p. 17.

⁴⁰ KALAKOWSKI, Leszek. *O espírito Revolucionário e Marxismo: Utopia e Antiutopia*. Brasília: UnB, 1985, p. 62-63.

imperfeição da nossa própria capacidade intelectual lógica. O maior risco da fé inabalável na nossa inteligência é a tentativa de institucionalizá-la no Estado. Isso porque, tendo este tipo de comportamento a tendência de se impor devido a sua coerência interna, estabelecer concepções de justiça e de políticas públicas por meio do critério de que só existe uma verdade levará a enormes atos de violência contra a Pessoa humana.

A ideologia é expressa por um partido, que visa doutrinar os destinatários de poder. Uma vez no poder, o partido se apoia na repressão e no controle (geralmente em uma polícia secreta ou força paramilitar) para garantir o monopólio de poder político e dos demais poderes sociais, evitando, assim, que fins ou formas plurais surjam e sejam manifestadas. Conforme explica Loewenstein:

Este régimen aspira a algo más que a excluir a los destinatários del poder de su participación legítima en la formación de la voluntad estatal. Su intención es modelar la vida privada, l alma, el espíritu y las costumbres de los destinatários del poder de acuerdo con una ideología dominante, ideología que se impondrá a aquellos que no se quieren someter libremente a Ella, con los diferentes medios del proceso del poder. La ideología estatal vigente penetra hasta el último rincón de la sociedad estatal; su pretensión de dominar es “total”⁴¹.

O totalitarismo não admite pluralismo social, estabelecendo um controle central rigoroso nos meios de comunicação, na economia, na formação e na difusão dos membros do corpo político, dos corpos intermediários (sindicatos, associações, famílias etc...), de modo a todos ficarem submetidos à tutela do partido.

Há submissão das diversas dimensões humanas à ideia proposta pelo partido. O motor da ação humana já não é mais, aí, a autêntica dimensão política do homem, mas um desvirtuamento da política que se reveste de aspectos econômicos (comunismo), religiosos (fundamentalismo religioso) ou científicos (nazismo), os quais explicam, a partir de um critério restrito, toda a natureza humana⁴².

Ao negarem a manifestação natural das dimensões humanas, os totalitários tornam-se contraproducentes e, aos poucos, vão cavando a própria sepultura. Exemplos disso se comprovam pelos “pés de barro” de todos os regimes totalitários quando, por exemplo, controlando todas as atividades concernentes à dimensão econômica do ser humano, tornam-se ineficazes em suprir as necessidades do povo, de modo que, em determinado momento,

⁴¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La...*, p. 78.

⁴² Inclui-se aqui toda a ideologia, ou visão de mundo e de ser humano, que negue as autonomias recíprocas entre as dimensões da existência. As ideologias fundamentalistas elegem uma das dimensões como substantivamente determinante e a ela reduzem, ou nela subsumem, todas as demais. Há fundamentalismos de todos os gostos, do religioso ao econômico, do político ao ético.

acabam entrando em colapso econômico por simplesmente não conseguirem mais manter a sua imensa estrutura.

1.3 O REGIME AUTORITÁRIO

Os Regimes ditos Autoritários constituem todos aqueles que desvirtuam a realização plena da Pessoa Humana por dificultarem aos cidadãos a realização dos seus fins. Embora muitas vezes contenham fins e concepções democráticas e legítimas, não possuem instituições e formas necessárias para a prática de tal Regime.

O *autoritarismo* e o seu conceito são construídos no final da década de 1960, para os regimes que, não reunindo todos os caracteres da democracia, também não se revestiam dos elementos essenciais de um regime totalitário⁴³. Entram, aqui, todos os Regimes considerados arbitrários, com participação política limitada, mas que não fazem do poder uma ferramenta para doutrinar o homem, modificando-o em todas as suas dimensões.

É um regime que não cria ordem, pois “planejar sem ordem é o mesmo que organizar a desordem, dando a ela foros de legitimidade constitucional. O mal da desordem organizada, da desordem transformada em ordem política, carrega no seu bojo elementos de perturbação”⁴⁴. É um regime que não pode proporcionar a estabilidade política, pois possui em seu bojo elementos que reforçam e proporcionam o dissenso e a revolta. A respeito do regime autoritário afirma Linz:

[...] regime político com pluralismo político limitado, não responsável, sem ideologia orientadora e elaborada, mas com mentalidade distintas, sem mobilização política extensiva ou intensiva, exceto em alguns pontos do seu desenvolvimento, e no qual um líder ou, ocasionalmente, um pequeno grupo exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos, mas, na realidade, bem previsíveis (1979, p. 121).

Mesmo não sendo um regime que contemple a natureza humana em toda a sua amplitude, seu pluralismo, embora limitado, a falta de lideranças carismáticas no poder e a

⁴³ Seu primeiro grande teorizador foi J.J.Linz estudando o regime de Franco. O trabalho em que Linz faz uma descrição detalhada do Regime Autoritário denomina-se “*An Authoritarian Regime: Spain*”. ALLLARDT, Erik, ROKKAN, Stein. *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. New York: Free Press, 1970.

⁴⁴ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *História Breve do Constitucionalismo no Brasil*. Curitiba: Imprensa da Universidade Federal do Paraná, 1970, p. 34.

fraca mobilização, são capazes de manter, coerentemente, um sistema fechado por um longo período de tempo, de modo a contar até com certa estabilidade.

Comparando o regime autoritário com o totalitário, percebemos que o primeiro difere do totalitarismo na medida em que, ao invés de uma ideologia, assume mais uma mentalidade, uma visão (opinião) parcial de valores ou de interesses (por exemplo, o nacionalismo, o patriotismo, o desenvolvimentismo, a segurança nacional, etc...) de conteúdo vago, apoiado mais em emoções do que em uma visão racional, como ocorre no totalitarismo. São ideias mais restritas e peculiares, de difícil exportação para outros Estados que não aqueles onde lograram surgir, diferente do totalitarismo que, por visar o novo homem, tende a exportar sua ideia a todos os povos.

No autoritarismo não há necessariamente um partido institucionalizado, pois o partido ou grupo que exerce o poder, o faz de maneira irresponsável e não competitiva. Este é criado de cima para baixo, pelo grupo instaurado no poder, porém, diferentemente do totalitarismo não serve como instrumento de conquista de poder, visto que inexistente o movimento autoritário consubstanciado num partido antes da tomada do poder. Conforme afirma Linz, esses regimes permitem um sistema multipartidário, porém não proporcionam, nas eleições, uma competição livre pelo apoio popular, manipulando-as, mediante cooptação, corrupção e repressão, a fim de garantir a “colaboração, subserviência, ou ineficiência de tais partidos⁴⁵”.

O regime autoritário permite, ainda, um pluralismo social, embora limitado, com exceção das atividades que, direta ou indiretamente, ameaçam o controle político da pessoa ou da elite que detém o poder. É, ainda, geralmente, desmobilizador da participação das massas, salvo em casos excepcionais. Os arranjos do poder são, até certo ponto, inibidores da formação de uma ideologia. Não possuindo apoio popular ou uma massa mobilizável, como nos movimentos totalitários, o autoritarismo depende de uma complexa coalizão de forças, em que são aglomerados os mais diversos interesses e tendências.

Deste modo, para obter o apoio de tamanho conjunto de forças, se torna imperativo que o regime autoritário use como referência símbolos e atrativos capazes de criar um mínimo de consenso, neutralizando, assim, potenciais oponentes ao uso do poder.

No autoritarismo, o poder não se funda em todos os corpos intermediários da sociedade, mas, principalmente, na tecno-burocracia civil e militar, a qual, por isso, adquire poder estratégico decisivo, por ser a área de execução das determinações políticas. Os

⁴⁵ LINZ, Juan J. *O Estado Autoritário e Movimento Populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Coleção Estudos latinos americanos, v. 14, 1979, p. 149.

regimes são geralmente estruturados tendo como base os oficiais das forças armadas e os burocratas, os quais ocupam uma posição predominante, mas não detêm poder exclusivo. Estabelecem o controle do governo excluindo ou incluindo outros grupos, sem se comprometer com uma ideologia específica, agindo pragmaticamente dentro dos limites de sua mentalidade burocrática.

Adotam certos objetivos pragmáticos como, por exemplo, unir o país, modernizar a nação ou derrotar um governo corrupto. Aqueles que não desenvolveram uma institucionalização mais complexa do pluralismo são, em algumas formas, regimes autoritários paradigmáticos. São afastados de qualquer semelhança com sistemas políticos democráticos, mas também do modelo totalitário.

A consciência e a tecnicidade dos militares e burocratas os convencem que, moldando o contexto social para servir suas próprias aspirações melhoram, ao mesmo tempo, a situação social. Essa análise soa um pouco confusa quando invocamos outros critérios igualmente importantes para o desenvolvimento político de uma sociedade, como, por exemplo, as instituições e os valores. Este pensamento tecnicista considera o homem muitas vezes apenas como um ser econômico.

Não buscando criar instituições permanentes de autoritarismo, dão a impressão de se considerarem um mal necessário e temporário, do qual o Autoritarismo instrumental brasileiro, expressado por Alberto Torres e Oliveira Viana, é exemplo⁴⁶. Anos após terem sido instituídos, estão ainda, no ponto de vista de seus governantes, num estágio constituinte, em que atos constitucionais após atos constitucionais devem ser decretados. Isso faz com que o edifício político permaneça por longo tempo inacabado, dando esperanças a uma variedade de forças políticas de construí-lo de acordo com seus projetos específicos.

⁴⁶ O autoritarismo instrumental “avança a premissa de que o sistema liberal pressupõe a existência de uma sociedade liberal” BARRETO, Vicente de Paulo. *Modelos do Pensamento Político Republicano*. [entre 1977 e 1979], p. 7. Assim, o povo deveria estar pronto para praticar as instituições liberais democráticas. Este preparo seria conduzido por um governo forte, centralizador, capaz de educar a população para a prática da democracia. Em resumo, o Estado teria um papel tutelar sobre a sociedade. Este pensamento, que tem raízes profundas em nossa civilização, ganhou força com o advento do presidencialismo que, ao criar mecanismos aptos a exercerem um controle mais rígido sobre a sociedade, de certo modo, acomodou o velho espírito autoritário dos chefes rurais na institucionalização do Poder Executivo. Segundo o pensamento de Oliveira Vianna, “o povo deve estar preparado para exercer a cidadania” não podendo, enquanto desvinculado de “uma visão nacional e altruísta do Estado e da política”, determinar as políticas públicas. Desse modo, haveria a necessidade de que o caminho para a democracia fosse preparado por um governo forte para que o povo pudesse vir a trilhá-lo. VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, p. 30-31.

2. REGIMES POLÍTICOS E CONSTITUIÇÃO

Vimos até aqui que é na ordem jus-política, formalização institucional concreta de uma determinada unidade política, que os fins do Estado são concebidos dentro do quadro de valores que unem e inspiram a comunidade. Essa unidade política se consubstancia, como analisado, em um regime político. Enquanto encarnação desta unidade, este regime político se organiza por meio de uma Constituição⁴⁷.

Toda sociedade política é “constituída”. Independente dos regimes políticos a serem instaurados, todos passam pela constituição da sociedade política em uma determinada forma. São princípios, regras e costumes que orientam a vida política da comunidade em um determinado sentido, designando a natureza e a essência do próprio regime.

Toda sociedade política importa na existência de meios de se exercer e de se manifestar o poder, de modo a atingir os fins que a constituem enquanto sociedade política. Como visto, a dimensão política do homem só se manifesta se institucionalizada e constituída em uma forma específica que a caracterize. Essa forma, a qual denominamos de regime político, já pressupõe um primeiro sentido de Constituição. Todo o surgimento de um espaço público apto a manifestar as dimensões políticas dos homens enquanto comunidade comporta, dentro de si, a ideia de Constituição.

Este primeiro sentido de Constituição, que designa a totalidade de cidadãos unidos consensualmente em torno de fins para a vida em comunidade, possui um caráter existencial. Designa a comunidade como uma existência concreta, manifesta sobre formas específicas que a singularizam em face de outras comunidades políticas. Deste modo, a comunidade conta com uma ordem própria, com organizações internas e com distribuições de funções dentro do corpo político, bem como com valores e com tradições que a identificam.

As comunidades constituídas formam as totalidades Estatais que conhecemos, como, por exemplo, o Brasil, a Espanha, a Índia e a China. Todas essas totalidades políticas existem porque elas são constituídas. Aristóteles assim se manifesta quando utiliza a expressão “Constituição⁴⁸”, definido-a como ordenação da vida em sociedade, anunciando algo que deve ser, e não apenas um conteúdo normativo nulo de valores e de finalidades.

⁴⁷ A ordem política implica uma organização fundamental que lhe determina as feições, a qual, na terminologia técnico-jurídica, recebe a denominação de Constituição. SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Consenso e Democracia...*, p. 51.

⁴⁸ ARISTÓTELES *apud* SCHMITT, Carl. *Teoría...*, p. 31.

Toda Constituição da comunidade política importa em um determinado espírito, gênio, que a distingue das demais. É a afirmação da identidade da sociedade política como ser existente e dotado de características que a tornam única. De certo modo, esta noção de Constituição, é um reflexo da própria natureza política da Pessoa Humana, que se manifesta em oposição a outras formas de manifestação da mesma natureza. No fundo, cada regime se manifesta de maneira original, por mais que comungue dos mesmos valores de outras sociedades políticas. Assim, por exemplo, os brasileiros, herdeiros da civilização portuguesa, expressam tais valores de maneira distinta dos portugueses. Este ato de identificação singular da unidade política se dá quando da fundação da ordem política em regime político⁴⁹.

Toda troca de regime não é acompanhada somente de uma troca de normas, de regras, de procedimentos ou de líderes, mas, principalmente, de uma nova Constituição política, com novos fundamentos ou, ao menos, com novas formas de expressar os mesmos fundamentos. É a introdução de um espírito novo no seio do povo, com outros objetivos e outras perspectivas. Não existe unidade política sem a encarnação em uma determinada ordem, de um determinado regime. Essa condição é indispensável para que haja uma verdadeira constituição.

Em todo o Estado encontramos unidade existencial em torno de fins e uma ordenação específica da sociedade que é dada por uma instância decisória. A junção da unidade existencial e uma ordenação, uma forma, é o que chamamos de Constituição. A palavra designa um sistema jurídico que expressa a vontade estatal e o exercício de suas atividades para com os governados. Esta ordenação nada mais é que a manifestação particular e concreta de cada Estado em sua existência real. O Estado não possui uma Constituição a partir da qual se forma a vontade estatal, mas, pelo contrário, o Estado em seu aspecto existencial é que cria uma “Constituição⁵⁰”, uma situação presente de ser, um status de unidade e ordenação. Sua Constituição é sua alma, sua vida concreta e sua existência individual.

A Constituição, neste primeiro sentido, implica na existência de um poder Constituinte. Ou seja, num poder capaz de instituir, fundar, constituir a ordem. Nenhuma Constituição, no sentido existencial, pode criar a si mesma. Necessita sempre de uma fonte da qual retira a potência a fim de fundar a ordem jus-política. Segundo Freund “Il faut

⁴⁹ Essa afirmação nos parece clara se observarmos a nossa fundação como nação independente. Em 1822, tendo a frente o líder do Império português, na qual o Brasil se inseria como membro, a independência foi feita pela percepção consensual dos brasileiros de que já éramos algo distinto de Portugal. Tendo nascido da mesma vertente lusitana, no decorrer de mais de 300 anos de monarquia nos trópicos, o Brasil já praticava, ao tempo da independência, sua própria ordem jus-política, claramente distinta de Portugal. A Constituição do Brasil como uma nação independente dotada de uma identidade singular exemplifica o que viemos defendendo até aqui.

⁵⁰ SCHMITT, Carl. *Teoria...*, p. 30.

nécessariement qu'existe d'abord une unité politique constituée qui peut ensuite se donner une constitution⁵¹". Este poder constituinte, inerente à Constituição enquanto ser, permanece latente enquanto a comunidade política existe como uma ordem constituída.

Para Ferreira Filho⁵², não é a nação que fica submetida à Constituição estabelecida por seu poder constituinte, mas somente os poderes por ela constituídos. Com isso, a nação pode mudar a Constituição sempre que desejar, pois o estabelecimento de uma Constituição não põe fim ao poder constituinte da nação.

De acordo com Schmitt⁵³, o Poder Constituinte, no fundo, expressa a vontade política que anseia por manifestar-se de forma concreta, adotando um modo específico para sua própria existência da unidade política como um todo.

A necessidade de viabilizar as funções de integração política e de ordem do direito em bases sólidas foi suprida pela doutrina do poder constituinte. Essa intenta estabilizar a soberania política, de modo que a sua natureza ilimitada se transforme em uma ordem estável.

O poder constituinte, como poder soberano, toma a decisão fundamental acerca do modo e forma da existência da unidade política. Como o ato constituinte não esgota a soberania nem o poder constituinte, pode-se dizer que o poder constituinte não é somente o poder que *cria* a Constituição, mas que *mantém* a Constituição. No caso de uma Constituição fundada no poder constituinte do povo, "pode-se considerar a simples participação na vida pública regida por uma Constituição como uma ação conclusiva pela qual a vontade constituinte do povo se manifesta com uma clareza suficiente". A vontade constituinte do povo é necessária para trazer a Constituição à existência, mas é igualmente necessária para mantê-la existindo. O exercício do poder constituinte é constante, o que não lhe retira a força estabilizadora, na medida em que se manifesta em situações de normalidade como adesão à Constituição vigente, e apenas em circunstâncias excepcionais como criação de uma nova Constituição. O valor desta construção repousa na demonstração de que o povo é, em todo momento, responsável pela sua Constituição, de que ela é sempre, e tão somente, uma *decisão* sua⁵⁴.

A estabilidade criada pela ordem jus-política estável advém da utilização de uma forma adequada, capaz de mediar e regularizar os princípios constituintes da sociedade política na realidade.

⁵¹ FREUND, Julien. *L'essence Du Politique*. Paris: Éditions Sirey, 1965, p. 342.

⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Comparado*. São Paulo: J. Bushatsky, 1974, p. 14.

⁵³ SCHMITT, Carl. *Teoria...*, p. 94-94.

⁵⁴ BARZOTTO, Luiz Fernando. *Filosofia e Constituição*. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010b, p. 634.

A doutrina de Poder Constituinte está intimamente ligada ao detentor legítimo deste poder, que é aquele que possui a soberania para fundar a ordem. Quem pode criar a Constituição estabelecendo a ordem é o detentor da soberania, aquele legitimado a governar aqueles que obedecem ao poder. Na civilização ocidental, tal soberania é de posse dos cidadãos que formam o povo⁵⁵, manifestada e exercida por uma instituição política que a represente. Devemos, assim, compreender que a Constituição enquanto criadora de ordem se situa em um plano abstrato de valores, os quais, pela pluralidade que comportam em si, permitem a ordenação destes em um ou outro sentido. Não se deve confundir a Constituição com o seu princípio ordenador, ou seja, com a forma de ordenar na realidade os valores que constituem a unidade da sociedade política.

O segundo significado de Constituição se refere à maneira pela qual a sociedade irá organizar, exercer e controlar o poder dentro da ordem jus política. Essa Constituição designa a forma pela qual a Constituição decide se manifestar. Ela demonstra um caráter regulador da ordem jus-política. Aqui, sim, a Constituição ganha um aspecto normativo:

Una Constitución nace, o mediante decisión política unilateral del sujeto del Poder Constituyente, o mediante convención plurilateral de valores de tales sujetos. Una Constitución [...] nace naturalmente con el Estado mismo. Ni es emitida ni convenida, sino que es igual al Estado concreto en su unidad política y ordenación social. Constitución en sentido positivo significa un acto consciente de configuración de esta unidad política, mediante el cual la unidad recibe su **forma** especial de existencia⁵⁶.

Nesse aspecto, a Constituição não possui o sentido de totalidade, pois não surge por si mesma, mas é dada por uma realidade concreta, constituída que decide se organizar por meio de uma determinada forma positiva. Toda Constituição normativa vale em virtude da decisão da sociedade política em se constituir como uma ordem jus-política específica. Há sempre, anterior a todo o direito enquanto norma, uma realidade política soberana que cria e funda a ordem fazendo surgir uma Constituição em seu sentido positivo. Não que esta realidade política não possua em si uma concepção de direito e justiça, mas essa não se

⁵⁵ Importa sabermos quem é o detentor do Poder Constituinte. Essa é uma questão cuja resposta varia de acordo com o pensamento ideológico predominante em determinada circunstância. Na verdade, afirmar que o poder Constituinte pertence ao Povo é deveras abstrato, pois o povo, em si, não possui uma forma material objetiva capaz de exercer o poder constituinte. Na verdade o poder constituinte é sempre exercido por grupos que se julgam representantes do povo. As conotações ideológicas dos diversos Estados fazem com que o termo Poder Constituinte seja manipulado para se adequar com o conteúdo ideológico que consubstancia a ideia de identidade política de uma sociedade. Assim, povo pode significar o proletariado, os fiéis de uma determinada religião, uma raça ou, como ocorre na maioria dos Estados da civilização ocidental, os cidadãos, a multidão de pessoas reunidas sob o império da ordem, de posse de direitos políticos e voltadas para a realização do bem comum.

⁵⁶ SCHMITT, CARL. *Teoría...*, p. 66.

configura em um direito positivado. Seguindo os ensinamentos de Schmitt, “só aquilo que existe politicamente é digno de existir juridicamente⁵⁷”.

Em suma, a Constituição, em seu sentido positivo, designa as linhas gerais pela qual a convivência em sociedade será possível. Aqui, entram as normas constitucionais e as normas infraconstitucionais que regulam juridicamente o consenso político em formas aptas a promover a amizade política. Essa regulamentação é fruto da racionalização crescente de nossa civilização ocidental. A estrutura jurídica criada pela Constituição positiva permite eliminar o medo e a incerteza inerente à política. Ela contribuiu para fortificar os laços de amizade política, reforçando a legitimidade do poder, dotando a ordem jus-política segurança e estabilidade.

É importante ressaltar que a Constituição, em seu sentido positivo, não tem o poder de criar ou unir aquilo que a Constituição enquanto ordem não criou. Sendo fruto da ordem política enquanto expressão da natureza humana, a Constituição positiva retira dela sua essência e seus fundamentos. É absurdo imaginarmos que uma Constituição positiva possa ser capaz de criar por si só uma ordem política, pois essa nasce do próprio aspecto político da Pessoa Humana que se manifesta na realidade, e não de qualquer voluntarismo individual presente apenas no mundo das ideias.

Barzotto, explicando sobre o sentido formal da Constituição, capaz de dar efetividade às intenções políticas da comunidade, explica que:

Se é verdade que “uma construção jurídica permanece um simulacro (...) se a política não consegue lhe infundir vida”, também a política depende sempre do vínculo com o direito para institucionalizar-se. Para tanto, ambos devem ser compatíveis: a política e o direito não podem realizar suas funções de integração e ordem se não possuírem princípios comuns, porque integração e ordem só podem se efetivar se forem coerentes, isto é, dependerem de princípios comuns. Isso deve ocorrer em toda sociedade que queira reproduzir as condições de sua existência, mas só o Estado submetido à reflexividade foi forçado a explicitar estes princípios em uma Constituição⁵⁸.

Visto isso, compreende-se porque o poder constituinte não precisa respeitar quaisquer limites postos pelo direito positivo anterior, pois toda sua atuação visa à fundação de um novo regime, de uma nova ordem. Afirmar que o poder constituinte deve obedecer ao direito positivo anterior é negar a autonomia da dimensão política do homem frente ao direito.

⁵⁷ SCHMITT, CARL. *Teoría...*, p. 46.

⁵⁸ BARZOTTO, Luiz Fernando. *Filosofia...*, p. 634.

Ademais, para a fundação de um novo regime político, não basta que se adotem as formas utilizadas para tanto, mas que, acima de tudo, a mudança se proponha realmente a modificar os valores e os fundamentos da ordem política. Por mais que se utilizem as formas jurídicas que possibilitam a criação de um novo regime, é essencial que esta forma venha acompanhada de um novo fundamento político, de uma nova essência. Isso porque, a presença de uma racionalidade jurídica não pressupõe a existência de uma racionalidade política. Um princípio político pode expressar-se de formas distintas o que nos leva a crer que, mesmo quando ocorrem modificações na Constituição positiva, se o espírito político que fundamenta o novo texto positivo, for o mesmo do texto anterior, o regime político permanecerá idêntico, pois a Constituição existencial que fundamenta a Constituição positiva permanece a mesma.

Afirmar que o sentido positivo de Constituição basta para formar um novo regime significa, como já dito, negar a autonomia da política frente ao direito e, conseqüentemente, negar a singularidade da identidade política de cada regime. Como afirma Aristóteles, “as leis devem ser feitas, e todos as fazem, para adequar-se às constituições, e não as constituições para adequar-se as leis⁵⁹”. Afinal, não há norma sem que exista uma realidade na qual essa norma está inserida. Sempre há, anteriormente a norma positivada uma fonte precedente que a institua. Essa vontade, nas palavras de Loewenstein⁶⁰, podemos definir como um “sentimento constitucional, que deriva de sentimentos irracionais, da mentalidade e da vivência histórica de um povo”.

É válido ressaltar que mesmo que a Constituição positiva possa ser modificada, adotando formas que até então não admitia, isso não significa que, com essas modificações, ela tenha alterado a Constituição existencial e as decisões políticas fundamentais que caracterizam o regime político. Isso porque o conceito de ordem transcende o de lei, normas ou decisões judiciais. A finalidade de um Estado não é expressar apenas uma estrutura de dominação jurídica, mas, pelo contrário, a de expressar, junto com o direito, aquilo que a ordem é existencialmente.

Por fim, a Constituição pode e deve ser entendida pelo viés da razão prática. Do mesmo modo que as formas políticas (regimes, instituições entre outras) fazem a mediação entre um princípio ou fim ordenador e uma realidade a ser ordenada, assim, também, a Constituição é a forma das formas do Direito. Ela busca mediar o Poder Constituinte soberano que funda a ordem jus-política com os poderes instituídos que serão criados pela Constituição.

⁵⁹ ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: UNB, 1988, p. 1289-a.

⁶⁰ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria ...*, p. 199.

Nas palavras de Barzotto, o Poder Constituinte “fará isso dando uma forma jurídica ao exercício do poder e uma efetividade política às construções jurídicas⁶¹”. Todo e qualquer regime político é a forma adotada politicamente para realizar os fins que unem o Estado. Se, porém, o direito não tem vida e não é consubstanciado em valores políticos, assim, também, a política restará morta se não institucionalizar-se, por meio do direito, em uma Constituição, que é a forma jurídica apta a concretizar e dar estabilidade, permanência e segurança aos ideais políticos.

Os conceitos próprios de uma Constituição são verdade, decisão e poder direto. A decisão constituinte faz a mediação entre uma verdade e o poder direto encarregado de defendê-la na vida política e jurídica. Estes três conceitos podem ser vistos como mediadores em relação a conceitos políticos e jurídicos igualmente fundamentais à vida do Estado: a verdade constitucional faz a mediação entre o *ethos* político e supra legalidade jurídica; a decisão constituinte faz a mediação entre legitimidade política e a legalidade jurídica; e por fim, o poder direito instituído pela Constituição faz a mediação entre a proteção política prestada pelo detentor do poder e o reconhecimento jurídico dos atos do poder⁶²”.

Identificamos, assim, certos padrões estipulados pela razão prática, seja no âmbito da política, seja no âmbito do direito. Sempre deverá existir uma área de consenso, símbolo da união da comunidade em torno de fins que esta julga serem adequados. No campo da política, o Estado representa esta unidade que identifica a sociedade política. Já no campo do Direito, a Verdade Constitucional, ao retirar valores da identidade política da comunidade, estipula aquilo que a sociedade política busca como justo.

Em ambos os campos, no jurídico e no político, encontramos a presença de formas que intermediam estes valores, manifestando-os na realidade concreta. No lado político, presenciamos um Governo que dirige a sociedade de modo a determinar de que maneira os fins serão estipulados e alcançados. Por outro lado, pelo Direito, a Decisão Constituinte, partindo da Verdade Constitucional, opta por uma determinada forma de existir, que se configurará nos poderes instituídos pela Constituição, cujas manifestações só serão válidas desde que sujeitas à forma estabelecida por ela.

⁶¹ BARZOTTO, Luiz Fernando. *Filosofia...*, p. 635.

⁶² BARZOTTO, Luiz Fernando. *Filosofia...*, p. 636.

3. AS QUEBRAS DA ORDEM JUS-POLÍTICA

A quebra de uma ordem jus-política pode ser definida como “a modificação da Constituição contra a Constituição. [...] Decisivo é o fato de a Constituição vigente ser modificada ou completamente substituída por uma nova Constituição através de processos não previstos pela Constituição até ali vigente⁶³”. A modificação da ordem jus-política significa a quebra da continuidade da ordem institucionalizada que vinha vigendo até então. A mudança ocorre por meio distintos daqueles previstos pela própria ordem. Mudança que poderia, em todo caso, advir normalmente pelos meios existentes na esfera jurídica da ordem, mas que a quebra pretende desconsiderar.

Segundo Kelsen:

[...] é toda modificação ilegítima da Constituição, isto é, toda modificação da Constituição, ou a sua substituição por uma outra, não operadas segundo as determinações da mesma Constituição. Dum ponto de vista jurídico, é indiferente que esta modificação da situação jurídica seja produzida através de um emprego da força dirigida contra o governo legítimo ou pelos próprios membros deste governo, através de um movimento de massas populares ou de um pequeno grupo de indivíduos. Decisivo é o fato de a Constituição vigente ser modificada ou completamente substituída por uma nova Constituição através de processos não previstos pela Constituição até ali vigente⁶⁴.

A quebra não é interpretada pela profundidade da mudança. Não importa na modificação das condições sociais, nas relações de classe ou na participação política de certos setores antes excluídos. Do ponto de vista jurídico, é considerada quebra da ordem jus-política o simples golpe de Estado que modifica os detentores do poder de maneira distinta da prevista pela Constituição. Porém, nem toda quebra da ordem jurídica irá instituir um novo regime político, pois toda ordem positiva retira sua existência real de princípios políticos a ela adjacentes. Sem a substituição dos fundamentos políticos de um regime, a quebra da ordem passará como um período de turbulência, um regime político de fato, mas não, necessariamente um novo regime político institucionalizado. Isso porque, como já visto, a racionalidade jurídica da modificação deve obedecer a uma racionalidade política.

Para a vitória de um movimento tendente a quebrar a ordem jus-política é necessária a formalização da vitória do movimento. O seu triunfo no plano dos fatos importa em sua

⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Direito...*, p. 42-43.

⁶⁴ KELSEN, Hanz. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 146.

formalização institucional por meio de um ato jurídico que estabeleça uma nova Constituição, caso contrário, não se criaria um novo regime político, ocorrendo apenas uma manifestação de força que coloca em risco a ordem até então existente, criando, porventura, um regime de fato, mas sem extinguir a legalidade que vinha vigendo. A formalização jurídica de um movimento que visa quebrar uma ordem jus-política tende dar estabilidade à intenção de fundar uma nova ordem. Essa formalização jurídica poderá ser chamada de ato constituinte, se tiver a intenção de criar uma nova Constituição em seu sentido existencial. Para Ferreira Filho a dinâmica das quebras da ordem jus-política, definidas por ele como revoluções, podem ser assim definidas:

[...] um grupo promove um movimento contra a Constituição. Contra a Constituição, sempre, mas cuja amplitude pode ser muito variada. E essa amplitude variada vai depender da motivação e refletir-se na intensidade dessa revolução. Esse grupo triunfa. Pelo simples fato do seu triunfo, ele vai, explícita ou implicitamente, editar um ato constituinte. Esse ato constituinte não é propriamente uma Constituição, mas tem a pretensão de fundar uma ordem⁶⁵.

De um ponto de vista estritamente jurídico, a simples modificação da racionalidade jurídica bastaria para a fundação de um novo regime político. Portanto, a simples quebra jurídica, atuação do poder por meios escusos aos legalmente estabelecidos, seria suficiente para modificar o regime então vigente. Contudo, esta quebra, por ser estritamente jurídica e não política, fundaria um novo regime jurídico, sem, todavia, erigir novos fundamentos e valores políticos. É claro que quando se deixa de cumprir o texto constitucional há uma quebra jurídica e, de certo modo, automaticamente um novo regime jurídico.

Mas imaginemos outro aspecto do problema. Pode ser que a quebra jurídica seja feita com o intuito de manter coeso o próprio espírito político justificar da ordem jurídica que, porventura, poderia vir a ser substituído e ultrapassado por novos fundamentos políticos caso a Constituição normativa continuasse a ser aplicada. Isso porque as formas jurídicas adotadas não esgotam a verdade constitucional e seus fundamentos políticos.

Sendo a forma jurídica (direito, Constituição) uma mediação entre o princípio ordenador e a realidade, assim como se estipula uma forma X para melhor atuar na realidade em um determinado momento, caso esta forma não viesse mais a cumprir o papel de mediação eficaz entre o princípio e a realidade, poder-se-ia, sem modificar o fundamento político, substituir-se essa forma X por uma forma Y sem, contudo, modificar-se o regime político.

⁶⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito...*, p. 51-52.

O ato constituinte, como uma expressão da dimensão política do homem, contém pretensão de vir a se tornar uma Constituição e, portanto, ordem jus-política. Todo ato constituinte necessita ser eficaz, perfeito de modo que possa transformar-se em Constituição. Sem a formalização, uma sedição a ordem estabelecida se manifesta apenas no plano fático, e não no plano jurídico. A eficácia de todo ato constituinte que pretende fundar uma nova ordem tornando esta sedição eficaz é medida pela eficácia de este ato constitucional ser aceito e obedecido. A eficácia do ato constituinte é que torna a ordem válida.

Segundo Ferreira Filho:

A aceitação que pode ser expressa ou tácita; ativa ou passiva – porque pode ser obtida simplesmente pelo fato de que suas regras são cumpridas por todos e particularmente pelos tribunais e órgãos governamentais, sem adesão expressa e formalizada. [...] se o ato constituinte não alcança, não obtém, não ganha eficácia, a revolução, na verdade, fica simplesmente no plano social, não chega propriamente ao plano jurídico. Isto ocorre quando um grupo supõe que conquistou o poder e, muitas vezes, institucionalizou esse poder, mas nem sempre consegue controlar a situação, nem sempre consegue se manter nela⁶⁶.

Conforme a lição de Schmitt “uma Constituição é legítima – isto é, reconhecida não só como situação de fato, mas também como ordenação jurídica – quando o poder e a autoridade do poder constituinte em que ela repousa como decisão são reconhecidos⁶⁷”.

Do ponto de vista do direito positivo, os movimentos que quebram a ordem jus-política são sempre inconstitucionais ou ilegais, pois quebram a legalidade existente atuando fora dos canais por ela previstos. A legalização, a formalização e a institucionalização é a consagração de um movimento que visa quebrar a ordem estabelecida. A legalização consistirá na edição de um ato constituinte que vise criar uma Constituição. Nos movimentos sediciosos que possuem legitimidade, a transformação da pretensão de fundar uma nova ordem em um novo regime político é fácil, pois a aceitação da ordem pelo povo é simples haja vista que busca realizar aquilo que ele entende por justo.

Caso o movimento não possua a legitimidade nem a legalidade, buscará legitimar-se aos olhos dos governados. O primeiro passo dessa legitimação será a formalização da ordem através de um ato constituinte que no Brasil, historicamente conhecemos como Decreto ou Ato Institucional.

⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito...*, p. 52-53

⁶⁷ SCHMITT, Karl. *Teoría...*, p. 104.

4. REGIMES DE FATO

O propósito da quebra de uma ordem jus-política varia muito, podendo visar uma mudança social, com uma maior participação de setores da sociedade política, uma mudança institucional ou ainda, a simples manutenção do poder pelos próprios governantes do momento. Toda quebra de uma ordem jus-política passa por dois momentos. O primeiro ocorre quando a quebra da ordem se manifesta no plano dos fatos, possuindo, até então, somente a pretensão de fundar um novo regime político. A pretensão de quebrar a ordem jus-política vigente necessita, para a fundação de um novo regime político, de sua formalização e institucionalização, mediante um ato constituinte que estabeleça a ordem e os novos fundamentos políticos. Essa institucionalização será o segundo momento.

Porém, nem todas as quebras da ordem instalam instantaneamente um novo regime político institucionalizado. Há casos em que a quebra da ordem não é seguida pela sua formalização, seja porque a perturbação da ordem não pretende quebrar o regime político vigente ou porque ainda não pretende submeter o poder político a supremacia do direito. A estes regimes chamamos regimes de fato. Os regimes de fato surgem como períodos em que o poder político não se encontra submetido ao Estado de Direito ou a uma Constituição, preferindo atuar no plano fático sem o condicionamento jurídico positivo.

Porém, é importante ressaltar que mesmo uma ordem jus-política na qual o poder político se manifesta de maneira arbitrária necessita de limites a sua própria atuação, de modo a criar um mínimo de estabilidade.

Tal prática política fática advém da simples constatação de que a desobediência de uma ordem dado pelo próprio emissor dessa o desautoriza perante todos aqueles que devem obedecer ao mando. O detentor do mando não se coloca fora da ordenação do mundo, mas se insere igualmente nela, recaindo sobre si os mesmos critérios da forma que se aplicam aos governados⁶⁸. Em Estados cujo fundamento não é democrático, em suma, são Estados nos

⁶⁸ Como exemplo podemos citar uma passagem bíblica do Novo testamento na qual, o Rei Herodes Antipas, Rei da Galiléia, tinha medo que João batista incitasse uma revolta contra seu governo devido a discordância deste ao segundo casamento de Herodes com Herodíades por contrariar a lei Judaica. Seus discursos possuíam extraordinária força de atração e, assim, ele temia que o prestígio de João, cujos conselhos pareciam ser altamente considerados, levasse o povo à revolta. Porém, Herodes igualmente receava tomar medidas contra João Batista pois afinal, este era tido como um profeta e ninguém gostaria de provocar a ira de Deus. Certa feita, após assistir a uma dança da filha de Herodíades, Salomé, na frente de todos os nobres e autoridades do Reino, Herodes **ordena** a Salomé que “O que for que me pedires, até a *metade do meu reino*, eu to darei”. Esta em consulta a mãe que odiava João batista, pede a cabeça de João Batista ao que o Rei com grande pesar e “aflição” cumpre sua palavra. A Herodes restava cumprir com a ordem que ele mesmo estipulara. Descumpri-la após ter

quais o poder político ainda não se submeteu completamente ao império do Direito, como por exemplo, os Estados monárquicos absolutistas do século XVI e XVII. Isso porque o fato precede o direito positivado. As decisões mais importantes do poder público, aqueles que se referem aos fins do Estado não se limitavam, a época, pelo Direito Constitucional, mas encontravam-se, de certa maneira, em um estado político ilimitado, no qual a autoridade política agia sem a mediação de formas jurídicas positivas, como, por exemplo, uma Constituição.

Porém, mesmo nesses regimes de fato, havia uma área onde o poder público obedecia aos mandamentos emanados de sua autoridade. Até porque, a parte mais importante que precisamos numa supremacia do direito não é, quem sabe, limitar essa área política arbitrária, pois, afinal de contas, para controlar essa área seria necessário um parlamento forte e instituições estáveis que só existem nos regimes democráticos.

Há toda uma área importantíssima que é a que se refere ao cidadão, o homem comum, o administrado nas suas relações com o poder público, a qual, necessariamente, deve basear-se em uma relação de direito e não de arbítrio. E esse direito não vem a ser um direito constitucional, pois nos Estados do século XVI e XVII não se concebia ainda uma Constituição como guarda de certos Direitos Fundamentais do Homem. Contudo, tais direitos inerentes a Pessoa Humana enquanto membro da sociedade política organizada, podiam e eram defendidos por um direito ordinário, que posteriormente viria a ser conhecido como direito administrativo, que tinha de ser cumprido pelas autoridades.

A autoridade podia querer mandar nos exércitos, fazer guerras contra outros povos, mas sua atuação para com o cidadão necessitava ser diferente. Essa necessidade de obediência a uma ordem, mesmo em Estados não democráticos, permanece ainda hoje, pois se manifesta não como fundamento da democracia, mas como fundamento do Estado enquanto instituição política organizada. A autoridade deve necessariamente obedecer ao princípio da segurança. *“patere quam ipse fecisti legem”⁶⁹*.

A autoridade é obrigada a obedecer a ordem que ela própria estabeleceu. Aqui entra um fundamento altamente político-filosófico. Mesmo um Estado que seja autoritário, não democrático, precisa obedecer a algum tipo de ordem. Isso é fundamento como já dito, não do Estado Democrático de Direito ou da ordem democrática de direito, mas fundamento do

empenhado a palavra na frente de todos os grandes do Reino seria deslegitimar a própria capacidade de seu reino produzir ordem e segurança frente aqueles que o obedeciam. SOUZA Jr, Cezar Saldanha. Aulas de Seminários de Direito do Estado III do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1º semestre de 2011.

⁶⁹ Sofre a lei que tu mesmo fizeste.

Estado, da ordem. A autoridade que dá uma ordem tem que, necessariamente, cumpri-la. Por quê? Porque no fundo toda a ordem depende da obediência do cidadão.

Mesmo uma ordem que não alcançou um aspecto democrático necessita da obediência dos cidadãos. Nos Estados absolutistas o Estado cumpria as normas que estabelecia. Cumpria os contratos, seguia uma racionalidade que, caso fosse descumprida, ocasionaria a solicitação a um tribunal para que desconstituísse os atos, os quais, certamente seriam anulados. Os atos do governo poderiam ser arbitrários no âmbito constitucional, mas no que toca ao direito administrativo, do cidadão, o Estado se via obrigado a cumprir.

Quando o Estado não cumpre as normas que ele mesmo deu ele impacta o cidadão. Pois no fundo esse apenas obedece ao Estado porque confia que este cumprirá o seu papel. Em sociedades com um grau de civilização e maturidade políticas mínimas, a relação administração-administrada é um contrato. Se o Estado não obedece à ordem que ele mesmo deu ele autoriza o cidadão a desobedecê-lo, fazendo uma revolução geral contra ele.

Isso nos demonstra que, no fundo, mesmo os regimes autoritários necessitam de ordem para manter sua estrutura arbitrária de poder. Diríamos mais, até mesmo os Estados com ideias totalitárias necessitam de um mínimo de ordem dentro da insegurança a eles inerentes. Sem um mínimo de ordem estável capaz de gerar obediência por parte dos cidadãos a vida em comunidade seria impossível. Os cidadãos encontrar-se-iam em estado de revolução permanente, algo impensável para uma comunidade de Pessoas Humanas. A falta de ordem chega a ser contrária ao próprio aspecto associativo do homem, de modo que, um Estado que não produza qualquer tipo de ordem, inexistente.

Quando afirmamos que um regime não produz ordem, significa que, do ponto de vista do direito político constitucional, o qual se relaciona com as limitações e formas do poder, o poder político não se encontra limitado pelo direito, sendo um poder mais arbitrário que ordenador. Agora, nas áreas as quais se manifestam as relações mais simples do cotidiano humano, há de ter, necessariamente, algum tipo de ordem para que o cidadão siga sua vida de maneira segura. Sem essa garantia de segurança por parte do Estado, a vida coletiva se torna impossível e, o controle sobre as massas, irrealizável. É difícil de imaginar um Estado que pautasse sua conduta por uma insegurança total.

Não subsistindo regime político sem algum tipo de ordem, ainda que não seja um regime plenamente democrático, que supõe não apenas a legalidade, mas, também, a legitimidade, o Estado tem que cumprir algum tipo de ordem, que não precisar ser, necessariamente, a de um regime político institucionalizado. Eis aí o regime de fato.

Os regimes de fato surgem em Estados onde a racionalidade política ainda não atingiu um estágio de estabilidade e institucionalização. Frequentemente os encontramos em países os quais, após a quebra da ordem jus-política, não institucionalizam um novo regime, deixando o poder político ilimitado e sem o controle do Estado de Direito. Presenciamos tais regimes, por exemplo, na Argentina, nos períodos em que se exerceu um poder autoritário, sem, contudo, decorrer daí a quebra da Constituição argentina⁷⁰. Os regimes de fato atuam como poderes de exceção à ordem constitucional, na qual ainda não se definiu pela permanência ou substituição do regime político vigente.

O Brasil não possui a tradição de regimes de fato. A primeira quebra da ordem jus política ocorrida entre nós em 1889 já tratou de institucionalizar um novo regime político, pois já continha em si as sementes de um novo fundamento político e de novos valores.

Desde o início da República, primeira quebra da ordem jus-política após a fundação do Estado brasileiro, o poder político se institucionalizou. O Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889 formalizou o novo regime político e institucionalizou a nova ordem. A rápida formalização das quebras de ordem traz em si uma vantagem, pois evita a arbitrariedade mediante a limitação imediata do poder político. Entretanto, tem o custo de que, formalizando e instituindo novo regime político, tornar difícil a volta da legitimidade do regime anterior, pois, limitando desde já a pretensão de se fundar novo regime, apaga quaisquer vestígios que porventura possa existir da legalidade anterior.

A falta de limitação trazida pelos regimes de fato possibilita mais facilmente um retorno à normalidade constitucional sem a necessidade de se quebrar a ordem e de instaurar um novo regime político. Como a intenção do movimento que derrubou a monarquia no Brasil era realmente a fundação de um novo regime político, totalmente distinto em seus fundamentos do regime vigente no Império do Brasil, criou-se um precedente capaz de balizar a fundação do novo regime que se pretendia instaurar.

Porque a República não instaurou um regime de fato, exercendo o Presidente um poder discricionário e ilimitado do ponto de vista do direito Constitucional? Porque o movimento militar de 15 de novembro não tinha como objetivo criar um precedente de exceção ao Estado de Direito do Império capaz de controlar alguma crise cujos efeitos não eram passíveis de serem resolvidos pela Constituição, e que, após sua solução, voltar-se-ia a normalidade constitucional da Constituição de 1824. Pretendia-se, já na eclosão do movimento, a fundação de um novo regime político.

⁷⁰ Mesmo com as intervenções militares da década de 60, a Argentina manteve a mesma Constituição desde 1853.

Como a monarquia havia perdido a sua legitimidade, fez-se um decreto, espécie de Constituição outorgada que acabou criando uma tradição constitucional no Brasil de, a cada quebra da ordem, formalizar-se um novo regime por meio de um ato constitucional capaz de limitar o poder político e criar uma nova ordem o mais rápido possível.

Declarou-se provisoriamente a República, de forma prévia, caracterizando a pretensão de modificar o regime político que viria a ser institucionalizado definitivamente em 1891 com a primeira Constituição republicana. Os Decretos Constitucionais, presentes não só em 1889, mas também em 1930 e em 1964, sob o nome de Atos Institucionais, funcionam como uma antecipação daquilo que o novo regime que se pretende instaurar irá formalizar definitivamente num momento posterior.

A emissão de um ato constitucional no momento da vitória de algum movimento tendente a quebrar a ordem jus-política vigente demonstra a clara intenção de evitar que o regime seja apenas de fato, com um poder ilimitado e discricionário.

Da quebra de uma ordem para se fazer um novo regime, é necessário um ato transitório capaz de sustentar a ordem, já que ela não se mantém no vazio. Necessita ela de algo para orientá-la até a institucionalização do regime político definitivo. Aí se faz necessária uma legalidade transitória. Essa funciona como uma defesa contra qualquer tentativa por parte do regime político derrubado de reinstalar aquilo que se pretende destruir. Quando se faz um Ato Institucional com o intuito de institucionalizar um novo regime político, cria-se uma nova legalidade, que durará até a formalização definitiva do regime que está sendo instaurado.

O regime de fato, ao contrário dos regimes institucionalizados e limitados por uma legalidade constitucional, vem como um período de pausa na ordem constitucional vigente para salvá-la dos fatos novos. É um regime de emergência na ordem constitucional, que não rompe com o regime político vigente, é um regime de exceção, que não pretende, necessariamente, instaurar um novo regime político. Se um novo vier a ser instaurado, terá de editar um ato constitucional limitando o poder e preparando o terreno para a institucionalização definitiva do novo regime político.

Peculiarmente, as intervenções militares brasileiras demonstram certo nível de maturidade política do país e da sociedade que não pode ser negado. Percebe-se, claramente, em todas as intervenções, a necessidade de, mesmo quebrando a ordem, logo restaurá-la. Isso enseja um nível de avanço político que traz a certeza de que, a partir de certo desenvolvimento institucional e político de uma sociedade, ela não poderá regredir a um nível institucional primitivo. Nunca, por exemplo, nossas intervenções militares foram levadas a

cabo para a implantação de um regime de exceção ao Estado de Direito em que não valeria ordem jurídica alguma, mas apenas o arbítrio político.

[...] é porém inegável que esta concepção (impessoal) do Estado funcionou no sentido de impedir a legitimação permanente de uma ordem autoritária. Para impedir a apropriação caudilhista do Estado, para dificultar os excessos da repressão e até mesmo eventuais surtos fascistas, a impessoalidade do poder precisou ser invocada a todo o momento, inclusive pelos detentores eventuais desse mesmo poder. Ignorar esse princípio significaria abrir um fosso enorme em relação à sociedade civil. Seria cortar o último vínculo de legitimidade, um passo muito arriscado⁷¹.

Diríamos mais, com a fundação de um novo regime político, a impessoalidade é invocada a todo instante, de modo a garantir a legitimidade e o apoio ao regime. Infelizmente, no Brasil, nunca se conseguiu assegurar uma impessoalidade permanente e estável pela adoção de uma instituição capaz de quebrar o risco da apropriação pessoal do Estado. Estranhamente, em nosso presidencialismo, combatia-se a impessoalidade com a pessoalidade da autoridade presidencial, colocando toda a estabilidade do novo regime na figura do Presidente da República, o que, deveras, não era nada “impessoal”.

Em países onde se manifestam regimes de fato, como na Argentina, existiram mais intervenções militares que no Brasil e a repressão foi mais violenta, atuando o regime fora da legalidade Constitucional. Ali, após as intervenções, o poder sempre foi reestruturado tendo como base a mesma Constituição e a mesma ordem jus-política.

Já no Brasil, se observarmos a importância que os movimentos dão para a institucionalização e para a formalização de um regime político, perceberemos que os revoltosos, de certo modo, sentem-se compelidos a respeitar o Estado de Direito.

[...] Passando como passou o Brasil por várias intervenções militares, em nenhum momento de nossa História fomos uma reprodução servil do modelo das quarteladas latino-americanas, quase ignorados por inteiro, se considerarmos que o elemento civil, durante a queda dos governos, ainda por obra ou ação executiva do braço militar, nunca perdeu o poder latente, insito às oligarquias, de forma direta ou indireta. A sociedade patriarcal sempre condicionou o comportamento de nossos governantes, fossem eles quais fossem, fazendo, por conseguinte, inalteráveis as estruturas sociais e embargando toda diligência idônea ou responsável de mudança e variação institucional⁷².

⁷¹ LAMOUNIER, Bolívar; Faria, José Eduardo (Org). *O Futuro da Abertura: Um debate*. São Paulo: Cortes, 1981, p. 38.

⁷² BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3a ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 240.

Se analisarmos as crises políticas no resto da América Ibérica, perceberemos que neles os militares que quebraram a normalidade constitucional exerceram o poder sem qualquer preocupação de estabilidade, consenso, ou ordem, preferindo regimes de arbítrio puro. Nesses países, instaura-se um Estado de discricionariedade, em que o poder político não está limitado. No Brasil, as características dos nossos militares são bem diferentes por duas características:

A primeira remete ao *ethos* da corporação militar brasileira, já constituído no tempo do Império. Para os militares, a diferenciação e relação às forças armadas hispano-americanas, às práticas dos “pronunciamentos” e das ditaduras personalizadas, constituía ponto de honra. [...] A segunda diz respeito à inspiração liberal de parte dos conspiradores, civis e militares, de 1964. Formados na escola da UDN, seu liberalismo encontrava-se mesclado, desde 1945, de elementos golpistas, do recurso, sempre presente, a medidas de força para “salvar” as instituições, salvá-las, na verdade, do povo que as punha em risco ao eleger corruptos e subversivos⁷³.

Os militares brasileiros prezaram sempre pela salvação do espaço público das contaminações privatistas, falhando apenas em observar o problema sob seu aspecto mais importante: o institucional.

Entretanto, após o ano de 1964, não é possível negar que a concepção impessoal do Estado foi capaz de impedir a “legitimação permanente de uma ordem autoritária⁷⁴”, vez que a impessoalidade do poder foi invocada a todo instante. A apropriação pessoal do Estado nunca se manifestou entre nós. Ignorar esse fato seria cair na vala comum do restante da América Latina.

Se observarmos, como veremos adiante, a importância que o comando revolucionário dava, no início de abril de 1964, para a aprovação pelo Congresso de poderes capazes de possibilitar cassações, perceberemos que os militares, de certo modo, sentiam-se compelidos a respeitar a ordem. O mesmo se observará na reabertura do Congresso para eleger Médici em 1969. Segundo Bonavides:

⁷³ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *A Comissão de Alto Nível – A História da Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. Brasília: Senado Federal, entre 2000 e 2001, p. 4.

⁷⁴ LAMOUNIER, Bolívar. *O Futuro...*, p. 38.

[...] Passando como passou o Brasil por várias intervenções militares, em nenhum momento de nossa História fomos uma reprodução servil do modelo das quarteladas latino-americanas, quase ignorados por inteiro, se considerarmos que o elemento civil, durante a queda dos governos, ainda por obra ou ação executiva do braço militar, nunca perdeu o poder latente, insito às oligarquias, de forma direta ou indireta. A sociedade patriarcal sempre condicionou o comportamento de nossos governantes, fossem eles quais fossem, fazendo, por conseguinte, inalteráveis as estruturas sociais e embargando toda diligência idônea ou responsável de mudança e variação institucional⁷⁵.

Todos os regimes instaurados por militares têm a pretensão de estabelecer uma ordem jus-política estável e duradoura. De certo modo, as forças armadas se sentem como as guardiãs dos valores fundadores da nação.

Infelizmente, devido à construção institucional alienígena e a nossa formação adotada em 1891, toda e qualquer tentativa esbarra sempre na incapacidade de se atingir o consenso que expressa a identidade de nossa sociedade política. Parece ser a mesma conclusão de Linz sobre nossos regimes militares, quando afirma “Concerning the degree and type of institutionalization achieved by Brazil’s authoritarian regime and the capacity of the regime to become stable, consensus seems to falter⁷⁶”.

De certo modo, os regimes de fato são vistos como um poder de exceção à ordem constitucional capaz de salvar a sociedade política da desintegração. Infelizmente, tais intervenções trazem como ônus a conservação do *status quo*, a defesa das tradições e dos valores vigentes que, na maioria dos casos, levaram durante a prática constitucional normal, à própria necessidade de intervenção. Dificulta-se, assim, a percepção, por parte das elites, das mudanças necessárias para que novas intervenções não ocorram.

Retiramos dessa lição que pode haver Estados sem plenitude democrática, mas que, contudo, constituem-se em regimes políticos, nos quais o caráter demonológico do poder político não se encontra submetida ao direito, o que se denominará de regime de fato, que, como já afirmado, mesmo que não possua a adjetivação de democrático, respeitará algum tipo de ordem, mormente nas suas relações com o cidadão que deve obedecer ao poder.

⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. Teoria..., p. 240.

⁷⁶ LINZ, Juan J. *An Authoritarian...*, p. 234.

PARTE II: OS REGIMES POLÍTICOS DE 1964 A 1988 NO BRASIL

Desde 1964 até 1985 seis governos revolucionários estiveram no poder no Brasil, mediante variados processos e orientações diversas que, não fosse a regra da escolha do Presidente da República (ou Junta Presidencial) pelas Forças Armadas, haja vista inexistir uma “ideologia do regime”, cada um deles poderia ser considerado como regime político peculiar⁷⁷.

1. ANTECEDENTES DO MOVIMENTO DE MARÇO DE 1964

Em 3 de outubro de 1960 Jânio Quadros foi eleito para a presidência do país com mais de 5 milhões de votos, a maior votação obtida no Brasil até então.

Contudo, a eleição de Jânio consistia em um método pelo qual poderiam ser eleitos para a presidência e a vice-presidência candidatos de partidos opostos, pois a eleição não era por chapa única⁷⁸. A eleição de Janio Quadros representava a vitória da esperança contra o populismo.

Após sete meses de governo, o Presidente renuncia sem dar maiores satisfações à nação que nele havia depositado confiança. A sua renúncia jogou o país numa crise, pois, seu vice Presidente era João Goulart, membro do PTB ligado ao Getulismo, exatamente a corrente opositora a Jânio Quadros em 1961.

Frente à crise surgida com a renúncia, tornou-se patente o descontentamento das forças armadas com a subida de João Goulart à Presidência da República. De certo modo, retornavam ao poder exatamente aqueles os quais haviam sido expulsos pelo voto em 1961. Eleitoralmente, restou vencedor o companheiro de chapa do Marechal Lott, que havia sido derrotado por Jânio Quadros na disputa pela presidência.

Ante a negativa por parte das forças armadas quanto à posse de João Goulart que se encontrava na China comunista, formou-se sob a liderança de Leonel Brizola, governador do

⁷⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Política e Direito*. Brasília: UNB, 1981b, p.133.

⁷⁸ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Evolução da Crise Brasileira*. 2a Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005, p. 134.

Rio Grande do Sul, um movimento a favor da posse de Jango, sob o argumento de se fazer cumprir a Constituição de 1946, denominado “Movimento da Legalidade”.

Dentro deste quadro, que poderia ter descambado para uma guerra civil, buscou-se uma solução conciliatória, na qual o vice João Goulart assumiria a Presidência da República desde que o sistema adotado fosse o parlamentarismo, no qual o Presidente exerceria a função de Chefe de Estado e não de Chefe de Governo. A adoção do parlamentarismo colocava o Presidente sob custódia, já que esse só assumiria a Presidência dentro das regras do novo sistema de governo. Criou-se, com a Emenda Constitucional n.º 4 e o seu ato adicional, um consenso em torno de uma solução constitucional capaz de garantir a permanência da ordem jus-política. O parlamentarismo havia sido a condição para que Goulart assumisse o poder.

O sistema parlamentarista, implantado às pressas, visava, na verdade, impedir que ele [João Goulart] exercesse seus poderes [...] A solução de compromisso, portanto, foi a de restringir os poderes de Goulart com o parlamentarismo, impedindo o golpe [de 1961], mas também os grupos nacionalistas e de esquerda que lutavam pelas reformas de base⁷⁹.

Porém, os mecanismos do parlamentarismo de 1961 foram completamente ignorados. Os atos do presidente da República e do Primeiro-Ministro atuavam como se fossem poderes paralelos. A Presidência propunha projetos e indicava nomes para os ministérios, tomando para si as funções de governo, não havia interpelações de ministros pelo parlamento, enfim, a prática era de qualquer coisa menos de um sistema parlamentar coerente. Cedo pôde ser constatado que o Presidente Goulart não se resignara à função de Chefe de Estado.

Para o malogro do parlamentarismo conspiraram todos os fatores. Lacunas em sua forma de funcionamento que dificultavam sua eficácia, a falta de estadismo por parte do próprio João Goulart, que cedo trabalhara para solapar as bases do próprio sistema, pois o tinha como um empecilho ao seu “poder presidencial legítimo”, e, por fim, mas não menos significativa, a participação do Congresso em derrubar de vez o parlamentarismo. Diversos parlamentares, eleitos pelo próprio estilo político do presidencialismo pré-1961, sabiam que o novo sistema exigiria um novo tipo de liderança política, na qual não se enquadraria o estilo patrimonialista de liderança. Fora alguns poucos líderes, os parlamentares não tiveram o menor interesse em preservar o sistema ou defendê-lo no Congresso. Acrescia-se a isso os

⁷⁹ FERREIRA, Jorge. “O governo Goulart e o golpe Civil-militar de 1964”. In FERREIRA, Jorge & DELGADO, Lucília de A. N. (Org.). O Brasil republicano. O tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 348.

interesses de muitos políticos em serem Presidentes ao velho estilo Presidencialista nas eleições de 1965.

Assim, em janeiro de 1963, foi realizado um plebiscito, no qual saiu vitorioso o sistema presidencialista de governo, retornando, com isso, o acúmulo das funções de Chefia de Estado e de Chefia de Governo ao cargo da Presidência da República.

No fim a prática do sistema conduzia a um resultado tão absurdo que ninguém se entendia. Daí foi fácil o referendun derrubar o parlamentarismo – o povo não compreendia o que se passava, uma campanha incrível, como jamais se fizera, anunciava que, com o presidencialismo, todos os males nacionais, uns oriundos do presidencialismo mesmo, outros de circunstancias gerais da economia brasileira, outros, até de fatores climatéricos, desapareceriam. Afinal, feriu-se o plebiscito e volveu-se ao presidencialismo⁸⁰.

A volta ao sistema presidencialista, de certo modo, selou o destino do governo Jango, na medida em que ele só havia assumido o poder com a condição de ser apenas Chefe de Estado. O retorno ao sistema que levava à crise de 1961 só poderia ter como resultado o retorno das crises políticas e dos conflitos entre Poder Executivo, Congresso e Forças Armadas. Juntava-se à crescente crise econômica do país, que levava a inflação a níveis insuportáveis ao bolso do trabalhador, a falta de tato do presidente, ao desrespeitar o pacto consensual criado em 1961. Sem saber, solapava as bases de sua própria legitimidade, vez que o parlamentarismo havia sido construído exatamente para impedi-lo de assumir os poderes de Chefe de Estado e de Governo.

De qualquer maneira, o fim do pacto pela legalidade, firmado em 1961, deveu-se pela falta de estadismo do presidente em não compreender o real significado deste consenso, bem como ao Congresso, por ter lavado as mãos no que diz respeito à manutenção do parlamentarismo. A partir do momento em que se quebrou a solução legalista, terminava-se o último recurso pacífico para a solução das crises políticas brasileiras, sendo que, agora, os atritos entre Poder Executivo e Forças Armadas dificilmente descambariam em um novo pacto pelo sistema parlamentar de governo.

Com a quebra do pacto e a volta dos conflitos oriundos do presidencialismo, o desfecho de quaisquer crises políticas por meios legais se tornava cada vez mais difícil. O mesmo Congresso que em 1961 soubera conduzir magistralmente a solução da crise por meios legais não teve a coragem de, definitivamente, instaurar um regime parlamentar

⁸⁰ TORRES, João Camilo de Oliveira. *Razão e Destino da Revolução*. Petrópolis: Vozes, 1964, p. 110.

coerente capaz de acabar com os problemas institucionais que o Brasil enfrentava ao longo dos anos.

Após a troca de sistema de governo, a culpa pelo retorno ao presidencialismo recaiu sobre o povo, pois, evidentemente, os deputados que anteciparam o plebiscito tinham conhecimento das virtudes e dos defeitos de ambos os sistemas e, sendo assim, sabiam o que era preciso ser feito para por fim à crise entre os poderes e as forças armadas.

Retornando ao regime presidencial, o Brasil deparou-se com um grave problema institucional, pois, tanto o Estado quanto a máquina administrativa eram entregues a um só partido. É como se os grupos que concorressem às eleições lutassem não pela realização do bem comum, mas do bem de seus correligionários. Não é à toa que nos EUA o presidencialismo é chamado de *spoil system*⁸¹.

A vinculação, oriunda do presidencialismo no Brasil, do bem comum e de concepções político partidárias parciais, de certo modo, acaba entregando o Estado para um partido político, o que acaba prejudicando aqueles que não participam ou que não comungam dos mesmos interesses do grupo vencedor das eleições. Sendo o sistema de governo um dos causadores do conflito entre os defensores do Estado (forças armadas) e do governo, comprometido com certos interesses, muitas vezes contrários ao bem comum, acaba-se condicionando a solução das crises políticas às quebras da ordem constitucional.

Como o Presidente é politicamente irresponsável e atende a minorias que postulam medidas contrárias àquilo que representa o bem de todos e à segurança do país, a instabilidade política é latente e a solução dos conflitos difícil. Ademais, o presidencialismo brasileiro, ao fundir no Poder Executivo as funções de Estado, de Governo e a administração, acaba dando um caráter ilimitado ao poder político, fazendo com que os fins do Estado sejam manipulados em todos os sentidos, criando um verdadeiro “totalitarismo constitucional”⁸², em que um conjunto de partidos políticos determina as orientações ideológicas do Estado.

Nesta configuração institucional, o presidencialismo brasileiro acaba por transformar funções que necessitam de imparcialidade, como a administração pública, as forças armadas e a própria Corte Constitucional, em meros fantoches nas mãos da ideologia e dos interesses presentes nos partidos políticos. Esta fusão de poderes distintos inviabiliza a distinção entre a oposição legal (ao governo), a corrupção (a deturpação da impessoalidade administrativa) e a subversão (ao Estado).

⁸¹ Sistema de espólio. O espólio era considerado tudo aquilo que após uma batalha ficasse ao vencedor dessa. No aspecto político, possibilita ao vencedor da disputa eleitoral utilizar o poder para se beneficiar.

⁸² A expressão é de Cesar Saldanha Souza Junior.

Em 1961, a eleição dissociada do Presidente e do Vice-Presidente da República também criou problemas institucionais completamente desnecessários. Como a maioria do eleitorado e do Congresso buscavam algum modo de impedir as políticas públicas do Presidente, o movimento militar tornou-se mera questão de tempo.

Dentro desse quadro institucional irracional, os militares acabaram agindo para combater as suas consequências (corrupção e subversão) e não as suas causas, relegando as sucessivas crises políticas ao homem que assumia o poder Executivo. Acreditavam que colocando as “pessoas certas” no poder o sistema funcionaria de forma diferente. Não combatendo a verdadeira crise política, não tardaria para que os efeitos das instituições vigentes à época surgissem à tona novamente.

2. PRIMEIRO REGIME: O REGIME DE FATO BRASILEIRO (DE 31 DE MARÇO A 8 DE ABRIL DE 1964)

Vimos que havia uma instabilidade geral durante o Governo Goulart. A crise provocada pelas instituições presidencialistas, bem como por outros fatores⁸³, atritando o presidente e as forças armadas, levavam o país a uma sensação de guerra civil eminente.

O episódio do Automóvel Clube⁸⁴, de certo modo, foi o estopim do movimento que germinava no seio das forças armadas. O discurso proferido na noite do dia 30 de março, aproximadamente às 20 horas, serviu de combustível para o início da marcha das forças militares em Minas Gerais.

Para Quadros:

O discurso que o presidente pronunciou no dia 30, a fisionomia convulsa com que apareceu na televisão, tudo indicava um paroxismo emocional que superava os últimos resquícios de bom senso. Sua fala foi um amontoado confuso de invectivas e exclamações. Atirou-se contra as elites, recordou o sacrifício de Vargas; falou nas reformas “à sombra da bandeira” (queria dizer sem o congresso); e, acusou de indisciplinados os oficiais de marinha que protestaram contra a quebra da disciplina. Naquela noite havia sessão noturna no senado. Muitos senadores, abandonando o recinto, dirigiram-se para gabinetes onde havia aparelhos de rádio, a fim de ouvirem o discurso presidencial. Quando terminou a frenética algaravia, a opinião geral era de que, no dia seguinte, o país estaria ou em ditadura ou em revolução. Na verdade estaria em revolução⁸⁵.

As tratativas para uma intervenção militar já estavam adiantadas no dia 30 de março. Falava-se de um movimento de tropas para dia 2 ou 3 de abril⁸⁶. Na verdade, a marcha das tropas da Guarnição de Juiz de Fora, comandadas pelo General de Divisão Olympio Mourão Filho⁸⁷, pegaram os próprios conspiradores de surpresa, a ponto de o Marechal Humberto

⁸³ A deflagração do movimento de 1964 não se deu apenas pela estrutura institucional do país. Contaram para a desestabilização total do Estado brasileiro a inflação galopante que o país enfrentava. A resistência as certas reformas de cunho populista que o governo pretendia realizar. A falta de disciplina no seio das forças armadas que era fomentada pelas ações do presidente e ainda o contexto internacional de guerra-fria que fazia com que os conservadores políticos temessem a instauração de um regime totalitário aos moldes comunistas e pendessem para a política externa americana.

⁸⁴ Discurso proferido por Goulart em reunião de sargentos, no Automóvel Clube, no Rio de Janeiro.

⁸⁵ QUADROS, Jânio; ARINOS, Afonso. *História do Povo Brasileiro*. J. Quadros Editôres Culturais S.A.: São Paulo, 1967, p. 276.

⁸⁶ VIANA FILHO, Luís. *O Governo Castelo Branco*. Tomo I. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975a, p. 26.

⁸⁷ Olímpio Mourão Filho foi um militar brasileiro comandante das tropas da IV localizada em Juiz de Fora que deram início à revolução de 1964. Membro do Integralismo Acredita-se que foi o redator do Plano Cohen, que foi utilizado como motivo para a implantação do Estado Novo em 1937.

Castello Branco⁸⁸ pronunciar: “O Mourão se precipitou agindo antes do tempo. Agora não temos outra escolha, a não ser apoiá-lo ou deixar que ele seja esmagado”⁸⁹. Na realidade, havia um receio de que uma precipitação levasse a uma resposta do suposto dispositivo militar do Presidente Goulart, capaz de solapar todas as esperanças de sucesso.

Acontece que, o movimento de março de 1964 carecia de uma organização mais aprofundada, com centros coordenadores e distribuição de papéis. Sabia-se, pelo pronunciamento feito pelo governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto⁹⁰ no dia 30, que o Estado tomaria alguma atitude, mas não se sabia quando. A falta de coesão organizacional demonstrada pelos revoltosos só foi superada pela inépcia absoluta dos apoiadores do Presidente Goulart. Seu dispositivo militar nunca saiu do mundo das ideias. Para D’Araujo: “Era um blefe! Era conversa do Assis Brasil. Ele contava com alguns generais sem maior expressão, que não tinham bom conceito ou capacidade no Exército”⁹¹.

As tropas que convergiam para depor João Goulart, paradoxalmente faziam o movimento para restaurar a ordem e a legalidade que se via perdida. Era uma tentativa de reinstalar a ordem jus-política aos seus conformes. Para Skidmore:

Mas os moderados entre os militares ainda relutavam em depor o Chefe Constitucional do Governo, para cuja legitimação o exército desempenhara papel crucial ratificando tacitamente o plebiscito de janeiro de 1963. Não seria uma medida dessa ordem uma violação da Constituição? Esse dilema foi real para muitos oficiais e provocou longos debates nos quartéis e nos clubes. Era problema de consciência desses moderados – entre os conspiradores civis como entre os militares – que os tentava a enfatizar ao máximo a coerência ideológica da opção final de Jango em 13 de março. Sentiram que tinham motivos perfeitamente justificáveis para considerar o governo como perigosamente incompetente: a desastrosa política econômica, que não tinha condições de vencer a inflação galopante no país (agora ultrapassando o índice anual de 100%) nem de conjurar a ameaça da falta de pagamento da dívida externa; o recurso exclusivo de soluções estatais para problemas sociais e econômicos (por exemplo, a reforma agrária) e acrescente a cumplicidade com a violência organizada⁹².

⁸⁸ O Marechal Humberto de Alencar Castello Branco foi um militar e político brasileiro, primeiro presidente após a eclosão do movimento de março de 1964. Era da família do escritor José de Alencar.

⁸⁹ DULLES, JOHN W. F. *Castello Branco: O Caminho Para a Presidência*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979, p. 337.

⁹⁰ José de Magalhães Pinto foi Governador do Estado de Minas Gerais de 1961 a 1966. Participou ativamente da revolução de 1964 podendo-se dizer que foi um dos líderes civis mais empenhados em sua deflagração. Foi ainda Ministro das Relações Exteriores no governo Costa e Silva.

⁹¹ D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 158.

⁹² SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castello*. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 356.

O movimento de 31 de março de 1964 vinha como resposta ao caos jus-político existente em março de 1964. Incapazes de dar uma solução pacífica para os conflitos entre presidente e Constituição, congresso, forças políticas adversárias e quebra da hierarquia militar, enfim, falta total de unidade e ordem, acabou-se ultrapassando as instituições políticas vigentes.

Iniciado o movimento em Minas, seguiu-se com a adesão de diversos Exércitos aos revoltosos, de modo que a situação presidencial se tornou militarmente insustentável. Em 01 de abril, sem apoio algum, Goulart viajou para Brasília, com a intenção de implementar alguma resistência, pois se via em uma situação precária no Rio, onde o I Exército já aderira à sedição.⁹³

Ao fim da tarde do dia 01, por não conseguir contornar a situação, de Brasília, o Presidente viajou para a cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, sua terra natal, onde encontrou seu cunhado Leonel de Moura Brizola, que afirmava ser possível resistir e repetir o feito da campanha da legalidade de 1961. Após, o presidente se deslocou para sua fazenda em São Borja, local onde permaneceu até se esgotarem todas as esperanças de resistência. Ao perceber que a sua luta tinha sido em vão, o presidente fugiu de São Borja com rumo para o Uruguai, no dia 4 de abril.

Nos dias que se seguiram à fuga de Goulart a tensão pairava no ar. Muitos políticos tentaram proceder como se 1964 fosse apenas uma repetição dos fatos ocorridos em 1955 e 1961, em que uma intervenção militar bastaria para colocar um presidente a correr e investir outro de poderes.

Os congressistas, aflitos pelo desenrolar dos acontecimentos, deram o primeiro passo para a volta da normalidade. No dia 2 de abril, o senador Auro de Moura Andrade⁹⁴ declarou vacante a Presidência da República, possibilitando, assim, que o Presidente da Câmara, o deputado Ranieri Mazzilli⁹⁵, assumisse a Presidência da República⁹⁶.

⁹³ É notório o episódio proporcionado por um tanque de guerra que defendia o governo do presidente pela manhã ao montar guarda em frente ao palácio das Laranjeiras e que à tarde, foi proteger o Palácio da Guanabara onde se situava o governador Carlos Lacerda, membro do movimento.

⁹⁴ Auro de Moura Andrade elegeu-se deputado estadual pela UDN em 1947 e deputado federal em 1950. Em 1954, elegeu-se senador pelo PTN. Brilhante parlamentar, filiou-se ao PSD, no qual logo se destacaria. Em 1961, foi eleito presidente do Senado, onde permaneceria por sete anos, sempre reeleito.

⁹⁵ Ranieri Mazzilli foi um advogado, jornalista e político brasileiro, tendo sido presidente do Brasil após a renúncia do titular Jânio Quadros e durante a ausência do vice-presidente João Goulart.

⁹⁶ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...* Tomo I, p. 45.

O Sr. Presidente da República deixou a sede do Governo (Protestos. Palmas prolongadas) ... deixou a Nação acéfala numa hora gravíssima da vida brasileira em que é mister que o Chefe de Estado permaneça a frente do seu Governo. (Apoiados. Muito bem). O Sr. Presidente da República abandonou o Governo. (Aplausos calorosos. Tumulto. Soam insistentemente as campainhas). A acefalia continua. Há necessidade de que o Congresso Nacional, como poder civil, imediatamente tome a atitude que lhe cabe, nos termos da Constituição. (Palmas. Protestos, para o fim de restaurar, na pátria conturbada, a autoridade do Governo, a existência do Governo. Não podemos permitir que o Brasil fique sem Governo, abandonado (Palmas. Tumulto.) Recai sobre a Mesa a responsabilidade pela sorte da população do Brasil em Peso. Assim sendo declaro vaga a Presidência da República (Palmas prolongadas. Muito bem. Muito bem. Protestos) e, nos termos do art 79, da Constituição Federal, investido no cargo o Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Ranieri Mazzilli (palmas prolongadas. Muito bem. Muito bem. Protestos.) Está encerrada a sessão. Encerra-se a sessão às 3 horas⁹⁷.

Inicia-se, aí, uma nova fase política no país, com a supressão da constitucionalidade de 1946. A vacância forçada da Presidência da República, no dia 02, instaura uma pausa na vigência da ordem jurídica do regime jus-político de 1946. Instaurava-se um regime de fato no Brasil.

Mazzilli formalizara a situação ao se dirigir ao Palácio do Planalto e receber o General André Fernandes, logo nomeado Chefe da Casa Militar, e o deputado Nelson Carneiro, que trazia consigo o Presidente do STF, Ministro Ribeiro da Costa. Sepultava-se, aí, o Poder de João Goulart, mas o futuro ainda era incerto.

Mazzili havia, aparentemente, herdado o poder. Entretanto, na realidade, um Comando Revolucionário, composto pelo general Costa e Silva, pelo almirante Rademaker e pelo brigadeiro Correia de Melo, comandava o país. O regime de fato optara por cumprir com o que dispunha a Constituição: eleição, pelo Congresso, do presidente, em trinta dias. No dia 3, Mazzili embarcou para o Rio. Em episódio que retrata bem a situação, conta-se que, havendo telefonado para Costa e Silva, Mazzilli o tratara de “Ministro” e recebera incontinenti a advertência: “Eu aqui não sou ministro, chame-me de general”⁹⁸.

Não havia líderes definidos nem objetivos traçados. Os desígnios de cada um dos participantes do movimento variavam em graus passando pelo combate a infiltração comunista no governo, a corrupção e a quebra da hierarquia. Enfim, inúmeros eram os motivos e apenas uma coisa era consensual: a retirada de João Goulart do poder. Assim,

⁹⁷ BRASIL. *Anais do Congresso Nacional*. Brasília: Imprensa Nacional, 02/04/1964a, p. 91.

⁹⁸ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...*, p. 46-47.

consolidada a situação, qual seria o próximo passo? As palavras de Costa e Silva⁹⁹ acima relatadas demonstram a inclinação para a instauração de uma nova ordem jus-política, pois o antigo cargo de ministro do Governo João Goulart, para ele, já não possuía validade alguma. Preferindo expor-se como membro do Comando Revolucionário do que como ministro do governo.

Na verdade, havia dois poderes paralelos. O do regime de fato, que buscava caracterizar a situação como mais uma intervenção militar tendente a uma troca de Presidentes, e um Comando Revolucionário, formado pelos ex-ministros militares de João Goulart, cujas pretensões ainda não eram claras o suficiente para se definir pelo apoio à situação de fato ou pela implementação e pela formalização de um novo regime político institucionalizado.

D'Araujo comenta que:

A idéia sobre o futuro governo era ainda muito superficial [...] Eram sempre idéias muito gerais, sem coordenação. Não havia nada previsto nem quanto à ocupação dos cargos. Não tínhamos uma proposta de governo. Achávamos que esse problema iria ser resolvido depois. Em primeiro lugar, tínhamos de derrubar o Jango. [...] depois de liquidado, a situação iria se resolver com um governo oriundo da revolução ou que obedecesse mais ou menos ao seu espírito. Não havia um programa preestabelecido nem se sabia como seria o governo, nada estava resolvido. E, como era de se esperar, logo em seguida surgiram divergências. Aliás, pela maneira como a conspiração se desenvolveu, em diferentes grupos, sem uma chefia efetiva, sem planejamento e com a idéia fixa de derrubar o regime janguista, não era possível traçar uma estratégia para o futuro governo¹⁰⁰.

Fica claro que o processo de consolidação do movimento, sem um líder a conduzi-lo, dependia de fatores subjetivos, e que o oportunismo, muitas vezes, falava mais alto que a legitimidade ou a iniciativa.

Quando da manifestação de um movimento cujo objetivo é derrubar a ordem jus-política vigente, percebemos que, sem a imediata institucionalização de um regime político, o mando é desempenhado por aquele que possui força para se fazer obedecer. Ocorre, aí, uma manifestação do poder político em seu aspecto fático, sendo uma decisão que possui as condições de se manifestar e de se manter, na realidade, criando algum tipo de ordem, mesmo que seja apenas a de um regime de fato.

⁹⁹ O Marechal Artur da Costa e Silva, foi um militar e político brasileiro, o segundo presidente desde a deflagração Do movimento de março de 1964.

¹⁰⁰ D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. Ernesto..., p. 163.

Assim, por exemplo, poderíamos supor a liderança do General Mourão Filho, devido à iniciativa nas operações militares, como relata Castro, porque Mourão e Guedes tinham credenciais, por que deram a saída. A tropa de Minas, ao contrário das tropas do restante do país, estava coesa. Os laços hierárquicos haviam sido rompidos. Não se tinha conhecimento de quem estava com quem. Guedes era um general-de-brigada, porém não tinha estrela suficiente para assumir a chefia do movimento, mesmo sendo o homem mais capaz de Minas. O General Mourão era general-de-divisão, mas chegou ao Rio e foi conversar com Costa e Silva que, de pronto, lhe ofereceu a Presidência da Petrobrás. Mourão aceitou deixando o general Guedes uma fera, pois tal atitude desmantelara o dispositivo militar de Minas¹⁰¹. Não que Guedes tivesse uma agenda política própria, mas o desmantelamento do primeiro e único corpo militar coeso deixava a situação mais passível de manipulações. Seria de supor uma situação diversa caso o grupo de Minas tivesse planos próprios e se negasse a ceder a liderança do movimento e o papel de quem tinha as cartas na mão¹⁰².

No dia 2 de abril, com a vacância da Presidência da República, o novo governo de fato tratou de consolidar suas posições e tirar de cena os adversários. Porém, mesmo com a situação militar consolidada, o futuro do movimento permanecia incerto. A figura do general Costa e Silva foi deveras importante para dar rumos ao movimento, contudo, a auto-investidura como líder do Comando Revolucionário não simbolizava mais que uma pretensão de exercício de um poder que, juridicamente, já se instituíra coma investidura de Mazzilli no cargo de presidente da República. Sobre a intitulação de Costa e Silva como Ministro da Guerra explica Matos:

Costa e Silva era uma pessoa de muita energia, muita decisão. Sentou-se na mesa e disse: “O Ministro sou eu!” É a tal coisa, revolução é fato consumado. Era preciso que alguém dissesse que ele não era. Ele não perguntou a ninguém quem ia ser o ministro. Chamou os dois outros e disse: “Vamos fazer uma junta.” Fizeram à junta e lavraram o decreto. Quem não a aceitasse é que tinha que dizer. Viessem derrubar, tomassem a iniciativa”.¹⁰³

O Comando Revolucionário atuava apenas como um poder de fato, cuja pretensão era ditar as regras do jogo, uma conspiração não instituída que tinha a intenção de deter o poder e de determinar os rumos do regime por meio do monopólio da força militar. O poder

¹⁰¹ CASTRO, Adyr Fiúza de. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Visões do Golpe de 1964: A Memória Militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 167.

¹⁰² CASTRO, Adyr Fiúza de. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Op. Cit., p. 167.

¹⁰³ MATTOS, Carlos de Meira. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. *Visões do Golpe – a Memória Militar Sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 108-109.

formalizado se encontrava nas mãos de Ranieri Mazzilli como Presidente do regime de fato. No dia 02, usando das atribuições do cargo de presidente, Mazzilli investira de poderes diversas pessoas, nomeando-as em variadas pastas e ministérios. E no dia 06, Mazzilli terminara de exonerar os ministros restantes do governo João Goulart e de nomear novos ministros, entre os quais se incluíam Costa e Silva para o Ministério da Guerra, Rademaker para o da Marinha, Correia de Mello para o da Aeronáutica e Gama e Silva para o da Justiça.

Para Quadros, o meio revolucionário civil não tinha conhecimento de qual autoridade seria instituída. Apesar de o presidente da câmara dos deputados, Ranieri Mazzilli, ter investido na chefia formal do governo, havia quem imaginasse que o posto seria ocupado por “um dos dois governadores de maior projeção no movimento: Magalhães Pinto ou Carlos Lacerda”. De acordo com art. 79 § 2o da Constituição, a eleição deveria ser feita pelo Congresso Nacional, pois havia uma vacância dos dois postos do Executivo, presidência e vice-presidência, além de ela ter ocorrido na segunda metade do mandato. Ademais, o presidente eleito indiretamente governaria só até o fim do período restante do mandato de João Goulart, ou seja, até 31 de janeiro de 1966.

Porém, o regime de fato dependia da decisão das forças armadas, principalmente do exército, o qual havia centralizado as decisões no Rio de Janeiro em torno do general Costa e Silva, ministro da Guerra. O automatismo hierárquico e disciplinar, próprio das forças armadas, funcionara. A autoridade nominal ficava em Brasília, com o inquilino do Planalto: a efetiva no Rio de Janeiro, nos salões do palácio do exército¹⁰⁴.

A situação iniciada com o regime de fato levaria, conforme a Constituição de 1946, a eleição de um Presidente pelo Congresso Nacional no prazo de 30 dias, a contar do dia 02 de abril. Este Presidente poderia vir a ser qualquer civil, ou até mesmo um militar, caso fosse imposto pelas forças armadas como condição de respeito à Constituição de 1946. Na falta de uma definição, o regime de fato seguia a risca os preceitos constitucionais do regime anterior. O regime de fato não possuía ainda um fundamento novo, do qual pudesse vir a surgir um novo regime político institucionalizado apto a quebrar de vez a Constituição de 1946.

Ao regime de fato coube a condução da situação que existia após a fuga do Presidente João Goulart. O movimento de 31 de março se encontrava no plano dos fatos, e, portanto, não possuía contornos claros de como ou quando se institucionalizaria. Surgia ele como um período de pausa na ordem antiga para salvá-la dos fatos novos. Era um regime de emergência na ordem antiga, que não rompia, necessariamente, com a anterior. Atuava como uma espécie

¹⁰⁴ QUADROS, Jânio; ARINOS, Afonso. *História...*, p. 282.

de Estado de exceção ao Estado de Direito, mas sob a forma de um novo regime político que, entretanto, não estava institucionalizado em uma nova ordem jus-política.

A partir de 02 de abril, estando o regime ilimitado politicamente, não obedecia a critérios de um direito constitucional positivo, mas de decisão, com capacidade de tomar uma posição sobre fins e aplicá-los. Podemos questionar o oportunismo de Costa e Silva ao intitular-se como Chefe do Comando Revolucionário, mas devemos compreendê-lo como parte natural de um regime de fato. Há sempre alguém conduzindo o processo, pois todo o desenrolar dos fatos é feito de alguma forma. Não nos cabe aqui, neste trabalho questionar a legitimidade das decisões tomadas durante o regime de fato, mas é importante ressaltar que essas são sempre feitas por líderes que assumem a responsabilidade pelas decisões.

Foi o que fez Costa e Silva. É difícil imaginar alguém perguntando: “Quem quer liderar?”. Mesmo que se pensasse em convocar uma assembleia constituinte, esta decisão teria de ser tomada por alguém capaz de decidir no momento de exceção da normalidade jurídica de 1946 sobre esta convocação. Ranieri Mazzilli detinha o poder formal, porém, sua atuação era deveras limitada ao poder de fato representado pela Junta que, por mais que não representasse um poder institucionalizado, possuía condições materiais de adotar quaisquer medidas que iam da preservação da ordem de 1946 ao fechamento do Congresso e manutenção indefinida de um poder de fato.

Em toda e qualquer quebra da ordem jus-política, desenvolvendo-se as situações no plano fático, define-se como soberano aquele que possui capacidade de formalizar algum tipo de ordem no vazio de poder. Esta ordem foi dada pela declaração de vacância de João Goulart por Mazzilli, que, mesmo sem saber qual a verdadeira finalidade do movimento de 64, se pela preservação ou não ao regime de 1946, assumiu a responsabilidade de decidir sobre alguma forma de exercer o poder, não criando, assim, um vácuo do mesmo. Contudo, a permanência do poder de fato com o Comando Revolucionário levavam Mazzilli a não pretender ditar sozinho os rumos da situação, pois sabia que não detinha força suficiente para tanto e que a própria sobrevivência do regime de 1946 dependia de um apurado tato para lidar os militares.¹⁰⁵

No dia 4, o senador Auro Moura Andrade, presidente do Congresso, assumiu com os comandos militares o compromisso de realizar, no dia 11 de abril, a eleição para Presidente da República. Como estavam vagas a presidência e a vice-presidência da República, a eleição

¹⁰⁵ O título de Comandante em Chefe do Exército que Costa e Silva assumiu resultou de uma concordância entre este e Castello Branco e foi mencionada em nota oficial ao público junto com todas as outras nomeações hierárquicas das forças militares. DULLES, JOHN W. F. Castello..., p. 355.

seria para ambos os cargos do Executivo. Certamente Ranieri Mazzilli via os fatos se desenvolverem numa velocidade alucinante, ficando, de certo modo, constringido pelo exíguo tempo de sua interinidade.

Os partidos políticos aclamaram a convocação de eleições, pois havia um receio de deterioração do poder civil, mormente com o medo de que o congresso também fosse afetado pelo movimento. Para esses grupos políticos, a situação indicaria conveniência da escolha imediata de um dos chefes militares para a presidência da República, confiando-se, assim, “ao intérprete autorizado a preservação das instituições livres, com a formalização do domínio de fato já existente”¹⁰⁶. Portanto aqui se percebe a conveniência de que, mesmo não se obedecendo ao prazo constitucionalmente existente para as eleições, poder-se-ia, elegendo-se novo presidente, contornar a crise e restabelecer a normalidade constitucional de 1946 que havia sido perturbada.

Juscelino Kubitschek¹⁰⁷, agora senador pelo PSD se mostrava favorável à eleição de um civil ou de um militar, de modo que fosse possível retornar à normalidade constitucional o quanto antes. Alguns governadores, como Carlos Lacerda¹⁰⁸ e Magalhães Pinto, também partilhavam desta opinião. A pretensão dos políticos era de que a ordem voltasse logo, pois muitos tinham intenções de se candidatar à presidência da República nas eleições que ocorreriam em 1965, ano que terminaria o mandato de João Goulart.

Firmado o Comando do movimento, convocou-se uma reunião no dia 4 com diversas autoridades militares e políticas para decidir o que deveria ser feito. Participaram desta reunião os generais Costa e Silva e Sizen Sarmento¹⁰⁹; os governadores Carlos Lacerda, Magalhães Pinto, Ildo Meneghetti¹¹⁰, Mauro Borges¹¹¹, Ademar de Barros¹¹² e Nei Braga¹¹³; o

¹⁰⁶ BRANCO, Carlos Castello. *Os Militares no Poder*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977, p. 5.

¹⁰⁷ Juscelino Kubitschek mais conhecido como JK, foi prefeito de Belo Horizonte (1940-1945), governador de Minas Gerais (1951-1955), e presidente do Brasil entre 1956 e 1961.

¹⁰⁸ Carlos Lacerda foi um jornalista e político brasileiro. Foi membro da União Democrática Nacional (UDN), vereador (1945), deputado federal (1947-55) e governador do estado da Guanabara (1960-65). Fundador em 1949 e proprietário do jornal Tribuna da Imprensa e criador, em 1965, da editora Nova Fronteira.

¹⁰⁹ Sizen Sarmento foi um militar brasileiro. Fe o curso de infantaria nos Estados Unidos e participou da FEB (Força Expedicionária Brasileira) durante a II Guerra Mundial; interventor federal no Amazonas, tornou-se General de Exército (03/1967); comandou o II Exército em São Paulo (04/1967 a 05/1968) e o I Exército no Rio de Janeiro (1968); Ministro do Supremo Tribunal Militar.

¹¹⁰ Ildo Meneghetti foi um engenheiro e político brasileiro. Foi prefeito de Porto Alegre por duas vezes e governador do estado do Rio Grande do Sul também por duas vezes.

¹¹¹ Mauro Borges Teixeira iniciou sua carreira política em 1958, quando foi eleito deputado federal por Goiás. Em 1960 foi eleito governador do estado. Em 1979 foi eleito presidente regional do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em 1982, foi eleito senador pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro PMDB e, em 1990, novamente deputado federal pelo Partido Democrata Cristão (PDC).

¹¹² Ademar Pereira de Barros foi prefeito da cidade de São Paulo (1957-1961), interventor federal (1938-1941) e duas vezes governador de São Paulo (1947-1951 e 1963-1966).

deputado Costa Cavalcanti¹¹⁴; bem como os ex-governadores Juraci Magalhães¹¹⁵ e Juarez Távora¹¹⁶. Esta reunião, a primeira após a vitória do movimento de 31 de março que contava com a presença dos principais governadores que haviam participado da sedição, assim como dos líderes do Comando Revolucionário, então representado por Costa e Silva, serviu de teste para ver quais rumos seriam tomados.

Na reunião, levantou-se o nome do Marechal Castello Branco como natural candidato à presidência da República, devido a sua história e conduta legalista. Seria a pessoa indicada para restabelecer a ordem. Costa e Silva, porém, manteve-se intransigente. Afirmava não ser devida a colocação de um militar na presidência devido às divisões que isso poderia causar no seio das forças armadas. Dizia, ainda, ser cedo para se falar em eleições.

Na verdade, muitos creditaram as tentativas de Costa e Silva de protelar as eleições presidenciais devido a sua vontade de figurar como líder de um regime de fato, em que Mazzilli ficaria com a Presidência, como uma espécie de “títere”, e ele controlaria a “limpeza” que achava necessária. Quando sentiu que esta manobra não ia dar certo por não possuir apoio político, consentiu com o nome de Castello Branco¹¹⁷.

O que se sabe é que, dentre os membros da junta, o vice-almirante Rademaker queria fazer uma varredura geral, que incluía a demissão de ministros do Supremo Tribunal Federal, a supressão dos mandatos de vereadores e a demissão de funcionários das Assembleias Legislativas, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal¹¹⁸. Esta operação, que não poderia ser levada a cabo em poucos dias, teve a adesão de Costa e Silva, que propôs a Mazzilli que permanecesse interinamente como presidente, pelo prazo de 30 dias estabelecido pela Constituição, até que a “limpeza” fosse completa.

Porém, é relatada a mudança de opinião de Costa e Silva na segunda reunião, realizada no dia 5 de abril, quando esse afirmou que a indicação de um militar cairia bem para

¹¹³ Ney Braga foi prefeito de Curitiba, deputado federal, senador e governador do estado do Paraná. Foi também ministro da Agricultura e ministro da Educação (PDC).

¹¹⁴ José Costa Cavalcanti filiou-se à UDN e foi eleito deputado federal em 1962. Reeito deputado federal pela ARENA em 1966, licenciou-se do mandato ao ser nomeado Ministro das Minas e Energia pelo presidente Costa e Silva, em 15 de março de 1967, permanecendo à frente do cargo até 27 de janeiro de 1969 quando foi reposicionado no Ministério do Interior.

¹¹⁵ Juraci Magalhães exerceu os seguintes cargos: senador da República, deputado federal, adido militar e embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Ministro da Justiça e Relações Exteriores. Foi também o primeiro Presidente da Petrobras e presidiu a Companhia Vale do Rio Doce.

¹¹⁶ Juarez do Nascimento Fernandes Távora foi membro da Coluna prestes em 1926, comandante das forças revolucionárias de 30 no nordeste, um dos líderes da pressão militar para a renúncia de Vargas, candidato a presidência contra JK em 1954 e deputado federal. No governo Castello Branco foi ministro dos Transportes de 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967.

¹¹⁷ CASTRO, Adyr Fiúza de. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Visões...*, p. 169.

¹¹⁸ DULLES, JOHN W. F. *Castello...*, p. 357.

aquele momento. E, questionando quem seria o candidato, já afirmou taxativamente de que o nome dele não estaria à disposição (VIANA FILHO, 1975a, p. 52). Quebrou o silêncio o governador Nei Braga, opinando pelo nome de Castello Branco, o que foi aceito por Costa e Silva prontamente.

O nome de Castello Branco era o mais lembrado por todos. Recebeu adesões dos clubes Militar e Naval e de grande parte do oficialato. Porém, não foi único candidato suscitado. Os nomes de Amaury Kruel¹¹⁹, comandante do II Exército no governo Goulart, Odílio Denis¹²⁰ e do ex-presidente Dutra¹²¹ também foram colocados como prováveis candidatos. Nos meios políticos, Castello também angariava apoio. Com a desistência de Dutra, o PSD reiterou seu apoio ao Marechal Castello Branco. Do lado Udenista, o apoio a Castello era total. Contava esse com a adesão de Bilac Pinto¹²², Baleeiro¹²³, Pedro Aleixo¹²⁴, João Agripino¹²⁵, Sarasate¹²⁶, Daniel Krieger¹²⁷, Hebert Levi¹²⁸ e Costa Cavalcanti entre outros.

¹¹⁹ Amaury Kruel foi um militar brasileiro. Foi ministro da Guerra no governo João Goulart, de 24 de janeiro a 15 de junho de 1963. Mobilizou as tropas do II Exército (sediado na cidade de São Paulo) para a sublevação militar e sítio ao estado da Guanabara durante a revolução de 1964.

¹²⁰ Odílio Denys foi um militar brasileiro. Teve participações marcantes em diversos momentos decisivos nos governos Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e Jango. Foi ministro da Guerra no governo de Jânio Quadros e um dos articuladores da revolução de 1964.

¹²¹ Eurico Gaspar Dutra foi um militar brasileiro e décimo sexto Presidente do Brasil.

¹²² Olavo Bilac Pinto foi deputado constituinte mineiro em 1935, deputado federal de 1951 a 1966, presidente da Câmara dos Deputados do Brasil em 1965 e embaixador do Brasil na França de 1967 a 1970. Nesse ano foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal, cargo que deixou em 1978, por aposentadoria compulsória. Fez oposição aos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek e apoiou o movimento de 1964.

¹²³ Aliomar Baleeiro foi um jornalista, advogado, professor, jurista e político brasileiro que foi deputado federal pela Bahia (PSD) e pela Guanabara (UDN). Foi presidente do Supremo Tribunal Federal de 1971 a 1973.

¹²⁴ Pedro Aleixo foi fundador da União Democrática Nacional, elegeu-se deputado estadual e foi secretário de estado do Interior e Justiça no governo Milton Campos. Eleito novamente deputado federal em 1958 e 1962, pela UDN, destacou-se por fazer acirrada oposição aos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart. Foi um dos líderes civis da revolução de 1964 tendo se filiado posteriormente à ARENA. Entre 10 de janeiro e 30 de junho de 1966 exerceu o cargo de ministro da Educação e Cultura no governo Castello Branco. Foi Vice-presidente do Brasil no governo Costa e Silva.

¹²⁵ João Agripino de Vasconcelos Maia Filho foi um político brasileiro. Foi deputado federal, senador e governador do estado da Paraíba. Foi um dos fundadores da União Democrática Nacional (UDN). Em 1962 elegeu-se ao Senado.

¹²⁶ Paulo Sarasate Ferreira Lopes iniciou a vida política como deputado estadual em 1934. Foi deputado federal por quatro legislaturas: 1946, 1951, 1959 e 1963. Governou o Ceará entre 1955 e 1958, e terminou sua vida pública como senador em 1968, sem concluir o mandato.

¹²⁷ Daniel Krieger foi eleito deputado estadual do Rio Grande do Sul, pelo União Democrática Nacional, de 1947 a 1951. Depois foi eleito senador consecutivamente em três legislaturas, de 1955 a 1978.

¹²⁸ Hebert Victor Levi foi um empresário, político e banqueiro brasileiro. Foi deputado federal por dez mandatos consecutivos, entre 1947 e 1987, pela UDN, Arena, Partido Popular, PDS, PFL e PSC e secretário da Agricultura do Estado de São Paulo em 1967, durante a administração Abreu Sodré.

No dia 8, data em que se decretava a Lei n.º 4.321 de 07/04/1964¹²⁹ cujos artigos definiam a forma pela qual seriam eleitos o Presidente e vice Presidente da República, mas que ainda não definia legalmente qual o dia da eleição, Kruel e Dutra se tornaram candidatos declarados à Presidência, aparecendo em alguns locais de Brasília o slogan “KRUEL – 64”. Dutra, no dia 10, em entrevista a imprensa, abdica da participação no pleito enviando, posteriormente, uma carta a Castello Branco, desejando-lhe sucesso na nova empreitada como Presidente, haja vista que “sua eleição estava assegurada”¹³⁰. Kruel, também no dia 10, sob argumento de manter a unidade da família militar, também se retira do pleito.

Desde o dia 2, após a formação da junta militar, o comando revolucionário visava levar adiante as medidas de urgência que entendiam ser imprescindíveis. Entre essas medidas, incluía-se a cassação de políticos e de funcionários públicos que perturbariam a estabilidade política, seja por suspeitas de corrupção ou por vinculações ideológicas comunistas ou populistas. Em suma, visava-se extirpar da política brasileira aqueles considerados como responsáveis pelo agravamento da instabilidade geral do Brasil no período anterior a 31 de março.

O comando revolucionário não sabia bem de que forma proceder. Queria-se a todo custo evitar identificar o movimento com uma simples quartelada. Inclina-se para a concessão de poderes de emergência ao Comando da Revolução pelo Congresso Nacional. Uma lei capaz de ser forte o suficiente para permitir os expurgos que acreditavam ser necessários, mas que mantivesse as ações dentro da legalidade do regime de 1946. “Essas ideias e intenções foram objeto de um trabalho, feito em Brasília pelas correntes que assim pensavam e levado ao comando revolucionário, no Rio de Janeiro, pelo Senador João Agripino”¹³¹.

Enfim, a sensação era de confusão. O Brasil vivia um regime o qual não se inseria em sua cultura jurídica. Quase todas as quebras de ordem já vinham acompanhadas da intenção de se fundar um novo regime político, daí a formalização imediata de tantos movimentos. Em 1964, num primeiro momento, não existia a certeza de que ocorreria uma fundação de um novo regime político ou se permaneceriam vigendo as regras já estabelecidas. A declaração da vacância da presidência e o estabelecimento de eleições para o dia 11 apontavam para um retorno à normalidade constitucional sem a fundação de um novo regime político.

¹²⁹ BRASIL. Diário Oficial da União. Brasília: Imprensa Nacional, 09/04/1964c, p. 1.

¹³⁰ VIANA FILHO, Luís. *O Governo....* Tomo I., p. 53.

¹³¹ QUADROS, Jânio; ARINOS, Afonso. *História....*, p. 285.

Todavia, a ausência de um líder, as aspirações políticas de muitos governadores que apoiaram o movimento e o receio de dividir as forças armadas logrando a vitória que recém acabara de se consolidar colocavam todos os congressistas e juristas em estado de alerta, a ponto de Afonso Arinos, senador por Minas Gerais e participante do movimento de 31 de março, declarar que a Revolução lhe parecia uma fotografia muito bem batida, mas revelada sem fixador “já começa a amarelecer”¹³².

Várias fórmulas haviam surgido, inclusive a de cassações pelo Congresso, o que se considerava impossível, dado o número de parlamentares apontados. Alguns poucos, três ou quatro, como Brizola ou Francisco Julião, admitia-se. Fora disso, uma utopia. E, afastada a hipótese de Emenda à Constituição, como aventado inicialmente no Palácio das Laranjeiras, a idéia de um Ato ganhou terreno. Ao chegar de Brasília, no sábado (dia 4), Pedro Aleixo foi informado por Bilac de que o assunto caminhava aos cuidados do jurista Carlos Medeiros¹³³, pessoa reconhecidamente indicada para a tarefa, e a quem ele transmitira a impossibilidade de se aguardar o prazo constitucional de 30 dias, para eleição do novo presidente, bem como o propósito de os chefes revolucionários suspenderem direitos políticos e cassarem mandatos eletivos de forma sumária. Culto, experiente, pragmático, tendo mais o gosto das soluções do que das discussões, Bilac, o ambiente de perplexidade que se formara, foi quem deu maior impulso à idéia do Ato, já então designado de Institucional¹³⁴.

Com o aumento das incertezas quanto ao papel dos congressistas na elaboração de um documento capaz de agradar aos militares, uma via alternativa começou a tomar corpo. Na madrugada do dia 6, Carlos Medeiros, Bilac Pinto e Pedro Aleixo foram mostrar o esboço do Ato¹³⁵ que se propunha enviar ao congresso a Castello Branco que, a o que tudo indicava, seria o candidato à presidência. Após, José Maria Alckmin¹³⁶ leu o esboço do Ato em voz alta, obtendo aprovação de todos os que estavam ali presentes. Castello posteriormente remeteu o Ato à Costa e Silva que, por sua vez, comunicou o seu conteúdo ao senador Auro de Moura Andrade. O senador levou o texto para Brasília e forneceu uma cópia para o Presidente interino Mazzilli.

¹³² FRANCO, Afonso Arinos de Mello apud BRANCO, Carlos Castello. *Os Militares...*, p. 9.

¹³³ Carlos Medeiros Silva foi um advogado e político brasileiro. Foi parte autora do Ato Institucional Número de 9 de abril de 1964, da Constituição de 1967 e do Ato Institucional Número Doze, que foi editado pela Junta Militar de 1969 após o afastamento do presidente Artur da Costa e Silva.

¹³⁴ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...* Tomo I., p. 55.

¹³⁵ Nesse esboço já constavam as modificações que posteriormente estariam no corpo do AI de 9 de Abril.

¹³⁶ José Maria Alckmin foi um político brasileiro. Deputado federal pelo PSD. Foi ministro da fazenda e vice-presidente da República no governo. Posteriormente filiou-se à ARENA

O projeto de Ato, então, circulou pelo Congresso. Mazzilli, com o apoio de Gama Silva¹³⁷, tentava aprová-lo, articulando as conversações legislativas. Porém, a inquietação nas forças armadas e os apelos para que se extirpassem os corruptos e os comunistas, fazia com que o Comando Revolucionário, impaciente, pressionasse cada vez mais Mazzilli para que conseguissem do Presidente interino “algum documento”¹³⁸ capaz de iniciar as punições.

A 7 de abril, os militares exigiram publicamente uma legislação de emergência suspensiva dos procedimentos legais para realizarem expurgos no serviço público, na área militar e entre os ocupantes de cargos eletivos em todos os níveis. A resposta do Congresso foi a redação de um documento que delegaria ao Comando Revolucionário (somente com dois terços dos votos do Congresso) poderes limitados para expurgar o legislativo e a burocracia estatal¹³⁹. Era pouco, e o Ato escrito por Medeiros ganhou força.

Dulles narra os fatos de maneira semelhante:

O texto do Ato Adicional, redigido por Carlos Medeiros Silva, enviado pelo General Castello Branco ao General Costa e Silva na noite de 5 de abril, foi levado imediatamente para Brasília pelos senador Auro de Moura Andrade, presidente do Congresso. Em Brasília, o Presidente Mazzilli e o ministro da Justiça, gama e Silva, juntamente com os líderes parlamentares examinaram as possibilidades de aprovação de tal Ato, ou coisa semelhante, dando ao próprio Congresso a autoridade para cassar mandatos. Mas, como seria de esperar, alguns congressistas fizeram veementes declarações contra tal idéia. Mazzilli, voltando ao rio no dia 7 de abril, discutiu o assunto com líderes do Congresso, até altas horas da noite, no Palácio das laranjeiras. Na melhor das hipóteses, disse um congressistas, a aprovação dessa legislação levaria uma semana. Bilac Pinto declarou, então que “a tensão na área militar” exigia uma ação rápida”¹⁴⁰.

A ansiedade do meio militar para que obtivessem meios legais de começar as punições pode ser entendida pelo receio que uma demora poderia causar na unidade e na suposta legitimidade do movimento. A cada dia que se passava sem que mudanças bruscas ocorressem, mais difícil tornava-se justificar tais medidas num momento posterior. A exigência para que o regime de fato presidido por Mazzilli emitisse algum documento capaz de possibilitar cassações demonstra que o Comando Supremo da Revolução não havia se decidido pela edição de um ato constitucional independente e pela fundação de um novo

¹³⁷ Luís Antônio da Gama e Silva foi reitor da USP, ministro da justiça, bem como redator e locutor do Ato Institucional nº 5.

¹³⁸ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...*, p. 56.

¹³⁹ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castello a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 48.

¹⁴⁰ DULLES, JOHN W. F. *Castello...*, p. 385.

regime político quando da eclosão do movimento. Na quarta-feira, 8 de abril, Bilac Pinto faz a sugestão a Carlos Medeiros para que esse mostrasse o Ato Institucional ao jurista Francisco Campos¹⁴¹, que fora Chefe de Carlos Medeiros, de modo que esse pudesse dar sua opinião a respeito do Ato.

Fui no mesmo dia à casa do meu amigo e mestre Francisco Campos pouco antes do meio-dia e, após o almoço, depois de lido o texto e explicados os seus objetivos, por intermédio de um oficial do Exército (recomendado pelo deputado Bilac Pinto), recebemos um convite para irmos ao Ministério da Guerra, às 15 horas, para um convite para uma entrevista com os Chefes Militares, Artur Costa e Silva, Francisco de Assis Correia de Melo e Augusta Haman Rademaker Gunewald, então à frente dos Ministérios de Guerra, Aeronáutica e Marinha, aos quais fui apresentado. Nesse encontro o general Costa e Silva informou-nos de que havia dificuldades no seio do Congresso Nacional para a provação do texto, segundo o testemunho que obtivera do senador Auro de Moura Andrade (cuja conversa tinha gravado_ e do deputado Mazzilli, então no Rio, em confabulação com líderes políticos e parlamentares¹⁴².

Na conversa com os ministros militares, Francisco Campos ressaltou que o movimento não necessitava de aval algum do Congresso ou do Presidente interino para se instaurar a ordem jurídica pretendida, haja vista que esses derivavam suas funções do poder de fato da revolução. Assim, existindo ressalvas para a promulgação do Ato pelo Congresso, haveria a alternativa da outorga do documento. Sob o aval do Comando Revolucionário, Francisco Campos se pôs a escrever o preâmbulo do Ato justificando a sua outorga. Fizeram-se, ainda, outras modificações nos artigos confeccionados por Carlos Medeiros, como prazos de cassações e outros pontos ainda em aberto. À noite, Medeiros expôs a emissários de Mazzilli a possível outorga do Ato caso persistisse a resistência em votá-lo imediatamente no Congresso. Após a certeza de que o projeto não passaria no Congresso, optou-se pela outorga do Ato, que foi editado ao final da tarde.

¹⁴¹ Francisco Luís da Silva Campos (1891-1968) foi um advogado, professor, jurista e político brasileiro, responsável, entre outras obras, pela redação da Constituição brasileira de 1937 que instaurou o Estado novo, do Preâmbulo do Ato Institucional de 9 de Abril de 1964, e dos códigos penal e processual brasileiros. Esteve praticamente fora do cenário político durante o período compreendido entre a queda do Estado novo, em 1945, e a Revolução de 1964, quando sua figura de jurista reaparece na crise do regime, inspirando e redigindo o Ato Institucional do qual é reconhecido como principal autor. CAMPOS, Francisco. *Discursos Parlamentares*. Sel. E Intr. De Paulo Bonavides. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979, p. XXIX.

¹⁴² VIANA FILHO, Luís. *O Governo...*, p. 56.

3. SEGUNDO REGIME: OUTORGA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME (DE 09 DE ABRIL DE 1964 A 27 DE OUTUBRO DE 1965)

A edição de um Ato Institucional definiu o processo inteiro dos 21 anos de governos militares. A ideia de acabar com o regime de fato e institucionalizar um novo regime político serviu como decisão fundamental para as posteriores quebras da ordem. Talvez o regime de fato pudesse continuar caso Mazzilli permanecesse no poder e o Congresso aprovasse uma legislação capaz de dar início às cassações, mas não podemos prever até quando isso seria possível. É certo que a manutenção de um regime de fato criaria um governo de transição que, conforme explica Linz:

se encuentra a menudo en la disyuntiva de fracasar en el alcance de sus metas o de prolongar el propio mandato para lograrlas. En el caso de escogerla segunda opción, corre el riesgo de despertar las sospechas de quien los han apoyado hasta ese momento. En efecto, de esta manera sería necesario continuar la actividad gubernamental sin una institucionalización formal; en otras palabras, se crearía un régimen falto de toda legitimidad. En esa situación, los gobernantes podrían albergar dudas en generar nuevas instituciones políticas para concentrarse en cambio en medidas específicas con el fin de justificar su tarea y, al mismo tiempo, de posponer *sine die* las soluciones definitivas¹⁴³.

Sendo assim, preferiu-se pela institucionalização de um regime e pela manutenção da ordem jus-política dentro dos critérios estabelecidos por uma legalidade constitucional. De modo que podemos afirmar que existem duas formas de manter a ordem. A primeira, que é conservadora, criando um regime de fato, olha para o passado, no sentido de tomar as medidas necessárias para restaurar a legitimidade que foi ameaçada por alguma crise; a segunda é mais extrema e, diante de uma crise, ocorre a derrubada da ordem até então estabelecida e a fundação de uma nova. Toda a vez que um movimento se propõe a fundar um novo regime e considerar ilegítimo o anterior é preciso criar uma legalidade nova, provisória, que quebra com a anterior e prepara o caminho para a institucionalização definitiva do regime que, provavelmente, virá com uma Assembleia Constituinte e com a promulgação de uma nova Constituição.

¹⁴³ LINZ, Juan J. *Democracias...*, p. 240.

O Ato Institucional sem número já prometia, no fundo, uma legalidade inovadora, um novo regime, com novos fundamentos, os quais não vinham para manter o regime da Constituição de 1946. Pelo contrário, seu preâmbulo é claro em instaurar novos fundamentos, que utilizam a roupagem da Constituição de 1946 apenas naquilo que ela não negava os valores que vinham a fundamentar o regime.

O Ato de 9 de Abril, elaborado por Carlos Medeiros, cujo Preâmbulo¹⁴⁴ fora feito por Francisco Campos, consiste em um documento que contém, em sua primeira parte, a referência sobre a manifestação revolucionária e sua possibilidade, como vitoriosa, de estabelecer uma nova ordem jus-política, atuando como poder constituinte. Já num segundo momento, o Preâmbulo explica a outorga do Ato em vista da necessidade de institucionalização da ordem, acabando, assim, com o regime de fato.

A outorga consiste no estabelecimento da Constituição, por ato unilateral, daquele que é o agente do Poder Constituinte originário. Esse não se extingue com o estabelecimento de uma Constituição. Toda adoção de uma forma Constitucional pressupõe uma decisão sobre sua existência, dentre inúmeras possíveis, já que a verdade constitucional, condensação daquilo que o povo crê como justo, possibilita uma variedade de interpretações. Não se pode imaginar a criação de uma Constituição como uma forma acabada de interpretar a verdade, definindo como os fins do Estado irão se manifestar juridicamente.

Toda vez que o detentor do poder Constituinte acredita que a forma não corresponde mais à verdade constitucional, surge a possibilidade de reinterpretar e de renovar a forma de mediação desta verdade com a realidade. Assim, via Assembleia Constituinte, ou por meio de um movimento que venha quebrar a ordem jus-política vigente, manifesta-se o poder constituinte, criando nova ordem jus-política, capaz de propiciar instituições aptas a realizar os fins do Estado com mais eficácia e autenticidade.

Em 1964, a partir do momento em que se confirmou a impossibilidade de prosseguimento do regime de 1946, por falta de consenso e pelas negativas por parte do Congresso em aprovar medidas capazes de proporcionar uma ferramenta jurídica apta a realizar as cassações e as demissões que os militares consideravam imprescindíveis, optou-se pela quebra do regime de 1946 e pela instauração de uma nova ordem constitucional. De certo modo, podemos delinear duas quebras: a primeira, que não sendo definitiva, instaura um regime de fato em 02 de abril de 1964; e a segunda, que formaliza um novo regime político em 09 de abril.

¹⁴⁴ Vide anexo nº 1.

O regime de 02 de abril fugia da tradição brasileira ao instaurar um regime de fato. O Ato Institucional de 9 de abril vai de encontro com esta tradição constitucional brasileira ao optar-se pela edição de um Ato Constitucional não com o nome de decreto, como em outras situações históricas, mas de Ato Institucional. Este ato, uma verdadeira Constituição, já continha em si a promulgação daquilo que o novo regime político visava criar.

Sem número, o ato de 9 de abril pretendia ser único e, de certa maneira, visava evitar que as cassações e as demissões visadas fossem realizadas fora da legalidade constitucional. O Ato não previa se ou quando se elaboraria um novo texto Constitucional, preferindo a recepção do texto de 1946 em suas formas principais, com exceção da inserção dos novos fundamentos presentes no Ato, que caracterizam as influências doutrinárias da ESG (Escola Superior de Guerra).

Entretanto, se o Ato não previa a elaboração de nova Constituição capaz de institucionalizar definitivamente aquilo que o ato já formalizara em 09 de abril, ele esclarecia que seus poderes teriam efeitos apenas até 31 de janeiro de 1966, data em que findava o mandato de João Goulart.

Alguns autores afirmam que a falta de previsão de uma assembleia constituinte capaz de estabelecer uma Constituição definitiva dava um caráter arbitrário ao direito constitucional brasileiro, pela falta de tal previsão no ato de 09 de abril. Sobre o assunto comenta Faoro:

Não prometia a revolução, ao contrário dos precedentes históricos brasileiros, outro ato legitimatório subsequente, fundado na convocação popular, senão que se considerava completa e definitiva pelo fato de sua vitória. As revoluções vitoriosas, se procuram a legitimidade democrática, não podem prescindir da Assembléia Constituinte, que organize o Estado dentro das coordenadas dos representantes do povo. As Assembléias Constituintes são, de outro lado, meios preventivos para limitar e controlar o poder, preparando a sociedade para a mudança política, por meio de uma moldura jurídica, exatamente para evitar a ruptura revolucionária¹⁴⁵.

Na verdade, não existe uma fórmula pronta e acabada afirmando a necessidade de promover uma assembleia constituinte de modo a instituir-se um regime político formalizado. As outorgas constitucionais, como a de 09 de abril, geralmente são acompanhadas de juramento, da promessa de que as ordens estipuladas pelos detentores do poder Constituinte não serão desrespeitadas por ele mesmo. É evidente que uma Assembleia atinge mais

¹⁴⁵ FAORO, Raymundo. *A República Inacabada*. São Paulo: Globo, 2007, p. 181-182.

facilmente a legitimidade por passar pelo crivo da deliberação¹⁴⁶. Mas, a legitimidade encontrada em muitas outorgas provém do consentimento tácito dos governados, que aceitam a ordem como fonte legítima de um novo regime político a ser instaurado. A outorga é, na verdade, um ato de autolimitação, pois o soberano, de fato, cria limites a sua própria atuação, evitando a supremacia do arbítrio que ocorreria caso o regime permanecesse de fato.

Se observarmos atentamente, a diferença entre uma Constituição outorgada e uma assembleia constituinte não é tão radical quanto parece. Mesmo as assembleias constituintes são criadas a partir de atos ou de um ato de outorga, sem o qual a ordem jus-política vigente não teria chegado ao fim e sem a qual a assembleia não teria sido convocada. A decisão de um presidente eleito de convocar uma assembleia comunga das mesmas características impositivas que uma outorga oriunda de um movimento que quebra a ordem jus-política.

Poder-se-ia questionar a legitimidade desses atos normativos revolucionários, mas este estudo não integra os limites deste trabalho. Poderíamos, contudo, afirmar que os atos constitucionais outorgados, ao criarem um novo regime político, são também manifestações do poder constituinte originário sob uma forma mais exacerbada, qual seja, o rompante revolucionário. A efetividade de uma nova ordem jus-política instaurada por um movimento que quebra o regime político até então vigente garante a aplicabilidade da legalidade constitucional que se instaura com a outorga. Nesse sentido: “[...] quanto à formação do Direito pelas revoluções e apenas em uma certa medida, convenço-me de que ao menos nestas circunstâncias o Poder, desde que exercido com efetividade, é que legitima o Direito que surge das revoluções”¹⁴⁷.

Porém, não nos esqueçamos de que, seja mediante outorga, seja mediante assembleia, ambas exercem um papel de mediação, representando e expressando os valores constitucionais de “formas” distintas. A assembleia não possui o condão mágico de, pela deliberação, intitular-se como a única mediação plausível. Os meios não se confundem com os fins.

Segundo Ferreira Filho, dois exemplos na história brasileira confirmam esta tese. A Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, que para se institucionalizar, ou, pelo menos, estabelecer uma ordem jurídica para guiar o início do novo Governo o faz pelo

¹⁴⁶ Fundamentação deliberativa inspirada em Aristóteles é a resposta mais satisfatória ao problema da legitimidade. Os cidadãos escolhem por intermédio de eleições os mais capazes ou prudentes, que, exprimindo o máximo possível das opiniões vigentes na polis, deliberam, com autonomia, inclusive diante dos próprios interesses pessoais e setoriais, sobre a concretização do bem comum por meio da razão prática.

¹⁴⁷ RAMALHETE, Clóvis. *Revolução como fonte de direito*. In. Revista de Direito Público. Ano VII, vol. 32 nov-dez. São Paulo: RT, 1974, p. 97.

Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889 e em 1930, quando houve um movimento revolucionário que afastou a posse do presidente eleito Júlio Prestes de Albuquerque¹⁴⁸.

Tal movimento também tinha necessidade de ser institucionalizado, o que foi feito pelo Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, cuja ementa dispõe: “Institui o Governo provisório dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências”. Futuramente, uma assembleia constituinte foi eleita, a qual confeccionou a Constituição promulgada em 16 de julho de 1934. Com isso, se nós formos à fonte dessa Assembleia, do Poder Constituinte, vamos até o Decreto n.º 19.398¹⁴⁹.

É este decreto que configura o rompimento da ordem constitucional anterior e prepara uma nova ordem constitucional, e prevendo a reunião de uma Assembleia Constituinte que iria estabelecer uma nova Constituição para o Brasil. Nesses termos, a confecção de uma Constituição por uma “Assembleia ou Convenção Constituinte, que é, sem dúvida, a fórmula que mais se apegua à democracia, que é o modo mais considerado democrático, não significa a inexistência de um ato de outorga em sua raiz”¹⁵⁰.

Isso porque o estabelecimento de uma Constituição, ou seja, de uma ordem, se dá, na realidade, no tempo e no plano dos fatos, não no mundo das ideias. A vida coletiva continuará necessitando de ordem mesmo quando os detentores do mando não souberem qual ou como estabelecer uma ordem jus-política definitiva, institucionalizada e democrática. Não há um lapso temporal capaz de permitir que o mundo pare para que se encontre a forma Constitucional perfeita. Essa terá de ir se adaptando conforme as circunstâncias, até que seja possível convocar uma Assembleia. O ato de outorga é uma organização provisória capaz de reger a sociedade política até o estabelecimento de uma Constituição definitiva.

A assembleia constituinte culmina o movimento de quebra, que começa com a decisão de ultrapassar o regime político estabelecido e com o surgimento de um novo ordenamento em gestação. A outorga é o início do contorno que a ordem terá. Contorno que não será necessariamente claro, mas que fará o possível para manter o mínimo de racionalidade nas instituições constituídas, de modo a possibilitar a vida em comunidade.

A assembleia constituinte simplesmente faz a integração do conteúdo de um ato constitucional outorgado. Antes da institucionalização em um regime político, como visto, o regime permanece de fato, que, em suma, é uma manifestação mais pura do poder político. Inerente à natureza política da Pessoa Humana, esse regime mais “primitivo”, o qual

¹⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Direito...*, p. 81-82.

¹⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Op. Cit.*, p. 81-82.

¹⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Op. Cit.*, 81-82.

chamamos regime de fato, já comporta em si concepções de justiça e de direito, que, todavia, só se tornará ordem jus-política formalizada, quando do estabelecimento de um novo regime político mediante um Ato Constituinte, que lhe dê parâmetros para a manifestação do poder, ou seja, quando da adoção de uma forma. Esse, por exemplo, é o Ato institucional de 9 de Abril de 1964.

Importa ressaltar, ainda, o fenômeno da recepção que o Ato faz do direito anterior, quando afirma, em seu artigo 1º, que: “São mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas Emendas, com as modificações constantes deste Ato”.¹⁵¹

Segundo Ferreira Filho:

[...] a partir desse momento, a Constituição de 1946 não mais retira sua força de deliberação do poder constituinte que, através de uma Assembléia Constituinte, em 1946, a promulgou, em 18 de setembro. O fundamento da Constituição passa a ser o Ato Institucional, passa a ser a deliberação do poder Revolucionário, através da outorga do Ato institucional de 9 de abril de 1964. Em outras palavras, o artigo 1º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 faz a recepção do direito anterior. Porque, o Comando Revolucionário poderia editar uma Constituição inteira, poderia se dar o trabalho de redigir todos os artigos da Constituição. Mas, como isso não era considerado necessário nem preciso, simplesmente, o Ato institucional mantém a Constituição, com as modificações que ele próprio traça¹⁵².

Percebe-se, com o ato de recepção, que as normas formalmente constitucionais permanecerão vigendo, sendo renegado apenas aquilo que for matéria constitucional, bem como aquilo que for contrário ao espírito do novo texto.

Sendo a Constituição fonte de todo o direito ordinário, normas que são contrárias ao espírito que outra Constituição venha a estabelecer serão naturalmente consideradas inconstitucionais, pois se sabe que uma lei é lei na medida em que for elaborada em conformidade com uma Constituição. Na prática, porém, graças ao fenômeno da recepção, as normas pertencentes a um ordenamento constitucional antigo ganham novo alento, sendo restauradas sob novo fundamento.

Segundo Kelsen, uma revolução, *lato sensu*, acontece sempre que a “ordem jurídica de uma comunidade é anulada e substituída de maneira ilegítima, ou seja, de uma maneira não prescrita pela até então vigente”¹⁵³. Para ele seria irrelevante o fato de a substituição ter sido,

¹⁵¹ BRASIL. *Diário Oficial da União*. Brasília: Imprensa Nacional, 09/04/1964c, p. 1.

¹⁵² FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Direito...*, p. 78.

¹⁵³ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e Do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 171-172.

ou não, efetuada mediante uma insurreição violenta contra os indivíduos, considerados, até então, legítimos e competentes para criar e mudar a ordem jurídica. É igualmente prescindível saber se a substituição foi realizada por um movimento emanado da massa popular ou por ação de pessoas em postos governamentais. De um ponto de vista jurídico, o critério decisivo da revolução é o de que a ordem jurídica até então em vigor foi derrubada e substituída por uma nova ordem, de um modo que a primeira não havia previsto.

Na maioria das vezes, os novos detentores do poder anulam a Constituição e certas leis de importância política proeminente e estabelecem outras normas em seu lugar. Boa parte da velha ordem continua válida na estrutura da nova. Entretanto, com a recepção, apenas o conteúdo dessas normas permanece o mesmo, não o fundamento de sua validade. Elas não são mais válidas em virtude de terem sido criadas da maneira prescrita pela velha Constituição. Essa constituição não está mais em vigor; ela foi substituída por uma nova Constituição que não é o resultado de uma alteração constitucional da primeira. Se as leis introduzidas sob a antiga constituição continuam valendo sob a vigência da nova Constituição, isso somente é possível porque a validade lhe foi conferida, expressa ou tacitamente, pela nova Constituição.

Dessa forma, ocorre a recepção, em que a nova ordem recebe e adota normas da velha ordem; isso quer dizer que a nova ordem dá validade (coloca em vigor) às normas que possuem o mesmo conteúdo que normas da velha ordem. As leis que continuam sendo válidas são, a partir de uma perspectiva jurídica, leis novas, cuja significação coincide com a das velhas leis. Elas não são idênticas às velhas leis, porque seu fundamento de validade é diferente. O que fundamenta a sua validade é a nova Constituição, não a antiga. Assim, nunca é apenas a Constituição, mas sempre toda ordem jurídica que é modificada por uma revolução¹⁵⁴.

Vê-se, assim, que a nova ordem não retira sua eficácia do texto legal anterior, mas, pelo contrário, estabelece o fundamento capaz de permitir que o direito anterior se renove e se apresente com a mesma roupagem.

Contudo, reafirma-se aqui a necessidade de modificar-se não apenas a forma jurídica a qual se refere Kelsen, mas, sobretudo, o fundamento político, para que a quebra não seja apenas jurídica. Caso não o for, não teremos um novo regime político, mas uma nova forma para o mesmo regime. Se observamos muitas vezes que a troca de uma Constituição estabelece automaticamente um novo regime político é que, geralmente, a troca da forma jurídica é acompanhada de novos fundamentos políticos. Todavia, salientamos que essa regra

¹⁵⁴ KELSEN, Hans. Op. Cit., p. 171-172.

possui suas exceções quando, por exemplo, em períodos de crise política a modificação do texto legal não pressupõe a modificação do espírito político.

Sobre o assunto, explica Schmitt que uma Constituição não é colocada em vigor segundo normas positivas a ela superiores. Além disso, não se pode conceber que uma Constituição nova, ou seja, uma nova decisão política fundamental, seja subordinada a uma Constituição anterior e dela seja dependente, pois isso colocaria a política como subserviente ao direito.

Quando uma nova Constituição entra em vigor por causa da abolição da antiga, sua legitimidade não decorre do fundamento político da antiga ordem, pois isso significaria que a Constituição antiga continuaria em vigor. A coincidência da Constituição nova com a antiga não possui correspondência com a legitimidade. Toda a modificação de uma forma jurídica por meios adversos daqueles por ela previstos será ilegal. Contudo a antijuridicidade do estabelecimento de uma Constituição nova não se opõe a fundação de um novo regime porque seu início é uma questão de política e poder público mais que direito positivo. Afirmar o contrário seria supor que uma forma jurídica pode subsistir sem um fundamento político, o que pressuporia afirmar que o meio (Constituição normativa) que se cria para atingir uma finalidade política pode continuar vigendo mesmo quando a finalidade não existe mais¹⁵⁵.

O estado não pode existir sem um poder público. Com a supressão do antigo poder, coloca-se em seu lugar um poder novo, que o substitui. Estado e poder público formam assim um conjunto. Não existe Estado sem poder, assim como poder público sem Estado. A mudança dos homens que exercem o poder público e a mudança da ordenação estatal não afetam, necessariamente, como já salientado, a continuidade da unidade política. A maneira corriqueira de falar confunde a constitucionalidade de uma Constituição normativa com a licitude de uma reforma constitucional. Do ponto de vista da Constituição existencial, não normativa, todas as modificações, dentro do da racionalidade política de um regime, seriam ainda constitucionais para o regime. Uma norma não pode legitimar-se a si mesma, sua validade se apoia na vontade existencial de quem a emite¹⁵⁶.

Algumas normas jurídicas podem permanecer no corpo de um novo texto jurídico, desde que o novo fundamento as recepcione. Importa mais em analisar a eficácia do texto legal, o que pressupõe um mínimo de legitimidade e de aceitação do fundamento político ao menos por parte das elites, do que a tendência a crer que, se uma norma continua valendo, o faz segundo o mesmo critério político de sempre. Assim, temos ou o mesmo fundamento

¹⁵⁵ CARL, Schmitt. *Teoría...*, p. 105-106.

¹⁵⁶ CARL, Schmitt. *Op. Cit.*, p. 105-106.

político em formas jurídicas distintas ou formas jurídicas idênticas sob fundamentos políticos distintos, as quais recepcionam o texto legal anterior.

Analisando o acima relatado, poderíamos afirmar que o Ato institucional de 9 de Abril pode ser considerado como uma verdadeira Constituição, pois funda uma nova ordem jus-política no Brasil. É o ato que marca o fim definitivo da ordem jurídica de 1946, estabelecendo o início de uma nova. Infelizmente, no Brasil, somos levados, graças ao nominalismo¹⁵⁷, a nos prender a nomes sem analisarmos a realidade que existe por trás deles. Assim, considera-se o Ato Institucional como um ato autoritário, que cria um período discricionário ao estilo dos regimes de fato.

Ora, já demonstramos que os regimes de fatos e caracterizam exatamente pela falta de limitação política pelo direito, o que é exatamente o que não faz o Ato de 09 de abril de 1964, quando estabelece critérios para a atuação do poder político.

Talvez, pelo seu artigo 1º, seja reforçada a ideia de que o que valia juridicamente como fundamento para o Ato institucional era a Constituição de 1946 e não o próprio Ato que, como verdadeira manifestação do poder constituinte, fundou uma nova ordem jus-política. As normas jurídicas não existem por si mesmas, mas se manifestam como formas, criadas pela razão humana, de expressar um princípio que a fundamenta. Podemos questionar se a forma adotada foi a melhor possível, ou não, se existiam outras possibilidades e alternativas, mas não podemos questionar a legitimidade de um regime político simplesmente sob o aspecto da quebra da legalidade, pois a legitimidade não se mede pela legalidade.

No Brasil presenciamos a análise do Ato de 09 de abril do ponto de vista da legalidade de 1946. Ora, o que houve foi uma verdadeira quebra da ordem de 1946 e o estabelecimento de um novo regime político, independente do termo que se utilize para definir o movimento de março de 1964. Observações do tipo “os militares utilizaram as normas da Constituição de 1946 para perpetrarem atos de arbítrio” são irrelevantes do ponto de vista jus-político. A Constituição de 1946 e seu regime político deixou de existir definitivamente em 9 de Abril 1964. Além do mais, o que se percebe pela análise dos fatos é

¹⁵⁷ O nominalismo, atitude filosófica defendida na idade média – tendo como precursor Guilherme de Ockham (1280-1349) inicia uma corrente de pensamento, pela qual “termos consagrados pelo uso comum” são usados como “se contivessem significados bastantes em si mesmos, prontos e acabados, independente dos fatos da vida” REVERBEL, Carlos. *O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. “floriu, a despeito da compressão filosófica, em João Ribeiro, que era professor de Súmulas entre 1527-1530, na universidade de Lisboa, em Francisco de Melo, o “eruditíssimo filósofo e matemático” da dedicatória de Gaspar Lax, e em Pedro Margalho”. DE MIRANDA, Pontes. *Comentários a constituição de 1967: com a emenda n.1 de 1969*. 2º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 337.

que, após consolidada a vitória, não se sabia bem de que maneira proceder para formalizar o movimento iniciado em 31 de março.

Concepções de tipo “Outorga, Assembleia, Poder Constituinte Originário ou Recepção de ordenamento Jurídico” provavelmente escapavam aos militares, tanto que vemos intenções de prosseguimento do regime de 1946 pelo próprio Congresso. Quando vemos os militares pedindo ao Congresso algum tipo de documento capaz de dar início às cassações, percebemos que suas ações tendiam a se manifestar num regime de fato, o qual encerraria em si as modificações políticas necessárias e que, após o desfecho destas, retornaria ao regime constitucional de 1946.

Percebe-se o receio de se proceder de maneira equivocada, o que poderia colocar em risco o próprio movimento. Na verdade, como os fatos acontecem sempre numa velocidade em que as ideias e as estruturas jurídicas nem sempre acompanham, o que ocorreu foi que a partir do momento em que tiveram uma luz por parte de Francisco Campos, e isso independe das concepções autoritárias ou Kelsenianas que por ventura esse tivesse, de como formalizar o movimento, e aqui se ressalta novamente a intenção de agir na legalidade constitucional, assim o procederam.

O ato de 09 de abril ainda estabelecia a eleição presidencial para completar o mandato iniciado por Jânio Quadros, a qual seria realizada dois dias após a edição do ato, de maneira indireta, pelo Congresso, por maioria absoluta dos seus membros. O ato ampliou a competência do presidente, dando-lhe a iniciativa em matéria de Emenda à Constituição, o que não era permitido na de 46. Ademais, foi possibilitado o envio de projetos de lei ao Congresso, que teria prazo de 30 dias para apreciá-los, sob pena de aprovação por decurso de tempo.

Porém, a parte mais relevante de seu conteúdo era o estabelecimento, por 60 dias, de poderes de cassação de mandatos e da suspensão de direitos políticos por dez anos, excluindo-se a sua apreciação judicial. Este seria o instrumento tão aguardado pelos militares, capaz de fazer a limpeza “necessária” para assegurar o funcionamento do regime. O ato também possibilitava a suspensão por 6 meses das garantias de vitaliciedade e de estabilidade, permitindo, assim, a demissão, dispensa, reforma ou aposentadoria daqueles servidores públicos que, investigando-se sumariamente, viessem a ser condenados como corruptos ou subversivos.

A existência de uma data prevendo o término do Ato corroborado pelo fato de ele ser editado sem número, demonstram as tendências cirúrgicas da intervenção militar. Não pretendiam perpetuar-se no poder, mas sim, garantir as condições adequadas do que se

acreditava ser empecilho à prática democrática. O fato de o primeiro presidente desse regime ser militar não demonstra a intenção de um longo governo de viés militarista. Castello fora eleito por representar bem o papel de estadista, legalista e apaziguador. Caso um nome civil viesse a ser aceito pelas próprias forças armadas como possível presidente não haveria dificuldades em se compreender que o regime de 1964 possuiu uma especificidade que o distinguia do regime instaurado com o Ato de nº 2.

O Ato Institucional de 9 de Abril revelava que, dessa vez as Forças Armadas julgavam necessários um expurgo e certas reformas antes de devolverem o poder ao jogo político normal, entre elas prevalecera a corrente que Roberto Campos com muita propriedade denominou de “cirúrgica”. Ou seja, a ala militar, nessa época liderada pelo Mal. Castello Branco, eleito Presidente pelo Congresso, que concebia e concebe a missão política das Forças Armadas como excepcional, esporádica, profunda e radical, mas breve, como uma operação cirúrgica¹⁵⁸.

Diante do exposto, é factível acreditar que o regime político instaurado em 9 de abril de 1964 não seja plenamente autoritário, atuando como uma democracia formal sem a substância democrática, porque, do ponto de vista jurídico, ele cria uma legalidade constitucional que limita o poder político. Porém, questiona-se a legitimidade do movimento quando da cassação dos deputados via intermédio dos poderes do Ato Institucional, pois esta é medida, principalmente, pela aceitação por parte das forças opositoras, das regras do jogo democrático estabelecido. Ainda mais difícil é atestar a subversão de tais políticos ou, porventura, de servidores públicos demitidos, vez que, estando Estado e Governo institucionalizados na mesma pessoa, difícil é separar subversão¹⁵⁹ de oposição¹⁶⁰. Isso dava à suposta “normalidade constitucional” aspectos de um regime autoritário.

Por fim, o Ato marca o fim do regime de fato e o início de uma nova ordem jus-política. Como dizia Brossard “[...] a revolução não dura nem pode durar sempre. Seria como viver o país indefinidamente sobre um terremoto. Revolução não é regime político”¹⁶¹. Toda quebra de uma ordem jus-política necessita de uma institucionalização para gerar ordem, caso contrário, construirá suas bases sob um andor de barro.

¹⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 17.

¹⁵⁹ A subversão ocorre quando um grupo não aceita os fins do Estado como legítimos. Exemplo disso seria uma pessoa que não aceita os fins de um Estado democrático, busca destruí-lo e visa estabelecer um Estado totalitário, com fins diversos.

¹⁶⁰ A oposição é a divergência quanto aos meios de se realizar os fins de um Estado. Exemplo de oposição seria a discordância de dois partidos políticos quanto à maneira de se atingir os fins do Estado. Ambos os partidos concordam com os fins, de um Estado democrático, por exemplo, mas discordam da maneira que esses fins sejam realizados, preferindo um uma abordagem política mais liberal, outro um abordagem política mais conservadora por exemplo.

¹⁶¹ BROSSARD, Paulo. 31 de Março – *Promessas e Realidades*. Brasília: Senado Federal, 1976, p. 7.

Foi nesta falta de ordem que assumiu o primeiro presidente brasileiro após a eclosão do movimento, General Castello Branco, ex-combatente da segunda guerra mundial e ligado à ala mais conservadora dentro da instituição militar. De acordo com Stepan:

[...] os militares apreciavam sua excelente folha de combate, seu desempenho acadêmico e a sua abstenção da política partidária. Os civis achavam-no atraente, pelo desejo de ter um presidente apolítico forte no cargo, que supervisionasse o retorno às eleições abertas¹⁶².

Foi eleito com 361 votos contra três para Juarez Távora e dois para o ex-presidente Dutra. O Vice eleito foi José Maria Alckmin do PSD. Trabalhou com seus ministros no combate à inflação, preparando, assim, pontos que seriam essenciais para o desenvolvimento ocorrido alguns anos mais tarde. Ainda em seu governo, o Congresso realizou inúmeras reformas, por meio da aprovação de Emendas à Constituição de 1946 (Emendas nºs 7 a 21). Entre estas reformas se destacam a agrária (Emenda nº 10 de 09/11/1964), a reforma do judiciário (Emenda nº 16, de 26/11/1965¹⁶³), a Reforma tributária (Emenda nº 18, de 2/12/1965) e a reforma administrativa, feita por meio do Decreto Lei 200 de 1966¹⁶⁴, que tornou a administração brasileira mais eficiente na execução dos planos do governo.

Seu governo foi marcado por pontos positivos no campo econômico, porém, sem muito brilho no desenvolvimento das instituições, visto que manteve as instituições presidencialistas. Sente-se, e muito, o fato do regime iniciado em 1964 ter perdido uma chance histórica de reformar as instituições políticas, atacando a crise política brasileira apenas no tocante aos ocupantes dos cargos não se cogitando agir na raiz do problema.

¹⁶² STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975, p. 158.

¹⁶³ Esta reforma criou no Brasil o Controle Concentrado de Constitucionalidade.

¹⁶⁴ O decreto estabeleceu um princípio de planejamento, fixando critérios gerais escalonados, de modo que cada linha de atividades tivesse uma única repartição, abolindo-se assim as distorções e os paralelismos anteriores e um princípio de descentralização através do qual os órgãos centrais seriam apenas normativos e planejadores, cabendo a execução aos órgãos locais.

Os corruptos não surgiram espontaneamente e não se multiplicaram como por encanto. Afastá-los, simplesmente é combater os efeitos, deixando as causas do mal. Não basta aplicar sanções contra os corruptos. Faz-se mister evitar a corrupção, isto é., modificar o ambiente político e social que favorece se não condiciona inteiramente, a proliferação de corruptores e corruptos [...] Fôrça será, pois, à Revolução, se não se quiser dar por vencida, fazer muito mais do que procurar conter e castigar os corruptos: mister lhe será descer à própria etiologia e patogênia da infecção e extirpar-lhe todos os focos [...] A corrupção na vida pública nacional é simples e inevitável consequência da irresponsabilidade nela reinante. E tal irresponsabilidade decorre comprovadamente do sistema presidencial de governo, que a República nos trouxe como de contrabando e que origina em princípio a irresponsabilidade política dos governantes¹⁶⁵.

Talvez a carência de visão institucional decorra de dois fatores. Primeiro, o de que o presidente Castello Branco era confesso admirador das instituições presidencialistas aos moldes americanos. Segundo, que, formado dentro das ideias da ESG, não podia compreender a falha de comportamentos de políticos e servidores considerados subversivos, como decorrência do condicionamento institucional, considerando-as, como a maioria dos militares, falha ética e moral de indivíduos específicos. Acreditava que, ao retirar tais indivíduos da política, o problema estaria resolvido.

Este desprezo pelas instituições provém, certamente, do liberalismo presente na doutrina da ESG¹⁶⁶. Paradoxal nos parece ser a posição dos militares quando, ao prezarem pela ordem, fazem-no sem cuidar do aspecto institucional inerente a toda e qualquer ordem jus-política. Como já dito, essa, acima de tudo, é o ordenamento da realidade mediante fins. O ordenamento se faz por meio da adoção de formas, que, em suma, são as instituições adotadas para melhor atingirem estes fins.

Castello Branco, sob estrita obediência ao texto do Ato institucional de 9 de Abril, desejava exercer o mandato até 1º de janeiro de 1965. Aceitou com relutância a Emenda Constitucional nº 9 de 23/07/1964, que prorrogou seu mandato até 15 de março de 1967. Com a Emenda, modificavam-se as datas para as eleições presidenciais de 3/10/1965 para 3/10/1966. Ela foi vista como necessária, pois o tempo que restava do mandato de João Goulart era considerado extremamente curto para a efetiva restauração da democracia

¹⁶⁵ PILLA, Raul. *A Revolução Julgada – a crise institucional*. Porto alegre: Lima, 1967, p. 65-66.

¹⁶⁶ Sendo o liberalismo contrário à essência política do homem, evidentemente despreza as instituições políticas. Acredita na possibilidade de um ajustamento natural entre homens livres, de modo que a presença do Estado se faria desnecessária. Mais estranho ainda é provir o liberalismo da mesma fonte filosófica que descamba no marxismo, uma das doutrinas mais influentes na oposição aos militares, qual seja, o racionalismo do século XVII.

brasileira, seja no tocante ao combate à inflação e ao desenvolvimento econômico, seja no combate à corrupção e à subversão comunista, enfim, seria necessário um tempo maior para a efetivação das reformas que os militares acreditavam serem imprescindíveis.

O comando revolucionário achava que nenhum político civil teria a vontade ou o poder de realizar tal política. Também achavam que os resultados econômicos da política de estabilização não seriam visíveis antes de pelo menos cinco anos. À medida que se tornaram evidentes as implicações eleitorais desta idéia, cresceu a pressão para adiar as eleições. Os militares passaram a imaginar que não poderiam permitir eleições totalmente livres antes no mínimo de 1970¹⁶⁷.

A respeito da cassação de adversários políticos, sua eliminação do cenário político deu-se pela possibilidade de se confundir a ideia de bem comum, presente no Estado, com os objetivos de um grupo, neste caso, militar. Desse modo, puderam classificar quais eram as opiniões que condiziam com o bem comum e com o Estado e quais eram subversivas. É evidente que certos grupos radicais que pregavam o comunismo eram subversivos, pois lutavam pela implantação de um regime totalitário, porém, a classificação de toda a oposição aos militares como subversiva era excessivamente autoritária. Ao impedir que grupos com opiniões diferentes da política agissem e concorressem pelo poder, estabeleceu-se o critério autoritário de permitir que apenas um grupo fosse capaz de ditar formas de mediação entre os fins do Estado e a realidade. Desse modo, a subversão, se confundiu com a oposição, pois o grupo que assumiu o poder via todas as divergências, sejam elas de meios ou fins, como uma subversão ao Estado.

Ao longo da história tivemos vários exemplos de grupos que assumiram o poder e identificaram os fins do Estado com a visão de um grupo. Considerando toda a divergência como subversão e, portanto, apta a ser eliminada do jogo político, tornaram-se os únicos jogadores do jogo político. Curiosamente, tal atitude, ao invés de enfraquecer os grupos adversários, os fortaleceu, pois, ao torná-los fora da lei, fez com que esses grupos buscassem atuar fora da legalidade constitucional para assumir o poder. Mussolini, por exemplo, não conseguiu evitar a proliferação das ideias comunistas na Itália, pelo contrário, sua tentativa de excluir os comunistas da política fez com que, após a queda do ditador, o partido comunista na Itália se tornasse um dos mais fortes na Europa. No Brasil, de igual maneira, as instituições presidencialistas fortaleceram a tendência por parte dos detentores do poder de excluir todos os que se opunham aos militares.

¹⁶⁷ STEPAN, Alfred. *Os Militares...*, p. 158-159.

Este comportamento de exclusão dos adversários políticos é compreendido pelo fato de que, assumindo um grupo o Estado e, ao mesmo, tempo o Governo, torna-se necessariamente obrigado a dar uma “forma” específica aos valores consensuais, limitando, assim, a própria forma adotada de receber o aval dos opositores. Nestes modelos autoritários, o único modo de o Estado sentir-se seguro é eliminando do cenário político qualquer forma diversa de realizar a política.

Há um medo implícito em todo Estado ilegítimo, medo de que grupos divergentes assumam o poder e imponham a todos concepções determinadas e específicas da política. Portanto, nos Estados em que as chefias de Estado e de governo se encontram em uma só instituição, e que, por isso, faz reinar a ilegitimidade de todo e qualquer governo, há sempre uma luta de todos contra todos, cada grupo tentando impor sua opinião aos demais, vencendo o mais forte. Assim, nesta ilegitimidade total, ambos os lados do jogo político lutam para que o adversário sucumba e aceite a sua opinião como a correta.

A respeito de tamanha guerra de eliminação de divergências explica Ferrero:

[O grupo no poder] Vê-se rodeado de monstros, meio reais, meio imaginários, que querem devorá-lo, luta infatigavelmente contra eles; porém quanto mais mata, mais se multiplicam. Logo que abate um monstro que tem pela frente, deve voltar-se, atrás dele apareceu novo monstro. Se (sic) livra de um inimigo a esquerda, vê-se atacado imediatamente por outro à direita. Verdadeiro inferno, de que não pode sair. Mas qual é a misteriosa força que aciona a entrosagem infernal da defesa preventiva sempre a recomençar? É a ilegitimidade de seu poder, o caráter revolucionário de seu governo. A desconfiança, inerente a todas as relações entre os grupos divergentes, exaspera-se num verdadeiro delírio de perseguição. Vê por toda a parte inimigos ocultos, revoltas e coligações em germe; e como sabe que qualquer derrota poderia ser-lhe fatal, não resiste à tentação de empregar a sua força para sufocar o perigo em embrião. Mas o medo nunca se dissipa, porque a sua fonte está nele (no governo ilegítimo), não nas coisas¹⁶⁸.

Aí que se ressalta novamente a importância das formas, na caracterização de um regime democrático. Desprezar a correta utilização dessas relegando as instituições a uma manifestação irracional por parte do subjetivismo é condenar a unidade política e a perseguição dos fins do Estado à derrota. Além disso, a batalha pela consolidação de conquistas pelo governo encontra cada vez mais inimigos, pois essas não são vistas como méritos da unidade, mas do grupo que está no Governo.

¹⁶⁸ FERRERO, Guglielmo. *O Poder...*, p. 191.

No Brasil pós 64, o número de adversários políticos aumentou no decorrer dos sucessivos regimes, necessitando-se cada vez mais de expurgos, exílios e outras formas de retirar da política qualquer inimigo em potencial. E sempre havia dentro das forças armadas opiniões que exigiam mais e mais perseguições, sob o argumento de manter a unidade nas forças armadas e no governo.

Castello Branco tentou conter a marcha das forças de “linha-dura” sem o estabelecimento de instituições fortes. Sua força e legitimidade viam-se minguar mais e mais, pois, a cada passo que dava, descontentava ora políticos apoiadores, ora empresários, ora trabalhadores, ora os militares da “linha-dura”. Para manter a unidade militar essencial para a permanência no poder, teve de ceder aos desmandos das forças mais radicais dentre as existentes nas forças armadas. A única maneira de adotar medidas governamentais efetivas sem colocar em risco a unidade do movimento era mediante uma reforma institucional, a qual o presidente, infelizmente, não pensou em concretizar:

Em seu governo ocorreram eleições para governadores de 11 estados da federação no dia 03/10/1965. Essas serviriam como termômetro para observar a legitimidade do movimento de março de 1964 que, perante a população, já caía devido às medidas austeras de combate a inflação.

Tudo se fazia no plano econômico, contra as classes trabalhadoras e contra assalariados. A inflação seria debelada, mas à custa de sacrifícios nas camadas menos privilegiadas. Para o capital, tudo, ou quase tudo. Para o trabalho, nada. As multinacionais foram favorecidas todos os dias, primeiro com a revogação da Lei de Remessa de Lucros, depois com incentivos para aqui investir¹⁶⁹.

Não se discute, aqui, se foram positivas, ou não, as medidas econômicas do governo Castello Branco, mas é certo que essas impactaram a legitimidade de seu governo, refletindo nas eleições. Provavelmente um governo civil não conseguiria debelar a inflação de maneira tão rápida e eficaz como fez o governo Castello Branco e, sem dúvida, seu governo serviu de base para o impulso de crescimento que viriam alguns anos depois, mas apenas um governo mais rigoroso, centralizador e autoritário conseguiria manter estas políticas econômicas por muito tempo, pois qualquer governo civil que as tivesse adotado teria logo sentido o revés político nas urnas.

O resultado das urnas consagrou a vitória de candidatos governistas em todos os estados, exceto em cinco, dentre eles, Guanabara e Minas Gerais, considerados fortes

¹⁶⁹ CHAGAS, Carlos. *A Guerra das Estrelas (1964/1984) – Os Bastidores das Sucessões Presidenciais*. 2ª Ed. São Paulo: L&PM, 1985, p. 82.

participantes na deflagração do movimento. Tanto Magalhães Pinto como Carlos Lacerda, apoiadores do movimento de 64, que não poderiam concorrer novamente a cargos de governador, tentaram distanciar seus candidatos do programa da estabilização econômica do governo Castello Branco, pois já se percebia as críticas e a impopularidade contra tais medidas.

De certo modo, a vitória de Negrão de Lima sobre Flexa Ribeiro na Guanabara e de Israel Pinheiro sobre Roberto Resende em Minas Gerais, representou uma séria derrota para os apoiadores do movimento. A UDN, cujos quadros somavam a maior parte dos apoiadores do governo, viu-se derrotada exatamente por dois políticos ligados ao PSD e ao PTB, o que, supunha-se, significava um retorno dos políticos expurgados em 1964.

Oficiais do primeiro Exército no Rio ficaram furiosos com os resultados das eleições e muito mais furiosos com Castello Branco, por haver prometido respeitar o veredicto das urnas. Circularam boatos de que os militares mais exaltados estavam em vias de depor Castello Branco para instalar um “genuíno” governo revolucionário. Até os oficiais mais moderados se achavam profundamente contrariados. Ao que se propalava, dois grupos de oficiais conspiravam: um, constituído por membros da entourage de Lacerda, queria o golpe para instalar o seu chefe no poder. Mais ameaçador era o segundo grupo, liderado pelo general Albuquerque Lima. Os seus membros mais radicais queriam ir até o estádio do maracanã, onde se fazia a contagem dos votos, para queimar as cédulas, marchando em seguida para o palácio Laranjeiras, residência presidencial no Rio. Todas essas tramas tinham um elemento comum: repúdio dos resultados eleitorais e instalação de uma ditadura ostensiva¹⁷⁰

Membros do PSD, os candidatos vitoriosos ligaram suas vitórias ao ex-presidente Juscelino Kubistchek que, nesta época, já estava com os direitos políticos cassados. Kubitschek, retornando ao Brasil após exílio voluntário pelos EUA e pela Europa, participou das comemorações da vitória, desembarcando no país um dia após as eleições. “Extenso curso de automóveis, bandeiras, lenços brancos e aplausos de correligionários deram ao desembarque tom festivo, como se estivessem a um passo do poder”¹⁷¹. A ira das forças revolucionárias não tardaria.

Castelo, de repente, viu-se frente a uma encruzilhada. De que maneira conciliar o compromisso e o sincero sentimento que tinha para com a legalidade constitucional com os políticos e militares “linha-dura” que queriam radicalizar o regime? A derrota nas urnas

¹⁷⁰ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castello...*, p. 97.

¹⁷¹ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...* Tomo I., p. 332.

demonstrava para os radicais que as políticas e o jeito de governar de Castelo Branco não haviam impedido a volta de políticos ligados àquilo que o movimento queria sanar.

E mais, este cenário de pressão política e de divisão dentro dos próprios militares acontecia num contexto de impopularidade do próprio governo Castelo frente ao eleitorado. Como resistir às pressões políticas sem apoio popular? Como continuar o programa de estabilização econômica, claramente impopular e desgastante, sem o apoio coeso das forças armadas?

A preocupação tinha razão de ser. Em meados de 1965 a estratégia antiinflação do governo estava começando a dar resultado. Registrava-se forte queda na taxa de crescimento da base monetária e no nível das despesas públicas, que haviam caído de 12,1 por cento do PIB em 1963 para 10,5 por cento em 1965. Mas as medias ortodoxas haviam gerado recessão no coração industrial de São Paulo em fins de 1964, embora o crescimento do PIB tivesse subido 2,9 por cento durante todo o ano. Em 1965 a produção industrial caiu 5 por cento, sinal ameaçador para uma sociedade atormentada por tanto subemprego e desemprego¹⁷².

O fato é que, por mais certo que estivessem dando as medidas austeras de Roberto Campos¹⁷³ no campo econômico, a derrota nas urnas significava, para a “linha-dura”, que Castelo Branco estava no caminho errado. A pressão sofrida pelo Presidente foi enorme. Mesmo os militares conservadores queixavam-se do rumo que as coisas estavam tomando. Assim, entre “a cruz e a espada” Castelo teria de achar uma solução.

Com a derrota eleitoral de outubro de 1965 abria-se a clara possibilidade de que um candidato contrário aos ideais do movimento ganhasse a eleição presidencial de 1966, fazendo retroceder todas as medidas adotadas desde 1964. Se isso viesse a ocorrer, seria possível, então, rediscutir a própria cassação de mandatos políticos, de modo que os cassados voltassem à cena mais cedo do que previsto. Seria o suicídio político do movimento que quebrara a ordem de 1946.

“Destas insatisfações para com o presidente surgiu o então Ministro da Guerra Arthur da Costa e Silva pretendendo apaziguar os ânimos acirrados e ser o conciliador entre o presidente e os grupos mais autoritários dentro das forças armadas”¹⁷⁴. Costa e Silva e Castelo Branco reuniram-se a portas fechadas, durante duas horas e meia, antes de informarem à

¹⁷² SKIDMORE, THOMAS. De Castello..., p. 97.

¹⁷³ Roberto de Oliveira foi um economista, diplomata e político brasileiro. Ocupou os cargos de deputado federal, senador e ministro do Planejamento de Castelo Branco.

¹⁷⁴ ALFRED, Stepan. *Os Militares...*, p. 186.

imprensa que seriam adotadas medidas legislativas destinadas a fortalecer o movimento, independente do resultado das eleições¹⁷⁵.

Essas primeiras medidas abrandaram a fúria das forças armadas. Elas deveriam conter a eleição indireta do presidente por um colégio eleitoral, a adoção de legislação especial para os cassados cujas atividades políticas ficariam nulas, o aumento do Governo Federal sobre as políticas militares e secretarias de segurança e a ampliação das possibilidades de intervenção federal nos estados. Por meio dessas, buscavam-se fórmulas jurídicas para solucionar o impasse que, no fundo, era institucional. Tudo dependeria, agora, da aprovação pelo Congresso das medidas propostas.

Evidencia-se, nessas circunstâncias, a difícil conciliação entre a participação das oposições com as alas mais radicais das forças armadas. Pertencendo a mesma instituição que o Presidente, a pressão da “linha-dura” sobre o Estado e Governo era inevitável.

Logo no dia 7, Costa e Silva foi ouvir a opinião do jurista Vicente Rao¹⁷⁶ sobre a situação. Esse afirmou ser contrário às limitações fixadas para as secretarias de segurança. Quanto às limitações às Polícias Militares, achava necessária a aprovação de tal projeto, assim como da modificação dos casos de intervenção nos estados. Afirmou, ainda, o quanto seria inoportuna a eleição indireta para a presidência. Porém, salientou que a fonte do poder constituinte do movimento permanecia em mãos do Presidente e que, portanto, nada o impediria, se quisesse lançar mão de um novo Ato Institucional. Dispusera-se até a elaborar um esboço de Ato dentro de alguns dias, o qual foi apresentado a Castelo Branco no dia 11 de outubro.

No dia 13 de outubro, foram remetidas as propostas de mudanças ao Congresso como, por exemplo, o projeto de lei de nº 9, que, com base no parágrafo único o art. 4º do Ato Institucional, o qual possibilitava ao presidente enviar projetos de lei ao Congresso com prazo de apreciação de 30 dias, visava à suspensão de direitos políticos, e o projeto de Emenda a Constituição de n.º 5, que visava modificações ao estado de sítio e a intervenção da União nos estados. Em sua exposição de motivos, o projeto de lei n. 9 afirmava que:

¹⁷⁵ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...* Tomo I, p. 333.

¹⁷⁶ Vicente Paulo Francisco Rao foi advogado, jurista, professor e político brasileiro. Atuou também como ministro no segundo governo de Getúlio Vargas.

[...] provendo a necessidade de segurança nacional e preservação do regime democrático restaurado pela Revolução tenho a honra de submeter o anexo projeto de lei que, interpretando e completando a legislação anterior define os limites e conseqüências da cassação de direitos políticos por efeito do Ato Institucional e armar juridicamente o Governo contra os que desafiam a ordem jurídica reestabelecida em 31 de março de 1964¹⁷⁷.

Castello, receoso de qual seria o resultado de tais decisões, convocara lideranças do PSD, solicitando-lhes apoio para a aprovação do projeto. Neste encontro, Castelo afirmara que não queria assustar os parlamentares, mas que preferia ter os poderes aumentados e não utilizá-los do que precisar deles e não os ter. Amaral Peixoto¹⁷⁸, Capanema e Vieira de Melo, os convocados pelo presidente, mostraram-se pouco receptivos aos projetos e Emendas. Sem saber, faziam um favor à “linha-dura”. Não percebiam que Castelo, nesse momento, representava o anteparo a quebra do regime político de 1964.

Para Baleeiro, Castello confessara que “Sentia agonia com a idéia de o derrubarem para pôr o general X, que seria derrubado pelo general Y, mais tarde abatido pelo general Z”, ao que Baleeiro acrescentou “ou pelo sargento Batista^{179,180}”.

A solução parecia ser dada por Afonso Arinos em conversa com o Chefe da Casa Civil, Luiz Viana Filho. Aquele afirmara que via como inevitável a mudança de regime, sob pena de chegar-se a um estorvo nas eleições de 1966. Para Mello Franco:

¹⁷⁷ BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados*. Brasília: Imprensa Nacional, 14/10/1965a, p. 8503.

¹⁷⁸ Ernâni do Amaral Peixoto foi um militar e político brasileiro que após a redemocratização do país em 1946, ajudou na fundação do Partido Social Democrata (PSD).

¹⁷⁹ Alusão a Fulgência Batista, ex-presidente cubano que foi derrubado pela revolução cubana de 1959.

¹⁸⁰ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...* Tomo II., p. 341.

Os resultados do pleito de 3 de outubro [...] ao invés de significarem uma preparação satisfatória para as eleições e d 1966, confirmaram, muito ao contrário, as advertências que tenho feito sobre o impasse em que se encontrará o país, no próximo ano. A inviabilidade do sistema constitucional que formalmente aplicamos só não se revelou no recente episódio, graças à ação prudente e firme do Presidente da república, e à sua autoridade nos meios civis e militares. Acontece, porém, que em 1966 se tratará da renovação do próprio mandato presidencial, e, então, as coisas mudam completamente. A autoridade que desfruta o presidente é principalmente pessoal (e não institucional diríamos), ou melhor, decorre do fato de ser ele quem exerce a função presidencial. Não decorre da autoridade rotineira da lei, independente das pessoas que a exercem. Compreendo, assim, que, quando se tratar do afastamento de sua pessoa das funções, a ação do Presidente sobre os fatos e as ambições deverá encontrar condições inteiramente diversas, pois se defrontará, muito enfraquecida, com ambições poderosas e situações radicalizadas. Então é que o nosso presidencialismo demonstrará a sua inviabilidade. Duas alternativas restarão: a reforma do regime ou a ditadura militar¹⁸¹.

Dentre as medidas que Arinos acreditava serem adequadas estavam à eleição indireta do Presidente da República a ser eleito pelo Congresso que havia sido eleito em 1967, e os poderes de revisão constitucional ao congresso. Luis Viana Filho, afirmando que tais medidas eram impraticáveis no momento, pediu mais conselhos sobre a situação após as eleições, no que Arinos lhe dá três respostas que significariam três hipóteses de atuação possíveis.

A primeira assinalava a possibilidade de que as reações de 3 de outubro fossem neutralizadas com a aprovação das Emendas constitucionais e dos projetos de lei que haviam sido remetidos ao Congresso. Esta solução seria a ideal, dependendo para seu sucesso apenas a coordenação dos líderes parlamentares. Caso não houvesse aprovação, poder-se-ia, ainda, contar com o decurso do prazo de apreciação previsto no Ato de 9 de abril para a aprovação do projeto.

A segunda consistia na decretação do estado de sítio, conforme o art. 206 da Constituição, mas que, porém, só poderia ser decretado por lei feita pelo Congresso. O estado de sítio poderia fornecer os meios adequados para acabar com os tumultos eleitorais. E a terceira, a utilização de poderes de emergência, ou reconhecidamente de estado de necessidade, os quais seriam exercidos pelo executivo que tomaria as funções legislativas do congresso.

Em suma, Castelo precisaria aplicar o estado de sítio; Emendar a Constituição com o apoio do Congresso, regulando o estado de necessidade e os poderes que receberia, ou

¹⁸¹ FRANCO, Afonso Arinos de Mello apud VIANA FILHO, Luís. Op. Cit. p. 344.

assumir poderes de emergência contra a Constituição, o que significava a quebra da ordem jus-política de 1964. Enfim, se o presidente considerasse que o problema era de ordem urgente, caberia o estado de sítio; mas se quisesse resolve-lo em longo prazo, caberia Emendar a Constituição.

Arinos foi taxativo ao afirmar que “com esta Constituição, com este regime, o Brasil não encontrará, de novo, a ordem jurídica. Só a instalação de um sistema adequado, de fundo parlamentarista, resolverá a situação, dentro da ordem democrática”¹⁸².

Castelo Branco anotou as sugestões de Arinos e as discutiu com seus ministros. A ordem jus-política estável que tanto Castelo queria preservar parecia querer recair no caos. As críticas proferidas pelo presidente do Supremo Tribunal Federal com relação à Emenda nº 16, considerando-a inútil e inconveniente, de modo que já seria tempo dos militares entenderem que em democracias não lhes cabia o papel de mentores da Nação¹⁸³ só serviram para acirrar os ânimos que já vinham pressionados por fatores de toda a ordem.

Tais comentários desencadearam respostas por parte do Ministro Costa e Silva que, na tarde de 22 de outubro, durante um churrasco realizado em Itapeva, no interior de São Paulo, onde Castelo Branco e Costa e Silva confraternizavam com a oficialidade, resolveu discursar para a tropa, respondendo ao pronunciamento do presidente do STF, Álvaro Ribeiro da Costa¹⁸⁴.

Costa e Silva confrontou as críticas diante da plateia, dizendo que o Exército tinha chefe e que, portanto, não precisava de lições do STF. Continuou dizendo que não importava se o Presidente era politicamente fraco, visto que era militarmente forte. Tal atitude, ensejando uma posição mais independente e autoritária do governo em relação aos demais poderes, colheu Castelo Branco de surpresa, que, apesar da armadilha, respondeu que “guardava a dignidade do seu posto e o respeito aos outros dois poderes”¹⁸⁵.

A 17 de outubro, Castelo Branco reuniu-se várias vezes com seus ministros para discutir as propostas de Arinos. Temia-se a guerra civil. Até mesmo Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, que vinham opondo-se ao governo Castelo Branco, concordaram com a necessidade de aprovação dos projetos pelo Congresso. Discutia-se, ainda, a possibilidade de um novo Ato que dissolveria os partidos, empossaria os eleitos e revigoraria certos pontos do Ato Institucional de 9 de abril.

¹⁸² FRANCO Afonso Arinos de Mello apud VIANA FILHO, Luís. Op. Cit. p. 346.

¹⁸³ FRANCO Afonso Arinos de Mello apud VIANA FILHO, Luís. Op. Cit. p. 352.

¹⁸⁴ Álvaro Moutinho Ribeiro da Costa foi presidente do STF de 1963 a 1966.

¹⁸⁵ DULLES, JOHN W. F. *Castello Branco: O Presidente Reformador*. Brasília: UnB, 1983, p. 142.

No dia 19, o presidente expõe a situação novamente, afirmando que tudo dependeria das aprovações do Congresso, pois, caso contrário, teria de lançar um Ato. Preferiria não chamá-lo de dois, mas, sim, de Ato de Emergência. Repetia-se assim a tensão da primeira semana de abril de 1964, com a diferença de que, agora, a quebra da ordem partiria de dentro do próprio regime. Caso o Congresso aprovasse as medidas, salvar-se-ia a legalidade constitucional do regime de 1964, do contrário, a derrubada do regime seria quase inevitável. As incertezas aumentavam e, no dia 20, Castello exige que Viana Filho dê início a algum Ato para não serem pegos de surpresa.

Viana Filho entrou em contato com Carlos Medeiros, um dos autores do Ato institucional de 9 de Abril, para que esse entregasse a redação final do texto, o que ocorreu no dia 23 de outubro. Medeiros entregou junto um pequeno manifesto à nação e afirmou que o Ato deveria ser feito em forma de Emenda promulgada à Constituição. Os bastidores do Congresso efervesciam.

Na manhã do dia 24, em conversa com Costa e Silva, Castello descobriu que Magalhães Pinto confidenciara ao Ministro que medidas deveriam ser tomadas, pois Castello não tinha condições de continuar no governo. A possibilidade de editar um novo Ato torturava Castelo, pois significava contrariar toda sua formação legalista. Porém, o apego à ordem jurídica neste momento poderia fazer com que os radicais derrubassem tanto o Presidente como o Congresso.

Castelo passou, então, os próximos dias finalizando a elaboração do novo Ato que, nesta altura, já contava com a participação de Francisco Campos, de Carlos Medeiros, de Viana Filho e de Nehemias Gueiros, esse último considerado por muitos o jurista de maior participação no texto final¹⁸⁶. Discutia-se a possibilidade de antecipar o pleito eleitoral. Castelo ainda ressaltou que só assinaria um novo Ato se nesse constasse claramente da impossibilidade de sua reeleição. Temia que o novo Ato fosse interpretado como uma tentativa sua de permanecer no poder.

Gradativamente, a possibilidade de aprovação das Emendas pelo Congresso minguava. Contavam-se apenas 174 votos favoráveis dos 205 necessários, sendo que alguns deputados, inclusive, “pagavam para ver” o que o governo faria sem os poderes. Percebia-se que o clima de insegurança causado pela crise de 3 de outubro colocara todos em sinal de alerta. Não se sabia se o presidente ficaria no cargo, se seria ultrapassado por radicais, ou se estaria apenas blefando para aumentar seus poderes à custa da autonomia do Congresso.

¹⁸⁶ DULLES, JOHN W. F. Op. Cit., p. p. 143.

Embora se soubesse que Castello desejava evitar um segundo Ato Institucional, a atitude de Amaral Peixoto e de outros próceres do PSD de “pagar para ver” se baseava menos na possibilidade de que o governo, “blefando”, aceitasse um acordo com o PSD, do que em outras considerações. [...] esta poderia ser a última oportunidade para demonstrar uma atitude digna em oposição aos que nos humilham. Muitos deputados julgavam que o prestígio do Congresso seria melhor preservado se as propostas do governo fossem decretadas pelo Executivo, ao invés de votadas pelo Legislativo. Alguns políticos achavam os projetos de lei muito radicais para serem aceitos pelo Congresso; outros também eram contrários à aprovação, mas por motivo inverso: não serem suficientemente radicais. Embora Costa e Silva desejasse uma aprovação pelo Congresso, alguns adeptos de suas ambições presidenciais preferiam a solução mais drástica, que fatalmente seria adotada em caso de derrota dos projetos no Legislativo¹⁸⁷.

Sem o apoio do Congresso as suas propostas, Castelo temia se encontrar em uma situação enfraquecida, a partir da qual teria que ceder cada vez mais, de modo que os objetivos do movimento seriam frustrados. Aqui, percebemos com clareza a ineficácia institucional em ação. Sem maioria parlamentar clara, o Presidente não teria forças de manter os desígnios de movimento e seus propósitos mediante o Congresso. Assim, uma mera derrota sobre pontos de vista políticos acabaria levando a uma confrontação com o Estado e, automaticamente, com os valores que o regime de 09 de abril visava instaurar. Para salvar a seu governo, o presidente se via obrigado a quebrar a ordem jus-política.

Castelo pretendia empossar os eleitos e manter o Congresso aberto. A sensação era de fechamento desse e derrubada do presidente. Escolhendo entre seu governo e a ordem jus-política vigente, Castelo sacrificou a segunda. De certo modo, sentimos também aqui a presença da irracionalidade institucional, quando não se enxerga alternativa que não a de edição de novo Ato e, assim, de outra ordem jus-política.

Na verdade, a necessidade de se optar entre aquilo que os militares entendiam como um retrocesso dos ideais do movimento que fundamentavam o regime político vigente e a quebra da ordem estabelecida, demonstra claramente a irracionalidade que se faz presente quando se fusionam os fins e valores que sustentam o Estado com os interesses e paixões do momento, na figura do poder Executivo.

¹⁸⁷ DULLES, JOHN W. F. Op. Cit., p. 142-143.

[...] por curiosa contradição, os fatos haviam-se encaminhado de tal modo, que, na realidade, o dilema não era o de manter ou quebrar a legalidade, mas permitir ou não que o país ficasse irremediavelmente entre uma ditadura de direita, de tipo fascista, e a volta dos elementos depostos em 1964. Contudo, por algum tempo, a impressão do país em face do novo ato era a de entrar-se numa ditadura. Para Gueiros a necessidade do Ato demonstrava que o período de seis meses de poderes excepcionais estabelecidos pelo Ato 1 não havia sido suficiente. [...] o Ato institucional nº 2 representa sem dúvida uma demonstração de que não foi possível conciliar, em tão curto espaço de tempo, a Revolução e a legalidade formal. [...] A revolução e a ordem legal [...] na prática, era inconciliáveis. E nasceria uma nova revolução do ventre da Revolução¹⁸⁸.

Se o tempo estabelecido pelo Ato Institucional sem número de 9 de abril foi exíguo para atingir os objetivos revolucionários, pouco importa. O que se vê é que o Regime instaurado em 9 de abril destrói a si mesmo em 27 de outubro de 1965 com a edição do novo Ato. A tentativa de demonstrar que o movimento “não parou por aí” não retira o caráter de quebra e inovação que o Ato nº 2 traz à baila. Se posteriormente o Ato sem número foi intitulado de 1º para transferir ao 2º sua legitimidade, tampouco se muda o sentido do argumento. O movimento se institucionalizou em um regime político em 9 de abril, estabelecendo regras para a manifestação do poder e, posteriormente, um novo processo revolucionário se abre, no seio do regime de 64, quebrando a ordem jus-política vigente e instaurando um novo regime político com características bem distintas do anterior.

Sobre o assunto, comenta Lima Filho que, nesta situação trágica, em que se observava um Presidente renunciar, outro ser deposto e a um terceiro sofrer uma forte pressão, não fazia-se nada além de “contemporizar com erro para adiar o perigo”. O parlamentar afirmava que não se enfrentavam as crises para conjurá-las e vencê-las. Apenas as contornavam para transferi-las e adia-las. Somos hábeis nisto. Encontramos soluções para tudo, mas terminamos solucionando coisa alguma. Nossos políticos atuam mais como bombeiros, apagando incêndios, do que verdadeiros legisladores. Advindo uma crise, que é uma só, institucional, profunda, endêmica, irrompe outra vez, mais grave do que antes. Isso porque existiriam, “muitos Moisés, solícitos, ou simplesmente peludos, com sua varinha mágica, para nos fazer atravessar, a pé enxuto, o Mar Vermelho de nossas crises”. No Brasil nada se cria e nada se perde, tudo se transforma “por um sistema de acomodação simplista ou de adaptação artificiosa à conjuntura, contanto que se favoreça o continuísmo de quantos, nesta Casa, desertores do dever precípuos de guardiães da ordem constitucional contentam-se

¹⁸⁸ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...* Tomo II., p. 354.

em permanecer, aqui, ainda que como meros pensionistas do Tesouro”, vez que somos apenas “o Pronto Socorro Constitucional da Revolução”¹⁸⁹.

Na noite do dia 26, Castello pediu ao senador Krieger que retirasse os senadores da casa, pois não gostaria de editar no dia posterior o que havia sido vetado pelo Congresso no anterior. Na madrugada de 27 de outubro, quando se viu vencido pelas forças de oposição no Congresso, o Presidente resignou-se em editar novo Ato.

¹⁸⁹ BRASIL. *Anais Do Congresso...*, p. 9057.

4. TERCEIRO REGIME: O CONSTITUCIONALISMO MITIGADO (DE 27 DE OUTUBRO DE 1965 A 15 DE MARÇO DE 1967)

No dia 27 de Outubro de 1965, por volta das 11 horas da manhã, o Presidente Castelo Branco leu o Ato Institucional n° 2 à Nação. Com o Ato quebrava-se o primeiro regime instaurado em 09 de Abril de 1964 começando uma nova ordem militar no Brasil.

Paradoxalmente quebrava-se a ordem para se manter algum tipo de regime político institucionalizado. O governo Castelo Branco se adiantou aos fatos e, evitando uma quebra da ordem por forças desconhecidas, resolveu editar novo Ato Institucional agora denominado de n.º 2.

O Ato, nova Constituição outorgada, claramente criava uma ordem mais dura do que a instaurada pelo Ato Institucional de 9 de abril. Reabria a possibilidade de cassação de mandatos e de suspensão de direitos políticos, assim como suspendia as garantias de vitaliciedade e estabilidade. Além do mais, tornou indireta a eleição do Presidente da República e extinguiu os partidos políticos existentes, ensejando a criação de novas agremiações políticas: A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) que formaria as hostes do governo e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que abrangeria a oposição. O Ato ainda ampliou o número de ministros do STF de 11 para 16 e criou a Justiça Federal de 1º instância¹⁹⁰. Estender-se-ia até 15 de março de 1967, data que assumiria o novo Presidente eleito.

Preocupada em sanear a vida política e preparar as bases do que afirmava ser uma democracia autêntica, o movimento de 1965 não deixou de voltar os olhos para a situação dos partidos políticos, visto que indispensáveis para a aprovação das reformas dentro do marco da legalidade. Era urgente e indispensável a criação de uma maioria.

Com extinção dos partidos pelo AI 2, o presidente Castelo Branco submeteu ao Congresso projeto de lei, que posteriormente viria a se tornar na lei n° 4740/65. Tinha como pontos básicos fazer do programa o princípio vital do partido; enrijecer a disciplina interna, proscurendo as dissidências e as infidelidades; democratizar as estruturas partidárias realçando as convenções; fornecer aos partidos recursos financeiros desligados das fontes tradicionais que alimentavam a corrupção e reduzir o número de partidos.

¹⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários...*, p. 19.

Para Ferreira Filho, a “renovação paulatina dos partidos, por força da lei orgânica, não chegou a encetar-se. O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, preferiu ao caminho lento o remédio heroico”. O artigo 18 dispunha: “ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”. No entanto, ainda se considerava possível que a configuração de partidos novos seguisse a lei vigente. À luz do par. Único do art. 18: “para a organização dos novos partidos são mantidas as exigências da lei 4740, de 15 de julho de 1965 e suas modificações”. Assim, a renovação dos partidos seguia em ritmo acelerado. Partia-se do nada, mas o rompimento com o passado parecia ser uma vantagem. Contudo, o processo seria muito lento e o país ficaria sem partidos por muito tempo. Por isso, depois de “impor-se bruscamente a extinção dos velhos, quis-se criar também de pronto novos partidos. De fato, o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, permitiu que um mínimo de 120 deputados e 20 senadores se reunissem para criar organizações com atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituírem” (artigo 1º). Surgiram, com isso, “ARENA e MDB com a marca do provisório, mas que, como tantos provisórios, se iriam tornar duradouros”¹⁹¹.

Assim, como o Ato de 9 de abril, o Ato nº 2 fazia uso do instituto da recepção ao recepcionar a Constituição de 1946, de acordo com o seu artigo 1º, que dispunha: “A Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas Emendas são mantidas com as modificações constantes deste Ato”¹⁹².

Em seu preâmbulo o Ato afirmava que o movimento possuía um poder constituinte permanente. Esta afirmação serviu para muitos considerarem o Ato como liquidador da Constituição de 1946¹⁹³. A leitura destas linhas nos dá a entender que o Ato nº 2 pretendia continuar a partir da quebra da ordem de 1946, quando essa já inexistia desde 9 de abril de 1964. A referência ao número 2 nos dá a impressão que o que se pretendia era a utilização da suposta legitimidade do Ato Institucional sem número exatamente para não passar a imagem de uma quebra da ordem jus-política e, conseqüentemente, uma mudança dos rumos do Ato de 09 de abril.

¹⁹¹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Sete Vezes Democracia*. São Paulo: Convívio, 1977, p. 64.

¹⁹² BRASIL. *Diário Oficial da União*. Brasília: Imprensa Nacional, 27/10/1965b, p. 1.

¹⁹³ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Direito Constitucional: Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: forense, 1981a, p. 115.

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização, do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.[...] Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Acentuou-se, por isso, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior. [...] A autolimitação que a revolução se impôs no Ato institucional, de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento.”¹⁹⁴.

Passados tantos anos da ocorrência dos fatos, já está mais do que na hora de desmistificarmos a ideia de que o Ato nº 2 é uma continuação, nas mesmas linhas, do ato de 9 de abril de 1964. Ele é claramente uma nova quebra da ordem jus-política e que, portanto, estabelece outro regime, totalmente diverso daquele instaurado em 1964. Isso nos é provado pela simples constatação de mudanças constitucionais realizadas fora do espírito do Ato de 9 de abril que, pela falta de numeração, pretendia ser o único.

O fato da nova quebra ter sido desencadeada pelo Presidente, figura a qual se supunha primeiro defensor da ordem estabelecida em 64, é irrelevante para a análise jus-política. O deflagrador do movimento que muda a ordem não modifica o quadro de que o regime político fora mudado.

O Ato nº 2 não instaurou apenas um novo regime político, mas modificou a essência dos próprios atos constitucionais outorgados que vinham prevalecendo até então na história brasileira. Estes começam então a imprimir um novo caráter aos regimes políticos brasileiros. Até então, os decretos ou atos institucionais funcionavam como a formalização desde já da ordem que seria definitiva. Apenas previa-se que em um momento futuro haveria uma institucionalização mais elaborada em uma nova Constituição daquilo que o ato constitucional instituía.

Com o Ato 2, quebrou-se a tradição da existência de um único ato constitucional apto a formalizar o novo regime político a ser instaurado. Com a adoção de um número, o regime de 27 de outubro de 1965 deixava claro que não haveria apenas um regime político, após o qual se entraria na normalidade constitucional. A adoção de um número explicitava que, assim como houvera um ato número dois, outros poderiam sucessivamente vir a serem outorgados

¹⁹⁴ BRASIL. *Diário...*, p. 1.

até a adoção da institucionalização definitiva por meio de uma Constituição que trouxesse de volta a normalidade constitucional. O Ato 2 criou um estranho mecanismo constitucional ao instaurar um regime político, que, no fundo, pendia ora para a aceitação da supremacia do direito (e vemos isso pela necessidade de se outorgar uma ato ao invés de realizarem-se as mudanças apenas no plano dos fatos) ora para a ilimitação do poder político, que não pensaria duas vezes caso achasse conveniente derrubar a ordem constitucional estabelecida e outorgar novo ato.

Em 27 de outubro ficou decidido que o movimento de março de 1964 não fora feito apenas para derrubar o presidente Jango e colocar outro em seu lugar, mas que tinha como intuito uma profunda intervenção nas bases da política brasileira, as quais não poderiam ser realizadas dentro da normalidade constitucional plena, devendo, para tanto, existir sempre a possibilidade latente de que o poder constituinte do movimento viesse a se manifestar em atos constitucionais sucessivos, os quais iriam preparando o caminho para o regime político definitivo, que não tinha data prevista para início. Em outubro de 1965, o poder constituinte do novo movimento adotou um caráter permanente, fazendo com que o novo regime político assumisse um aspecto renovador, e não apenas cirúrgico, como fora o regime do Ato de 09 de abril.

O Ato de nº 2 não pretendia ser único como o fora ato de 09 de abril. Ele mudara as regras do jogo afirmando, então, que as manifestações do poder político não seriam expressas uma única vez. Modificou-se o caráter do poder constituinte originário adotando-se uma espécie de constitucionalismo mitigado, pelo qual o poder constituinte permanente aos poucos ia se expressando por meio de reformas constitucionais. A formalização do regime político definitivo não seria dada desde já por um único ato constitucional, mas por atos constitucionais consecutivos que, aos poucos, iriam criando limites ao poder político até esse estar apto a restabelecer a supremacia do direito.

Esta terceira fase dos regimes políticos iniciados em 1964 apresenta o regime como um poder provisório, quase de exceção ao Estado de Direito, mas que, curiosamente, decide submeter-se a certas regras político-constitucionais, impedindo, assim, a sua caracterização como um regime de fato. A ordem, que até então era definitiva, agora expressaria um caráter flexível. Criou-se a ideia de que o Ato Institucional de 09 de abril não fora remédio suficientemente forte para curar as doenças políticas do país. Criar-se-iam regimes políticos submetidos a uma ordem que, todavia, não possuía a capacidade de limitar o poder político e o poder constituinte. O Ato 2 e seus subsequentes 3 e 4, instauraram uma situação de exceção que o Ato sem número havia fechado e acabado.

A tentativa de nomear o Ato de número “2” e de afirmar que este ato continua o trabalho do movimento de 31 de março não significa dizer que o que se manifesta ainda é o mesmo movimento.

Afirmou Castello, em 1965, que, “dentro dessas arraigadas concepções, bem sei não ter legitimidade para criar – como por vezes têm assoalhado os eternos semeadores de falsas notícias – um novo Ato institucional”. Ademais, “ninguém, nem mesmo órgão algum, poderá, nas circunstâncias atuais, julgar-se com poderes ou competência para alterar ou suprimir o que foi solenemente prescrito naquele Ato institucional, base e fundamento de todo o sistema atual do Brasil”¹⁹⁵.

Estas palavras, além de deixarem claro a intenção do Ato Institucional ser único e suficientemente completo para deixar o país sob a legalidade constitucional, evidencia a quebra feita pelo Ato de 27 de outubro e a modificação do regime político.

Assim, sabendo não ter legitimidade, Castello editou novo Ato, pois tinha informações de que sua possível destituição estava em jogo e, com ela, os planos de restauração econômica, de combate à subversão e à corrupção. Quando Castello editou o ato por “falta de compreensão do Congresso”, reconheceu não ter maioria para governar. Longe de buscar alternativas institucionais capazes de proporcionar estas maiorias, a solução foi quebrar a ordem jurídica. Ora, um governo que precisa quebrar a ordem jurídica para manter-se no poder expressa a inexistência de um regime político estável.

A sobrevivência do regime de 09 de abril de 1964 se tornou difícil na medida em que mantida as instituições presidencialistas, limitou-se o poder político com instituições que, na prática, permitem a exacerbação do poder Executivo sobre outros poderes. Assim, mesmo limitado por um texto legal, o poder político mantinha arbitrário pela irracionalidade institucional vigente.

¹⁹⁵ PAULO, Brossard. *31 de Março – Promessas e Realidades*. Brasília: Senado Federal, 1976, p. 11.

A revolução criou sua própria legalidade. Esta tendência ficou patente desde o preâmbulo do Ato Institucional, que se apresenta a si mesmo como um instrumento de autolimitação jurídica [...] Toda a questão, daqui por diante, está exatamente em saber se o Governo de fundo revolucionário e de forma legal[...] poderá conservar-se[...] dentro da moldura legal[...] A predominância da linha jurídica[...] consiste em manter-se dentro do estatuto legal[...] A predominância da linha política afastará a legalidade revolucionária na medida em que conseguir identificar aqueles agentes, não através de prova[...], mas através de interesses[...] de natureza a assegurar o poder a um determinado grupo[...] com exclusão dos demais¹⁹⁶.

A legalidade constitucional criada pelo movimento militar também acabou sendo meramente formalista, no sentido de não mediar de maneira adequada os valores da nova ordem com a realidade brasileira. O surgimento de conflitos entre o poder político e seus limites legais logo iriam florescer. Era difícil a superação de tais crises, como demonstra a crise de 27 de outubro.

A que triste beco chegam nossos regimes políticos presidencialistas. Incapazes de proporcionar maiorias para os governos e incapazes de impedir a contaminação do Estado por partidos políticos e concepções ideológicas, acabam condicionando a solução dos conflitos à quebra da ordem jurídica e à instauração de outra. A história jus-política do presidencialismo brasileiro tem sido um amontoado de Constituições e de regimes políticos, ora outorgadas, ora promulgadas, sem que nenhum consiga definitivamente constituir uma ordem jus-política estável.

A eficiência de um regime não pode depender da boa vontade de seus praticantes, pois esses agem condicionados pelas instituições e pelos comportamentos que essas induzem na realidade e nos valores éticos dos indivíduos. Um regime que não proporciona maiorias e que limita a representação política à defesa de minorias, de corporações e de diversos grupos de interesse não possui a capacidade de zelar pelo consenso que une a sociedade política, pois esse se encontra, por meio do poder Executivo, enredado na teia de interesses que habitam o Congresso.

As concessões dadas aos militares mais radicais escancarou a falta de legitimidade do movimento devido à maneira que essas modificações foram realizadas. Depois de feita a primeira concessão, talvez não sob os efeitos da pressão e do medo de ser derrubado, como afirmam muitos historiadores, mas sob o pretexto de conciliar alas contrárias, Castelo acabou perdendo a capacidade de opor resistência eficaz dentro da legalidade jurídica, pois na medida em que quebrou a ordem, demonstrou o pouco valor que ela tinha como forma a ser seguida.

¹⁹⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Evolução...*, p. 192.

É neste clima de amenizar os efeitos das demandas dos radicais, retirando-lhes as bandeiras pelas quais se batiam, que Castelo Branco edita os Ato 2, quebrando, assim, a ordem jurídica vigente. Talvez pensasse que melhor seria instaurar um regime mais autoritário, mas capaz de ficar submetido a certos limites legais do que correr o risco de ceder a uma ala radical que pudesse instaurar um regime de fato. Ocorre que o presidente não percebeu que procedendo desse modo, não apenas deixava de eliminar os radicais, mas solapava as bases do seu próprio poder. Acreditando ser possível manter a “linha-dura” controlada até o fim do seu mandato, quando idealizava devolver o poder aos civis, acabou destruindo qualquer possibilidade de consolidar um regime democrático ao destruir a ordem jus-política de 1964.

Segundo Ferreira Filho:

Realmente, a revolução de início julgou realizar sua obra política, através de uma breve intervenção cirúrgica que eliminasse as causas de perversão e corrupção das instituições. Assim, o Ato Institucional de 09 de abril de 1964 se limitava no tempo, pondo termo aos poderes excepcionais de que investia o Presidente, em 31 de janeiro de 1966, data em que se extinguiria o mandato do presidente da revolução. Desses poderes excepcionais, o mais grave e drástico se extinguia mesmo antes, já que a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos, autorizada pelo artigo 10 do ato supra mencionado, só podia ser decretada dentro em sessenta dias da posse do novo presidente. A experiência do poder levou a revolução a evoluir. Certamente por ser maior a obra do que se esperava a princípio, a revolução passou de simples democracia para a renovação da democracia. Viu o Governo revolucionário que a continuidade de sua obra impunha a realização de reformas para uma “recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil”, conforme sublinhava o preâmbulo do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965¹⁹⁷.

Castelo tentara a política da conciliação, mas a prática das instituições empurravam-no para a “linha-dura”. Ao mesmo tempo, suas concessões distanciavam-no dos democratas e parlamentares que acreditavam em um rápido retorno à normalidade democrática. Entre sacrificar a possibilidade de continuar o processo daquilo que entendia por necessário, e a legalidade do ato sem número, quebrou-se a ordem, demonstrando claramente a incompatibilidade dos objetivos do movimento com a formalização institucional desse feita a 9 de abril de 1964 pelo Ato.

O caráter renovador do Regime político iniciado pelo AI n.º 2 foi prosseguido pelo Ato de n.º 3 de 05 de fevereiro de 1966. Este Ato não indicava, como o de 09 de abril de 1964 e

¹⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete...*, p. 120.

o AI de nº 2, a fundação de um novo regime político. Sua característica seria mais a de uma reforma constitucional à Constituição que vigia sob o regime do Ato de nº 2. As reformas constitucionais compreendem, segundo Schmitt, uma possibilidade de reforma na Constituição, significando que uma ou várias normas legal-constitucionais podem ser substituídas por outras, mas somente na medida em que garantem a identidade política e a continuidade da Constituição considerada como um todo (2001, p. 119).

A quebra da ordem de 09 de abril de 1964 criara uma espécie de direito constitucional transitório, cujas modificações seriam dadas não pelo Congresso, mas pelo poder político que, embora limitado por um regime jurídico, tinha possibilidade de se manifestar continuamente até a institucionalização definitiva do regime político.

Do ponto de vista apenas da racionalidade jurídica, poderíamos compreender o Ato de nº 3 como um novo regime político, haja vista que suas modificações são feitas fora daquilo que previa o AI de nº 2. Porém, carece o Ato 3 de um fundamento político novo capaz de diferenciá-lo do regime político criado pelo Ato 2. Assim, mesmo que do ponto de vista jurídico, o Ato 3 possa vir a parecer um regime político independente e novo, a sua vinculação política com os fundamentos do Ato 2 fazem com que ele seja mais uma reforma Constituição do que uma nova Constituição em si mesmo.

O Ato surge como uma nova manifestação do poder Constituinte originário permanente, conquanto que o deflagrador deste Ato é novamente o presidente eleito Castelo Branco. Certamente, na mesma linha do segundo Ato, o 3º não se cercava de legitimidade. Carecia, porém, de matéria constitucional para poder ser declarado como uma quebra ao regime do AI 2. O Ato de nº 3 atua mais como uma continuação, na mesma linha do Ato de 27 de outubro, não sendo, contudo, uma nova Constituição outorgada, mas uma reforma a Constituição outorgada do AI de nº 2:

CONSIDERANDO que o Poder Constituinte da Revolução lhe é intrínseco, não apenas para institucionalizá-la, mas para assegurar a continuidade da obra a que se propôs, conforme expresso no Ato Institucional nº 2;

CONSIDERANDO ser imperiosa a adoção de medidas que não permitam se frustrarem os superiores objetivos da Revolução;

CONSIDERANDO a necessidade de preservar a tranquilidade e a harmonia política e social do País;

CONSIDERANDO que a edição do Ato Institucional nº 2 estabeleceu eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República;

CONSIDERANDO que é imprescindível se estenda à eleição dos Governadores e Vice-Governo de Estado o processo instituído para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República;

CONSIDERANDO que a instituição do processo de eleições indiretas recomenda a revisão dos prazos de inelegibilidade;

CONSIDERANDO, mais, que é conveniente à segurança nacional alterar-se o processo de escolha dos Prefeitos dos Municípios das Capitais de Estado;

CONSIDERANDO, por fim, que cumpre fixar-se data para as eleições a se realizarem no corrente ano.

O Presidente da República, na condição de Chefe do Governo da Revolução e Comandante Supremo das Forças Armadas, Resolve editar seguinte: ATO INSTITUCIONAL Nº 3¹⁹⁸.

O Ato afirmava novamente ser expressão do Poder Constituinte permanente na mesma linha do AI2, adotando o caráter de uma reforma constitucional outorgada que, assim como o Ato 2, visava dar um passo a mais rumo a institucionalização definitiva do regime político ao demonstrar sua intenção de não representar uma nova quebra da ordem jurídica e a fundação de um novo regime político. Segundo Skidmore, a principal justificativa do Ato era proteger a unidade revolucionária e blindar o governo nas eleições que estavam por vir, evitando, assim, novo revés, como em outubro de 1965:

Os prefeitos das capitais dos estados e de outras cidades consideradas de “segurança nacional” seriam, nos termos do novo Ato, nomeados pelos governadores (agora eleitos pelas assembleias legislativas). O governo estava reconhecendo que não podia mais dar-se ao luxo de se arriscar a eleições abertas e diretas em qualquer nível que interessasse. Outro dispositivo do AI-3 adiou o cronograma para a implementação do novo sistema partidário. A fim de neutralizar a “linha-dura”, o Planalto tinha que mostrar resultados eleitorais o mais rapidamente possível¹⁹⁹.

No início de fevereiro comentava-se entre os membros do Congresso a possibilidade de uma Emenda constitucional destinada a tornar indiretas as eleições a governador que ocorreriam em 1966. O próprio senador Afonso Arinos considerava a Emenda indispensável

¹⁹⁸ BRASIL. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 05/02/1966b, p. 1

¹⁹⁹ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castello...*, p. 107.

para que os objetivos do movimento se institucionalizassem²⁰⁰. Porém, em pronunciamento, o Ministro da justiça, Sr. Mem de Sá, anunciou que o governo promulgaria “um instrumento” que se fizera necessário em razão das omissões do Ato nº 2 (ibidem). Suscitaram-se dúvidas quanto aos efeitos que uma eleição direta para governador poderia acarretar prejuízos e novas confusões para o governo, diminuindo ainda mais os apoiadores do regime.

Tal instrumento foi apresentando ao Conselho de Segurança Nacional no dia 4 de fevereiro de 1966 e publicado no dia 05. Mencionava sua intenção de dar continuidade às mudanças decorrentes do segundo Ato proporcionando maior harmonia política e social.

Percebe-se claramente que o Ato 3 segue a linha do de outubro de 1965, sendo uma radicalização dos mesmos propósitos e ideais daquele. Ambos os Atos 2 e 3 diferem, e muito, da linha conservadora, legalista e pacífica do primeiro ato, que visava dar continuidade à restauração da democracia, com a participação do Congresso e de todas as forças que apoiaram o movimento de 31 de março.

Crete em sua capacidade de controlar a radicalização de setores das forças armadas com os novos Atos, Castelo sentia ser possível manter algum tipo de legitimidade na medida em que realizava modificações de dentro do governo, utilizando de sua própria autoridade como Presidente. Não percebia que, uma vez quebrada a ordem jurídica institucionalizada em 09 de abril de 1964, o respeito a outras ordens, cercadas de ilegitimamente, seria menor ainda. Acreditava ser capaz de prender os radicais dentro da legalidade constitucional outorgada a qual vinha instaurando. Na verdade, minava cada vez mais o poder dos regimes provenientes do movimento de março de 64 de modo que a sobrevivência daqueles começaram a depender da utilização da força, haja vista a carência de legitimidade. As críticas que começavam a surgir contra o governo acabavam, conseqüentemente, atingindo o Estado e a unidade nas forças armadas. Para Ferreira Filho:

Os Atos institucionais ns. 2 e 3 marcam uma sensível mudança de ruma na Revolução iniciada em 1964. Esta era principalmente restauradora no espírito do Ato Institucional n.º 1. Veio a assumir um caráter renovador com esses dois Atos, tornando-se ao mesmo tempo mais preocupada em assegurar sua sobrevivência. Denota-se aí a influência crescente de outra corrente militar que não a “cirúrgica”, aquela convencida de que as Forças Armadas têm u’a missão política positiva, qual seja de conduzir o país à grandeza, com o desenvolvimento na ordem²⁰¹.

²⁰⁰ DULLES, JOHN W. F. *Castello...*, p. 196.

²⁰¹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários...*, p. 19.

Além de o AI 3 prever a eleição indireta para os cargos de governador por meio de maioria absoluta das assembleias estaduais, o Ato exigia o domicílio eleitoral de dois anos para qualquer postulante de cargo político, medida essa que retirou as possibilidades de eleição de muitos generais, como, por exemplo, Amauri Kruehl e Alves Bastos. O Ato ainda estabeleceu a nomeação dos prefeitos das capitais pelos governadores e a confirmação daqueles pelas assembleias estaduais.

Para a manutenção dos resultados positivos obtidos pelo governo, principalmente no tocante à economia brasileira, era necessária uma continuidade governamental na mesma linha estipulada por Castelo Branco e seus correligionários. Porém, o grupo de seguidores de Castelo Branco, “ligados pelas experiências da FEB e da ESG”²⁰², não encontrava total aceitação por parte das forças armadas, o que tornava a questão da sucessão presidencial matéria extremamente delicada, capaz de colocar a perder todos os ganhos do governo até então.

A defesa por Castelo Branco do cumprimento integral do prazo de seu mandato, recusando-se a um continuísmo para assegurar a sobrevivência de seus programas políticos, acrescidas com o texto do AI 2 que impediam sua reeleição, geraram dificuldades na escolha de seu sucessor, uma vez que nenhuma de suas sugestões de nomes para a Presidência era aceitável pela maioria dos oficiais das forças armadas.

De fato, confirmavam-se as lições de Campos Salles²⁰³, para quem a eleição presidencial é grande eixo da política brasileira, já que, dependendo do presidente ou do partido que participe do pleito, podemos saber quais grupos de interesse, corporações e privilégios serão defendidos ou repreendidos. O desenvolvimento, ou não, de certas áreas e setores, dependerá exclusivamente do tipo de presidente que assume o cargo. As instituições presidencialistas descem a um nível de personalismo capaz de exaltar as expectativas de todos, para o bem ou para o mal.

A “dificuldade de aceitação dos nomes ligados a Castelo Branco deveu-se pelo fato de que o seu liberalismo não era compartilhado por muitos militares e civis”²⁰⁴. Para ele, a rejeição de seus programas políticos foi de pronto manifestada porque os militares sentiam uma responsabilidade coletiva pelo governo. Afirma Stepan que:

²⁰² STEPAN, Alfred. *Os Militares...*, p. 171- 180.

²⁰³ CAMPOS SALLES, Manuel Ferraz de, *Da Propaganda à Presidência*, Editora UNB, 1983.

²⁰⁴ STEPAN, Alfred. *Op. Cit.*, p. 185.

[...] alguns dos programas mais impopulares, no entender dos nacionalistas civis, eram aqueles que brotaram da política de liberalismo econômico da ESG, tais como a concessão da exploração do minério de ferro ao capital particular dos Estados Unidos. Já que os militares como instituição sentiam que apoiar os programas do governo de Castello Branco implicava crescentes custos políticos, os oficiais que estavam fora do governo, sugeriram um novo estilo para o segundo governo da revolução, sob a liderança do general Costa e Silva²⁰⁵.

A questão da sucessão presidencial reduzia o poder do presidente na medida em que, tendo assumido o mandato restante de Jango, Castelo corria o risco de ver seus projetos abandonados caso não garantisse um sucessor comprometido com aquilo que seu governo iniciara. Embora de estilo diverso ao de Castello, o oficial que parecia angariar a maior parte do apoio militar era o então Ministro do Exército Costa e Silva.

Por mais que o presidente desejasse eleger um civil, as últimas revoltas e inquietações demonstravam que estava-se longe de criar um ambiente estável. O dissenso institucional favorecia o receio militar de ceder o poder aos civis.

Nos fins de 1965, Castelo Branco já havia perdido muito da sua capacidade de agregador. Aquele homem capaz de subtrair todos os interesses e rivalidades conflitantes dentro de sua autoridade já não contava com o apoio da maior parte dos apoiadores do movimento iniciado em 1964. Os civis consideravam suas medidas econômicas austeras demais. O combate à inflação tinha obtido resultados positivos, mas com grandes custos ao trabalhador. Já os mais exaltados dentre os militares o consideravam legalista demais, pouco ligado às correntes mais radicais que se viam como mais autênticas aos ideais revolucionários.

Seu pudor em não favorecer um candidato à sucessão fazia com que naturalmente os anseios de modificação desembocassem em seu Ministro Costa e Silva (independente do lado que fosse a mudança, pois até mesmo a oposição o via como possível candidato), sempre capaz de demonstrar liderança. A figura de Costa e Silva era paradoxal, pois angariava em seu entorno interesses dos mais variados e conflitantes. A falta de lideranças capazes de tomar a frente em prol de outros rumos, fez com que, naturalmente, Costa e Silva parecesse como o mais provável futuro presidente.

Os fatos presenciados no outubro de 1965 tornavam evidente a necessidade de unidade militar e isso praticamente retirava a possibilidade de um candidato civil. Se Castelo mal conseguira controlar as tensões, poderia um civil sair-se melhor e resistir no poder?

²⁰⁵ STEPAN, Alfred. Op. Cit., p. 181.

Para Castelo, os possíveis nomes seriam os de Costa e Silva e Bizarria Mamede na área militar, Cordeiro de Farias, Juraci Magalhães e Nei Braga entre aqueles que foram militares, mas atuavam no momento mais no meio civil, e os civis que seriam Bilac Pinto e Daniel Krieger. O Presidente não pretendia ver uma exacerbação do movimento, sua intenção era entregar o poder aos civis evitando, assim, que se instaurasse uma ditadura de fato. Em sua opinião, Costa e Silva se cercava de muitos que pendiam para o lado da radicalização e, portanto, seu nome não seria o mais indicado para uma consolidação da democracia. Porém, a sua candidatura retinha a vantagem de manter as forças armadas coesas, ponto a ser considerado.

Castelo queria encerrar o mais rapidamente o ciclo revolucionário. Por sua formação, pelo seu passado, por princípio, por quase toda a sua vida, era um homem da lei. Ele tinha combatido os revolucionários de 1922 e de 1924. Era considerado um legalista. Em 1964 fora levado pelos acontecimentos a liderança do movimento. Mas ele não possuía uma alma revolucionária. Já em 1966 acreditava que o período discricionário devia terminar retornando o país à normalidade constitucional.

Ele acreditava que, com a nova Constituição, com o regime de dois partidos e, talvez, com a instituição da eleição indireta, Costa e Silva ficaria enquadrado e o país poderia caminhar normalmente.

Havia outros, contudo, que achavam que era preciso continuar contra a corrupção e contra o comunismo. Pretendiam continuar na linha expressa pelo Ato 2 que estabelecia um poder político limitado juridicamente, mas com flexibilidade suficiente para, outorgando novas reformas constitucionais aos moldes do Ato de nº 3, prosseguir na paulatina consecução das medidas políticas almejadas. Visavam à continuação de um poder constituinte sem prazo fixo para entrar de vez na legalidade constitucional.

Castello acreditava que o governo Costa e Silva ficaria tolhido a ponto de respeitar o Estado de Direito com as medidas adotadas na nova Constituição, bem como com os problemas no campo econômico-financeiro resolvidos. Todavia, Ernesto Geisel o alertara que a probabilidade era de que, na primeira crise entre poderes ou dificuldade política enfrentada, Costa e Silva colocaria tudo abaixo, tornando-se ditador.²⁰⁶

²⁰⁶ D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto...*, p. 200.

Fato a ser salientado é a boa relação mantida entre Costa e Silva e Castello Branco. Muitos relatos afirmam que a relação entre os dois era conturbada, mas, na verdade, sempre foi baseada no respeito mútuo.

Não havia problema entre Castello e Costa e Silva. Mas as assessorias não se gostavam e criavam muitos problemas. A principal oposição ao Costa e Silva no governo Castello eram Golberi e os irmãos Ernesto e Orlando Geisel. Mas Orlando não foi do governo Castello. E a principal oposição ao Castello no grupo Costa e Silva era o Portela²⁰⁷. Agora, em torno do Portela aglutinava-se muita gente também. Eles eram pólos. As assessorias não se gostavam, e como não se gostavam, criavam problemas. Mas os dois, quando se encontravam, se entendiam otimamente²⁰⁸.

Na verdade, a candidatura de Costa e Silva tornou-se evidente na medida em que o próprio Castello tratou a sucessão com cautela para não parecer impositivo. Assim, aproveitando as brechas deixadas pelo presidente e a própria evidência do seu nome, Costa e Silva acabou tornando-se o candidato da ARENA já em maio de 1966. Castello, entre correr o risco de apoiar ouro candidato e perder, assim, a unidade militar, encampou a campanha de Costa e Silva.

A multiplicidade das opiniões existentes no seio das forças armadas tornou difícil a existência de um governo coeso, colocando Castello Branco em posição contrária a muitos oficiais que haviam participado do movimento. O General Costa e Silva soube canalizar as opiniões contrárias ao governo Castello Branco, de modo que, talvez, sem ter a intenção, pressionou o Presidente, postulando assim, sua candidatura à presidência da República.

Os membros do governo Costa e Silva representavam o oposto das ideias do primeiro governo, distinguindo-se por adotarem uma linha mais nacionalista e autoritária, diferente do liberalismo presente no governo Castello Branco. Os oficiais do governo Costa e Silva tinham pouca experiência de guerra ou ligações acadêmicas com os Estados Unidos como tinham os anteriores. Podemos afirmar que os nacionalistas subiram ao poder como resposta às reivindicações de setores mais autoritários dentro das forças armadas, que se rebelaram contra a decisão de Castello Branco de aceitar as derrotas eleitorais nos Estados da Guanabara e de Minas Gerais.

²⁰⁷ Jaime Portela de Melo era um general brasileiro. Foi chefe do Gabinete Militar no governo Costa e Silva, de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969, continuando no posto durante o governo da Junta Governativa Provisória de 1969, até 30 de outubro de 1969. Teria sido um dos articuladores do impedimento que barrou a ascensão do vice-presidente Pedro Aleixo por ocasião do impedimento do presidente Costa e Silva em setembro de 1969.

²⁰⁸ MATTOS, Carlos de Meira. In D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. *Visões...*, p. 123.

A subida de Costa e Silva como sucessor de Castello Branco pareceu, em um segundo momento, como uma forma de evitar um racha na instituição militar, o que poderia levar o país a um regime muito mais autoritário. Para Stepan o governo Costa e Silva:

[...] não expressou nem pôs em prática as crenças nacionalistas que divergiam das medidas adotadas pelo presidente Castello Branco, foi eleito líder porque era considerado simpático aos desejos dos oficiais mais nacionalistas e autoritários. Foi ele antes uma ponte entre os nacionalistas e o internacionalismo liberal do governo Castello Branco²⁰⁹.

Não que Castello fizesse questão de que Costa e Silva fosse o próximo presidente, tanto que sua candidatura significava um racha no governo e, provavelmente, uma mudança de rumos políticos, haja vista que o *entourage* que cercavam o ministro discordava das diretrizes elaboradas pelos ministros de Castello. Mas, sabendo do que se passara em seu governo, manter a coesão militar era mais importante. Para compensar a eleição de um presidente que não detinha sua preferência, Castello fez questão de sugerir o nome de Pedro Aleixo para a vice-presidência para “[...] melhorar o quadro sucessório com um vice que era político e civil, e assim demonstrar que o governo não era um governo militar”²¹⁰.

O calendário eleitoral começara em setembro de 1966 com vitória de governadores ligados a ARENA em todos os Estados em que ocorrera o pleito. Em outubro, no dia 3, o Congresso elegeu Costa e Silva para ser o sucessor de Castello, com 295 votos a favor e 41 contra, sendo que estes contrários foram, em sua maioria, abstenções do MDB. Para vice-presidência fora eleito Pedro Aleixo, que no governo Castello Branco desempenhara as funções de Ministro da Educação e Cultura e de embaixador na França.

A 20 de outubro, Castello baixa o Ato Complementar de n.º 23, decretando o recesso do Congresso de 20 de outubro de 1966, data de decretação do ato, até 22 de novembro de 1966. Com base no ato, cassavam-se alguns deputados, de acordo com o art.º 15 do AI n.º 2, e abria-se a possibilidade de que o Presidente baixasse decretos-leis em todas as matérias previstas pela Constituição²¹¹. Visava-se já, aí, a criação das ferramentas necessárias para garantir a eleição dos governadores, que ocorreriam a 15 de novembro, evitando, assim, o fechamento do Congresso em decorrência da crise de outubro de 1966²¹².

²⁰⁹ STEPAN, Alfred. *Os Militares...*, p. 182-183.

²¹⁰ D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto...*, p. 201.

²¹¹ BRASIL. Ato Complementar de n.º 23, de 20-11-1966a. Legislação Federal. http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=23&tipo_norma=ACP&data=19661020&link=s-planalto.gov.br

²¹² Utilizando o art.º 15 do AI sem número, Castello buscou cassar seis deputados federais. Ante a oposição do presidente do Congresso, Sr. Adauto Cardoso em outubro, o presidente opta pelo recesso forçado do Congresso.

Como resultado da linha política iniciada em 1965 com o Ato de nº 2, Castello Branco sabia que os Atos Institucionais faziam a política trilhar um caminho distante da normalidade constitucional iniciada pelo Ato de 09 de abril. Com as inúmeras Emendas apresentadas desde a eclosão do movimento de 1964, o texto da Constituição de 1946 ficou deveras descaracterizado. A pretensão existente em abril de 1964 de que apenas um ato constitucional bastaria para formalizar o novo regime político já havia sido quebrada pela intervenção política de outubro de 1965.

Já em meados de abril de 1966, Castello Branco, por sugestão de Mem de Sá, designou aos juristas Levi Carneiro²¹³, Seabra Fagundes²¹⁴, Orozimbo Nonato²¹⁵ e Temístocles Cavalcanti²¹⁶, a elaboração de um anteprojeto de revisão constitucional para o texto de 1946²¹⁷. Sentia talvez, que a Constituição de 1946, desfigurada pelos inúmeros atos e regimes sucessivos, não proporcionava uma ordem estável capaz de cumprir uma agenda política constante.

A sucessão de Atos outorgados após o A I de 09 de abril havia retirado o espírito inicial do movimento, que era de, após a intervenção cirúrgica, retornar rapidamente para a legalidade constitucional, intenção para a qual contribuíam os desígnios do primeiro ato e a limitação temporal de seus poderes. Em 1966 talvez sentisse que apenas uma nova Constituição estabeleceria definitivamente o Estado de Direito trazendo o país para a legalidade constitucional.

Seabra Fagundes era da opinião de que se apresentasse apenas 4 ou 5 Emendas Constitucionais, pois o Congresso não possuía autoridade para exercer o papel de Assembleia Constituinte. Quando os outros juristas apresentaram um projeto totalmente modificado, Seabra argumentou que tal texto não apresentava novidades, pedindo sua exoneração da Comissão, o que foi aceito por Castello, que, todavia, acabou concordando com a opinião do

²¹³ Levi Fernandes Carneiro foi um advogado, jurista e escritor brasileiro. Levi acabou tornando-se um dos maiores nomes da classe advocatícia no Brasil, sendo um dos fundadores e o primeiro Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo ainda presidido o Instituto dos Advogados do Brasil.

²¹⁴ Miguel Seabra Fagundes foi um advogado, jurista e magistrado brasileiro. Presidente da ordem dos Advogados do Brasil em 1970.

²¹⁵ Orozimbo Nonato da Silva foi um civilista brasileiro, presidente do Supremo Tribunal Federal em 1956-1958.

²¹⁶ Temístocles Brandão Cavalcanti iniciou sua atuação política ainda estudante, acusando o governo de Epitácio Pessoa de não cumprir o texto da Constituição de 1891. Bacharelou-se em direito em 1922 e no ano seguinte impetrou habeas corpus em favor de alunos da Escola Militar de Realengo, que haviam sido expulsos em razão da revolta de 5 de julho, que deu início ao ciclo de levantes tenentistas da década de 1920. Foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) em 1967, exercendo o cargo até 1969.

²¹⁷ DULLES, JOHN W. F. *Castello...*, p. 291.

jurista quanto ao conservadorismo e à falta de inovação do texto frente às Constituições de 1934 e 1946²¹⁸.

Ao nomear Carlos Medeiros, Ministro da Justiça em julho de 1966, Castello explicitou a sua intenção de receber um texto capaz de garantir que:

[...] conquistas inalienáveis do indivíduo devem subsistir e se aprimorar como pressupostos do regime democrático; assim, as liberdades de locomoção, culto, opinião, reunião, sufrágio e de trabalho, bem como as garantias da propriedade.[...] No plano da organização dos Poderes, o sistema presidencial de governo, com a escolha exclusiva dos ministros pelo Chefe do poder Executivo, e o reforço da sua autoridade ante a ameaça de subversão e atentados a vida, à liberdade e à propriedade dos cidadãos, precisa ganhar contornos mais nítidos, sem prejuízo do controle político exercido pelo Congresso Nacional, e o jurídico, pelos órgãos superiores do judiciário, mantidas todas as garantias essenciais ao perfeito funcionamento desses Poderes do Estado²¹⁹.

No dia 30 de agosto de 1966, em reunião do Conselho Nacional de Segurança, o Presidente expôs a necessidade de uma nova Constituição, bem como seu método de elaboração. Na reunião, afirmou ainda que a evolução constitucional era essencial para consolidar o processo revolucionário, haja vista que a Constituição de 1946 era motivo de crises políticas insuperáveis. A Revolução, para ele, possuiria duas fases: uma começada em 1964 e que terminaria em 15 de março de 1967; e outra que começaria com a posse do novo presidente. A fase que estava vigendo seria aquela capaz de institucionalizar os princípios revolucionários²²⁰.

Em suma, as intenções do Presidente eram claras no sentido da rápida elaboração de novo texto Constitucional e pelo estabelecimento de uma ordem jurídica capaz de trazer de volta a normalidade política, proporcionando a paz e o desenvolvimento. Ressalte-se que, neste período, já se confirmara a candidatura de Costa e Silva à Presidência, com apoio uníssono da ARENA.

Com a Constituição, portanto, Castello visava atingir dois objetivos: institucionalizar de vez o movimento, enquadrando-o na legalidade, assim como limitar os radicais da “linha-dura” que cercavam Costa e Silva. De certo modo, o presidente queria conter os radicais dentro do texto legal, reinstaurando a linha jus-política iniciada com Ato de 09 de abril e interrompida com Ato de nº 2, retirando, assim, qualquer legitimidade para um retrocesso revolucionário ou um endurecimento do regime.

²¹⁸ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...* Tomo II., p. 452.

²¹⁹ VIANA FILHO, Luís. *Op. Cit.*, p. 453.

²²⁰ VIANA FILHO, Luís. *Op. Cit.*, p. 453-454..

Para Ferreira Filho, por meio das diversas Emendas constitucionais aprovadas desde a Revolução, a Constituição de 1946 já fora profundamente modificada, sempre no intuito de adaptá-la às exigências do tempo. Entretanto, por isso mesmo ela se ressentia, já que as alterações nem sempre compactuavam com sua estrutura e com seu espírito na medida em que divergiam em seus objetivos. Realmente, era necessário introduzir as “modificações institucionais trazidas pela Revolução num arcabouço sistemático e coerente”²²¹.

Castello sabia que o regime de caráter restaurador de 1964 havia se transformado num perfil mais ativo e renovador. Uma nova Constituição poderia consolidar as conquistas alcançadas, mantendo o que ainda restava do espírito inicial do movimento de 31 de março que, diga-se de passagem, após os Atos 2 e 3, parecia mais uma sombra do que um fundamento sólido para a instauração de uma nova Constituição. Conforme salienta Ferreira Filho:

Essa evolução foi confirmada pelo Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966, que determinou a elaboração de uma nova Constituição. Em seu preâmbulo, afirmava esse ato que “se tornou imperioso dar ao país uma constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da revolução”. Isto porque, segundo palavras do Presidente Castello Branco, em discurso proferido em 17 de dezembro de 1966, por ocasião da solenidade de diplomação dos estagiários da Escola Superior de Guerra: com uma Constituição vulnerável a vários tipos de crise, a Nação vinha há muito inquietada entre as alternativas inelutáveis da anarquia e da ditadura. E a revolução eliminou uma e evitou a outra. Porque não se completar agora a institucionalização da revolução?²²².

O fato é que, na época da edição do AI nº4, os objetivos e fins do movimento há muito tinham se afastado do espírito inicial de 1964. Por mais que não possuísse objetivos claros quando da sua marcha, ele mantinha, de certo modo, um consenso negativo sobre o que “não se queria para o país”. Feito com o intuito de preservar a ordem constitucional que vinha sendo vilipendiada por João Goulart, o movimento acentuava, em fins de 1966, um caráter mais amplo e subjetivo do que o que a acompanhara no início.

O problema da incapacidade de superação de crises e da deficiência democrática era proveniente não do texto de 1946 em si, mas das opções institucionais que o texto formalizou. Sentimos que as mudanças requeridas pelo presidente apenas utilizavam o caldo

²²¹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários...*, p. 20.

²²² FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Sete...*, p.120.

revolucionário e a sua capacidade de fundar uma nova ordem para institucionalizar o que já havia sido experimentado a partir de 1946, sem, contudo, gerar frutos.

Apesar da pretensão de muitos, a nova Constituição não deixou de ter um conteúdo autoritário, que tinha base em duas percepções da realidade política, as quais chegavam às mesmas consequências jurídicas. Primeiramente, a percepção autoritária instrumental, de Alberto Torres e Oliveira Vianna, a qual entendia que o sistema presidencial de governo seria o modelo teoricamente mais válido e desejável de organizar a democracia. No entanto, para essa corrente, mesmo essa organização institucional ideal não possuía suporte, vez que havia deficiências na formação e na psicologia da sociedade brasileira, o que fazia com que o povo brasileiro não estivesse preparado para a democracia. Por isso, um executivo forte, centralizado, nacionalista e intervencionista, seria imprescindível durante certo tempo, a fim de educar o povo à prática da democracia plena²²³.

Em segundo lugar, a percepção da doutrina da segurança nacional, elaborada por militares franceses e norte-americanos, pela qual, devido ao contexto da guerra-fria, a preservação da segurança nacional seria prioridade no Ocidente, mesmo que para isso fosse necessário limitar a democracia, para combater a ideologia da guerra revolucionária comunista, promovida em nível mundial, vez que, considerando a instabilidade política brasileira naquele momento, o país seria um alvo facilmente influenciável. Arguia-se que a limitação do método democrático até a população brasileira estar preparada, seria necessária para salvar a filosofia democrática. Nesse período, um executivo forte e centralizado, dirigido por técnicos, deveria atuar arduamente para superar tais vulnerabilidades, a fim de implantar, no futuro, uma democracia plena.

Os defensores da doutrina da segurança nacional não atinaram ao fato que, perdendo-se a “forma” institucional capaz de garantir a consecução da democracia, a finalidade pretendida é automaticamente desvirtuada. A incapacidade de salvaguardar os objetivos do movimento se dava exatamente pelas instituições presidencialistas e pela sua capacidade de fundir os valores da Nação com concepções doutrinárias, ideológicas e políticas provenientes do Governo. Sem saber, os militares seguiam os mesmos passos que os juristas da ordem de 1946. Mudar a ordem jurídica sem ter consciência das falhas da anterior concorreria para agravar mais o problema, haja vista que a ilegitimidade do regime político então vigente era evidente.

²²³ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Consenso e Democracia...*, p. 66-68.

Para Souza Junior: “[...] Castello Branco, liberal de índole e formação, recorrendo embora a método não-consensual (a outorga do Ato Institucional de n.º 4 de indiscutível déficit de legitimidade), tratou de recompor o Estado de Direito”²²⁴, cuja reabilitação frente à sucessão presidencial já definida tornava-se indispensável para limitar os efeitos da troca de linha doutrinária pelos donos do poder.

Quando se promulgou o Ato Institucional n.º 4, já estava definida a sucessão presidencial, já se sabia seguramente que o futuro Presidente da República era o marechal Costa e Silva. E, assim, o Ato institucional n.º 4 e a Constituição que foi elaborada em decorrência dele trazem em seu contexto a busca de um quadro de limitações para que o sucessor do presidente evitasse interrupção ao processo democrático²²⁵.

Em reunião datada de 30 de agosto, a maioria dos membros do Conselho presentes era a favor da entrega da elaboração da nova Constituição ao Congresso. Castello, porém, não descartava a possibilidade da simples outorga da Carta Constitucional pelo Executivo.

No início de setembro, Carlos Medeiros, então Ministro da Justiça, anunciou a edição de novo Ato Institucional para definir o papel do Congresso na elaboração da nova Constituição. Deputados reclamaram da interferência externa no Congresso para elaboração da Constituição, chegando o líder do governo no Senado, Sr. Eurico Rezende, a afirmar que o Congresso, por constituir-se de homens “cassados pelo povo”, não possuía a autoridade necessária para tamanha empreitada, e que melhor seria transformar o Congresso futuro em Constituinte, enviando Castello um projeto a Câmara dez dias antes de deixar o governo²²⁶. Faltava aos congressistas o mesmo receio de Castello, que era o de deixar o governo sem enquadrar o novo presidente.

Ouvida a comissão de juristas e alguns doutos da ARENA, coube a Carlos Medeiros elaborar o projeto de Constituição e redigir o novo texto. Esse fora remetido ao presidente em 14 de outubro de 1966 para análise. Durante o recesso parlamentar, em finais de outubro, Castello comunicou ao Senador Krieger da necessidade de uma nova Constituição. O senador, então, relatou que o Congresso mantinha, permanentemente, poderes constituintes, de modo que acreditava na viabilidade de uma aprovação pelos Congressistas de nova Constituição nos meses de dezembro e janeiro.

²²⁴ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002d, 65.

²²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito...*, p. 84.

²²⁶ DULLES, JOHN W. F. Castello Branco: *O Presidente...*, p. 293.

Discutia-se, entre os temas a serem incluídos no projeto, o estabelecimento do estado de emergência, inspirado no artigo n.º 16 da Constituição Francesa de 1958, o qual se acreditava poder fornecer os meios necessários para combater a guerra revolucionária, cuja doutrina de segurança nacional da ESG tanto se empenhara. Castello buscou escutar alguns juristas para saber da viabilidade de tal elemento na Constituição. Para Afonso Arinos, o estado de emergência seria o agravamento ilimitado do Estado de sítio. Arinos ainda advertira o presidente de que um projeto de viés autoritário, com eleição indireta para a presidência e o estado de emergência, não passaria pelo Congresso²²⁷.

O projeto do ministro Carlos Medeiros foi apresentado ao Congresso em 6 de dezembro de 1966. No dia 7, editou-se o Ato institucional de n.º 4, o qual convocou o Congresso para discutir, votar e promulgar o Projeto de Constituição apresentado pelo presidente da República. Para Ferreira Filho:

[...] Este Ato Institucional é u'a manifestação do Poder Constituinte, manifestação inicial, autônoma e incondicionada. Mas o Ato Institucional n.º 4 era, por outro lado, a atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional para que ele estabelecesse uma nova Constituição para o Brasil para o Brasil. Ocorre, porém, que o Ato Institucional n.º 4 não atribuiu apenas poder constituinte ao Congresso Nacional, deixando este livre para estabelecer o procedimento que ia seguir a fim de, afinal, promulgar uma nova Constituição para o Brasil. Não. Teve, também, o cuidado de disciplinar rigorosamente o procedimento a ser seguida pelo Congresso Nacional. De fato, o Ato institucional n.º 4 estabelece duas fases para a elaboração da nova Constituição. Numa primeira fase, deveria ser debatida a conveniência dessa nova Constituição, mas não em abstrato, e sim com base num projeto governamental. Aprovado o estabelecimento de uma nova Constituição e, portanto, globalmente aprovado esse projeto, podia ele ser completamente modificado pelo Congresso Nacional²²⁸.

O Ato Institucional exigia do Congresso Nacional a manifestação sobre o projeto de Constituição de Carlos Medeiros Silva. Analisar-se-ia, em suma, a conveniência de se estabelecer uma nova Constituição para o país. A convocação “extraordinária” do Congresso que, segundo a Constituição de 1946, estaria em recesso parlamentar neste período, seria para dar seu parecer sobre a necessidade de elaboração e votação da nova Constituição.

De acordo com o Art. 1º, o Congresso Nacional seria convocado para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967. Já o § 1º dispunha

²²⁷ VIANA FILHO, Luís. *O Governo...*, Tomo II., p. 456-457.

²²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito...*, p. 84-85.

que “o objeto da convocação extraordinária é a discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República”²²⁹.

Conforme explicitavam os artigos 2º e 3º do Ato, reunir-se-ia a Comissão Mista²³⁰ das duas Casas do Congresso, elaborando um parecer para aprovar ou rejeitar o projeto do governo. Assim que o projeto de Constituição fosse recebido pelo Presidente do Senado, o respectivo presidente designaria Comissão Mista, composta de onze Senadores e onze Deputados, indicados pelas respectivas lideranças e observando o critério da proporcionalidade, a qual “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”²³¹.

Em seu artigo 5º, porém, o Ato contém uma informação essencial para a compreensão do espírito do Ato:

Art. 5º - Aprovado 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 extraordinária²³².

Vê-se, assim, que o projeto poderia ser aprovado ou rejeitado. Rejeitado, a vida seguiria seu rumo. Os poderes atribuídos ao Presidente pelo Ato institucional n.º 4²³³ cessariam em 24 de janeiro de 1967 e Costa e Silva assumiria o poder sem a vigência dos Atos Institucionais e sob o texto da Constituição de 1946. Sem uma definitiva institucionalização constitucional, o poder político poderia se manifestar, como já havia se manifestado no governo Castello Branco, sem estar limitado ao Estado de Direito. Era exatamente isso que Castello queria evitar.

²²⁹ BRASIL. *Diário Oficial da União*. Brasília: Imprensa Nacional, 07/12/1966c, p. 1.

²³⁰ Essa Comissão, que se constituiu de onze senadores e de onze deputados, foi composta pelos Sens. Antonio Carlos Konder Reis, Eurico Rezende, Heribaldo Vieira, José Guimard, Manoel Vilaça, Vasconcelos Torres e Wilson Gonçalves, sete ao todo, pela ARENA; e Josaphat Marinho, Lino de Matos, Oscar Passos e Rui Carneiro, pelo MDB; pelos Deps. Federais Acioli Filho, Adauto Cardoso, Antônio Feliciano, Djalma Marinho, Oliveira Brito, Pedro Aleixo e Tabosa de Almeida, ainda sete, pela ARENA; e Adolfo de Oliveira, Chagas Rodrigues, José Barbosa e Ulisses Guimarães, pelo MDB. Tinha, portanto, catorze membros da ARENA e oito do MDB. Elegeram para Presidente o Dep. Pedro Aleixo; para Vice, o Sen. Eurico Rezende, havendo sido escolhido Relator o Sen. Antonio Carlos Konder Reis, de Santa Catarina.

²³¹ BRASIL. Op. Cit., p. 1.

²³² BRASIL. Op. Cit., p. 1.

²³³ Art. 9º - O Presidente da República, na forma do art. 30 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967.

§ 1º - Durante o período de convocação extraordinária, o Presidente da República também poderá baixar decretos-leis sobre matéria financeira.

§ 2º - Finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira (DOU, 1966c).

Caso fosse aprovado, o projeto seria devolvido à Comissão Mista para que fossem apresentadas as Emendas que se achassem necessárias. Se a votação das Emendas não tivesse sido encerrada até o dia 21 de janeiro, o texto promulgado seria o do projeto original.

Segundo Ferreira Filho:

[...] aprovado o projeto, voltaria ele à Comissão para receber Emendas. E quanto a essas Emendas, não haveria qualquer limitação jurídica. Porque, então, conforme o estabelecido nos artigos 6.º e 7.º do Ato Institucional n.º , essa Emendas iriam alterar o texto para definição afinal do texto a ser promulgado. Sem dúvida essas Emendas não poderiam ser apresentadas exceto por ¼ de qualquer das Casas do Congresso Nacional²³⁴.

Ressalta-se, aqui, a limitação temporal para a análise do texto e das propostas de Emendas, de grande importância, pois o artigo n.º 8 do Ato afirma:

Art. 8º - 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 a 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 janeiro²³⁵.

É correto afirmarmos que o Congresso trabalhou condicionado pelas diretrizes do ato. Este condicionamento, que advém não de ter trabalhado como base em projeto governamental, pois, até aí, nossa história registra precedentes²³⁶, mas, principalmente, pelo prazo exíguo de tempo que tolhia a independência do Congresso para Emendar o projeto a vontade.

Contudo, mesmo com as limitações decorrentes do prazo estabelecido, não parece correto afirmar que a Constituição tenha sido outorgada, pois decorreu de votação e promulgação por uma Convenção Constituinte que, embora suscitada pelo ato de outorga do AI 4, advinda de um Congresso que tinha sofrido cassações que feriam, e muito, sua legitimidade, e ser promulgada a “toque de caixa”, ainda assim, era uma Assembleia Constituinte. Supondo que os Congressistas, por mais difícil que fosse a ARENA contrariar os desmandos do governo, consentissem em poucas Emendas capazes de alterar a forma

²³⁴ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Direito...*, p. 86.

²³⁵ BRASIL *Diário...*, p. 1.

²³⁶ A iniciativa governamental de oferecer um projeto de Constituição apto a guiar a constituinte também não é sem precedentes, conforme explica Ferreira Filho “Na verdade, das três constituições brasileiras que foram elaboradas por Assembleias Constituintes, duas, as de 1891 e 1934, foram estabelecidas, tendo-se como base projetos redigidos sob a responsabilidade do Governo. Somente a Constituição de 1946 é que não recebeu tal projeto” FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários...*, p. 23.

institucional dos poderes, por exemplo, poderia a Constituição de 1967 ter nascido com outro espírito.

E é com o objetivo de fundir toda essa obra numa Constituição nova que o Ato Institucional n.º 4, de 7 de dezembro de 1966, preparou a edição de uma nova Constituição”. O Ato Institucional n.º 4 foge dos padrões habituais de manifestação do Poder Constituinte originário. Ordinariamente, são duas as maneiras pelas quais se manifesta o poder Constituinte originário: uma, é a da Assembleia Constituinte, que se reúne livremente, debate e estabelece uma nova Constituição. E, a outra, é a da simples outorga, utilizada no Brasil em 1937, e em 1964 sendo aquele que detém num determinado momento o Poder Constituinte originário, de uma vez só estabelece uma nova Constituição para o Estado²³⁷.

O Ato institucional n.º 4 foi, todavia, uma clara manifestação do poder Constituinte originário, porque ele firmou a intenção do estabelecimento de uma ordem constitucional nova. Nesse sentido, fundou a si próprio: foi originário. Porém, por outro lado, nem outorgou um texto constitucional, fundando um novo regime, nem simplesmente convocou uma Constituinte para debater, e, por meio desse debate, estabelecer uma nova Constituição. Na realidade, o Ato Institucional n.º 4 previu que o trabalho de elaboração da nova Constituição devia girar em torno de um projeto enviado pelo Poder Executivo, fixando um tempo limite para sua elaboração²³⁸.

Dessa forma, o projeto enviado pelo Poder Executivo seria livremente emendável, mas as suas alterações deveriam estar definitivamente aprovadas até 21.01.1967 para que a Constituição fosse promulgada a 2 de janeiro desse mesmo ano. Com isso, dos três caracteres que a doutrina ordinariamente atribui ao poder Constituinte originário, de ser inicial, ilimitado e incondicionado, o Ato Institucional n.º 4 fazia uma colocação especial quanto ao procedimento, pois prefixava esse procedimento. Tal projeto, foi enviado pelo Governo aos no dia 12 do mês de dezembro do ano de 1966, tendo sido debatido profundamente pelo Congresso investido de Poder Constituinte e, após numerosas Emendas, foi aprovado e promulgado no dia 24 de janeiro 1967, entrando em vigor no dia 15.03.1967²³⁹.

A convocação foi, com certeza, autoritária e cercada de ilegitimidade, pois AI n.º 4 seguia à risca a institucionalização dos fundamentos presentes na terceira fase dos regimes político deste período.

Para Mello Franco:

²³⁷ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *O Pensamento Constitucional Brasileiro*; círculo de conferencias realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977, Brasília, Câmara dos Deputados, 1978, p. 188-189.

²³⁸ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Op. Cit., p. 188-189.

²³⁹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Op. Cit., p. 188-189.

Pela primeira vez, na história do Brasil, os poderes constituintes eram conferidos à representação popular com as mais severas limitações. A nova Constituição tinha que ser promulgada até 24 de fevereiro, depois de tramitar celeremente o projeto do governo, com prazos inflexivelmente previstos. Caso a votação não estivesse ultimada até o dia 21, as mesas da câmara ou do Senado deviam promulgar a Constituição, na parte votada, ainda que a votação total não fosse terminada. O Governo ordenava assim, ao Congresso que agisse de acordo com suas instruções, e ele se submeteu, para evitar mal maior. O esforço do Congresso para aprimorar o projeto do governo, cheio de inépcias e de incongruências, foi digno de registro, como a também a receptividade do presidente Castello Branco, freqüentemente em divergência com seu ministro da justiça para tornar frutífero aquele esforço²⁴⁰.

De acordo com o Ato Institucional n.º 4, o Congresso detinha poderes constituintes. Sem dúvida, este poder era originário, pois era um ato que se fundava em si mesmo, e que, portanto, por ser inicial, dava os contornos iniciais de uma nova ordem jus-política, não dependendo, para isso, da observância de nenhuma norma anterior a ele. O Ato de 7 de dezembro não se vinculou juridicamente ao AI 2. A sua manifestação originária foi uma resposta a troca de regime ocorrida em 1965, que, continuada com o Ato 3, havia diversificado os rumos do movimento inicial de 1964. A convocação da Assembleia surgiu como necessidade de institucionalizar definitivamente aquilo que o Ato institucional de 09 de abril buscara, mas não conseguira. Seria a criação de uma ordem constitucional definitiva para instaurar a legalidade constitucional sob os desígnios e fundamentos do movimento iniciado em 1964.

Contudo, por mais que tenha sido Castello quem quebrou a ordem de 09 de abril e instaurou uma nova fase em outubro de 1965, devemos recordar que a própria quebra feita pelo segundo Ato era contrária às intenções de Castello Branco, de modo que podemos compreender o AI de n.º 4 como uma resposta do presidente às concessões feitas à linha dura que desembocaram nos Atos 2 e 3. Com essa resposta, pretendia demonstrar suas intenções de retornar à legalidade constitucional, com a devida participação do Congresso.

Conforme explica Ferreira Filho, o Ato Institucional outorgado pelo poder Constituinte originário, podia conter uma nova Constituição. Melhor, podia ser uma nova Constituição. Dessa forma, podendo o mais, ele podia, logicamente, o menos, ou seja, poderia investir o Congresso de poder constituinte, determinando a elaboração de nova Constituição e fixando-lhe condições formais para o exercício do poder que lhe atribuía. Com isso, tinha-se a vantagem de dar uma aura de colaboração entre os poderes, dotando a nova Constituição da

²⁴⁰ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Direito...*, p. 132-133.

legitimidade que lhe carecia. Portanto, o poder do Congresso era delegado do Poder Constituinte originário, de que se arrogara o Presidente da República ao promulgar o Ato institucional n.º4. Entretanto, não lhe sendo imposta qualquer limitação material, o poder do Congresso, embora condicionado, não era subordinado a outro poder na substância de sua obra²⁴¹.

Não é possível afirmar, por tal motivo, que se tratava de um poder de revisão, ou de complementação, conforme é característico do chamado Poder Constituinte derivado ou decorrente. O Poder Constituinte originário costuma apresentar três características: é inicial (porque não se funda em outro) autônomo (porque não se subordina a outro) incondicionado (porque não está sujeito a formas ou condições). Por sua vez, o poder Constituinte derivado, ou de revisão, é secundário (porque decorre de outro), é subordinado (porque é materialmente limitado por outro), e é condicionado (porque está sujeito às formas e condições postas pelo poder Constituinte originário). No presente caso, “o Congresso tinha um poder secundário e condicionado, contudo não subordinado no essencial, o conteúdo. Na verdade, sua tarefa era a de integração do conteúdo de um ato de Poder Constituinte originário”²⁴².

Todo o trabalho de uma Assembleia Constituinte é iniciado por um ato derivado do poder constituinte originário, que confere a ela a possibilidade de interpretar a verdade Constitucional e de estabelecer uma forma pela qual esta verdade irá se manifestar. Ou seja, a Constituição é o que formaliza a criação da ordem, integrando o ato do poder constituinte originário por ser o meio pelo qual se cria uma forma capaz de manifestar, no plano concreto, os valores de justiça que estão presentes na sociedade política.

O que nos causa estranheza no Ato de n.º 4 é o condicionamento causado pelos prazos e procedimentos estipulados. Entretanto, mesmo assim ele não descaracteriza a promulgação constitucional, vez que, em estados africanos recém-saídos da dominação colonial, podemos observar o poder Constituinte originário de um Estado ser convocado pelo de outro que lhe fixa condições e procedimentos, isso quando não lhe impõe, até mesmo, o respeito a princípios gerais que restringem seu campo de ação material²⁴³.

A respeito do Preâmbulo do Ato institucional n.º 4, referir-se à incapacidade da Constituição de 1946 de atender as exigências nacionais devido às inúmeras Emendas que recebeu explica Corrêa:

²⁴¹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários...*, p. 22.

²⁴² FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Op. Cit.*, p. 22.

²⁴³ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários...*, p. 23.

Ora, o mesmo Governo que o afirmara fora o proponente de algumas dessas Emendas, aprovadas pelo Congresso nacional, e tivera oportunidade de fazer na Constituição de 1946 todas as modificações que lhe haviam parecido convenientes. Como, pois ousar a alegação do considerando? Se não atendia ao interesse nacional, porque não a Emendara? E se a Emendara tanto, porque não o fez de modo a que atendessem àquelas necessidades?²⁴⁴.

Na verdade, tanto as primeiras linhas do preâmbulo do AI 4 como a parte em que ele exprime a necessidade de dar ao país uma Constituição capaz de institucionalizar os princípios do movimento de 1964, demonstram a falta de ligação do primeiro regime oriundo do movimento de 1964 do regime criado pelo AI 2 e reformado pelo AI 3. O objetivo do movimento de 1964 era, sobretudo, reinstaurar a normalidade jurídica deturpada durante o governo Jango. Se os objetivos do movimento se referiam ao restabelecimento da ordem jurídica, a Constituição outorgada que fora o Ato Institucional sem número bastaria a esse fim. A nova Constituição surgia como uma forma de institucionalizar definitivamente uma ordem jus-política que fora derrubada pelo AI 2. Segundo Corrêa:

O que decidiu o governo em favor da votação da nova Carta, pelo Congresso da época, não terá sido o motivo do considerando, o fato de ter ele elaborado a legislação ordinária da revolução. Foi o desejo de entregar o País ao novo Presidente sob uma nova ordem. E mais: sem julgar de motivos mais íntimos, foi a pretensão, evidente no Governo vigente, de que se não fizesse a reforma, outro não a faria. O que se nota, claramente, no Governo CASTELLO BRANCO, é a pretensão de tudo realizar, como se depois dele viesse o dilúvio e tudo devesse de ser concluído imediatamente, antes que o mundo acabasse. Legislou sobre todos os assuntos com a pressa de quem não vai durar muito, e com a imprecisão que, disso, haveria de decorrer²⁴⁵.

O que se percebe, de certo modo, é a tentativa do governo Castello Branco, após ceder às pressões das alas militares radicais, de fechar o período discricionário colocando o poder político sob a supremacia do direito, expressa em uma ordem jus-política definitiva, da qual o poder revolucionário não poderia desfazer-se sem ao menos sacrificar a legitimidade.

O Ato institucional n.º 4 pode ser entendido como uma resposta aos Atos 2 e 3 que, outorgados sob pressão, radicalizaram o movimento modificando seus objetivos iniciais. A edição de nova Constituição vem como uma tentativa de acabar com os poderes excepcionais, restaurando definitivamente o que não havia se conseguido com o Ato Institucional sem número.

²⁴⁴ CORRÊA, Oscar Dias. *Estudos de Direito Político-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 35-36.

²⁴⁵ CORRÊA, Oscar Dias. *Estudos...*, p. 37.

Contudo, Castello não atinara que, desfazendo-se sem muito esforço da legalidade estabelecida pelo regime de 09 de abril de 64, imprimia a legalidade constitucional um aspecto de inferioridade ante o poder político que se pretendia limitar.

Importa observar ainda que o projeto governamental que serviu de base para a Constituição de 1967 levou em consideração a maior parte das reformas do governo Castello Branco como, por exemplo, a judiciária, administrativa e legislativa.

Conforme Ferreira Filho, “enviando ao Congresso em 12 de dezembro, conforme o previa o Ato institucional de n.º 4, foi analisado por uma Comissão Mista cujo relator deu parecer favorável à aprovação do projeto pela Comissão em 17 de dezembro de 1966”²⁴⁶. No plenário, o projeto foi aprovado no dia 21 de dezembro, “tendo recebido na Câmara dos Deputados 223 votos contra 110, havendo 7 abstenções; e no Senado Federal, 37 votos contra 17, havendo uma abstenção”²⁴⁷.

A consequência lógica deste processo constituinte foi a análise apressada dos artigos do projeto, pouca fundamentação do texto, assim como das Emendas. Voltou-se, então, à Comissão Mista para a apreciação pormenorizada do projeto. Foram 884 as Emendas apresentadas à Comissão, algumas com inúmeros itens, o que acabou elevando a 1.504 o seu número. “Emendas sem parecer enunciado, Emendas contrárias com parecer favorável, rejeições sem lógica, aprovações sem nexos [...]. O Congresso, diga-se a verdade, por mais que se tenha esforçado, votou sem saber o que se votava”²⁴⁸.

Apesar dos esforços para uma análise minuciosa do projeto, não se conseguiu sanar os vícios de origem que esse possuía. As Emendas não atingiram o cerne da forma institucional, de modo que a grande tentativa de institucionalizar os desígnios revolucionários por meio de uma nova Constituição se viu malograda com a promulgação de um texto mais centralizador e autoritário que o presidencialismo de 1946. Dos 180 artigos do projeto original, passou-se a 189.

De certo modo, compreende-se a influência do curto espaço de tempo na elaboração de uma Constituição capaz de ser duradoura e estável e, ainda, a força das hostes governistas que de tudo fizeram para a aprovação do projeto em sua forma original. No final, a estrutura da Constituição permaneceu a mesma da de 1946, com o acréscimo de poderes concentrados no Poder Executivo e o aumento das competências da União que automaticamente levaram ao choque entre o Executivo e o poder Legislativo, sem, contudo, propiciar à Constituição

²⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso...*, p.

²⁴⁷ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Op. Cit.*, p.

²⁴⁸ CORRÊA, Oscar Dias. *Estudos...*, p. 39.

mecanismos institucionais de solução destes conflitos ou formas que lograssem deixar o poder político limitado pelo Estado de Direito. A prática do regime levaria inevitavelmente para a preponderância da corrente política que habitava o Estado, o governo e a administração. De certo modo, a incapacidade de se encontrar uma forma institucional capaz de garantir apoio parlamentar ao governo deu um ar de submissão aos demais poderes.

Conforme explica Corrêa:

Em verdade, com a Carta de 1967, estabeleceu-se a ditadura constitucional no País, tais os poderes de que foi investido o poder Executivo, o presidente da República, em especial, agravada essa situação pela concentração do poder da união, e a diminuição considerável da autonomia dos Estados, conseguida, Ademais, com a restrição da liberdade e dos recursos econômico-financeiros de que anteriormente dispunham. [...] De tais poderes armou a nova Carta o Executivo, que este tudo fará para que não lhe sejam retirados nunca; se, na prática constitucional brasileira, com poderes mais limitados, já o Executivo pode tanto, e tanto se avanteja aos outros poderes, que não será numa ordem autoritária como a que se criou com a Carta de 1967?²⁴⁹.

A redação final do projeto subiu a plenário para aprovação no dia 21 de janeiro de 1967, sendo aprovado com suas Emendas e modificações. Estava terminada a elaboração da Constituição que foi promulgada, conforme prescrevia o Ato Institucional n.º4, a 24 de janeiro.

[...] o caso da Constituição de 24 de janeiro de 1967, cuja estrutura política adotada não foge dos moldes geralmente aceitos. Ao contrário do que dizem muitos, a Constituição Castello Branco “não” adotou a doutrina da Escola Superior de Guerra, ou, pelo menos, não procurou explorar suas virtualidades em matéria de estrutura do Estado²⁵⁰.

Isso porque, a manutenção das instituições presidencialistas fez com que, da mesma maneira que no texto de 1946, os objetivos nacionais permanentes, aquilo que chamamos de fins do Estado e que a ESG tanto salientava como essencial para o bom funcionamento de um Estado, permanecessem contaminados pela política ideológica e partidária do governo que, investido do poder Executivo, manipulou estes mesmos valores, mesmo que não o quisesse, ao atender sua base partidária e seus interesses seccionais. Por mais que, na prática, os militares buscassem atenuar essa identificação doutrinária com os fins do Estado pela entrega do governo geralmente a um ministro da fazenda ou da justiça forte, retendo para si apenas o

²⁴⁹ CORRÊA, Oscar Dias. Op. Cit., p. 41-42.

²⁵⁰ TORRES, João Camilo de Oliveira. *A Idéia Revolucionária no Brasil*. São Paulo: IBRASA, 1981, p. 53.

papel de Chefia de Estado, o que observamos é a velha fusão de Estado, Governo e Administração nas mãos do poder Executivo.

Esta nova Constituição, promulgada 49 dias antes da posse do novo Presidente, reforça a tese de que Castello Branco buscou limitar a ação desses, estabelecendo critérios fixos para a atuação dos novos detentores do poder.

Para Souza Junior:

A Constituição de 1967, que fizera renascer as esperanças de uma ordem constitucional estável e que pretendia consagrar as conquistas políticas de 1963, na verdade, no tocante à forma de governo, não foi muito além do constitucionalismo brasileiro de 1964. As inovações foram no sentido de reforçar as atribuições do poder executivo, diminuindo aquelas reservadas ao legislativo. Quanto ao mais, manteve a mesma estrutura de poderes e não estabeleceu instrumentos adequados à superação das crises. [...] Por essa razão, ela não resistiu ao primeiro conflito, nem dos mais graves, entre o Presidente e o Congresso²⁵¹.

O presidente Castello Branco, após a entrega da presidência para Costa e Silva, talvez percebendo os rumos que o regime tomava, tentou articular uma resistência ao que ele entendia ser um retrocesso rumo ao regime democrático. Em uma conversa particular com o senador Daniel Krieger, no mês de junho de 1967, o ex-presidente disse:

Senador, o governo prepara-se para romper a legalidade. Eu não estou de acordo com esse desnecessário retrocesso. O senhor vai percorrer todo o país mobilizando a Arena. Eu me encarregarei do setor militar. Vamos, em conjunto, frustrar esses designios²⁵².

Dezesseis dias depois, Castello Branco estava morto, vítima de um acidente de avião. Findava-se, assim, o papel do primeiro Presidente dos regimes militares iniciados em 1964.

²⁵¹ SOUZA Jr., Cesar Saldanha. *A Crise...*, p. 122-123.

²⁵² GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada.*, p. 260.

5. QUARTO REGIME: A DEMOCRACIA FORMAL (DE 15 DE MARÇO 1967 A 12 DE DEZEMBRO DE 1968)

O presidente Costa e Silva assumiu o poder Executivo sob a vigência da nova Constituição e com o apoio da “linha-dura” das forças armadas. Prometia aos políticos abertura e aos militares o endurecimento. Com essas intenções, não demorou muito para que o presidente se encontrasse pressionado como seu antecessor.

Com a entrada em vigor da nova Constituição, iniciou-se uma nova ordem jus-política no Brasil. Os poderes excepcionais dos atos estavam acabados. Com o novo regime, todos os elementos de um Estado formalmente democrático estavam presentes, com exceção da legitimidade do regime cuja carência era evidente. Ao Presidente Costa e Silva não restavam poderes excepcionais nem a possibilidade de empreender novas cassações. Para o bem ou para o mal, a Constituição de Castello Branco colocara o seu governo na legalidade. Tinha-se ordem, buscar-se-ia, apesar das instituições políticas deficientes, a legitimação do regime, requisito indispensável para a consolidação d um verdadeiro regime democrático. A legitimidade almejada dependeria de um extremo equilíbrio por parte do Executivo para evitar os mesmos conflitos entre as forças civis e a “linha-dura” que tanto abalara o governo Castello Branco.

O texto estabelecia que o mandato presidencial seria de 4 (quatro) anos, devendo a eleição para a presidência ser realizada de maneira indireta, por um colégio eleitoral composto dos membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados. A eleição se daria no último ano do mandato presidencial. Pela letra da Constituição, o governo Costa e Silva duraria até o fim de 1970, ano para o qual também estaria prevista a eleição do novo presidente, na data de 15 de janeiro. Pela situação constitucional estabelecida, poderia ser que o próximo presidente fosse um civil.

Como a Constituição não condicionou as eleições a presidência a um nome militar, ao que se entendia, a escolha do candidato a presidente decorreria da mera escolha partidária e aprovação pelo colégio eleitoral. Caberia às agremiações partidárias escolherem quem seria o mais apto, se um militar ou um civil. A normalidade constitucional almejada, embora de viés autoritário, parecia caminhar para a manutenção das conquistas do governo Castello e para o respeito ao Estado de Direito.

Podemos perceber que o temor de Castello Branco quanto à mudança de rumos na linha político-administrativa do novo presidente logo se verificou, ao menos, no que tangia a equipe de trabalho do ex-presidente. Nenhum membro do governo anterior ingressara em seus ministérios.

No que tange a estabilidade do novo governo, por assumir o poder nas mesmas formas institucionais que Castello Branco, não demorou muito para Costa e Silva se tornar alvo de críticas, tanto por parte dos militares quanto por parte dos adversários políticos. Os efeitos da falência institucional faziam com que a maioria dos homens no poder, independente da cor ideológica, fosse vista como ilegítima por parte dos adversários. Apenas um líder com um grande carisma, ou cuja figura demonstrasse serenidade e um espírito legalista, como fora Castello, lograria um mínimo de consenso e estabilidade política, o que, por outro lado, tornava a paz política dentro do Estado dependente da personalidade de um único homem, ao invés de instituições que se perpetuam no tempo.

Tal observação nos faz questionar se a consideração do adversário político como ilegítimo decorre da escolha do homem errado para o cargo, ou se tal situação decorre da entrega do Estado (que deve ser de todos) a um homem e a um partido. A entrega do Estado a um partido não instigaria a discordância da sociedade? Não transformaria a política em uma busca incessante pelo poder capaz de quebrar a unidade? Estas são questões que ao que parecem, não encontraram respostas satisfatórias durante o período de ascendência militar.

No decorrer do ano de 1967, as relações entre militares e as forças subversivas cresceram de maneira exponencial. Diversas organizações de matiz totalitário criticavam a ordem democrática e combatiam as forças militares colocando-se não apenas contra o governo, mas contra o Estado. De mais a mais, em um clima crescente de desconfiança e acirramento de ânimos, o regime começou a tratar como subversivas quaisquer opiniões contrárias ao governo, aumentando ainda mais a ilegitimidade do regime, pois, como se sabe, o melhor termômetro da legitimidade de uma ordem jus-política é a aceitação, por parte da oposição, das regras do jogo político.

[...] os políticos de oposição (e alguns pró-governo) não entrariam em um diálogo educado. A massa de novas leis, decretos e atos institucionais do governo Castelo branco reduziu drasticamente a participação do povo – pelo menos através dos seus representantes eleitos – no governo. A oposição tinha profundo ressentimento do regime militar pela sua constante usurpação do poder,. Por outro lado, qualquer tentativa de reconquistá-lo ia de encontro às novas regras do jogo político. Costa e Silva estaria pronto para afrouxar a camisa-de-força legal que Castelo preparara?²⁵³.

Em conflito aberto com os estudantes de linha marxista²⁵⁴, Costa e Silva ainda teve contra si as críticas da Igreja Católica, mormente a ala formada na Teologia da Libertação ocasionando um descrédito da instituição militar perante a sociedade civil já que o meio católico havia sido um dos fortes apoiadores do movimento de 1964. Enfrentando críticas em frentes diversas, Costa e Silva reprimiu manifestações estudantis, greves de trabalhadores, combateu políticos opositoristas, como Carlos Lacerda, que atacava o governo com sua campanha da “Frente Ampla²⁵⁵” ocasionando assim, os protestos da Igreja Católica.

Os militares no governo Costa e Silva exerceram a função de governo com uma intensidade sem semelhantes se comparado a outros períodos de ascendência militar. Se bem que “no Brasil, durante o regime anterior, os generais presidentes nomeavam ‘primeiros-ministros’ poderosos e se recolhiam a uma posição de garantia da ordem e do que então chamavam ‘objetivos nacionais permanentes’^{256,257}, vemos, contudo, que por mais agregador que Costa e Silva tentasse ser, seu governo acabou por expressar uma forte participação pessoal sua:

²⁵³ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castello...*, p 148.

²⁵⁴ Não que a maioria dos universitários o fosse, mas, a maior parte das instituições de caráter estritamente estudantis da qual a UNE era o maior exemplo, era liderada por jovens de orientação marxista.

²⁵⁵ A Frente Ampla foi um grupo político encabeçado por Carlos Lacerda quando este se voltou contra os regimes militares. Contava com o apoio dos ex-presidentes João Goulart e Juscelino Kubitschek.

²⁵⁶ Atualmente tal papel é exercido pelos Chefes da Casa Civil. Percebe-se que, com exceção de Collor de Mello, que talvez por isso mesmo tenha entrado em conflito aberto com o Congresso, quase todos os presidentes adotam essa prática retirando-se do debate político do governo e colocando-se em uma função conciliadora como Chefe de Estado. Esse comportamento demonstra a racionalidade das instituições políticas e a sua inclinação natural ordem que, como visto, só pode ser alcançada pela razão prática. Se não institucionalizada claramente com a separação de Estado e governo, ao menos, praticada no dia a dia. Em nota ao Jornal do Brasil em abril de 1984, parecia se também a intenção de José Sarney, a criação à época, dentro do sistema presidencial, “a figura de um Ministro-Chefe incumbido de realizar as tarefas a que o Presidente normalmente não dá conta. Esse tipo de *Primeiro-Ministro* existiu nos tempos dos Presidentes Dutra (Pereira Lira), Castello (Roberto Campos), Costa e Silva (Gama e Silva), Medici (Leitão de Abreu), Geisel (Golbery) e Figueiredo (Golbery e Leitão)” (SARNEY, 1984).

²⁵⁷ SOUZA Jr. Cezar Saldanha. *Regimes...*, p. 601.

By the end of their fourth year in Power, the Brazilian Armed Forces were substantially more enmeshed in running the country than most of the officer corps had expected, or for that matter wished. Rewarding as many found the exercise of power after the frustration of the early 1960's, the military was discovering some of the drawbacks of their role as the nation's directors and managers rather than guardians and moderators. Indeed, some were encountering the same doubts concerning the advisability of the Army's exercising a ruling function (although not necessarily its ability to do so) as had plagued their predecessors in the early 1890's before they relinquished governmental authority to a civilian elite. Their growing concern that the path along which they had rushed Their growing concern that the path along which they had rushed headlong might turn out to be a cul-de-sac was accentuated by a possible tactical errors on the part of the Castello Branco government were proving to be equally intractable for the Costa e Silva administration. A new team and a revised game plan were not getting them any nearer to the elusive goal line of a stable political regime accepted as legitimate by Brazilian people²⁵⁸.

Logo, Costa e Silva se viu enredado em um turbilhão de críticas e de oposições, as quais tornaram seu governo alvo de inúmeras críticas. A irracionalidade institucional colocou o Presidente contra tudo e contra todos. Seu governo, composto pelos militares mais integrados na doutrina de segurança nacional, no anti-comunismo e no combate a subversão, fez com que as questões ideológicas, enfim, problemas que, em uma análise superficial eram civis, passassem a ter, na agenda da presidência, a relevância de uma política de Estado²⁵⁹. Mesmo o mais inofensivo dos comentários acabava se tornando matéria de interesse da segurança nacional. Tornando o Estado brasileiro partidário, cada ponto de vista divergente do governo se transformava, aos olhos militares, em potenciais tentativas de subversão. As palavras de Ferrero, embora citadas em outra época, servem para descrever as características psicológicas de como um regime considerado ilegítimo age:

[...] é o regime do medo por excelência, o seu destino infernal é que quanto mais procura resguardar-se, mais medo tem dos perigos, verdadeiros e imaginários, que o ameaçam. Suprimiu a oposição legal dos jornais: tranqüiliza-se com isso? De modo nenhum: tem mais medo que nunca da oposição latente nos espíritos. Sabe que o povo murmura, mas como quebrou o manômetro do descontentamento público (a legitimidade diríamos) e já não o pode medir, pensa sempre nele, é tomado de obsessão, e acaba por julgá-lo maior que é²⁶⁰.

²⁵⁸ SCHNEIDER, Ronald M. *The Political System of Brazil - Emergence of a "modernizing" authoritarian regime, 1964-1970*. New York: Columbia University Press, 1971, p. 241.

²⁵⁹ TORRES, João Camilo de Oliveira. *A ideia...*, p. 234.

²⁶⁰ FERRERO, Giuglielmo. *O Poder...*, p. 181.

A ilegitimidade da ordem jus-política e as críticas alimentadas pela crise das instituições acirravam os ânimos fazendo aumentar como resposta o autoritarismo do poder Executivo.

6. QUINTO REGIME: AUTORITARISMO E EXCEÇÃO AO ESTADO DE DIREITO INSTITUCIONALIZADA (DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968 A 16 DE OUTUBRO DE 1969)

O ano de 1968 foi o período em que o mundo se viu às voltas com diversos protestos estudantis. Cidades como Paris, Washington, Berlim e São Paulo presenciaram uma onda de manifestações contrárias aos governos de seus países. No Brasil, as críticas ao poder Executivo acabavam atingindo o próprio Estado aumentando o receio dos militares quanto à uma possível quebra da ordem jus-política e à instauração de uma anarquia generalizada.

Dentro deste contexto tenso entre as forças do governo e as vozes que repreendiam o regime, nos fins de agosto, um deputado do MDB, o Sr. Márcio Moreira Alves, crítico do governo, pronunciou uma série de discursos que caíram como a gota d'água para as alas militares radicais que vinham, até então, “tendo paciência” com a letargia do presidente no combate as reprovações que, para a “linha-dura”, cheiravam a subversão. Os Ministros militares exigiram do presidente que requeresse junto ao Congresso a suspensão das imunidades parlamentares do deputado, de modo que ele pudesse ser enquadrado na lei de segurança nacional por ofensa às forças armadas.

O pedido presidencial foi encaminhado à Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, onde o partido do governo possuía a maioria. Todavia, surpreendentemente, os membros da ARENA se negaram a aprovar tal medida. A crise era evidente: “as classes produtoras estavam apreensivas, os estudantes insubmissos, o clero rebelde, os políticos desmoralizados e os militares frustrados. Todos sentiam que algo devia mudar, e mudar antes que o quadro de equívocos degenerasse em drama de proporções maiores”²⁶¹.

Pressionado pelos militares que não deixavam morrer as críticas feitas pelo deputado e dirigidas à honra da corporação, o presidente convocou extraordinariamente o Congresso no início de dezembro e alterou a Composição da Comissão de Justiça, articulando-se com membros da ARENA. Esperava-se, assim, utilizar da legalidade para julgar o deputado.

Entretanto, mesmo com a recomendação da Comissão, o plenário na Câmara negou o pedido de suspensão das imunidades parlamentares, derrotando-o por 216 votos contra os 141 a favor (15 abstenções). A represália não tardou. Claramente o regime político de 1967 mostrava suas deficiências. Não por ter falhado em suspender as imunidades, mas por

²⁶¹ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castello...*, p. 163.

permitir, institucionalmente, que o Estado fomentasse discórdias e perseguições políticas. O que estava em jogo não era mais a derrota de uma opinião partidária ou governamental, mas a unidade das forças armadas e, conseqüentemente, do Estado brasileiro. Ultrapassado por radicais, sabe-se lá onde iria parar novo movimento de sedição.

Se os conflitos que se estabelecerem entre os poderes não encontrarem solução constitucional eficaz, apta a restaurar a harmonia política, o agravamento da situação traduzir-se-á em cases extremamente sérios. Não apenas o poder, dividido contra si mesmo, será incapaz de enfrentar as questões cada vez mais complicadas de governo; a paralisia do Estado abrirá campo às agitações de toda a ordem, à intranqüilidade geral e, enfim, à ruptura da ordem constitucional²⁶².

A linha-dura não percebeu que os tempos já eram outros. Não existiam mais poderes de exceção capazes de avalizar uma cassação. Com a ordem de 1967, pressupunha-se agir na legalidade. Infelizmente, com a exacerbação de poderes na Presidência da República, logo se mostraram incompatíveis os objetivos nacionais permanentes colimados pelos militares enquanto instituição e a imposição dos rumos destes pelos militares enquanto governo. A irracionalidade institucional cobrou seu preço, e, para manter o poder e não ser ultrapassado o Presidente decretou novo Ato institucional em 13 de dezembro de 1968 iniciando assim, novo ciclo jus-político.

Sobre a decretação do AI 5 explica Stepan que na primavera e verão de 1968, as manifestações estudantis contra o governo cresceram em frequência e em intensidade. Em várias passeatas pelo Rio de Janeiro, padres, trabalhadores de classe média e diversos outros grupos se uniram aos estudantes nas ruas para protestar. Na cidade Osasco, interior paulista, ocorreu a primeira greve significativa de trabalhadores desde 1964. Tais acontecimentos fizeram com que crescessem as exigências de setores das forças armadas por medidas repressivas²⁶³.

Costa e Silva que aprovou com relutância a cassação dos direitos políticos do deputado Márcio Moreira Alves, insistiu, todavia, que a ratificação das acusações deveria vir do Congresso. Porém, tendo o Congresso recusado-se em revogar a imunidade do deputado, os batalhões blindados da Vila Militar ameaçaram sair às ruas tendo os comandantes de unidades apresentado inclusive ultimatoss a Costa e Silva para que tomasse uma atitude contra o Congresso. Apesar de afirmar que o Congresso era intocável e que qualquer decisão a que

²⁶² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A Crise...*, p. 114.

²⁶³ STEPAN, Alfred. *Os Militares...*, p. 189.

ele chegasse seria respeitada, Costa e Silva capitulou, como capitulara também Castelo Branco em 1965, diante das reivindicações de militares. O resultado foi o AI5.

Este Ato instaurou a censura na imprensa, fechou o Congresso por tempo indeterminado dando início a uma série de expurgos políticos. Não restavam dúvidas de que pela conjuntura institucional, a apropriação do Estado pelo governo Costa e Silva ocasionava divisões no seio das forças armadas tornando-as parciais e politizadas.

Cita-se, como exemplo, o general Moniz de Aragão²⁶⁴, um dos militares mais extremados que, a respeito do AI 5, achava que o processo revolucionário deveria recomeçar, afirmando que, se o presidente vacilasse na decretação do Ato, então deveria ser derrubado do poder.

Novamente, as instituições exerciam bem o seu papel desagregador fomentando revoltas. Ao Presidente, enredado na teia das instituições presidencialistas não restava alternativa a não ser o exercício partidário da Chefia de Estado. Optando por exercer uma Chefia de Estado desvinculada das políticas do governo não estaria apenas contrariando o texto constitucional mas levando também à instituição militar a um racha com resultados imprevisíveis. Repetia-se outubro de 1965 e novamente o presidente não contava com instrumentos legais capazes de dar uma solução pacífica ao problema. Principiava novo movimento militar que, como todo os outros de nossa história republicana não pretendia resolver-se pelos caminhos da ordem jus-política estabelecida.

O AI5 fez para com a Constituição de 1967, o mesmo que o AI2 fizera com o regime político do Ato Institucional de 09 de abril. Instaurou a um regime político com rumos incertos. A adoção do número “5” além de causar a impressão de um prosseguimento dos Atos Institucionais anteriores, também restaurou a concepção de que o poder constituinte não seria novamente um poder originário definitivo apto a, desde já, institucionalizar por si o regime político pretendido, mas um poder constituinte permanente por meio do qual já previa-se não apenas um Ato 5, mas também um sexto, um sétimo, um oitavo e tantos quantos se imaginassem necessários para a instauração de uma ordem política definitiva.

Segundo Souza Junior:

²⁶⁴ *General-de-Divisão Luiz Augusto Cavalcanti Moniz de Aragão.*

O Ato Institucional nº 5, apesar de seu número, reabriu um novo processo revolucionário. O ciclo iniciado em março de 1964 encerrava-se, plano jurídico constitucional, a 15 de março de 1967, com a cessação da vigência dos atos políticos excepcionais até então editados e a entrada em vigor de uma nova Constituição. Seja como for, o AI nº 5 expressou uma nova intervenção revolucionária das Forças Armadas no processo político, provocada, como as outras, pela insuficiência do arsenal de mediadas constitucionais para enfrentar as crises entre os poderes²⁶⁵.

Muito embora pouco aventada, podemos considerar como uma das causas do AI5, a incapacidade das instituições presidencialistas em manter o poder político militar submetido ao crivo ideológico e aos rumos do governo. O sistema de governo adotado em 1967 condicionava o presidente a agir ativamente, ditando os rumos da política de governo ao mesmo tempo em que, elevado a Chefia de Estado, buscava assumir uma posição de árbitro de todo o jogo político.

Costa e Silva correu o risco de caso tentasse agir pelas regras constitucionais de então, ser derrubado do poder. Para evitar tal destino, o presidente recorreu a quebra da ordem jus-política. Para Souza Junior “quando a crise política se torna insustentável pelos sérios prejuízos trazidos ao bem comum e se faz a um imperativo um desastre, a solução, face à lacuna constitucional, tem vindo por vias extraconstitucionais: a intervenção das Forças Armadas”²⁶⁶.

A “linha-dura”, como eram chamados os militares mais exaltados, longe de ser uma força paralela, consistia, na verdade, em uma nomenclatura dada a certas lideranças com posições radicais que, por terem influência sobre Costa e Silva, pressionavam o governo. Para Gonçalves, este círculo íntimo de colaboradores “queria subir seguro na cauda do cometa [...]. Os homens que cercavam Costa e Silva nessa oportunidade trabalharam ferozmente para ele ser o presidente. Eu estava fora, mas depois, conversando, acho que eles já sabiam que o general Costa e Silva estava doente aquela época”²⁶⁷.

Dizia-se que Costa e Silva se deixava influenciar demasiadamente pelos assessores²⁶⁸ e, entre esses, os de maior relevância eram Portela e Andreazza²⁶⁹, este último levado ao

²⁶⁵ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A Crise...*, p. 122-123.

²⁶⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A Crise...*, p. 119.

²⁶⁷ GONÇALVES, Leonidas Pires. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. *Visões do Golpe – a Memória Militar Sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 132.

²⁶⁸ Os membros mais ativos da “linha-dura” seriam Jaime Portela, Albuquerque Lima, Andreazza, Sizen Sarmento, Costa Cavalcanti e Boaventura. D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto...*, p. 203.

²⁶⁹ Mario David Andreazza foi um militar e Ministro dos Transportes nos governos Costa e Silva e Médici, tendo sido responsável por obras como a Ponte Rio-Niterói e a Transamazônica, entre muitas outras.

governo Costa e Silva por intermédio do próprio Portela. Eram eles os homens fortes²⁷⁰ do presidente.

Costa e Silva, talvez por não ter sido o candidato de Castello, acabara cercado-se daqueles que apoiavam sua liderança. Quando assumiu o poder, obviamente levou consigo aqueles que o tinham dado suporte. Entre esses, Portela parece ser o que mais influência tinha sobre Costa e Silva. Devido a sua capacidade de ação, tomava para si as decisões, de modo que o presidente Costa e Silva mantinha mais facilmente um papel de conciliador. Ademais, o passado de Costa e Silva, não era propriamente o de um revolucionário, pois havia ficado ao lado do general Lott²⁷¹ no movimento militar de 1955. Em decorrência de sua doença cujos efeitos se manifestavam há algum tempo, talvez acabou sendo “levado” por aqueles que o cercavam, enredando o regime por consequência numa onda de radicalismos.

O primeiro esboço do Ato feito por Gama e Silva e Pacheco Rondon foi tão violento que o presidente exigira uma reformulação. Mourão Filho ouviu em conversa com Costa e Silva o seguinte:

Mourão se você lesse o primeiro (ato), você cairia duro no chão, aqui. Era uma barbaridade. Fechava-se o Congresso, modificava-se o Judiciário, além de várias outras medidas de caráter nazista feroz. Recusei assiná-lo. O segundo era mais brando e, como quem toma um purgante ruim, assinei-o²⁷².

Nos dias que antecederam a assinatura do ato, Costa e Silva ainda pediu, que os ministros militares escutassem com carinho a proposta do vice-presidente Pedro Aleixo, a qual tendia para a superação da crise com a decretação do Estado de Sítio. Infelizmente, ninguém quis ouvi-lo. A tentação era muito grande. Gama e Silva ainda perguntou ao vice-presidente se esse não confiava nas mãos de Costa e Silva quando da edição do ato, ao que Pedro Aleixo respondeu que “não temia o Presidente, mas o guarda da esquina”²⁷³. Ciente do poder de barganha de que dispunham naquele momento, os membros da “linha-dura” não deixariam passar a oportunidade de fazer “a verdadeira limpeza” que almejavam desde a deflagração do movimento de 1964.

²⁷⁰ “Andreazza com a cabeça e o Portela com a ação, porque ele era mais executivo. O Portela não tinha a lucidez do Andreazza. Era um homem bom, um homem puro, mas o Andreazza tinha muito mais lucidez. Tanto que o Andreazza foi feito ministro, sendo tenente-coronel! Veja a influência que ele teve. Foi ele que mentalizou a coisa.” GONÇALVES, Leonidas Pires. In D’ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. *Visões...*, p. 133.

²⁷¹ Quando do movimento militar, Costa e Silva que comandava a Brigada de Infantaria em Caçapava no Estado de São Paulo ficara ao lado dos revolucionários. D’ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto...*, p. 204.

²⁷² CHAGAS, Carlos. *A Guerra...*, p. 134.

²⁷³ CHAGAS, Carlos. *A Guerra ...*, p. 134.

A negativa por parte dos congressistas em suspender as imunidades de Márcio Moreira Alves colocaram o presidente em rota de colisão com o Congresso. Assim, conflitavam-se não apenas o governo e o legislativo, mas toda uma concepção de fins do Estado contidas nas doutrinas da ESG e defendidas com fervor pela linha dura. Não pretendemos demonstrar a existência de um caráter ideológico na doutrina militar, mas apenas afirmar que, sendo a maior parte dos oficiais formados pela ESG instruídos no combate ao comunismo e nas doutrinas de segurança nacional, obviamente, aqueles que eram mais ligados ao pensamento nacionalista e ao combate a subversão, quando no poder, exerceram uma pressão maior que os militares do início do movimento que, afinal de contas, em sua maioria, eram os tenentes da década de 30, moldados em outro espírito e em outra época, quando ainda não se imaginava um mundo moldado pela guerra fria. Pressionado por radicalismos, o Presidente resolveu editar um novo Ato Institucional.

[...] Na manhã de 13 de dezembro ele (Costa e Silva) convocou os 23 membros do Conselho de Segurança Nacional [...] para informá-los do novo Ato Institucional na iminência de ser proclamado. O ministro da justiça começou a ler a minuta vazada em termos mais draconianos do que se esperava. O ministro do Exército, irritado, o interrompeu: “Desta maneira a casa virá abaixo”. Gama e Silva [...] redigiu então um segundo esboço nos termos recomendados por Costa e Silva e outros militares. Durante a longa discussão todos ficaram a favor, menos o vice-presidente Pedro Aleixo, que em vão defendera a alternativa constitucional de se invocar o estado de sítio. As altas patentes militares irritaram-se com a proposta de Aleixo, que ele se recusou a retirar.”²⁷⁴

O Presidente, na verdade, perdera seu poder. O ex-ministro que em 1965 controlara os radicais agora passava a ser um mero coadjuvante no recrudescimento do regime rumo ao arbítrio. Muito embora ocupasse o maior cargo político do país quando da edição do AI 5, via-se as voltas com a maior derrota de seu governo.

Juridicamente, o novo Ato recepcionava o texto de 1967: “1º - São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional”²⁷⁵.

O AI 5 foi um ato de outorga constitucional e atuou como um ato do poder constituinte originário, manifestado pelo movimento de sedição de 13 de dezembro, o qual resolveu dar fim a ordem jus-política de 15 de março de 1967.

²⁷⁴ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castello...* p. 166.

²⁷⁵ BRASIL. *Diário Oficial da União*. Brasília: Imprensa Nacional, 13/12/1968a, p. 1.

O AI n. 5º abriu uma fase de radicalização constitucional não presenciada até então pelos regimes militares anteriores, pois, apesar de ter semelhanças com o Ato 2, diferia deste na medida em que quebrava uma Constituição que fora promulgada por uma Assembleia Constituinte. A derrubada da ordem provocada pelo Ato de nº 2, por sua vez, tendo sido manifestada por meio de Ato Institucional, ou seja, por intermédio de um ato de outorga, em moldes semelhantes ao Ato Institucional sem número de 09 de abril de 1964, deu a impressão de que não ocorrera a quebra de um regime político próprio, mas a continuidade do mesmo estilo constitucional iniciado em 09 de abril.

Em 1964 o Ato Institucional sem número vinha de encontro aos anseios da sociedade política de restaurar efetivamente a ordem na sociedade. Em 1968, uma ordem já instaurada, sem turbulências ou vigência de Atos Institucionais, que tinha como objetivo institucionalizar definitivamente o movimento de 1964, foi, do dia para a noite destruída sem que houvesse qualquer tipo de previsão de volta à normalidade democrática. É desnecessário dizer que a afirmação contida no preâmbulo do Ato de que a o movimento de 1968 continuava as intenções de 1964 é inconcebível pois o período turbulento iniciado em 1964 já havia sido superado e efetivamente institucionalizado com a ordem jus-política de 1967.

A permanência no tempo dos poderes do Ato de nº 5 chocavam-se diretamente com qualquer modelo de uma ordem democrática de direito. Podemos questionar se o Ato não quebrou apenas a democracia formal de 1967, mas o próprio Estado de Direito por corromper todas as formas aceitáveis para consolidação de um regime político institucionalizado. O Ato tendia a demonstrar uma tentação de manter o poder político ilimitado, sem considerações pela legalidade constitucional.

Em tempos de guerra revolucionária, certamente ferramentas jurídicas mais modernas e eficazes para o combate à subversão se fazem necessárias, como demonstram nos dias de hoje as legislações de diversos países que combatem o terrorismo. Os poderes do AI 5 certamente conferiam poderes mais fortes ao Estado para combater tais ameaças.

Todavia o problema surgia pela existência de poderes utilizáveis apenas para casos de exceção ao Estado de Direito, e não para a prática de uma normalidade constitucional. Com o Ai 5 instaurou-se permanentemente, ao menos até a reabertura do Congresso em 17 de outubro de 1969, um estado de exceção ao Estado de Direito. Ademais, a existência desses poderes de exceção no poder Executivo fazia com que os poderes que deveriam ser usados para defender a ordem contra os subversivos, pudessem ser manipulados para combater os cidadãos brasileiros que se opunham as medidas do governo evidenciando que na conjuntura política do Poder Executivo, a separação entre subversão e oposição é tênue.

Podemos no questionar o quanto a cooptação do Estado pela política do dia a dia possibilita que a unidade política da comunidade seja perturbada por concepções outras que não aquelas que dão identidade e consenso ao corpo político.

Assim, devido a esse “sequestro” do Estado pelo governo, lentamente o Estado acaba deixando de servir aos fundamentos políticos iniciais que deram existência e coesão a ordem jus-política, para prestar serviço a interesses totalmente diversos. É possível constatar ainda que, caso um mesmo grupo político ocupe o poder Executivo por longo período de tempo, a tendência será a de considerar a substituição dos fins do Estado por interesses corporativos-ideológicos-partidários como uma evolução normal no processo construtivo da ordem jus-política, quando, muitas vezes, tais concepções parciais da política totalmente contraditórias aos fundamentos da unidade política do Estado.

[...] o autoritarismo revolucionário, por uma inclinação natural de seu dinamismo interno em fechar-se progressivamente sobre si mesmo, corre o perigo de conduzir o país ao totalitarismo, porque, despertando ressentimentos, estimula a organização e o desenvolvimento de uma ação subversiva das forças totalitárias, sempre prontas a destruir a essência da democracia ocidental ²⁷⁶.

Restringindo a interpretação dos fins do Estado a certos setores da sociedade que não comungam com as opiniões dos governantes, o poder Executivo proporciona um descontentamento não apenas contra o governo mas contra todo o conjunto de valores presentes no Estado, haja vista estarem desvirtuados por interesses político-partidários. Desse modo os setores excluídos das benesses do Estado acabam perdendo a referência dos valores políticos consensuais por não poderem praticá-los e vivenciá-los. O resultado, pela substituição dos fins consensuais da democracia por posições extremistas, essas, altamente incapazes de formar consenso por partirem de pontos de vista sectários, é a exacerbação do individualismo comportamental entre os membros da sociedade e a falta de um comportamento integrador capaz de gerar ordem.

A dificuldade de se diferenciar os objetivos nacionais permanentes de interesses seccionais e paixões momentâneas seria facilmente resolvida caso o presidente militar fosse apenas Chefe de Estado ou, ainda, caso um Primeiro Ministro, de posições claras, soubesse respeitar os limites estabelecidos pelo consenso que garante a estabilidade e a segurança da ordem.

²⁷⁶ SOUZA Jr. *A crise...*, p. 53-55.

Por fim, o que podemos perceber, é que a estrutura política do Poder Executivo nos de 1964 a 1988 possibilitou criar estrutura de poder incapaz de ser derrotada pelos votos. Se observarmos atentamente, os regimes oriundos dos períodos de ascendência militar mantiveram-se sempre pela força dos votos e não das armas. A repressão foi dirigida sempre contra minorias subversivas e não contra grupos políticos de oposição. Isso demonstra que as esmagadoras vitórias obtidas nas eleições para o Congresso Nacional, que diga-se de passagem, sempre ocorrem em todos os regimes de 1964 a 1988, possibilitaram a ARENA, partido que ocupava o Estado, o governo e a administração, montar uma estrutura de poder incapaz de ser derrotada pelas vias democráticas.

Essa concentração de poderes no Executivo exacerbou-se com o advento do AI 5 pois a Presidência da República foi dotada de uma ampla soma de competências. O Ato concedeu ao Presidente o poder de decretar o recesso do Congresso e das Assembleias estaduais, bem como das Câmaras de Vereadores, fazendo com que o Executivo ficasse investido de todos os poderes atribuídos normalmente ao Legislativo. Ainda permitiu-lhe decretar discricionariamente a intervenção Federal em Estados e Municípios, a cassar mandatos e a suspender direitos políticos por dez anos, a suspender as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade e por fim, baixar Atos Complementares para a execução do AI5²⁷⁷.

Com base no Ato de n.º 5 foi baixado ainda o Ato Complementar n.º 38 decretando o recesso do Congresso por tempo indeterminado. Esses Atos complementares que para Ferreira Filho, possuíam “natureza legislativa. Equivalem eles às leis complementares”²⁷⁸ foram largamente utilizados para colmatar as lacunas jurídicas criadas pela instauração de um novo regime político, totalmente diverso daquele proposto pela Constituição de 1967.

Assim, recapitulando o que já foi exposto, percebemos que os Atos Institucionais, em um primeiro momento, tinham, nos mesmos moldes dos Decretos Constitucionais do início da República, o poder de fundar um novo regime político. Essa característica que pode ser observada nos Atos Institucionais sem número, 2 e 5, não pode todavia ser aceita para os demais Atos Institucionais editados a partir do AI 2 e do AI 5. Esses apresentam as características de reformas constitucionais outorgadas, figurando mais como Emendas à Constituição do que efetivas Constituições outorgadas.

²⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 30.

²⁷⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários...*, p. 721.

Importa salientar que apesar da criação de um regime claramente autoritário, o AI5 não tencionava criar um regime totalitário. A própria autonomia política dos Estados da Federação, que prosseguiram realizando eleições normalmente nos leva a perceber isso. Somos levados a ver o AI5 mais como resultado da falência institucional do que um elaborado e meticuloso plano de dominação totalitária.

Nossas elites dirigentes, porém, após cada ciclo revolucionário, foram sempre incapazes de aprender, com a História, quanto à necessidade de alterar o núcleo da forma política, suprimindo a evidente lacuna constitucional que se arrasta desde a primeira Constituição republicana. Inalterado o esquema de poderes, novos conflitos e novas crises sempre se sucederam. E o quadro repetiu-se, monotonamente, até 1968: diante da paralisação do Estado e das lesões ao bem comum, e para desafogo da comunidade, o chamamento às Forças Armadas para intervirem; cumprida a tarefa de saneamento da crise política, novamente o retorno à vinculação constitucionalmente estabelecida, sem que se criasse um mecanismo para solucionar as previsíveis crises futuras. Em 1968, com o Ato Institucional n.º 5, houve uma mudança de comportamento das Forças Armadas, como veremos nos itens seguintes: Elas assumiram, de novo, o poder nacional supremo de intervenção arbitral, mas, desta vez, não o largaram mais. Rompeu-se, então, a prática pela qual as forças armadas uma vez superada a situação de crise determinante da revolução, voltavam à subordinação anterior²⁷⁹.

Pela análise dos fatos e narrativas da época, o AI n.º 5 traz a sensação de ser fruto de uma decisão tomada por Costa e Silva depois de grande período de pressão e de estafa física e mental. Talvez, vencido pelas circunstâncias dos fatos, o presidente deixou-se levar pelo caminho mais fácil, decretando a morte do regime de fevereiro de 1967 e criando, assim, um período autoritário sem precedentes na história constitucional brasileira do pós II Guerra para manter o apoio das forças políticas que o sustentavam no poder. Os poderes do Ato representam uma resposta à crise institucional que chegava aos extremos nos fins de 1968. Segundo Bonavides, após o AI 5:

Não resta dúvida, porém, que durante o apogeu do primado militar alargou-se como nunca na história republicana o hiato entre o Estado e a Sociedade. O Poder Executivo onipotente e centralizador se mostrou a ilustração mais inequívoca da primazia do Estado, ao passo que o Congresso nacional, debilitado e diminuído de prerrogativas, estampou invariavelmente a inferioridade e sujeição dos poderes marginalizados²⁸⁰.

²⁷⁹ SOUZA Jr. *A crise...*, p. 119.

²⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. *Teoria...*, p. 240.

O Ato teve como uma de suas causas a crise institucional existente entre o Poder Executivo e o Congresso decorrendo mais das deficiências institucionais do que de um longo e elaborado plano militar de instaurar uma ditadura pura e simples como tendem a interpretar certos historiadores. Na falta de meios institucionais capazes de proporcionar uma atuação segura e correta das distintas funções de Estado e governo, a quebra da ordem constitucional acabou sendo a solução encontrada para superar os entraves políticos provocados pelo sistema de governo.

É sabido que toda vez que um ato revolucionário é feito pelo próprio detentor do poder, facilmente se percebe a manifestação da condição resolutiva de eficácia deste ato, pois, pela própria tendência que temos de obedecer ao poder institucionalizado, acreditamos que, no fundo, o ato revolucionário realizado pelo próprio detentor do poder pressupõe uma continuidade na ordem jus-política e não uma troca de regime.

A percepção popular de que o que de fato ocorre, nessas circunstâncias, não é uma continuidade ou endurecimento do mesmo regime mas uma derrubada e troca da ordem jus-política, leva um tempo considerável. Decisões políticas de caráter distinto mas tomadas pela mesma autoridade não são fáceis de serem assimiladas pelo povo como uma verdadeira troca de regime político.

Adjetivamos os poderes consubstanciados no Ato Institucional n.º 5 de “revolucionários” porque sua fonte direta foi um movimento revolucionário e não o poder constituinte instituído na Constituição e dela derivado. E os adjetivamos também de “excepcionais”, primeiro, porque contidos em ato que, por definição da própria Constituição, é transitório; e, segundo, porque, destinando-se a combater situações de crise não previstas no regime de normalidade política da Constituição, não estão sujeitos as limitações inerentes ao sistema de governo nela estatuído, funcionando como suspensão de garantias da Constituição operada por instrumento que lhe foi aposto por via revolucionária. Assim, esses poderes excepcionais revolucionários realmente limitam a democracia política, não porque se tratam de poderes, mas por serem de “exceção” ao Estado de direito. Estado de direito, como o definimos, é a sujeição do poder estatal à lei, lei que se fundamenta no consenso da comunidade. Essa lei, nos sistemas jurídicos escritos, é a Constituição. E a Constituição, ao prever e organizar o poder político, limita-o ao sistema a ela constituição imanente. Ora, os poderes excepcionais revolucionários não apenas foram editados por via extraconstitucional, como foram colocados à margem do sistema de limitação do poder estabelecido na Constituição²⁸¹.

²⁸¹ SOUZA Jr. *A crise...*, p. 52.

Criada a nova ordem jus-política em 1968 e com os poderes legislativos enfeixados na mão do Presidente, criou-se uma brecha ampla para que o executivo legislasse em diversas matérias. “O Executivo legisla, por conta do recesso do Congresso, e cada ministro impõe diretivas que, com o Legislativo funcionando, jamais seriam aprovadas”²⁸².

A radicalização da política brasileira foi capaz de se percebida pela incrível sucessão de Atos Institucionais que, como verdadeiras reformas constitucionais, foram outorgados entre dezembro de 1968 e outubro de 1969. A incapacidade de encontrar um rumo depois da quebra de 1968 foi tamanha, que o Presidente editou, sucessivamente, nada menos que 6 Atos Institucionais entre fevereiro e agosto de 1969.

O preâmbulo do Ato de nº 5 expressou novamente a concepção de um poder constituinte permanente, com tendências a manifestaria paulatinamente para poder realizar as modificações políticas “necessárias”.

A ideia constante no Ato, de que a “revolução não havia terminado” trouxe a impressão de que o movimento de 1964 prosseguia fundamentando o regime instaurado em 1968. Contudo, se analisarmos que o Ato de nº 5 quebrou a Constituição de 1967, exatamente a que visara institucionalizar definitivamente o movimento de 1964, podemos perceber que, apesar do termo “continuidade”, o Ato de nº 5 manifestava um movimento político totalmente novo, utilizando tanto o número (pois a ideia de utilizar o número 5 vinculava-se a numeração dos anteriores, estratégia essa já utilizada pelo AI 2 para com o Ato institucional sem número, que foi posteriormente modificado para AI de nº1) como a expressão “continuidade” contida no preâmbulo do AI 5, apenas para vincular-se a legitimidade do movimento de 1964 e dos demais Atos editados até 1966.

Juridicamente, os Atos Institucionais editados após o AI5 funcionaram como reformas à Constituição outorgada pelo AI 5. Demonstra-se isso pela fundamentação dos Atos 6 a 17 que sempre se referiram ao Ato de 13 de dezembro de 1968.

O tipo de Ato Constitucional com caráter de reforma ao texto Constitucional entre os quais se incluem os Atos Institucionais 3, 6 e os subsequentes até o 17, não podem ser caracterizados como novos regimes políticos. Isso porque a natureza original dos Atos Institucionais, qual seja, de ser uma Constituição Outorgada, e a qual o Ato Institucional de 09 de abril é o primeiro exemplo, é quebrada a partir da utilização da numeração que acompanha o Ato de nº 2.

²⁸² CHAGAS, Carlos. *A Guerra...*, p. 138.

Os Atos 2 e 5 também fundam novos regimes políticos, mas, todavia, os Atos que a eles seguem, Ato 3 no caso do Ato 2 e 6 a 17 no caso do AI 5, não modificam o fundamento dos Atos 2 e 5, apenas complementando-os em pequenos pontos da legislação Constitucional, caracterizando, assim, um novo tipo de reforma a Constituição, não mais feita pelo poder Legislativo, mas outorgada pelo Poder Constituinte do movimento que se encontrava enfeixado nas mãos do Poder Executivo.

O Ato Institucional de nº 4, com já visto, manifestação do poder Constituinte originário, não se vinculou em seus fundamentos ao regime iniciado com o AI 2 pois preparou o caminho para a instauração de um novo regime político capaz de institucionalizar definitivamente aquilo que o AI 2 desvirtuara. Desse modo, vincula-se muito mais ao regime iniciado com a Constituição de 1967 do que com o regime do AI 2.

Os Atos Institucionais que atuaram como um poder constituinte de revisão se encontravam subordinados a aquilo que os Atos 2 e 5 haviam estabelecido. Mesmo que essas reformas se apresentassem pelo nome de Atos Institucionais, temos a percepção de que sua natureza era distinta dos Atos de nº 2 e 5.

Infelizmente, muitas análises e estudos a respeito dos Atos Institucionais utilizam-se de um critério meramente nominalista ao invés de analisar a realidade fática gerada pelos instrumentos jurídicos. Por mais que as modificações constitucionais utilizassem a denominação de Ato Institucional, isso não significa que este nome designou sempre o mesmo estilo de ato constitucional.

Os Atos Institucionais que atuaram como “reformas” não foram criados pelo poder Executivo enquanto um poder instituído, mas pelo poder constituinte permanente que o Presidente se arrogou, como líder do movimento revolucionário iniciado após a edição do AI 5. O Ato realizando a quebra da ordem jus-política, modificou a natureza dos Atos Constitucionais.

Vejamos, mesmo que as mudanças dos Atos 3, 6 e os sucessivos atos até o 17 pudessem vir a ser feitas por uma Emenda a Constituição, mormente no caso dos Atos 6 a 17, por terem sido outorgados em um momento que as funções legislativas, devido ao fechamento do congresso, eram exercidas pelo presidente, o fato de não se ter utilizado essa possibilidade, demonstra que, na verdade, o que tínhamos era um Regime de Exceção ao Estado de Direito que tornava o poder político desvincilhado das limitações constitucionais.

Se feitas por Emenda, as modificações realizadas pelos Atos posteriores ao AI 5 poderiam passar a impressão que, devido a utilização de formas legislativas adequadas e inerentes a uma ordem jurídica institucionalizada, o poder político já estava submetido ao

Estado de Direito e que, portanto, estando a normalidade constitucional reestabelecida, o poder político não possuiria meios materiais, a não ser que quebrassem novamente a ordem jus-política criada pelo Ato 2 em 1965 e pelo AI5 em 1968, para realizar as mudanças que pretendidas.

Além do mais, as modificações apresentadas pelos Atos-Reforma não possuem uma originalidade política capaz de caracterizar um novo regime político. Os fundamentos que apresentam são os mesmos do Ato 2, no caso do AI 3, e do Ato 5, no caso dos Atos 6 a 17.

Evidentemente que, querendo o Ato 6, por exemplo, criar por si uma nova Constituição em um novo regime político, isso seria possível, pois, sua forma é, na sua essência jurídica, a de uma Constituição outorgada, mas o que aqui importa para nosso estudo, é que tal não foi a intenção deste Ato ao manifestar-se, haja vista que reforçou e reafirmou sempre a autoridade e o fundamento político da ordem criada pelo AI 5.

Se juridicamente é uma quebra toda a modificação constitucional feita por caminhos não previstos pela Constituição, também é importante recordar que todo regime político é fundamentado por um princípio de identidade política. Caso essa identidade não se modifique pela edição de algum instrumento jurídico, seja ele Ato, Decreto, Emenda ou Reforma, não podemos considerar a troca de determinada forma jurídica como expressão de um novo regime político. Como sabemos, dentro de toda ordem existem valores que a fundamentam e, uma Constituição, antes de ser positiva, é Constituição enquanto realidade existente. O fenômeno da quebra de uma ordem jus-política não pode ser analisado apenas pelo aspecto positivo, devendo, necessariamente abranger a fundamentação política que está por trás dele.

Além do mais, a edição de Atos sucessivos pela mesma autoridade nos leva a crer que as intenções dos líderes militares no período posterior ao AI 5 não visavam a fundação de novos regimes políticos a cada Ato Institucional, mas apenas dotar a ordem criada pelo AI 5 de instrumentos jurídico-constitucionais eficazes na busca dos objetivos políticos do movimento. Se assim não o fosse, teríamos, como se verá de maneira aprofundada adiante, dois regimes políticos distintos em um mesmo dia, como é o caso da edição dos Atos 13 e 14, ambos editados no dia 05 de setembro de 1969. A quebra da ordem pressupõe uma ruptura da Constituição tanto em seu sentido existencial quanto em seu sentido positivo.

Como afirma Souza Junior em 1978:

Cada intervenção militar, com a ruptura do sistema constitucional, representa, no plano jurídico, uma revolução. As Forças Armadas, ao empalmarem o poder supremo, afastam a vigência da Constituição e evocam a si um poder constituinte originário. Por outro lado, o encerramento de cada processo revolucionário, implica, uma nova normação constitucional. Para que se tenha uma idéia do numero dessas intervenções, basta atentar-se ao fato de que, desde 1891, tivemos seis Constituições (incluída nesse número a Emenda Constitucional n.º1 de 1969) e, somente de 1964 para cá, dezessete Atos Institucionais, os quais, emanações do Poder Constituinte Originário, funcionam como Constituições ou Reformas Constitucionais outorgadas. Como as Constituições brasileiras, desde 1891, não prevêem instrumentos legais para acabar com os conflitos, os conflitos é que acabam com as Constituições. Este o triste destino das Constituições desadequadas à realidade política que pretendem disciplinar²⁸³.

As reformas trazidas pelos Atos Institucionais de n.º 3, 6 e os subsequentes até o 17 não visavam refundar, modificar ou substituir o fundamento da Constituição outorgada pelo AI 5, mas apenas a substituição, adição ou supressão de normas constantes no texto da Constituição de 1967 que não se coadunavam com o espírito do regime criado pelo AI 5. Os Ato Reformas não visavam a modificação da matéria constitucional, haja vista que, modificando-se essa, modificar-se-ia o espírito do texto recepcionado mas, apenas, a modificação da forma constitucional. Portanto, nem todos os atos institucionais criaram novos regimes políticos, figurando, em sua maioria, apenas como reformas aos Atos 2 e 5, esses sim, verdadeiras Constituições outorgadas.

Podemos averiguar essas interpretações pela edição, no dia 26 de fevereiro de 1969, de novo Ato institucional, denominado este de Ato Institucional n.º 7; no dia 02 de abril de 1968, denominado de Ato Institucional de n.º 8 e no dia 25 de abril de 1969, o chamado Ato Institucional de n.º 9. Todos esses Atos trouxeram pequenas modificações ao texto da Constituição de 1967, que vigorava sob a égide do AI de n.º 5.

As modificações constitucionais decorrentes destes atos surgem na medida em que, desvencilhado dos limites do Estado de Direito, o poder político poderia conseguir facilmente a reestruturação do Estado e a modificação da Constituição formal sem as limitações impostas pela legalidade.

Em 16 de maio de 1969 foi editado o Ato Institucional de n.º 10, o qual prescreveu novas formas de cassação de direitos políticos. Buscou fundamentos não apenas no AI 5 mas também em regimes políticos já extintos, como o de abril de 1964, de outubro de 1965, o que indica a intenção do movimento iniciado em 13 de dezembro de 1968 de transferir a

²⁸³ SOUZA Jr. *A crise...*, p. 119.

legitimidade dos movimentos militares iniciais do período até aqui estudado ao regime do AI de nº 5:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, CONSIDERANDO que os Atos Institucionais nº 1, de 9 de abril de 1964, nº 2, de 27 de outubro de 1965, nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, estabeleceram, por diferentes motivos, sanções políticas e administrativas e restrições de direitos às pessoas que fossem atingidas por aquelas medidas de natureza jurídico-institucional e CONSIDERANDO que se impõe, também, a determinação de normas uniformes a serem impostas a todos quantos, servidores públicos, ou não, hajam sido ou venham a ser atingidos pelas disposições dos Atos Institucionais editados, entre outros motivos, com a finalidade de preservar os ideais e princípios da Revolução de 31 de março de 1964 e assegurar a continuidade da obra revolucionária, Resolve editar o seguinte Ato Institucional²⁸⁴.

Costa e Silva editou, ainda, a 14 de agosto de 1969, o Ato Institucional de nº 11 fechando, assim, o seu ciclo revolucionário.

Em 13 de dezembro de 1968, o autoritarismo escancarou sua face. A edição do AI 5 e o recesso do Congresso ocasionaram a destruição da separação de poderes e do modelo institucional presidencialista clássico, concentrando-se, a partir de então, todos os poderes nas mãos do Presidente da República. O Ato nº 5 engessou a forma Constitucional de 1967.

Contudo, Costa e Silva, cansara desta situação e, como refere D'Araujo, antes e depois do AI-5, o Presidente procurou acabar com os excessos autoritários preparando uma nova Constituição com a colaboração íntima de Pedro Aleixo. Dizem que a nova Constituição estava praticamente pronta quando Costa e Silva teve o acidente vascular. Com isso, é possível imaginar que ele estava convicto que o AI-5 não era uma solução definitiva, sendo preciso promover uma solução para o problema constitucional²⁸⁵.

Em 26 de agosto de 1969, Pedro Aleixo fizera o esboço inicial da nova Constituição. Com o apoio e participação de outros juristas²⁸⁶, tentava-se, com um novo texto, coadunar os poderes do Ato nº 5 e a legalidade que tanto Castello e Costa e Silva tentaram garantir, mas que, ao final, devido a dificuldade de encarar o problema institucional, lhes havia escapado.

²⁸⁴ BRASIL. *Ato Institucional de nº 10*, de 16-05-1969e. Legislação Federal. http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=10&tipo_norma=AIT&data=19690516&link=s_planalto.gov.br

²⁸⁵ D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto...*, P. 209.

²⁸⁶ Considerada pelo então presidente Costa e Silva como necessária e indispensável a reforma do texto da Constituição de 1967, o vice-presidente da República, Pedro Aleixo foi incumbido de coordenar os trabalhos da reforma, constituiu-se uma comissão constitucional no âmbito do governo, sob sua direção, e integrada ainda pelos ministros Gama e Silva (da Justiça), Rondon Pacheco (da Casa Civil) e os juristas Temístocles Cavalcanti, Carlos Medeiros e Miguel Reale. CORRÊA, Oscar Dias. *Estudos...*, p. 126.

Costa e Silva, muito embora não tivesse jeito de intelectual, possuía uma intuição aguçada e já demonstrara em outros momentos seu senso de oportunismo. Após meses de AI n.º 5, de prisões, cassações²⁸⁷ e demissões, estava decidido a abrir o congresso, a extinguir o ato e a reinstalar a ordem constitucional.

O Presidente ficou encantando com o texto e fez planos para promulgar a nova Carta [...] dia 02 de setembro para entrar em vigor a 07 de setembro, dia da independência e véspera da reabertura do Congresso. Mas o governo não estava de pleno acordo com esse cronograma, tanto assim que em 27 de agosto os três ministros militares advertiram Costa e Silva que a maioria dos comandantes militares era contrária à reabertura do Congresso tão cedo e igualmente contrária à renúncia e quaisquer poderes que possuíam em decorrência dos atos institucionais²⁸⁸.

Novamente se ouviam pressões por parte dos ministros militares que hesitavam em abrir mão dos instrumentos de exceção ao Estado de Direito. No momento em que tudo indicava um retorno à legalidade constitucional, Costa e Silva passa mal em conversa com o governador de Goiás. O presidente, que fora advertido pelo médico a diminuir o ritmo de seus trabalhos, havia respondido que somente o faria após o dia 08 de setembro, data em que pretendia acabar com o AI 5. Infelizmente, sofreu um AVC no dia 28 de agosto que o deixou incapacitado de falar. Foi o clímax da crise:

Quando tentava volver ao perdido equilíbrio de poderes, a mão da fatalidade se abate sobre Costa e Silva. Cria-se o total vácuo de poder e os comandos militares assumem de novo a direção da vida nacional – não tendo mais vigência a Constituição, afastou-se a fórmula da sucessão legal. Mas, como havia necessidade de dar forma ao processo e ater-se a alguém que representasse alguém, reabriu-se o Congresso, para que homologasse a investidura do novo Governo. Para uma geração nominalista, que colocara de lado, em todas as correntes, a questão dos princípios de legitimidade, considerados como expressão de idealismos mortos, era o reconhecimento de que a vontade dos homens, a reta intenção, a dura lei da Necessidade, a efetivação do bem comum, mesmo em grau superlativo, não justificam regimes nem criam legitimidades²⁸⁹.

²⁸⁷ Em 30 de dezembro de 1968 saiu a primeira lista de cassações. Continha ela os nomes de 11 deputados federais entre os quais Márcio Moreira Alves. A segunda lista saiu em janeiro de 1969 contendo os nomes de 2 senadores, 35 deputados federais 3 ministros do STF (Hermes Lima, Vítor Nunes Leal e Evandro Lins e Silva), e um ministro do STM, acusado de conceder Habeas Corpus demais. Foram cassados ao todo 333 políticos em 1969 dos quais 78 eram deputados federais, cinco eram senadores, 151 eram deputados estaduais, 22 eram prefeitos e 23 vereadores.

²⁸⁸ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castello...*, p. 192.

²⁸⁹ TORRES, João Camilo de Oliveira. *A ideia...*, p. 248.

Com a doença do Presidente, as decisões políticas recaíram aos assessores de Costa e Silva. Chefiados por Portella, os três ministros das pastas militares decretaram, então, novo Ato Institucional. Estando o leme do Estado nas mãos dos militares, a outorga dos Atos se daria por um Comando Revolucionário ²⁹⁰ e não mais pelo Presidente da República. É possível aí perceber a inobservância ao Estado de Direito pois pelo texto constitucional, o vice-presidente, Pedro Aleixo, deveria, nos casos de impedimento do presidente, assumir o poder.

No dia 01 de setembro de 1969, dois dias após o AVC do Presidente, Carlos Medeiros elaborou o décimo segundo Ato Institucional.

Este Ato Institucional impedia a posse do Vice-Presidente, Pedro Aleixo, deixando a chefia do Governo e do Estado enfeixadas nas mãos de nova uma Junta Militar, em um momento em que o autoritarismo era maior devido ao fechamento do Congresso. Ora, como é da experiência histórica, a escolha de um triunvirato para o exercício das funções de poder, longe de fortalecê-lo, o enfraquece, por estimular disputas entre os líderes. A assunção do poder pela Junta veio a criar uma crise de poder, fazendo surgindo focos de indisciplina nas próprias forças armadas, envolvidas, então, pelas ambições políticas²⁹¹.

Com o regime político do AI 5, iniciara-se um período de ilimitação jurídica do poder político. O Estado se encontrava em permanente Exceção ao Estado de Direito. A previsão criada pelo AI5 de que se editassem outros atos, deu às próprias reformas constitucionais praticadas pelos Atos a possibilidade de que essas viessem a modificar a Constituição sem, qualquer respeito as formas estabelecidas. Essas modificações dependiam da simples vontade de manifestação do Poder Constituinte que se encontrava enfeixado nas mãos do presidente da República, porta-voz do movimento de 13 de dezembro de 1968.

O regime estabeleceu uma legalidade para a sua atuação mas deixou a possibilidade de que as regras do Estado de Direito fossem excedidas toda vez que o Poder Executivo decidisse modificar as formas constitucionais concernentes ao Estado brasileiro.

Assim, a estabilidade constitucional dependia da coadunação dos fundamentos políticos do regime de 13 de dezembro com as concepções doutrinárias predominantes nas forças armadas. O Presidente, antes de ser um ditador ao estilo caudilho, representava o fundamento político do regime por ser o líder do movimento militar de 13 de dezembro.

²⁹⁰ Tal comando revolucionário, denominado Junta Militar, foi composto de três ministros militares, o general Aurélio de Lira Tavares, o brigadeiro Márcio Melo e o Almirante Augusto Rademaker, ministros do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, respectivamente.

²⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários...*, p. 31.

A legalidade criada pelo AI5 não tentou criar um período de normalidade constitucional, mas apenas formalizar algum tipo de ordem para o movimento de 13 de dezembro de 1968. No momento em que a obediência e a legalidade constitucional contrariassem as intenções e decisões do poder político, o poder Executivo poderia, pelos poderes de exceção ao Estado de Direito oriundos do AI 5, não cumprir tal legalidade já que essa funcionava apenas na medida em que fosse conveniente ao poder político juridicamente ilimitado.

Os ministros militares e outros ministros próximos ao Presidente já exerciam, desde a edição do AI 5, enorme influência nos rumos do governo. Com o AI 12, mudava-se o líder, mas não se trocava a linha política. De certo modo, se os ministros temiam que o Presidente acabasse com o autoritarismo, a perda de suas funções em decorrência da doença veio apenas a calhar, apesar de ter como efeito negativo a extinção de qualquer chama de legitimidade que viesse ainda a existir por causa da figura do Presidente e da noção de continuidade que sua autoridade proporcionava ao editar Atos sucessivos.

Ao asseverarem que editavam novo ato em nome do Presidente doente, afirmavam, em outras palavras que, caso esse estivesse vivo, continuaria a ser o líder do movimento que desembocara no AI 5. A edição de novo Ato em de Costa e Silva, como de fato ocorreu, indicava a continuidade do regime.

Ademais, a modificação realizada pelo Ato Institucional de n.º 12 poderia ser feita em nome de qualquer outra pessoa ou entidade caso a intenção fosse fundar, após a doença do presidente, um regime político distinto de tudo o que vinha sendo praticado.

A modificação produzida pelo AI de n.º 12 demonstrava que o que valia não era a normalidade constitucional por si mesma, mas o poder político nu e cru que, pela sua discricionariedade, podia modificar livremente a forma pela qual se exercia o poder.

De acordo com D'Araujo “Por que Pedro Aleixo não assumiu? Porque era um político, e fora o único membro do governo a votar contra o AI-5. Achavam que ele não ia dar conta do problema. Diante disso, a primeira coisa que ele deveria querer era derrubar o AI-5. Por tal motivo, “concluíram que não podia assumir”²⁹². Caso o vice-presidente viesse a assumir o poder, quebrar-se-ia, pelo cumprimento da legalidade estabelecida, a única regra inquebrável do regime, a de que o poder político não deveria ser limitado pelo Estado de Direito, pois tudo apontava que Pedro Aleixo tencionava acabar com os poderes de exceção.

²⁹² D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto...*, p. 210.

O AI 12 isolou os militares do mundo civil. Foi o afastamento do poder não apenas do vice-presidente, mas da vida civil. Como uma máquina que resiste em funcionar quando emperrada, os militares mostravam a sua negativa em permitir que um civil viesse a ocupar o Estado e, conseqüentemente, viesse a identificá-lo com conotações político-partidárias. Seria a negação de tudo já feito. Infelizmente, não se tirou desta oportunidade a lição tão necessária e que tantas vezes poderia ter-se aprendido: a importância de separar o Estado do Governo. S

Caracterizando a impossibilidade dele (Costa e Silva) continuar governando, dada a extensão da trombose, os ministros militares usurparam o poder, baixando sucessivos Atos Institucionais. Prendem o vice-presidente Pedro Aleixo, mudam sensivelmente o projeto da nova Constituição, mantêm o Ato Institucional n.º 5 e se lançam na perigosa aventura de preservar o poder. Cassam e prendem como nunca, fazem impor a mais férrea censura à imprensa mas vão ficando cada vez mais fracos. “” Porque eles e não nós?” é a pergunta que os leva á desmoralização. A ilegitimidade, a confusão e a ambição de um sem-número de generais faz abrir, de imediato, singular processo sucessório²⁹³ (CHAGAS, 1985, p. 151).

Quanto à afirmação de usurpação de poder por parte dos ministros militares acreditamos não ser cabida, pois, como já explicado, a estrita observância da legalidade constitucional dependia da aprovação do poder político. O questionável é o porquê, no momento da doença do presidente, da escolha dos três ministros militares. É claro que em momentos de crise, como o de setembro de 1969, o desenrolar dos fatos se dá muitas vezes mais por oportunismo, audácia e decisão política, do que por critérios normativos, haja vista instaurarem-se nesses momentos, pela própria crise e quebra da normalidade jurídico-política, regimes de fato que instalam uma exceção ao Estado de Direito. Sendo o movimento de 13 de dezembro de 1968 um movimento de iniciativa militar, caberia aos próprios militares a decisão sobre os rumos do regime, sob pena de, não o fazendo, caracterizar uma quebra do regime vigente e a substituição de seus fundamentos políticos por outros. O AI 12, apesar de quebrar claramente as regras jurídicas vigentes até então, não alterou o fundamento político para com os demais atos surgidos após a edição do AI5.

Todavia, apesar da certeza de que o poder não poderia sair das mãos dos militares, a crise gerada pela doença de Costa e Silva fez com que surgissem, aos montes, nomes e prováveis candidatos. As tropas no país inteiro estavam de prontidão. Ninguém queria correr o risco de dormir e ser sobrepujado por um grupo militar. O Ministro Andreazza, em entrevista, afirmou ser crime de traição eleger outro Presidente sem o desfecho do caso de

²⁹³ CHAGAS, Carlos. *A Guerra...*, p. 151.

saúde de Costa e Silva. O Brasil não poderia passar para a história como o país que “depôs um presidente que estava doente”²⁹⁴.

A instabilidade foi aumentada pelo sequestro do embaixador americano no dia 04 de setembro por revolucionários comunistas. No dia 5 de setembro, em decorrência dos fatos, editou-se o Ato institucional de n.º 13.

OS MINISTROS DE ESTADO DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, no uso das atribuições que lhes confere, o art. 1º do Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969, resolvem editar o seguinte Ato Institucional:

Art. 1º - O Poder Executivo poderá, mediante proposta dos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha de Guerra, do Exército ou da Aeronáutica Militar, banir do território nacional o brasileiro que, comprovadamente, se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional.

Parágrafo único - Enquanto perdurar o banimento, ficam suspensos o processo ou a execução da pena a que, porventura, esteja respondendo ou condenado o banido, assim como a prescrição da ação ou da condenação.

Art. 2º - Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e Atos Complementares dele decorrentes, bem como os respectivos efeitos²⁹⁵.

Ocorreram rixas entre o general Sizen Sarmento e o ministro Andreazza, com censura por parte do I Exército de quaisquer notícias sobre o estado de recuperação de presidente. Sarmento queria ser candidato e desejava prender Andreazza por sua leal posição junto ao Presidente enfermo. “Os jornais de São Paulo publicavam boletins médicos relatando a condição do Presidente, já os do Rio de Janeiro (onde se situava Sarmento) não”²⁹⁶. O General Portella, no palácio das Laranjeiras, dormia com um revólver embaixo do travesseiro. Esperava-se até uma invasão armada e a tomada do poder por algum militar. Ouviam-se boatos de um plano de invasão ao palácio das Laranjeiras por paraquedistas e o sequestro do presidente enfermo que lá se encontrava, de modo a levá-lo hospital para acabar com a crise sucessória e com a junta militar.

Em 5 de setembro de 1969 editou-se o Ato Institucional 14, que criou a possibilidade de que uma comissão especial viesse julgar casos de pena de morte, que poderia ser comutada pelo Presidente (Junta Militar) e executada por pelotão de fuzilamento. A tensão pairava no ar. Se houve momento mais propício para uma reviravolta militar, este o era com certeza.

²⁹⁴ CHAGAS, Carlos. *A Guerra...*, p. 160.

²⁹⁵ BRASIL. *Ato Institucional de n.º 13*, de 05-09-1969h. Legislação Federal. http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=13&tipo_norma=AIT&data=19690905&link=s_planalto.gov.br

²⁹⁶ CHAGAS, Carlos. *A Guerra...*, p. 163.

Em 11 de setembro editou-se o Ato Institucional de n.º 15, que modificou as instruções do Ato n.º 11 convocando eleições para prefeitos e vereadores nos municípios brasileiros, a serem realizadas em 30 de novembro de 1969.

No dia 14 de outubro de 1969 editou-se o Ato Institucional de n.º 16, o qual afirmou a impossibilidade de Costa e Silva reassumir seu cargo, declarando vaga a cadeira da Presidência da República, reabrindo o Congresso e conclamando-o a eleger um novo Presidente da República no dia 25 de outubro de 1969.

Verificada a irreversibilidade do estado de saúde do Pres. Costa e Silva, que, em dezembro iria falecer sem haver recobrado condições mínimas para uma vida ativa, a crise chegou ao auge. As dissidências começavam a se tornar ostensivas, ameaçando o naufrágio de toda a obra política administrativa e, até, financeira da Revolução. [...] Para impedir o pior, a Junta promulgou o Ato Institucional n.º 16, a 14 de outubro de 1969. Neste era declarada a vacância da Presidência e da Vice-Presidência da República, marcando-se eleição, pelo Congresso Nacional, de novo Presidente e de novo Vice-Presidente para o dia 25 de outubro e sua posse para 30 de outubro. Igualmente fixava o término do mandato dos futuros eleitos para 15 de março de 1974²⁹⁷.

Até então, os ministros militares vinham exercendo o poder em nome do Presidente. Eram procuradores. Pela letra do Ato 16, os ministros assumiram o poder em nome próprio. A Junta militar exercia assim uma troca do representante revolucionário.

Ainda, editou-se, no mesmo dia 14, o Ato Institucional de n.º 17, visando a regularização das forças armadas e dando-lhes mais unidade. Conforme explica Ferreira Filho, o Ato:

[...] autorizava o Presidente da República a transferir para a reserva, por período limitado, os “militares que hajam atentado, ou venham a atentar, comprovadamente, contra a coesão das Forças Armadas, divorciando-se, por motivos de caráter conjuntural ou objetivos políticos de ordem pessoal ou de grupo, dos princípios basilares e das finalidades precípua de sua destinação constitucional”. Com isso se criava o instrumento para afastar dos quartéis, ao menos temporariamente, os descontentes com a solução encontrada para a crise política, particularmente os descontentes com o método escolhido para a seleção do candidato à Presidência²⁹⁸.

²⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários...*, p. 32.

²⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários...*, p. 32.

A junta militar governou o país do dia 31 de agosto e 1969 até a posse do novo presidente, o general Emílio Garrastazu Médici²⁹⁹, em 30 de outubro de 1969, o qual exigiu a reabertura do Congresso para assumir cargo.

Os ministros militares reabriram o Congresso Nacional no dia 22 de outubro de 1969, restabelecendo a forma institucional do regime de 1967. A reabertura do Congresso fez com que os dois partidos políticos, renascidos, homologassem a candidatura dos seus presidentiáveis até 24 horas antes do pleito, como prescrevia o Ato n.º 16.

Era evidente a ilegitimidade do Congresso devido às inúmeras cassações ocorridas desde o seu recesso. Apresentou-se como candidato o general Médici, pela ARENA, que obteve 293 votos a favor, 76 abstenções e 9 não comparecimentos. O Vice-Presidente eleito foi o Almirante Augusto Raedemaker.

²⁹⁹ Emílio Garrastazu Médici foi o terceiro Presidente do país após a eclosão do movimento de 1964. Nasceu em Bagé no dia 4 de dezembro de 1905 e faleceu no dia 9 de outubro de 1985.

7. SEXTO REGIME: AUTORITARISMO ATENUADO (DE 17 DE OUTUBRO DE 1969 A 31 DE DEZEMBRO DE 1978)

No dia 17 de outubro, invocando o artigo 3º do Ato institucional de n.º 16, que transferia definitivamente o poder Executivo do Presidente para a Junta militar e, estando o Executivo exercendo, devido ao recesso do Congresso, o poder Legislativo, a junta militar resolveu reformar o texto de 1967, que vigorava com os fundamentos do AI de n.º 5.

OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e CONSIDERANDO que, nos termos do Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968, foi decretado, a partir dessa data, o recesso do Congresso Nacional; CONSIDERANDO que, decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo Federal fica autorizado a legislar sobre todas as matérias, conforme o disposto no § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968; CONSIDERANDO que a elaboração de Emendas a Constituição, compreendida no processo legislativo (artigo 49, I), está na atribuição do Poder Executivo Federal,³⁰⁰.

A Emenda n.º 1 inverteu a lógica constitucional vigente por modificar os hábitos políticos iniciados com os regimes do AI 2 e do AI 5. Simbolizando a percepção por partes das forças armadas de que já era tempo de operar dentro dos limites da normalidade constitucional, a modificação do regime criado pelo AI 5 não se fez pela edição de um novo Ato, como vinha acontecendo até então, mas por meio de uma Emenda a Constituição. Essa mudança demonstrava a iniciativa militar de operar a modificação e a evolução do direito constitucional por via dos meios legais estabelecidos.

A construção do que seria a Constituição de 1969 mediante uma Emenda demonstrou a percepção por parte dos militares de que o respeito ao Estado de Direito era necessário, o que, de certo modo, representava uma maturidade política. Como os atos institucionais foram usados para criar poderes de exceção ao Estado de Direito, a edição de um novo texto constitucional e a fundação de um novo regime político através de um Ato institucional macularia o novo regime com as mesmas mazelas do AI 5.

³⁰⁰ BRASIL. *Emenda Constitucional de n.º 1, de 17-10-1969n*. Legislação Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm - planalto.gov.br

Os poderes de exceção do AI 5 ainda permaneceriam como uma sombra a luz da normalidade constitucional, mas a tomada de consciência da importância de se respeitar a legalidade da ordem jus-política estabelecida indicava um avanço. O regime não seria democrático, mas, ao menos, o poder político submetia-se ao Direito.

Após a Emenda n.º1 os Atos já editados passariam a vigorar, porém, condicionados a o novo texto constitucional, pois em seu art. 182 estava disposto que “continuam em vigor o Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados” demonstrando que no fundo, era a Emenda que recepcionava o Ato institucional de n.º 5.

Ademais, o parágrafo único continha a afirmação de que “o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar a cessação da vigência de qualquer desses Atos ou dos seus dispositivos que forem considerados desnecessários”³⁰¹.

A justificativa jurídica da Junta militar, ao lançar mão da Emenda n.º 1, não era, como nos Atos Institucionais, a de possibilitar a manifestação de um poder constituinte originário, mas o poder de Emenda à Constituição. Pertencendo as funções legislativas ao Poder Executivo, devido o fechamento do Congresso por força do Ato complementar de n.º 38, a junta exerceu os poderes legislativos do Congresso, pois esse só seria reaberto no dia 22, ou seja, cinco dias depois da Emenda já ter sido promulgada. Do ponto de vista jurídico, soa estranha a promulgação da Emenda, haja vista que nos moldes em que se exerciam as funções legislativas no Brasil, a promulgação não teria diferença alguma da outorga, pois ambas derivavam do mesmo poder.

Porém, como já explicado, a alteração do método de instauração do novo regime demonstra a intenção de modificação da maneira pela qual a política brasileira e a ordem jus-política eram vistas pelas forças armadas.

Para Ferreira Filho:

[...] ou se considera esse texto uma Emenda constitucional, ou se tem de falar não na Constituição de 1969, mas verdadeiramente em Constituição de 1968. Porque, se Constituição de 1967 houve, ou, se houve outra depois de 1967, esta foi decorrente do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, e não propriamente decorrente da promulgação feita pela Junta militar, invocando o poder de Emenda, de uma nova redação do texto constitucional³⁰².

³⁰¹ BRASIL. *Op. Cit.*

³⁰² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito...*, p. 88.

Seguindo a racionalidade jurídica expressa nas palavras de Ferreira Filho, não se deveria falar em Constituição de 1969, mas precisamente em Constituição de 1968, pois a Emenda n.º 1 efetivamente recepcionou o texto de 1967 já bastante modificado pelos Atos posteriores ao quinto. Além do mais, as mudanças trazidas pela Emenda, longe de alterarem substantivamente as diretrizes básicas da Carta de 1967, já vinham contidas nos Atos Institucionais posteriores ao AI 5. Assim, de certa maneira, a Emenda n.º 1 apenas formalizou e institucionalizou de modo mais aperfeiçoado aquilo que os atos posteriores ao AI 5 já haviam feito.

Podemos identificar na Constituição de 1969 a institucionalização definitiva da ordem provisoriamente criada pelo AI 5 e posteriormente reformada pelos Atos Institucionais 6 ao 17. Tal institucionalização se assemelha ao ocorrido em 1967 quando da edição da nova Constituição, pois esta formalizara o que o Ato institucional de 09 de abril havia instaurado provisoriamente. A diferença maior se encontra no fato de que do Ato 5 ao 17 não houve ruptura das forças de governo, enquanto que na provisoriedade do Ato de 09 de abril até a institucionalização definitiva em 1967 encontramos forças contraditórias atuando nos bastidores do poder, com influência suficiente para modificar os rumos do regime criado pelo Ato Institucional.

Em 1969, a promulgação de Emenda à Constituição de 1967 pode ser entendida como uma tentativa de dar continuidade à ordem de 1967, utilizando-se de sua suposta legitimidade para dar início a outra ordem jurídica feita pela Emenda n.º 1.

A “promulgação” da Emenda ao invés de sua outorga significa, em si, a existência de um novo regime. Independente da maquiagem que foi usada para mascarar a quebra da ordem jurídica, percebemos que a Emenda traz em si um novo fundamento, tanto no espírito como no texto, que visa ser a base do ordenamento constitucional que se propunha a tornar definitivo.

A Emenda é o coroamento institucional, em novo regime político, daquilo que os Atos 6 a 17 vinham paulatinamente modificando no Brasil. Esses atos, reformas constitucionais outorgadas e verdadeiras manifestações de um poder constituinte em permanente manifestação, prepararam o caminho para o novo regime político que veio a ser formalizado em 17 de outubro de 1969.

Politicamente, a promulgação da Emenda, e não a outorga de Ato institucional que editasse nova Constituição, apresentava inegáveis vantagens. Uma estava em distinguir entre o que se destinava a durar indefinidamente – a Constituição Emendada – e as medidas, logicamente transitórias, contidas nos Atos Institucionais, permitindo que a revogação destes, aliás prevista no próprio corpo da Emenda (art. 182, parágrafo único), não atingisse as modificações feitas para perdurar. Por outro lado, dava ensejo a que alguma coisa da aura de legitimidade associada à Constituição sobrevivesse no novo texto³⁰³.

Esse novo regime entrou em vigor no dia 30 de outubro, data em que Médici tomou posse como novo presidente do Brasil. Era uma ordem constitucional que estabelecia juntamente com a estabilidade da legalidade constitucional, a discricionariedade dos poderes de exceção que, mesmo modificados, a qualquer momento poderiam sair da gaveta caso fossem necessários.

Tendo sido promulgada por simples outorga, a nova ordem constitucional assumiu um caráter muito mais centralizador do que o projeto de Constituição de 1967 proposto pelo Executivo. A Constituição ainda estabeleceu a eleição indireta para os cargos de governadores e ampliou o mandato presidencial para cinco anos.

Souza Junior explica que a Constituição de 1969 foi construída pelos ministros que compunham a junta militar por meio de uma emenda outorgada, com a invocação dos poderes extraordinários do AI 5, que possibilitou uma ampla modificação constitucional pela qual foi alterado até mesmo o nome do País de Brasil para República Federativa do Brasil. Outorgada a 17 de outubro, essa nova Constituição entrou em vigor a 30 de outubro de 1969³⁰⁴.

Para Souza Junior foi a constituição mais autoritária de nossa história, com exceção da de 1937. O caráter autoritário da carta constitucional pode ser percebido no seu artigo 182, que manteve o AI de nº 5 em vigor³⁰⁵. Ela estabelecia todos os requisitos formais da democracia instrumental e do Estado de Direito sem, contudo, incorporar, ainda pela vigência dos poderes do AI 5, que possibilitavam ao poder político criar um Estado de exceção ao direito, o aspecto substancial do regime democrático.

Todavia afirma Souza Junior que:

³⁰³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários...*, p. 33.

³⁰⁴ Souza Jr. *Constituições...*, p. 76.

³⁰⁵ SOUZA Jr. *Consenso e Democracia...*, p. 74.

Entretanto, sob sua vigência, somente uma vez veio a ser o Congresso posto em recesso. No mês de abril de 1977, para aprovar duas Emendas a Constituição, as de nº 7 e 8, o então presidente Geisel utilizou os poderes previstos no AI de nº 5. De resto- e aqui uma diferença importante entre a experiência da Constituição de 1969 e a da Constituição de 1937 – o Congresso sempre esteve em funcionamento e nunca deixaram de ser realizadas eleições parlamentares, apesar da espada de Dâmocles do art. 182³⁰⁶.

Se desconsiderarmos a falta de legitimidade do regime, critério suficiente para impedir a concretização de um regime democrático, a ordem jus política criada pela Emenda nº 1 de outubro de 1969 manteve os mesmos traços autoritários decorrentes do fusionamento das funções de Estado, Governo e administração na figura do poder Executivo com uma grande centralização de recursos e competências na Presidência da República.

Retirando-se os poderes do Ato Institucional de n.º 5 que, por sua simples capacidade de manifestação a qualquer momento, deixavam a oposição apreensiva (e lembramos aqui que, os poderes do Ato incutiam medo não por serem poderes, mas por estarem atribuídos a um Chefe de Governo que, de lambuja, ganhava o Estado para imprimir legitimidade aos seus atos claramente seccionais), do bipartidarismo que, apesar de deficiente, ao menos proporcionava maioria no Congresso para que se pudesse governar³⁰⁷, da eleição direta para Presidente que, exercendo as funções de Estado e governo e administração no Executivo, acabava mantendo o Estado refém de interesses corporativos e da ilegitimidade total do regime, o modelo institucional brasileiro era o mesmo de 1946 ou de 1988.

Todavia, no regime de 1969, o “sequestro” do Estado pelos militares, instituição por natureza desvinculadas de ideologias, dificultava a implementação de um regime totalitário, haja vista que este floresce com maior facilidade em regimes os quais o Estado fica a mercê de grupos e partidos identificados com uma ideologia totalitária.

Estando as instituições condicionadas pelo Ato Institucional n.º 5, havia um predomínio político e administrativo do Poder Executivo. O Congresso não tinha funções reais mas apenas figurativas. Ao Judiciário foi concedida maior autonomia, desde que não se imiscuisse nas matérias políticas referentes a questões políticas. Toda a doutrina política militar repousava na convicção de que o Estado de Direito só poderia ser restaurado quando o

³⁰⁶ Souza Jr. *Constituições...*, p. 76.

³⁰⁷ Sem uma maioria no Congresso para aprovar o mínimo de projetos, imagina-se quantos Atos institucionais teriam sido editados para garantir ao Presidente governabilidade. Num sistema multipartidário, a política do governo seria realizada, provavelmente, com o auxílio de meios bem mais obscuros e ilegítimos.

país adquirisse certo grau de desenvolvimento e de educação, que seriam garantias da ordem jurídica contra a subversão³⁰⁸.

Brossard faz referência as possibilidades deixadas ao critério da Presidência da República com a instauração do regime criado com a Emenda nº 1:

Pelos Poderes que o poder Executivo se atribuiu pelo Ato nº5, violando a Constituição de 1967, e que o Executivo manteve ao outorgar também por autoridade própria a Carta de 69, o Presidente da república pode fazer e desfazer a própria Carta outorgada, uma, duas, três, quantas vezes quiser. Pode fechar o Congresso. Pode suprimir uma de suas câmaras. Pode extinguir o Supremo Tribunal Federal. Pode reduzi-lo à metade ou adelgaçar a sua competência. Pode restaurar a monarquia. Até a federação há tanto tempo desintegrada, pode ser restaurada...[...] Eis um retrato da profunda e progressiva degeneração institucional do país. Rui Barbosa, num dos últimos dos discursos sobre o governo Hermes, clamando contra as deformações do regime, disse que “o regime presidencial criou o mais chinês, o mais turco, o mais russo, o mais asiático, o mais africano de todos os regimes³⁰⁹”.

A Constituição de 1969 apenas escancarou de vez o regime do presidente. Um regime exacerbado e hipertrofiado pela concentração de poderes e prerrogativas no poder Executivo que tudo podia fazer.

O general Médici, que assumiu a presidência da República no dia 30 de outubro de 1969 sob a vigência da nova Constituição, foi escolhido pelo Alto-Comando do Exército para substituir Costa e Silva. Médici, além de ser amigo de Costa e Silva, tinha uma postura menos autoritária do que seu concorrente mais forte, o general Albuquerque Lima³¹⁰, representante da ala mais nacionalista, o que possibilitou uma afinidade com as políticas de governo de Costa e Silva.

Para Stepan, o general Emílio Garrastazu Médici fora escolhido no colégio militar eleitoral não porque pessoalmente fosse um líder ou porque tivesse um programa, mas porque era um general de quatro estrelas, sendo que poderia, com isso, exercer tanto a autoridade militar como a política; ademais, era amigo pessoal e companheiro político do presidente Costa e Silva, o que suavizou a imagem de sucessão ilegítima. Não era um nacionalista radical, tendo sido visto tanto pelo empresariado paulista como pelos investidores estrangeiros como aceitável.

³⁰⁸ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Direito...*, p. 73.

³⁰⁹ BROSSARD, Paulo. *Oposição*. Porto Alegre:L&PM, 1975, p. 39.

³¹⁰ Afonso Augusto de Albuquerque Lima foi ministro do Interior no governo Costa e Silva, de 15 de março de 1967 a 27 de janeiro de 1969.

Muitos temiam que a eleição de Albuquerque Lima, possível presidenciável, levasse o país a um nacionalismo ao estilo peruano. Médici também não comungava muito da formação da liberal e udenista de muitos militares formados pela ESG o que facilitou sua aceitação pelo *entourage* de Costa e Silva. Ademais, a escolha de Médici favorecia a manutenção da unidade militar num momento em que as forças subversivas estavam aumentando suas atividades contra o regime³¹¹.

O modo pelo qual se procedeu a sucessão de Costa e Silva demonstrou a inexistência de um poder soberano e legítimo capaz de exercer a autoridade necessária para o restabelecimento da ordem. Segundo Oliveira Torres:

Os generais brasileiros procuram restabelecer a legitimidade institucional, mas, como a maioria das pessoas, ficam na mera legalidade. Os generais procuram restabelecer a Autoridade (autoria e autoridade só se identificam e só possui autoridade o Governo legítimo, o que se funda no princípio formal que deu origem a nacionalidade). Ora, uma Autoridade, para ser autêntica, além de fundamentar-se no princípio formal causador da Nacionalidade, deve ser soberana e neutra. Mas, no regime vigente, o poder supremo é partidário e comprometido – um agente de grupos. Como ser uma Autoridade? A decisão (da sucessão de Costa e Silva) foi totalmente criada por si própria, por ato de vontade livre de qualquer regra formal superior ou anterior. Os homens somente se nortearam pelas intenções supremas de salvação nacional, da simples sobrevivência do corpo político. E as decisões foram tomadas com base no fato político elementar – o poder reduzido às articulações últimas - a organização militar. Agiam aqueles que estavam em condições de agir – os que detinham os comandos. Diante do vácuo institucional completo, diante do desvanecimento do próprio regime, permanecera de pé a hierarquia militar³¹².

Como visto, o AI de nº 5 reduziu o poder político nacional à figura do presidente. Quando se discutia o restabelecimento do Poder Legislativo e o retorno à legalidade constitucional, a doença do presidente fez com que se instaurasse uma acefalia total no corpo político do país. Restou clara a falência da ordem jurídica quando da negativa militar de permitir que Pedro Aleixo viesse assumir a presidência. Acabou assumindo o poder em evidente contraste as regras jurídicas estabelecidas, uma junta militar, aqueles que tinham condições de mandar e de serem obedecidos.

Como o fato político foi reduzido ao fato militar, a escolha do novo presidente naturalmente levou a indicação de um nome militar, evidenciando-se que somente a hierarquia militar e o poder político puro, que havia fundado o regime em 1968, sobrevivia

³¹¹ STEPAN, ALFRED. *Os Militares...*, p. 191.

³¹² TORRES, João Camilo de Oliveira. *A ideia...*, p. 289-290.

como fonte de ordem e de autoridade. Como era preciso dar forma jurídica à decisão política de fundar novo regime, bem como “retirar-lhe o caráter de ato de poder puro, sem apoio na lei e na vontade nacional, reabriu-se o Congresso, para eleger simbolicamente os novos governantes”³¹³.

Os poderes do AI 5 possibilitaram ao novo Presidente a continuidade da repressão política. De certo modo, a manutenção da irracionalidade institucional no regime de 17 de outubro de 1969 dificultou, no que se refere ao combate a subversão, uma diferenciação de comportamentos subversivos e comportamentos apenas opostos a política de governo.

Levando em conta que num regime plenamente democrático os cidadãos concordam com os fins do Estado, somos levados a nos perguntar se, no Brasil da época, em que os cidadãos que não se imiscuíam na política não eram importunados pela política repressora enquanto outros o eram, o quanto a dificuldade de separação entre oposição e subversão não possibilitaria que, de um ponto de vista meramente instrumental, se considerasse o período como democrático, pois, a não participação política da oposição, nesta ótica institucional em que toda a oposição ao governo é, automaticamente, contra o Estado, não se caracterizaria, por incrível que pareça, como ilegítima, haja vista que estando os fins do Estado embasados em uma política restritiva, quem comungasse dessa concepção restrita poderia, dentro da desmobilização inerente ao autoritarismo, ser considerado como um cidadão no pleno gozo de seus direitos.

Muitos generais afirmaram que os regimes eram a favor da liberdade, por impedir a construção de um Estado totalitário nos moldes comunistas. Tal ideia seria correta se o totalitarismo comunista não fosse substituído por um regime autoritário que, condicionando o modo de pensar e sentir do ser humano, igualmente limitava a pluralidade de opiniões contrárias às estabelecidas no poder. Evidente que alguém certamente deve pensar que o regime totalitário, por ser o mais radical dentre os analisados, deve ser combatido, mas isso não significa que o autoritarismo deva ser aceito como “o menos ruim”. Tivemos em nossa história diversas possibilidades de concretizar a institucionalização de uma verdadeira ordem democrática e não o fizemos. O autoritarismo não é opção aceitável.

A concepção militar de lutar pela nação, lema que levou os regimes ao extremo de eliminar fisicamente adversários políticos, só pode ser tolerada em um contexto em que a nação pertença apenas à esfera dos fins estatais, esfera essa capaz de possibilitar que grupos

³¹³ TORRES, João Camilo de Oliveira. A ideia..., p. 290-291.

políticos antagônicos reconheçam no Estado um conjunto de valores solidários e cooperativos voltados para a consecução do bem comum.

Qualquer concepção de liberdade, nação ou bem comum, que não traga em seu bojo a possibilidade de diversas interpretações, opiniões e formas de concretude, leva à imposição de um bem parcial sobre o bem comum.

A respeito disto, nos explica Linz:

Os conflitos entre essas diferentes políticas (conflitantes) são minimizados quando, empiricamente, praticamente todos os habitantes de um Estado identificam-se com uma idéia subjetiva da nação que é praticamente contígua ao Estado. Essas condições são preenchidas apenas se não houver quaisquer áreas irredentas importantes fora de suas fronteiras, e houver apenas uma nação (ou uma nação com consciência despertada) no Estado, e se, dentro deste, houver baixa diversidade cultural. Essas são praticamente, as únicas circunstâncias que permitiriam aos líderes governamentais seguirem, simultaneamente, políticas de democratização e políticas de Estado-nação³¹⁴.

Mesmo que um grupo seja majoritário dentro do Estado, a prevalência da opinião deste grupo sobre toda a sociedade não será de nenhuma valia para a caracterização de um regime democrático. Apenas um princípio de unidade abrangente e consensual pode garantir a existência da democracia³¹⁵.

Portanto, um dos motivos para o aumento do autoritarismo no Governo Médici foi a conjuntura institucional da época. A incapacidade de diferenciar subversão e oposição, tornou necessário, para a própria coerência interna do regime, extirpar opiniões distintas, pois a aceitação de tais diferenças no cenário político colocaria em risco não apenas o governo, mas toda uma concepção de fins sobre o Estado brasileiro e o bem da nação.

Tal divergência chegou ao clímax na guerrilha do Araguaia³¹⁶. Evidentemente que, do ponto de vista bélico, a guerrilha não tinha chances de vencer e de aplicar sua concepção política por meio da força. No entanto, a simples tentativa de mudança da ordem através do combate, com exceção daquelas correntes cuja pretensão era de fundar um regime totalitário, demonstra a inexistência de canais institucionais que possibilitassem uma determinação diversa dos fins do Estado daquela concebida pelos militares.

Para Gaspari:

³¹⁴ LINZ, Juan. *A Transição...*, p 44.

³¹⁵ LINZ, Juan. *A Transição...*, p. 45.

³¹⁶ A guerrilha do Araguaia foi um movimento guerrilheiro existente na região amazônica brasileira, ao longo do rio Araguaia, entre fins da década de 60 e a primeira metade da década de 70. Criada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), uma dissidência armada do Partido Comunista Brasileiro (PCB), tinha como o objetivo combater os governos militares e instalar um Estado aos moldes comunistas no Brasil.

O que se deu no Araguaia foi o paroxismo do choque dos radicalismos ideológicos que, com seus medos e fantasias, influenciaram a vida política brasileira por quase uma década. A esquerda supusera que estava no caminho da revolução socialista, e a ditadura militar acreditara que havia uma revolução socialista a caminho. Até o início do surto terrorista esse conflito ficara no campo dos receios e planos. Daí em diante, um pedaço da esquerda mostrara-se disposto ao combate a que julgava ter faltado em 1964³¹⁷.

Não há dúvidas de que, se houvesse a instauração de um regime totalitário comunista no Brasil, os opositores seriam perseguidos em nome de alguma “razão de Estado”. Mas, não nos é permitido escolher quais das duas concepções dos fins estatais estavam corretas, se a militar ou a comunista. As opiniões da esquerda e da direita eram apenas “pontos de vista” com concepções parciais à respeito da finalidade do Estado brasileiro.

A ausência de uma instituição política consensual leva à radicalização das opiniões políticas. Por outro lado, a existência de um modelo institucional capaz de permitir que todas as forças válidas na sociedade cheguem ao poder diminuí o a tentação de confusão entre público e privado tornando a sociedade mais tolerante para com opiniões políticas divergentes.

Somente a aceitação de valores mínimos entre os grupos divergentes pode fazer com que a disputa pelo poder não se torne uma guerra de extermínio entre posições políticas e ideológicas distintas. E essa aceitação pressupõe a institucionalização do consenso criando assim uma verdadeira ordem capaz de contemplar a Pessoa Humana. Afirma Schumpeter que a democracia não é capaz de funcionar de forma satisfatória, a não ser que a maioria do povo esteja disposta a praticar as suas regras, o que implica que ela esteja “substancialmente de acordo com os fundamentos de sua estrutura institucional”³¹⁸.

Se as instituições consensuais acabam cooptadas por concepções sectárias e ideológicas, a disputa pelo poder acaba reforçando a tentação dos grupos radicais de colocar um ponto de vista ideológico e parcial como fundamento do jogo político. O regime democrático só será possível se os fundamentos e os valores do Estado não forem determinados por um partido ou grupo, o que não pode ser constatado em um poder Executivo que cumula funções de Estado, governo e administração.

Tomemos como exemplo a crença do então presidente Médici quanto ao fim do terrorismo no Brasil durante seu governo³¹⁹. Essa crença de “vitória” deu-se com a eliminação

³¹⁷ GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002d, p. 406.

³¹⁸ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 13. Ed. London: Urwin University Books, 1974, p. 301.

³¹⁹ MÉDICI apud GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. p. 406.

política dos adversários que, muitas vezes, não eram “subversivos”, mas apenas “opositores”. A diferença entre o Governo Médici e os demais Governos militares foi que o Presidente Médici conseguiu aplicar à realidade brasileira certas concepções sobre os fins do Estado de maneira mais acabada do que os presidentes anteriores.

Como na conjuntura institucional de três poderes existente no Brasil, comumente chamada de presidencialismo de coalizão, para que haja a hegemonia de um partido ou grupo sobre outros existentes, se faz necessário o controle sobre uma enorme quantidade de fatores (composição de interesses, compra de adversários, corrupção), compreendemos que o autoritarismo do governo Médici conseguiu apenas de maneira mais fácil controlar estes elementos, pelos instrumentos de exceção ao Estado de Direito produzidos pelo AI 5 e pela maioria parlamentar produzida pelo bipartidarismo.

Em um regime no qual estejam ausentes instrumentos de exceção ao Estado de Direito e no qual o sistema eleitoral produza uma multiplicidade partidária, a composição de maioria parlamentar, coesão e de estabilidade para governar, requererá maior flexibilidade, habilidade e acrobatismo do Presidente da República.

Como alternativa a essas práticas política perniciosas, nos fala Souza Junior que “A composição e a administração dos conflitos, por meio de instituições capazes de abrir espaços ao compromisso e a negociação, é a alternativa que a democracia ocidental oferece à tirania, à violência e ao terror. Democracia é isso”³²⁰.

Nesse contexto institucional, para dar sequência à estabilidade de um regime que aparentava não possuir mais adversários, o Presidente Médici escolheu o general Ernesto Geisel para ser o seu sucessor. Tomou tal decisão devido à crença de que o regime estava consolidado, e que, portanto, deveria escolher um Presidente que aumentasse as liberdades políticas. Isso restringia a escolha de muitos oficiais que, por serem mais autoritários, exigiam uma continuação da repressão feita pelo regime. Durante o governo Médici, Ernesto Geisel fora o presidente da Petrobrás, desvinculando-se do meio militar. Por ser considerado um Castellista, não foi chamado a nenhum ministério pelo grupo do Presidente Médici, que seguia na linha do governo Costa e Silva. Podemos comprovar este fato nas palavras do próprio Médici ao general Geisel:

³²⁰ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Consenso e Democracia...*, p. 110.

Eu não fui buscar um general da ativa. O fato de não ter ido buscar um general da ativa demonstra que o país está bem, e está evoluindo, porque se houvesse um problema militar e não sei o quê, teria que buscar o general da ativa [...] Você que de um lado foi general, já está fora há algum tempo. Na administração, na empresa, não é isso? É um sujeito também empresário. Isso mostra uma evolução, uma transição³²¹.

O Governo Geisel foi caracterizado por uma postura de reconciliação com os antigos adversários, sendo sua marca a proposta de “distensão lenta, gradual e segura”. Tal lema simbolizava a vontade do presidente Geisel de restabelecer algumas das liberdades políticas que o regime havia privado.

Desde a eclosão do movimento de 1964 e a institucionalização do regime de 09 de abril, criou-se uma ambiguidade entre os militares como instituição e os militares enquanto membros do Governo. Antes de assumirem o poder em 1964, as forças armadas contavam com uma coesão em torno de um objetivo claro: depor o Presidente João Goulart. No entanto, a partir do momento em que se formou um grupo de militares para governar, esses tiveram que determinar o que fazer com o poder. Tal necessidade levou os militares do governo a tomarem um caminho, em oposição a outras soluções possíveis. Para alguns, o poder deveria ser utilizado para combater a inflação, para outros, moralizar as Forças Armadas e, para os mais radicais, eliminar da política os comunistas.

Segundo Stepan, o processo de elaboração de uma política e de estabelecimento de um grupo coeso para o exercício do governo resultou na exclusão, dos centros do poder, de alguns líderes que não concordavam com as diretrizes básicas do governo Castelo Branco. Dessa forma, aqueles que tiveram uma participação ativa na preparação do movimento ou na execução da revolução, “mas que não foram incluídos mais tarde nos círculos do governo, passaram a fazer oposição firme ao governo e a criticar prejudicial e efetivamente o governo militar”³²².

Vimos que esta divergência entre Governo e Forças Armadas levou a uma radicalização do Governo Castelo Branco por meio da pressão de setores mais autoritários dentro das Forças Armadas. O Presidente Costa e Silva editou o AI 5 sob pressão dos radicais e o Presidente Médici, tendo silenciado as dissidências, conseguiu apaziguar os ânimos dos militares autoritários, mantendo uma unidade entre os militares de dentro e os de fora do governo.

³²¹ MÉDICI apud GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a, p. 215-216.

³²² STEPAN, Alfred. *Os Militares...*, p. 164.

O governo Geisel, por sua vez, inicia-se em um momento de popularidade da oposição, mormente após as eleições de 1974, nas quais essa conseguiu eleger inúmeros candidatos. Estas vitórias possibilitavam a oposição assumir a maioria do Senado nas eleições de 1978, o que enfraqueceria sensivelmente o poder político do Executivo. Souza Junior nos explica a estratégia do governo Geisel frente a essa realidade:

Muito sintomática desse patrimonialismo foi a “estratégia” adotada no período Geisel, quando o crescimento eleitoral do partido de oposição – o MDB – começou efetivamente a incomodar os detentores do poder. No bipartidarismo então vigorante, ficava bem claro o impasse a que nos levavam os arranjos presidencialistas. Sendo o ocupante do governo também o titular do Estado, a oposição, ao ir de encontro ao governo, colocava-se – mesmo que não o desejasse – contra o Estado. Ademais, o MDB, ameaçando, depois de 1974, ganhar as eleições ao Congresso, estaria em condições de eleger e de assumir o Governo e... o Estado. Tratava-se de impasses reais, que todos sentiam (no governo e na oposição) e que exigiam remédios³²³.

A associação de bipartidarismo e presidencialismo criou um “sistema *sui generis* de partido único com pluralismo”³²⁴, pois a ARENA servia não apenas como mero partido político, mas como anteparo para que concepções consideradas “subversivas” (e aqui ressaltava-se novamente a subjetividade de definir o que era subversão e o que era oposição) não assumissem o poder. A respeito disso, afirma Brossard que “ninguém tem o direito de discriminar os brasileiros, dizendo-lhes: a casa-grande é privilégio da ARENA, enquanto os cômodos do MDB ficam na senzala³²⁵,³²⁶”.

As eleições gerais de 15 de novembro de 1974, já com Geisel no poder, revelaram-se desastrosas para a revolução. A Anticampanha do antecandidato Ulysses Guimarães, pelo MDB, no interior, surtira efeitos magníficos. O eleitorado, exausto de tanta revolução, começando a enfrentar os efeitos da crise econômica³²⁷, dera destino à sua exaustão, através das urnas. A lei eleitoral permitia a propaganda gratuita pelo rádio e a televisão, e os candidatos oposicionistas lavaram a alma.[...] Tivessem sido diretas as eleições de governador e o partido dominaria nada menos do que 16 Estados, pois elegeu 16 senadores³²⁸.

³²³ SOUZA Jr. *Consenso e Constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002b, p. 146.

³²⁴ BONAVIDES, Paulo. *A Crise Política Brasileira*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1969, p. 12.

³²⁵ A expressões Casa-grande e senzala em seu contexto sociológico no Brasil são traçadas por Freyre, Gilberto na obra *Casa Grande e Senzala*. Ed. 51. São Paulo: Editora Global, 2006.

³²⁶ BROSSARD, Paulo. **Oposição**. p. 97.

³²⁷ A crise do petróleo de 1973.

³²⁸ CHAGAS, Carlos. *A Guerra...*, p. 226.

Com a derrota eleitoral, a abertura lenta e gradual de Geisel foi colocada em risco. A falta de legitimidade escancarou-se nas urnas. “There was a danger of MDB victories in the direct gubernatorial elections scheduled for 1978. Even if indirect elections were maintained, opposition control of the state legislatures in keys states made the danger of government defeat a quasi-certainty”³²⁹.

Nesse contexto de impopularidade foi criado o “Pacote de Abril”, conjunto de leis outorgadas pelo Presidente Geisel no dia 13 de abril de 1977, e que trouxe como principal mudança a possibilidade do Executivo escolher um terço dos senadores, garantindo assim a maioria no Congresso Nacional. Essa estratégia jurídica foi utilizada para manear a oposição e a sua maioria congressual já que, tendo perdido os 2/3 de maioria, o governo se via impossibilitado de fazer as reformas de vulto.

Geisel therefore closed Congress (on April 1, 1977), using as his pretext the MDB’s refusal to support a government Bill to reform the judiciary. Under the arbitrary powers of AI-5, Geisel then announced a series of major constitutional changes know as the “April Package” (pacôte de abril), all aimed at strengthening ARENA’s hand in future elections. Constitutional amendments would henceforth need only majority approval in Congress; all state governors and a third of the federal senators would be elected indirectly by 1978 by electoral colleges (which deputies would be allocated on the basis of popular rather than registered voters (as ins 1970 and 1974); and finally, the 1976 Lei Falcão was extended to the Congressional elections³³⁰.

O “Pacote” foi um ponto crucial. *A posteriori*, ele é justificado como sendo um passo a mais em direção a abertura política. É fácil compreender que, sem ele o governo corria o risco de perder o controle político já em 1978³³¹.

Percebemos que as principais medidas adotadas pelo governo Geisel não resolveram o impasse político provocado pelo presidencialismo brasileiro. Apesar de buscar uma conciliação com a oposição, o Presidente não possibilitou a formulação de um consenso nem aceitou propostas neste sentido, realizando assim, uma abertura outorgada.

O processo de abertura se iniciou-se em 1974. Ali, após as derrotas eleitorais, o governo percebeu que a legitimidade do regime estava realmente sendo posta à prova. Agravada a situação pela crise do petróleo de 1973, o Estado se via criticado, inclusive pelas elites econômicas que vinham, até então, apoiando o regime. As medidas econômicas

³²⁹ STEPAN, Alfred. *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York: Oxford, 1989, p. 19.

³³⁰ STEPAN, Alfred. *Democratizing...*, p. 15.

³³¹ FAORO, Raymundo. *A Democracia Traída: entrevistas*. São Paulo: Globo, 2008, p. 29-30.

estatizantes praticadas pelo governo Geisel retiraram a classe empresarial do estado de letargia na ela se encontrava desde 1964 quando deixara o controle do processo político aos militares e aos burocratas. Observa-se claramente que, enquanto as medidas econômicas do governo foram ao encontro dos interesses de certos setores o regime manteve certo apoio civil.

Em 1975, todavia, iniciaram-se manifestações contra as medidas interventoras do Estado na economia e a favor da mudança do sistema político. A sociedade civil contrariada em seus interesses econômicos, mostrou-se insatisfeita com a realidade e saturada com o modelo político então vigente. A partir de 1967 o milagre econômico havia beneficiado economicamente certos setores da economia, ocasionando uma aceitação da tutela estatal³³². Porém, a partir de 1975, com a alteração da realidade econômica, a pré-disposição para com um regime autoritário e centralizador era outra.

Acrescidas as críticas devido à crise econômica, veio o Pacote de Abril, último ato de autoritarismo do regime, aumentando a insatisfação da sociedade civil, que já não tolerava mais as medidas tutelares do regime. A partir de 1977 ficava claro que os principais setores civis, outrora engajados na ideia do autoritarismo instrumental, estavam agora comprometidos com a abertura do regime. Esta nova realidade colocada aos militares exigia respostas capazes de garantir a própria sobrevivência do regime e da obra revolucionária, pois já não havia qualquer tipo de legitimidade perante a população capaz de justificar a continuidade do estilo militar de governar.

A falta de alternativas seguras de ação dentro de um regime dotado com poderes de exceção ao Estado de Direito tornou necessária a abertura política. Os poderes do AI 5, longe de garantirem apenas benesses ao regime, canalizavam todas as críticas negativas na Presidência da República na medida em que o Presidente concentrava todas as decisões e, portanto, toda a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso do governo.

Esta abertura consistia, principalmente, na concessão de maior liberdade à imprensa, na revogação dos poderes de exceção contidos no AI de n. 5, pelo artigo 3º da Emenda constitucional n. 11 de 17 de outubro 1978³³³, e na consolidação de um processo eleitoral

³³² PEREIRA, Luis Carlos Bresser (in) Lamounir, Bolívar; Faria, José Eduardo (Org). *O Futuro da Abertura: Um debate*. São Paulo: Cortes, 1981, p. 16.

³³³ Art. 3º - São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contraria em a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial. *Emenda Constitucional de n.º 11*, de 13 de outubro de 1978. BRASIL. *Legislação Federal*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm -planalto.gov.br

isento, capaz de demonstrar o compromisso do poder em respeitar o resultado das urnas para as eleições diretas de prefeitos e governadores para o ano de 1982.

O processo de transição do regime autoritário brasileiro diferia da de outros países, pois não possuía data certa para o retorno à democracia. As concessões aconteceram ao gosto do governo, de modo que a instauração efetiva da democracia dependeu de fatos futuros, dos quais a oposição não tinha controle ou previsibilidade alguma.

Os militares, em 1978, sofriam severas pressões e protestos para a redemocratização do país, pois as bandeiras levantadas em 1964, como o combate ao comunismo e à estabilização da economia, já não surtiam efeitos em 1978 causando, com isso, uma perda enorme de apoio civil. Por outro lado, a abertura também sofria pressões por parte dos militares que ainda achavam cedo demais à entrega do poder aos civis.

O regime situava-se, em uma verdadeira “sinuca de bico” ao fazer uma abertura que à sociedade civil, responsável por garantir legitimidade ao regime, parecia lenta e tímida demais, e que, aos olhos dos mais militares radicais, responsáveis pelo suporte militar ao governo, parecia vir cedo demais.

Todavia, mesmo com o intento de retornar à democracia, devido a ausência de um compromisso firmado com entre grupos opostos, o processo de democratização restou em xeque, pois não fixou um consenso capaz de dar legitimidade e suporte ao que se pretendia instaurar.

Desse modo, a abertura deu ares de mais uma estratégia para permanecer no controle da política brasileira ao invés de demonstrar um verdadeiro compromisso com a democracia ou uma consciência pela mudança de regime. Sobre o respeito às eleições de 1982, Góes nos fala:

[...] nós sabemos que a realização dessas eleições tem para o governo um significado estratégico. O governo não quer ser derrotado, mas sabe que o cancelamento puro e simples pode também pôr em risco a integridade do próprio modelo político-econômico vigente. Portanto, o governo vai fazer as eleições, pois não tem condições de reverter isso. Para obter um acordo político após as eleições, ele precisa de um resultado eleitoral minimamente satisfatório para a negociação³³⁴.

As eleições surgiram como a possibilidade de angariar uma nova legitimidade por meio do processo eleitoral. Mesmo sem a ilusão da vitória, o governo via a abertura do congresso, a eleição direta e o respeito ao resultado das urnas como uma possibilidade de

³³⁴ GÓES, Wálder de. Lamounir, Bolívar; Faria, José Eduardo (Org). *O Futuro da Abertura: Um debate*. São Paulo: Cortes, 1981, p. 23.

ganhar crédito suficiente para sentar na cabeceira da mesa de negociações e realizar a volta aos quartéis dentro de seus termos. Os militares sabiam que qualquer intenção de prosseguir sem alterações na conjuntura política poderia colocar em risco a sobrevivência do regime. Conveniente aos militares portanto uma abertura gradual, conduzida pelos próprios detentores do poder e não pela sociedade civil organizada.

A unidade inicial existente entre os participantes do movimento de 1964 foi perdendo-se lentamente, pois até mesmo em 1969 ainda havia uma reserva de apoio civil capaz de possibilitar um endurecimento do regime. Entretanto, as sucessivas quebras da ordem, ocorridas em 1969, destruíram qualquer tipo de padrão, tornando a população cética quanto à instauração de um regime político estável. Quando da fundação do regime de 17 de outubro de 1969 e da recepção dos poderes do Ato de n. 5 pela Constituição, estabeleceram-se as condições para a perda progressiva da legitimidade. Em meados de 1977, acrescidos os efeitos da crise econômica, os militares percebem que a situação havia mudado bruscamente e que era necessário agir.

Até 1977, a oposição, em sua maioria, aceitaria o simples retorno à Constituição de 1967, porém, o que se viu, mormente após ao “Pacote de Abril”, foi o ápice do descontentamento e da quebra da legitimidade quando, a partir de então, a oposição passou a postular uma reestruturação completa do regime político. Era um verdadeiro diálogo de surdos, pois, enquanto a oposição recriminava os excessos do governo, esse exaltava seu crescimento econômico, numa tentativa clara de mascarar a falta de legitimidade com outros argumentos sem prestar atenção ao que se passava na sociedade.

Enquanto dão combate aos comunistas no plano político, o socialismo – antevéspera do comunismo- vai sendo consolidado, pouco a pouco, no plano econômico, através da política estatizante, sempre desmentida, que está sendo implantada no país [...] setores ambiciosos instigam os efeitos da crise em que vivemos, visível a todos, para auferir os dividendos do poder total, a serem erguidos sobre os destroços da democracia arruinada³³⁵.

Apenas quando essa crise de legitimidade passou a gerar seus efeitos, inclusive dentro do Estado, com as tentativas por parte de setores radicais de frear a abertura é que a percepção da nova situação foi sentida em toda a sua gravidade pela Presidência da República. O Executivo tinha melhores condições de perceber todo o quadro político pelo fato de canalizar em si todas as críticas e pressões.

³³⁵ LIMA, Faria. *Líderes do MDB reclamam o fim da exceção*. Correio do Povo, Porto Alegre, 28 de julho de 1977, p. 3.

Talvez possamos afirmar que a manutenção do autoritarismo instrumental deixaria as Forças Armadas isoladas no sistema político, o que deveras, extremamente perigoso. Essa nova realidade poderia vir a colocar em risco todo o modelo político-militar até então praticado. Se tomarmos essa linha interpretativa podemos conceber a abertura como uma saída capaz de preservar o regime, abrindo-o suficientemente para apaziguar os ânimos, mas não ao ponto de fazer com que os militares deixassem de segurar as rédeas do poder.

Todavia, por mais que novos atores vieram a ser aceitos no cenário político, a atuação político-civil passou pela prática de um projeto autoritário. Demonstra-se acima possibilidade da a manutenção do autoritarismo instrumental mesmo quando alterados os participantes da política. Independente de quais fossem os membros do Poder Legislativo e a maior ou menor participação dos militares na política de governo, a necessidade e a modalidade de composição de maioria parlamentar através da troca de favores, característica do sistema de governo, permanecia a mesma.

Em 1977, o surgimento do "Pacote de Abril" confirma a tendência do novo regime em tentar conduzir a abertura dentro de uma realidade administrável pelo governo na medida em que, trazendo novos atores ao jogo político, conseguia manter vivo um modelo político caracterizado pela participação política dos militares no processo decisório. Com o Pacote o presidente apaziguou os militares radicais, dando a impressão de que não deixaria de controlar o governo ao mesmo tempo em que fazia com que a retirada dos poderes do AI 5 fosse assimilada suavemente no seio das forças radicais.

Todavia, apesar da abertura, do fim do AI5, da manutenção das eleições parlamentares federais e estaduais, do fim da censura e da aceitação da vitória dos governos opositores nos Estados, não houve a afirmação de uma essência ou filosofia democrática.

Como visto, a legitimidade só pode ser alcançada por meio de um consenso, ou seja, mediante um acordo sobre os fundamentos do poder. Para tanto, é necessário que todos os membros do Estado sintam que os fins que o dão suporte se coadunam com as aspirações de felicidade de todos os cidadãos.

No processo de transição entre o regime de 1969 para uma democracia efetiva não encontramos tal acordo, apenas a concessão incondicional por parte dos detentores do poder.

Optou-se pela manutenção de um modelo político castigado pelas contínuas crises e instabilidades políticas, com seus desfechos já conhecidos, dados os precedentes de quebra da ordem jurídica. Não faltaram vozes no Congresso para alertar que as Constituições que libertaram povos do autoritarismo advinham de um acordo mínimo sobre valores capazes de garantir o respeito recíproco dos adversários políticos, entretanto, a lógica do

presidencialismo e o comodismo criado por anos de práticas institucionais irracionais acabaram prevalecendo.

Como podemos perceber, em nenhum momento, durante o período de transição do regime de 1969 para a democracia, houve um consenso ou acordo entre os diversos partidos e correntes ideológicas existentes. A abertura política foi feita por iniciativa exclusiva do Poder Executivo, como resposta às exigências feitas pela oposição. Para Souza Junior:

[...] a revogação do Ato Institucional nº 5 – a peça chave do regime autoritário – se fez sem a exigência de nenhuma contraprestação ou compromisso com a oposição. Esta se viu praticamente compelida a votar, no Congresso, contra a Emenda revogatória, já que o “Executivo nacional” pretendia a exclusividade dos louros da abertura. Os “tripulantes” do Estado quiseram preservar a imagem de que não estavam cedendo a pressões e que “concediam” unilateralmente a abertura. Resultado: em troca dessa “vitória”, deixaram de comprometer as oposições com avanços democráticos (ninguém valoriza o que é “dado”); levaram as oposições a uma situação de frustração, a exigir sempre mais e mais; e, feitas as contas, não conseguiram obter o que é mais fundamental numa democracia: a legitimidade, ou seja, o reconhecimento, pelas forças válidas da comunidade, de que a ordem reformada é justa e adequada, possuindo, dessarte, todo o direito de comandar a obediência dos governados³³⁶.

Esse atendimento unilateral das exigências oposicionistas não foi acompanhado de um compromisso capaz de estabelecer pontos mínimos de acordo para a atuação política dentro do Estado brasileiro. Assim, aos mais conscientes da crise institucional, ficou a certeza de que caso as oposições assumissem o poder, confundiriam também os fins do Estado com a política partidária, fato comprovado ainda hoje graças a manutenção das mesmas instituições políticas.

Talvez tenha faltado ao Presidente Geisel considerar o aspecto ilegítimo do regime sob o viés institucional. O que importa é que, mantendo-se o Estado refém de partidos políticos, manteve-se a fonte das crises políticas que levaram ao próprio movimento militar em 1964. Quanto à essência do novo regime que os militares se propunham a aderir, não continha ele nada de realmente novo, pois com exceção do fim dos poderes de exceção, manteve-se o presidencialismo centralizador de 1969.

Devemos observar que a não aceitação das concepções políticas divergentes amplia-se pela inexistência de uma instituição aglutinadora. A aceitação de pontos de vista diferentes

³³⁶ SOUZA Jr. *Consenso e Constitucionalismo...*, p. 143-144.

exige a certeza de que esses, se realizados, não levarão à destruição e à aniquilação dos opostos. Sem uma instituição moderadora, acima dos conflitos políticos, tal certeza inexistente.

Na Espanha, por exemplo, após mais de trinta anos de um regime autoritário, criou-se um consenso entre todas as forças e grupos existentes no país que possibilitou a instauração de um regime democrático. Prevaleceu, durante a própria Constituinte espanhola, o aspecto consensual da transição. Para tal realidade, apontava caminhos o discurso do senador do MDB Franco Montoro, em cadeia nacional:

É hora de mudar: E hora de substituir o regime de exceção pela normalidade constitucional. Por que mudar? E como mudar? Por que mudar? Mudar, porque o atual regime está conduzindo o país a uma situação insustentável. [...] Muitos temem essa normalização e apelam para medidas de maior rigidez e endurecimento. Estes esquecem que a marcha para a democracia é o caminho da civilização e da cultura. Dos dezoito países da Europa Ocidental, até época recente, apenas três eram governados por regimes de exceção: Grécia, Portugal e Espanha. Hoje as três exceções desapareceram. [...] O renascer da democracia na Espanha constitui um exemplo para o mundo. A passagem do regime autoritário para a normalidade constitucional está se processando naquela Nação com sabedoria e firmezas em as graves violências e perturbações que estavam sendo previstas por alguns setores. Os radicalismos de direita e de esquerda não conseguiram impedir a marcha para as eleições. Cuja realização foi aprovada maciçamente pelo povo espanhol no referendo de abril. E nas eleições que acabam de se realizar está asseguradas a vitória ia tranqüila das correntes democráticas. Assim, conduzida pela ação firme do rei Juan Carlos e do primeiro ministro Suarez, a Espanha atenderá os anseios de sua população e retomará sua tradição constitucional passando a integrar a Comunidade Européia³³⁷.

É evidente que a monarquia espanhola exerceu um papel importantíssimo na restauração do regime democrático, pois a figura do rei, como Chefe de Estado possibilitou a concórdia de todos os partidos. Não ressalta-se o aspecto monárquico do Estado espanhol, mas, a separação da Chefia de Estado (entregue ao rei) da chefia de governo (entregue ao partido vencedor das eleições), que forneceu meios institucionais de consenso, estabelecendo uma área de valores imune às contaminações ideológicas dos partidos.

Em seu discurso, Montoro alertava para a necessidade de aprendermos com a lição espanhola, abrindo mão dos extremismos que apenas fortalecem o autoritarismo:

³³⁷ MONTORO, André Franco. *Líderes do MDB condenam o AI 5 e pedem constituinte ao país*. Correio do povo, Porto Alegre, 28 de julho de 1977, p. 2.

O Brasil não pode deixar de considerar atentamente o exemplo da Espanha e seu processo pacífico de normalização constitucional. A aspiração pela democracia e o estado de direito são hoje patentes em todos os setores da vida nacional. [...] há grupos interessados em impedir essa normalização. Recorrem para isso aos expedientes da radicalização e das provocações. Mas não podemos nos iludir por esses jogos de minorias radicalizadas. A maioria maciça de nosso povo quer a normalidade constitucional. [...] sem a participação da democracia não haverá soluções efetivas e autêntico desenvolvimento. As medidas de exceção e violência assim como as provocações só podem contribuir para agravar a crise. Ao invés de acentuar as oposições e diferenças, é importante que, como brasileiros, procuremos nos entender mais, para encontrar as soluções pacíficas e democráticas que constituem a aspiração comum da alma brasileira. [...] Façamos comum pela democracia, oferecendo aos adversários de hoje a solução para os problemas do amanhã. A oposição convive com o poder que é o motivo de sua luta e a razão de ser do próprio Estado. Maior que o povo só Deus. Porque então, afrontar-lhe a majestade, retirando-lhe a liberdade e a participação? [...] Que destino foi dado a democracia prometida? Baniu-se o regime liberal em nome de uma democracia social que não existe. Torna-se insuportável mais uma década de arbítrio. O Governo, fugindo da democracia procura perpetuar-se no poder, deturpando o processo revolucionário com a flagrante usurpação dos direitos do povo. É que não se pratica a democrática apenas com a mudança de homens. Democracia é o povo no poder. Em verdade, a legislação excepcional esbulhou o império da legalidade, elegendo o arbítrio. O regime abastardou a lei, vulnerou a intangibilidade do judiciário, quebrou o legislativo e colocou os dirigentes acima da própria Constituição, que, a sua vez, se submetem aos caprichos dos atos institucionais³³⁸.

Para o Senador o país havia se perdido ao tentar institucionalizar a revolução, pois tal “institucionalização” tinha ficado restrita ao plano das doutrinas e dos homens sem firmar-se em uma estrutura jurídico-institucional capaz de dar estabilidade a um regime. Tal argumento comprovava-se pela observância das sucessivas quebras de regimes políticos desde 1964 o que evidenciava as mudanças de rumos dos próprios revolucionários.

Em seu discurso Montoro conclamou os militares a praticarem um novo consenso, uma nova união, mediante uma constituinte, capaz de estabelecer as bases do princípio da unidade, de garantir a ordem, bem como a estabilidade democrática. Para ele, que sentia a angústia nacional. A vontade popular não podia mais ser represada, nem a liberdade ser condicionada ao poder. O país devia preparar-se para a abertura. O Senador então convocou em seu discurso a todos se unirem para encontrarem uma solução para o Brasil oferecendo “aos adversários de hoje caminhos para o amanhã”, pois não havia ninguém capaz de resistir às solicitações do povo, nem quem não se sensibilizasse com as necessidades de uma Nação.

³³⁸ MONTORO, André Franco. *Líderes...*, p. 1.

Concluiu dizendo que havia chegado a hora do encontro nacional na qual o MDB oferecia a solução popular da Constituinte³³⁹.

Institucionalmente saturado de poderes, assoberbado com a centralização, o governo, surdo aos gritos oriundos da realidade sócio-política brasileira, prosseguia implementando uma política de governo desvinculada das aspirações do povo brasileiro.

Sobre a importância do consenso para a consolidação de uma ordem jus-política, explica Maués que a estabilidade constitucional depende de um consenso entre os atores políticos, os grupos e as classes sociais capaz de proporcionar a sensação de que tanto a maioria quanto a minoria aceitam, seguem e praticam as normas constitucionais. E isso mesmo quando essas venham a contrariar seus interesses pessoais. O consenso como suporte para um regime democrático, na maioria das vezes, acentua a disputa pelo poder público, vez que, com o crescimento da participação e da competição políticas, possibilita que um número maior de grupos exerça parcelas deste poder ou exija que seus interesses sejam levados em conta pelo Estado.

Dessa forma, a democracia é necessária para instituir formas de resolução pacífica dos conflitos sociais ao mesmo tempo em que ela aumenta a possibilidade de que as decisões do governo contrariarem determinados interesses. Quando essa insegurança atinge grupos que contam com recursos de poder na sociedade, é provável que os atores políticos que os representam somente reconheçam o direito dos oponentes de exercer o governo caso obtenham garantia de que seus interesses fundamentais serão resguardados da competição política. Portanto, para que uma democracia pluralista se consolide é preciso que o governo seja constituído mediante eleições livres e imparciais, além disso, é necessário que a derrota eleitoral não implique a eliminação da vida política daqueles grupos que fazem à oposição³⁴⁰.

No Brasil não se vislumbrou a possibilidade de criar um consenso, o que distanciou a transição brasileira do aspecto substancial do regime democrático. Pelo modo pelo qual foi feita, a abertura acabou sendo instrumentalizada para que os militares permanecessem no poder por outros meios ao invés de demonstrar uma convicção plena nas instituições democráticas. O Senador Roberto Saturno expôs, em 1977, a necessidade de ocorrerem mudanças institucionais:

³³⁹ MONTORO, André Franco. *Líderes...*, p. 1.

³⁴⁰ MAUÉS, Antonio Gomes Moreira; SANTOS, Élica Lauris dos. *Estabilidade constitucional e acordos Constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987–1988) e Espanha (1977–1978)*. Rev. direito GV, São Paulo, vol.4, n.2, p.349-87, dez 2008, p. 349-387.

Não há nenhuma incompatibilidade, porém, entre a firmeza nessas condições e a aceitação de instituições especificamente ligadas aos problemas da segurança e estabilidade do regime. E a idéia de um Poder Moderador, ganha áreas de consenso que hoje somam, sem dúvida, a grande maioria da Nação. Dentro dessa idéia, esse quarto poder seria exercido não por um Imperador, como no passado, mas por um colegiado, um Conselho, onde os partidos políticos estariam representados e a supremacia numérica da sua composição ficaria com as Forças Armadas.[...] Esse esquema me parece mais adequado a um sistema parlamentarista, onde o Presidente da República, e presidente do referido Conselho, seria o chefe de Estado.[...] A esse assunto está ligado o quadro partidário.[...] É de se considerar [...] as grandes vantagens do bipartidarismo caso a opção seja feita em favor do regime parlamentarista. Nesse caso, tendo em vista o objetivo da estabilidade, pessoalmente eu ficaria com as exigências atuais que praticamente impedem a formação de um terceiro partido. É evidente que só há um caminho para a institucionalização do novo modelo político: a Assembléia Nacional Constituinte.[...] Estou convencido de que, previamente, é indispensável um entendimento entre os partidos e o sistema militar a respeito dos mecanismos de segurança, ou do Poder Moderador, como aqui referido. Feito esse entendimento, definidos os dispositivos, a convocação seria feita em termos tais que a nova Constituição obrigatoriamente consagraria a República, a Federação e o Poder Moderador. A esse entendimento, conjugado com a escolha do futuro Presidente da República com respeito às referências dos dois partidos, como um homem capaz de presidir a transição, a isso eu chamo de Conciliação Nacional, objetivo que penso vale a pena perseguir com tenacidade, apesar dos grandes obstáculos a remover ou superar³⁴¹.

Todavia, sem plano e sem negociação, a abertura foi sendo “concedida” ao sabor dos reclamos da oposição, tanto em relação à natureza das medidas que as foram tecendo, quanto à própria ordem sequencial delas. O objetivo aparente dos condutores do processo constituiu em esvaziar as bandeiras de luta da oposição. Com isso, ocorreu algo paradoxal: no fim, a abertura acabou sendo aquela que a oposição exigiu e segundo a sua própria escala de prioridades³⁴².

Face à não contemporização da mudança institucional, a construção de um regime plenamente democrático tornou-se incerta, com a agravante de que, passado o período de ascendência militar, estabeleceu-se a crença de que tal regime estava efetivamente consolidado sendo desnecessária qualquer nova discussão sobre tema.

O Presidente Geisel buscou incessantemente diminuir o aspecto autoritário do regime. Fez concessões à oposição, criticou gerais e até puniu-os quando achou necessário. Mas devido a sua própria concepção parcial de militar, não conseguiu imaginar um processo de abertura política que contemplasse as opiniões até então consideradas subversivas.

³⁴¹ BRAGA apud SOUZA Jr. *Consenso e Constitucionalismo...*, p. 147.

³⁴² SOUZA Jr. *Consenso e Constitucionalismo...*, p. 144.

A própria anistia, posteriormente sancionada no governo Figueiredo, não conseguiu estabelecer um novo começo. Passados alguns anos dela, a sua própria legitimidade e a capacidade de produzir um perdão entre os outrora adversários passou a ser questionada. Partindo-se de uma concepção de que não houve, em nenhum momento, o respeito ao Estado de Direito, mas apenas um arbitrarismo puro, muitos beneficiados pela anistia procuram deslegitimar esse processo de amizade política, por meio, por exemplo, de pedidos de revogação da lei que a criou. Isso demonstra que o caráter unilateral da abertura não serviu para curar as feridas do regime político da época. Mas apenas para reforçar a ilegitimidade então vigente.

Assim, ao invés da amizade política colocar-se como meta do Estado, a abertura e a anistia deixaram a sensação, devido a sua incapacidade de produzir um verdadeiro consenso, de serem meros instrumentos desagradáveis, pois a uns mais pareceu um favor concedido aos opositores, ao passo que para outros, foi nada mais que a obrigação do Estado em permitir sua participação no poder. Em nenhum momento ela visou estabelecer as bases de um verdadeiro compromisso pela democracia no Brasil.

Independente da ilegitimidade do regime de 17 de outubro de 1969 que vigorava à época da anistia, poder-se-ia ter buscado um compromisso entre todas as forças válidas do Estado. Até porque, quanto maior a repressão sofrida ou praticada, mais forte é o desejo de conciliação. Praticada do jeito que foi, a abertura serviu apenas para reestabelecer a situação político-institucional anterior a 1964. Continuaram as instituições, retiraram-se os poderes de exceção, acabaram com o bipartidarismo e, se não fosse pela eleição direta do Presidente, teríamos já em 1979, com o fim dos poderes de exceção, a prática presidencialista “pseudo-democrática” nos mesmos moldes de hoje. Desprezando os apelos para uma nova constituinte ou qualquer tipo de reforma política de fundo, toda a obra do movimento de 1964, naquilo que tentava impedir a contaminação dos fins do Estado com a corrupção e os interesses corporativos, falhou.

A segurança da abertura consistia na crença dos militares de que, mesmo perdendo as eleições para governadores ou prefeitos, conseguiriam manter o Poder Executivo Federal e, com isso, ditar os rumos do Estado. “Embarcaram, então os ocupantes do Estado, na “estratégia” de “dissociação da frente oposicionista”, combinada com a “cooptação” de partes da antiga frente pelas hostes do governo. Este, dessarte, continuaria – politicamente mais robustecido – monopolizando, por mais algum tempo, o centro do Poder”³⁴³.

³⁴³ SOUZA Jr. *Consenso e Constitucionalismo...*, p. 148.

A concentração de poderes à época da abertura dava aos militares um forte poder de barganha para consolidar um regime democrático. Mas, infelizmente, a abertura foi utilizada como uma forma distinta de permanecer no poder ditando as regras do jogo político. Não perceberam que as críticas não eram dirigidas apenas à limitada participação política de atores, mas à ilegitimidade total do regime político. E, enquanto essa não acabasse, não seria possível uma dissolução da unidade oposicionista. Para Souza Junior, a manobra utilizada pelos condutores da abertura para romper a unidade da oposição combinou habilmente três medidas:

(a) a anistia política, que permitiu o retorno ao país dos antigos líderes carismáticos, capazes de criar organizações novas, dividindo, assim, as forças da oposição; (b) a extinção forçada da ARENA e do MDB, visando apressar a implosão do último; e (c) sutilmente, o restabelecimento das eleições diretas, em nível estadual, com todo seu potencial personalizante e clientelizador da política, fartamente conhecido nos Estados Unidos como poderoso fator de desagregação das clivagens ideológicas entre os partidos³⁴⁴.

A respeito desta cooptação, afirma Faoro que ela não envolvia nenhum compromisso com forças dissidentes, porque era um projeto constituído de grupo fechado que resolvera se alargar um pouco mais. Esse alargamento se dava não apenas pela coerção ideológica encoberta, mas pela cooptação que mantinha o sistema estável, no entanto, mais largo. Ampliado mas mantendo o comando³⁴⁵.

Feita a anistia sem ter-se firmado nenhum compromisso com a oposição, na primeira oportunidade que essa teve de assumir o governo, o fez sem nenhuma consideração pelos ideais do movimento de 1964, praticando, com isso, exatamente aquilo que os militares tanto quiseram evitar, a contaminação do Estado por interesses políticos-partidários. Vê-se claramente como era instável e precário o plano militar de manter a política brasileira dentro de certos limites e parâmetros sem a adoção para isso, contudo, adotar uma forma institucional capaz de garantir isso.

³⁴⁴ SOUZA Jr. *Consenso e Constitucionalismo...*, p. 148- 149..

³⁴⁵ FAORO, Raymundo. *A Democracia...*, p. 26.

8. SÉTIMO REGIME: O RETORNO À DEMOCRACIA (01 DE JANEIRO DE 1979 A 05 DE OUTUBRO DE 1988)

O general João Figueiredo³⁴⁶ foi escolhido sucessor de Geisel por ser, dentre os militares, aquele que mais tinha condições de continuar o processo de abertura política. Assumiu a Presidência no dia 15 de março de 1979 e governou até o dia 15 de março de 1985. Segundo Gaspari, a partir do surgimento da possível candidatura do general Frota e do receio por parte de alguns setores militares quanto à abertura ficou claro que o presidente Geisel não poderia escolher um civil para sucedê-lo. Para que a seleção recaísse sobre os governadores Paulo Egydio ou Aureliano Chaves, o presidente precisaria ter uma base política unida e solidamente popular a qual não possuía. Nenhum dos dois dispunha sequer do apoio da ARENA dos seus Estados³⁴⁷.

Paulo Egydio não tinha o apoio do ex-governador Laudo Natel, nem do ex-prefeito Paulo Maluf ou do ex-ministro Delfim Netto. Por sua vez, Aureliano não possuía amparo do ex-governador Magalhães Pinto. Ademais, ambos haviam perdido a eleição de 1974, e nada apontava que iriam vencer a de 78. “Em janeiro de 1975, o presidente entendera que enquanto as forças armadas não forem enquadradas, enquarteladas, não será possível um civil na presidência. Restrita aos militares, a escolha entrava num funil. O militar tinha de ser um general-de-exército. Frota não servia”³⁴⁸.

O próprio Presidente Geisel comentou a escolha de Figueiredo:

³⁴⁶ João Batista Figueiredo nasceu no Rio de Janeiro no dia 15 de Janeiro de 1918 e faleceu no dia 24 de dezembro de 1999. Foi o quinto e último presidente militar após o movimento de 1964. Era filho do general Euclides Figueiredo, que fora comandante da Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo.

³⁴⁷ São Paulo e Minas Gerais respectivamente.

³⁴⁸ GASPARAI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b, p. 440-441.

Ele tinha assistido a boa parte do governo do Castello, pois desde o começo foi levado pelo Golbery para a Agência Central do SNI. Depois [...] foi servir com o Médici e o acompanhou no governo como Chefe da Casa Militar. Acompanhou também o meu governo do primeiro ao último dia. Quer dizer, acompanhou três governos, sendo que dois no dia-a-dia. Tinha uma experiência e uma visão muito grande das coisas, da estrutura governamental, dos problemas nacionais. Inclusive, tinha conhecimento dos homens. Sua chefia no SNI lhe permitiu acompanhar a atuação dos remanescentes da subversão e de grande parte dos homens públicos do país. A pessoa mais qualificada, do ponto de vista de conhecimento dos problemas nacionais, era portanto o Figueiredo. Não havia ninguém que tivesse tanta identificação com o governo do Brasil³⁴⁹.

O Presidente Figueiredo continuou o processo de abertura política iniciado no governo Geisel. Foi em seu governo que se deu a Anistia pela Lei de número 6.683 de 28 de agosto de 1979, a qual estabelecia em seu Artigo 1º que:

É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares³⁵⁰.

Apesar da anistia e do respeito às vitórias oposicionistas nos Estados, o governo Figueiredo não soube solucionar o impasse político-institucional. A maior mudança no seu governo, e talvez a mudança que trouxe a falsa crença de que a democracia estava definitivamente estabelecida, foi a eleição direta para a Presidência da República. Acreditava ser o governo capaz de manter o controle do presidente mediante o projeto político-militar adotado nos últimos anos. Porém, entregue a consecução dos objetivos nacionais permanentes a um partido político, esses ganharam uma conotação totalmente diversa da vigente até então.

A mudança, promovida pela campanha das “diretas já” possibilitou à oposição assumir o poder por meio das eleições, porém, ela nada mais fez do que trocar a concepção militar dos fins do Estado por outra expressa pelo PMDB. Além do mais, acabado o bipartidarismo, e o surgimento de diversos partidos trouxe à tona uma série de interesses conflitantes que, necessariamente, teriam de ser abordados pelo novo governo caso este quisesse ter governabilidade. Retirada a unidade militar que dava uma certa coesão ao

³⁴⁹ GEISEL in GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. p. 441.

³⁵⁰ RASIL. *Lei n.º. 6.683 de 28-08-1979*. Legislação Federal: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110286/lei-de-anistia-lei-6683-79> - planalto.gov.br

governo, ficou a estabilidade política dependendo das barganhas escusas que ocorrem no Congresso e que os brasileiros de hoje conhecem pelo nome de “presidencialismo de coalizão”.

É possível identificar uma dificuldade por parte dos detentores do poder de aceitar mudanças nas regras do jogo político. Em nenhum momento os líderes do governo militar propuseram criar uma instituição que facilitasse a compreensão entre as diversas correntes ideológicas. Permanecia sempre o medo de que a oposição assumisse o poder e realizasse uma visão diversa da considerada ideal pelos militares. Assim, para evitar tal situação, criaram-se mecanismos para perpetuar-se no poder, fazendo com que a concepção tida como correta pelos militares continuasse sendo a regra de todo o jogo político. Porém, tal maneira de fazer política continuava limitando o Estado a apenas uma parcela da sociedade, o que impedia o florescimento da legitimidade. Assim, a unidade oposicionista viu-se fortalecida mesmo após o fim do bipartidarismo, sem contar que o governo Figueiredo, sem os poderes de exceção, não possuía moeda de troca para barganhar um novo acordo ou criar um novo consenso.

A respeito dos efeitos da política de cooptação dos membros da oposição, explica Souza Junior:

Para o governo – e em um curto prazo somente – essa manobra foi benéfica, pois fortaleceu momentaneamente sua posição política, garantindo-lhe uma sobrevida maior. Se o governo pôde perder, em 1982, a maioria absoluta que tinha na Câmara, o PDS – sucessor da ARENA – conservou-se, ainda, o maior partido naquela casa. Entretanto, eventos posteriores, que não seriam difíceis de imaginarmos, reunificaram os diversos partidos de oposição no plano operacional - como no caso da campanha pelas eleições presidenciais diretas), o que de novo pôs o governo em cheque. De qualquer modo, em médio prazo, a posição do governo continuou insustentável, já que nenhum partido pode ganhar indefinidamente as eleições³⁵¹.

Percebemos que os grupos no poder tendem a não querer abdicar do mesmo, pelo fato de que, considerando suas opiniões como os fins e objetivos de todo o Estado, perdem a capacidade de perceber a pluralidade inerente à Pessoa Humana. Por ser um sistema que, dentro de uma sociedade diversificada, não preza pelo bem comum, mas pelo bem de grupos específicos e seus respectivos pontos de vista, faz com que, quando um grupo assumo o poder, relute em entregá-lo aos adversários políticos, já que isso resultaria na não realização do ponto de vista aceito como correto por este grupo. Assim, há a tendência de se manterem os mesmos

³⁵¹ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. Consenso e Constitucionalismo..., p. 149.

grupos no poder. Por isso, o processo de abertura foi tão limitado quanto às mudanças institucionais que possibilitariam congregar opiniões divergentes em um objetivo consensual.

No Brasil, os que do lado do Estado-governo conduziram o processo de abertura nunca demonstraram a menor preocupação em convocar um grande consenso nacional, que decidisse negociadamente, as instituições adequadas a fundar, entre nós, definitivamente, a democracia representativa. Pareceram sempre mais preocupados em garantir a manutenção do mesmo grupo no poder, lançando mão de casuísmos e manipulando as regras do jogo político. As oposições brasileiras, mais uma vez, não foram além do velho e surrado refrão liberal que identifica democracia simplesmente com “eleições livres e diretas, em todos os níveis”. Não tomaram como bandeira e poderiam, deveriam, tê-lo feito, a institucionalização de uma verdadeira e civilizada democracia pelos partidos, com os arranjos institucionais adequados ao seu funcionamento. Com a fragmentação partidária dos últimos anos e as eleições diretas dos governadores, o país retornou velozmente, de um extremo autoritário, ao extremo da política personalista, ambiciosa e demagógica, que busca, por todos os meios, o primeiro lugar do Estado³⁵².

Para Franco a maior preocupação dos partidos civis no Congresso é a de conservar ou de conquistar o poder para a sua utilização por pessoas, e nunca a reorganização das fontes e da estrutura do poder para salvação do povo. Enquanto a oposição entende ser a eleição presidencial direta a única medida a ser reivindicada, vez que alguns dos seus chefes almejam a presidência, o partido governista condiciona tudo exclusividade do seu domínio da eleição indireta (exclusividade que até repudia o apoio de correntes consensuais) para não deixar jaça na pureza diamantina de um poder total e ilegítimo porque minoritário nas suas fontes³⁵³.

Quando se tornou claro que o sucessor presidencial seria um civil³⁵⁴, os membros do governo e das oposições buscaram transferir a competição sobre a determinação dos fins do Estado para o campo eleitoral. Os efeitos deste duelo eleitoral são ainda sentidos hoje em nosso presidencialismo, mais de 20 anos após as “diretas-já”.

O processo político que levou à eleição de Tancredo Neves³⁵⁵, apesar de simbolizar o começo de uma era democrática, não foi marcado por um consenso nacional, mas por negociações feitas nos bastidores entre o governo e a oposição. Tal negociação, necessária para se chegar a uma maioria parlamentar imprescindível para qualquer governo, atendeu aos

³⁵² FRANCO, Afonso Arinos de Mello in SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Consenso e Constitucionalismo...*, p. 151-152.

³⁵³ SOUZA Jr, Cezar Saldanha. *Consenso e Constitucionalismo...*, p. 149.

³⁵⁴ Em 1983 o Presidente Figueiredo comunicou sua renúncia ao posto de coordenador da sucessão presidencial devolvendo tal prerrogativa ao PDS.

³⁵⁵ Foi eleito Presidente do Brasil no dia 15 de janeiro de 1985 pelo voto indireto de um colégio eleitoral.

interesses dos mais diversos setores corporativos que em nenhum momento pretenderam abdicar de interesses particulares em prol do bem comum.

À grande maioria da população brasileira restou a mesma incapacidade de ser representada pelo poder, com a agravante de acreditar que, após vinte anos de um regime autoritário, estariam, finalmente, aptos a gozar de um regime democrático.

Podemos caracterizar o governo Figueiredo como autoritário não pelo fato de ser ele um militar, ou por ter sido eleito indiretamente, mas por fazer parte de uma corporação que, como tal, possui interesses e opiniões parciais. Devendo zelar pelo bem de todos os brasileiros por ser Estado ao mesmo tempo em que devia realizar uma política partidária por ser governo, ficava vinculado ao autoritarismo proveniente da fusão de autoridade e poder na mesma instituição política.

Salienta-se, ainda, que, em suas formas, o governo Figueiredo praticou as mesmas regras do jogo político pós-1985, período que comumente se considera findado o autoritarismo no Brasil. Na realidade, o regime de 1979 persistirá até a promulgação da nova Constituição brasileira de 1988 e à instauração de um novo regime político. Todas as medidas adotadas nos anos de 1985 a 1988 são realizadas tendo como base a ordem jurídica de 17 de outubro de 1969, com as modificações acrescentadas da retirada dos poderes de exceção ao Estado de Direito que o AI de nº 5 criara em 1968.

Tal ideia se reforça quando analisamos que o candidato à presidência do PDS em 1985 poderia ser um militar e tal acontecimento não mudaria o fato de que o que se praticava era o mesmo regime político. Vamos supor, ainda, que o general Figueiredo pudesse ter permanecido como coordenador do processo de sucessão indicando, contudo, um nome civil para o cargo. Tal fato igualmente não modificaria o que viemos defendendo até aqui de que o regime político iniciado em 1979 permanecia em vigor. Afirmar que o autoritarismo acabou em 1985 pelo simples fato de que o presidente não era mais militar é dar uma visão simplista às ordens jus-políticas brasileiras.

Isso comprova que o período posterior a 1985, considerado por muitos como marco do início da democracia no Brasil, na verdade, funcionava já desde 1979. E que, portanto, do ponto de vista presidencialista que se adota atualmente como ideal para a caracterização da democracia, o regime seria, já então, formalmente democrático.

Tancredo já havia anunciado à imprensa, em fevereiro de 1985, de suas intenções para a construção de uma nova Constituição para o país, a qual deveria ser definida por uma

Assembleia Constituinte legítima capaz de representar um grande consenso na sociedade³⁵⁶. Para a feitura da empreitada designaria uma Comissão de juristas e políticos liderados pelo parlamentarista Afonso Arinos de Melo Franco para elaborar o texto da nova Constituição.

Contudo, no dia 14 de março de 1985, um dia antes de sua posse, Tancredo sentiu-se mal, em decorrência da saúde já debilitada pela idade e pela desgastante campanha eleitoral de 1984, tendo de ser internado às pressas no hospital. Em decorrência da doença de Tancredo, o vice-presidente eleito, José Sarney, tomaria posse do cargo em 15 de março de 1985. Tancredo não resistiria, falecendo no dia 21 de abril daquele ano.

Sarney, já como presidente, nomeara uma Comissão de juristas para a realização do anteprojeto da nova Constituição e convocara uma Assembleia Constituinte mediante a Emenda de nº 26, aprovada pelo Congresso em 1986, cujo artigo 1º previa a reunião dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a formação da Assembleia Nacional Constituinte em 1º de fevereiro 1987.

A Comissão Afonso Arinos, composta por 50 membros, foi convocada por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, concluindo seus trabalhos em 18 de setembro de 1986. Ela esteve dividida, desde o seu começo, por quatro grupos. Os presidencialistas puros que desejavam o retorno de um texto Constitucional aos moldes da Constituição de 1946; os parlamentaristas puros, que desejavam um sistema no qual o Chefe de Estado fosse eleito indiretamente como no sistema de governo alemão; os parlamentaristas moderados, que preferiam a figura de um primeiro-ministro coordenador, mas que, contudo, rejeitavam a ideia de que ele estivesse sujeito à confiança do parlamento; e os parlamentaristas a favor de um poder executivo dual, ao estilo dos sistemas francês e português³⁵⁷.

Está claro que algunos <<parlamentaristas puros>>, como el ministro Brosard y el jurista Borja, no pusieran suficiente empeno en la defensa de su causa. Puede que ello se debiera a su lealdad hacia el presidente Sarney o, más probablemente, a la constatación de que el parlamentarismo puro sencillamente no era viable en aquel momento. El clima creado por la campaña *diréctas-já* impedía aparentemente que alguien defendiera la elección indirecta de un jefe de Estado. Merece la pena señalar que la comisión se enfrentó a este asunto bajo el fuerte impacto del plan Cruzado, un proyecto de estabilización basado en la congelación de precios y salarios que había aumentado extraordinariamente el prestigio del presidente Sarney³⁵⁸.

³⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Idéias para a nova Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 1.

³⁵⁷ LAMOUNIER, Bolívar. *Brasil: hacia el parlamentarismo?* In LINZ, Juan J. y VALENZUELA Arturo (Org). *Las Crises del presidencialismo: El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Universidad, 1998, p. 168.

³⁵⁸ LAMOUNIER, Bolívar. *Brasil...*, p. 168.

Assim, o documento final entregue pela Comissão ao presidente Sarney tratava-se de um sistema de governo dual, com aspectos do sistema francês e português, mas, contudo, com traços claros do sistema alemão, na medida em que continha regulações eleitorais e partidárias implícitas. Entretanto, no que pese a tendência parlamentarista da Comissão, o presidente Sarney, talvez por ser contrário ao sistema, arquivou o documento da comissão, não o enviando oficialmente a Assembleia Constituinte.

Importante ressaltar que a Assembleia Constituinte manifestou-se dentro das regras jus-políticas do regime de 1979, inexistindo uma quebra da ordem que capitaneasse a mudança de regime. A própria mensagem que acompanha o projeto da Emenda nº 26 é clara neste sentido:

O compromisso [...] de convocação da Assembleia Nacional Constituinte [...] singulariza-se pelo fato de estar em plena vigência uma ordem jurídica e suas instituições políticas e civis, cujo império se estenderá até o momento em que for promulgada a nova Constituição. [...] Até lá, e sob pena de instalar-se o caos normativo, que a ninguém aproveitaria, é necessário respeitar a lei que temos e modificá-la segundo os processos por ela próprio admitidos³⁵⁹.

Disso compreende-se o respeito pela vigência do ordenamento constitucional que vigorava plenamente desde 1979. Pelo contrário, não se entenderia a construção de uma nova Constituição por via de Emenda, o que demonstrava o claro avanço da ordem jus-política brasileira após a supressão dos poderes do AI 5. A modificação da Constituição foi feita pela própria Constituição e não por caminhos contrários a ela. Não se presenciou nenhum movimento revolucionário ou de quebra da continuidade jus-política vigente, ocorrendo a troca de regime apenas com a promulgação da Constituição de 1998 em 05 de outubro deste ano.

A Assembleia Constituinte atuou como um poder constituinte derivado, pois o artigo primeiro da Emenda de nº 26 é claro ao convocar os parlamentares para uma Assembleia Nacional Constituinte, ou seja, convoca-os para que o Congresso Nacional atue como poder constituinte derivado. Por mais que para muitos juristas este poder estivesse limitado a reformar aquilo que o poder constituinte originário estabeleceu como decisões políticas mais importantes, a Assembleia de 1987 declarava-se “livre e soberana” dando claramente a entender que possuía autonomia para tratar de todas as matérias constitucionais.

³⁵⁹ SARNEY apud FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Idéias...*, p. 16.

Os anseios por uma nova Constituição decorrem da percepção por parte dos dirigentes políticos e da própria oposição que o texto de 1969, com traços autoritários, já não correspondiam aos anseios políticos em meados dos anos 80. Embora se acreditasse que com a vitória da oposição nas eleições de 1984 uma nova elite governamental assumia o poder, o fato é que, muitos dos participantes do próprio governo Sarney fizeram parte da política governamental durante os regimes políticos anteriores.

Predominou desde logo na Constituinte a maioria conquistada pelo PMDB, seguida pelo PFL (Partido da Frente Liberal). O mais importante é que, devido à inexistência de anteprojeto, a Constituição apresentada à Assembleia, capaz de servir de documento base de orientação, partiu-se do vazio constitucional para a construção do novo texto, apresentando-se, com isso, inúmeras propostas e projetos de diversos temas muitas vezes contraditórios no espírito, outras vezes irrelevantes para o corpo de uma Constituição, ao ponto de que, após findado os projetos das comissões, subcomissões e do relator, Sr. Bernardo Cabral, chegou-se a um anteprojeto com 551 artigos. Nem outro resultado adviria desse processo caótico de tentativa de se alcançar uma Constituição democrática pela inclusão de todos os interesses existentes.

Estabelecida à preferência de votação do texto em plenário, só poderia ser alterado e substituído pelo voto de 280 dos 559 constituintes, ou seja, a maioria absoluta. Visava-se assim impedir que uma minoria organizada pudesse bloquear o projeto. Outra consequência seria que uma maioria poderia impor a uma minoria quase igual a metade dos constituintes o seu projeto, o que retirava a legitimidade e o consenso que se havia estipulado como necessário para a construção de uma nova Constituição para o país. Ironicamente, tendo sido substituída a maioria absoluta que havia sido instituída em 1977 pela Emenda nº 8, pela maioria de 2/3 pela Emenda nº 22 de 1982, muitos dos congressistas que em 1977 consideraram absurda a maioria absoluta, nada objetaram contra essa em 1985, haja vista integrarem os quadros do governo Sarney.

Contra esta possibilidade de aprovação do texto por maioria absoluta, reuniram-se diversos constituintes, formando o que se denominaria de “centrão”, o qual elaborou um projeto de Resolução que modificava o regimento para aprovação dos projetos.

Enfim, a Assembleia possibilitou a manifestação de todos os tipos de forças sociais, o que acabou liberando diversas tendências e possibilitando a manifestação de setores prejudicados pelos regimes anteriores.

O novo texto tentou distanciar-se do texto de 1969, para bem ou para mal, de modo a representar claramente o início de uma nova ordem jus-política no país. Contudo, sendo o

texto marcado pela predominância ideológica ora de uma corrente ora de outra, faltou-lhe unidade e coerência ao espalhar em seus artigos os mais diversos matizes doutrinários. Evitando bloquear algum grupo ou interesse da participação do texto, a Assembleia acabou optando sempre pela transação, que permitia a participação de todas as correntes mesmo quando isso lhe era prejudicial.

Com tamanho sincretismo ideológico abundou a necessidade de normas complementares para suprir a necessidade de completar os textos deixados em aberto ou aqueles cuja solução foi adiada indefinidamente. O novo texto buscou, ainda, abordar todos os ramos do direito possíveis, como se esses necessitassem de uma roupagem constitucional para garantir a sua participação nos fundamentos da nova ordem. Sobre este quadro comenta Bastos:

O clima de cansaço que a partir de um certo ponto se abateu sobre os constituintes e sobre a Nação, aliado à aproximação dos pleitos municipais, fez com que a Constituinte se voltasse para um trabalho denominado “concentrado”, que não deixou de trazer consigo uma grande dose de precipitação e inconsistência, surgindo ao final um clima festivo. Fica contudo por se saber se a alegria era devida à sensação do bom trabalho realizado ou se o alívio de ver terminado o que já se vinha tornando um verdadeiro tormento³⁶⁰.

Por fim, o texto manteve as características do nominalismo brasileiro, ao crer que votada à lei, modificar-se-ia a realidade por mágica. Sendo assim, ao final da Assembleia, nada de novo surgiu que fosse capaz de modificar o quadro institucional. Exemplo disso pode ser percebido na manutenção da principal causa das crises políticas brasileiras, qual seja, a manutenção do sistema presidencialista de governo.

O debate sobre os sistemas de governo permanecia latente na Assembleia, pois muitos parlamentaristas convictos teriam sido eleitos em 1986, logrando obter assento na própria Constituinte. À medida que os efeitos do plano Cruzado começaram a gerar consequências negativas, a popularidade do presidente Sarney veio abaixo, fazendo com que as alas parlamentaristas engrossassem dia após dia. Contudo, as pressões e o apoio do poder Executivo para a manutenção do sistema presidencialista fez com que a solução parlamentarista fosse derrotada finalmente. Auxiliaram, para isso, as manifestações de muitos políticos cujas pretensões eram de serem presidentes no sistema então vigente, assim como as expressões de alguns altos militares pela preservação do sistema de três poderes.

³⁶⁰ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. : Saraiva, 1988, p. 337.

Até mesmo muitos empresários se declaram pelo presidencialismo na medida em que criam que a mudança de sistema de governo poderia dificultar os esforços estabilizadores. Já alguns governadores, crendo que a mudança de sistema os levaria a uma perda de poder mobilizaram a opinião pública a favor do presidencialismo. Os brizolistas partidários de um presidencialismo-plebiscitário cerraram fileiras a favor da manutenção das regras do jogo e até mesmo o Partido dos Trabalhadores (PT) que se dizia uma esquerda moderna, deu todos os seus votos na Assembleia ao presidencialismo. Em 22 de março, dia da votação definitiva entre os sistemas de governo, a proposta parlamentarista acabou perdendo por 344 votos a 212 tendo, contudo, conseguido a aprovação de um plebiscito a ser celebrado cinco anos após a promulgação da Constituição.

A Assembleia preferiu manter o sistema político iniciado com os generais presidentes em 1889, consolidado por Getúlio Vargas e praticado com exaustão pelos presidentes militares. Mantinha-se a tendência do restante da América Ibérica de permanecer um poder político centralizador, diretor do desenvolvimento e motor da mudança social.

Em 05 de outubro de 1988 o novo texto constitucional foi promulgado iniciando-se o regime político que vigora até hoje no Brasil.

CONCLUSÃO

Há diferentes tipos de regimes políticos, cada um com uma maneira específica de atingir os fins do Estado. Os regimes políticos são a materialização das pretensões humanas de constituir uma ordem. Quando admitimos que as relações humanas necessitam de uma institucionalização em um regime político, somos levados a perceber que sempre existirá algum tipo de ordem jus-política, bem como de regime.

A institucionalização política da natureza humana ocorre na medida em que o aspecto político do homem necessita de formas e de estruturas para poder atuar na realidade. A formalização dos valores que buscamos concretizar garante ao homem segurança e estabilidade, servindo como uma ponte sobre o mar de incertezas, de pluralidades e de diversidades que compõem a natureza humana.

Os regimes se caracterizam, principalmente, pelo fundamento político que lhe dá identidade e que lhe distingue de outras ordens jus-políticas. Presenciamos, assim, a interação que a política, como motor dessa identidade, e o direito, como forma de expressar aquilo que a comunidade entende por justo, praticam, ao caminharem juntas na consolidação de um regime político.

Talvez, mais do que regimes políticos, deveríamos nomeá-los de regimes jus-políticos, demonstrando que não há uma supremacia política ou jurídica, mas uma simbiose entre o campo da política e do direito. Tentar compreender um regime político apenas pelo campo da política ou apenas pelo campo do direito é uma análise incompleta. Um texto legal, por si só, não bastará para caracterizar um novo regime se, junto às normas e às instituições, não existir um componente político novo.

Entre as diversas formas que um regime político pode adotar, vimos que algumas possibilitam uma maior abertura à complexidade da natureza humana que outras. Dentre estas formas, vimos que apenas o regime democrático contempla todas as individualidades existentes dentro da sociedade, especialmente por sua capacidade de dividir em instituições políticas distintas uma área de consenso, que possui autoridade, e uma área de poder, em que as diversas opiniões buscam interpretar, cada uma a seu modo, os valores deste Estado.

Sendo todo o Estado fundamentado pela identidade política da comunidade, vimos que apenas o regime democrático é capaz de possibilitar que essa identidade não descambe em uma opressão da forma contra o homem. Assim, se no interior do corpo político houver

uma interpretação limitada do consenso, automaticamente estaremos reduzindo o acesso à proteção e à segurança do Estado a alguns cidadãos, criando, assim, as bases de um Estado autoritário.

Os regimes totalitários e autoritários, devido às limitações impostas à sociedade, impedem o pleno desenvolvimento das faculdades humanas. O advento do totalitarismo certamente revolucionou a opressão ao homem, mas o próprio autoritarismo, presente desde tempos imemoráveis, atua de modo a inibir a plena manifestação da dimensão política do homem truncando seu caráter relacional.

Nos diversos regimes políticos existentes no Brasil desde 1964, tal autoritarismo também esteve presente. Não só pelos atos de violência ou perseguição política, mas, principalmente, pela não submissão da política ao Direito, com as sucessivas quebras realizadas pelos Atos Institucionais, que modificavam as regras do jogo a todo o momento, sem respeito a critérios jurídicos fixos para essas alterações. A insistência do poder político em permanecer ilimitado demonstrou a ineficácia que as sucessivas Constituições e ordens, ora promulgadas ora outorgadas, no período, fossem eficazes no estabelecimento de uma ordem jus-política estável.

Contudo, mesmo dentro da instabilidade jus-político brasileiro, presenciamos uma incrível capacidade do brasileiro em viver na desordem organizada. É difícil compreender como um povo consegue passar por instituições políticas irracionais, muitas vezes opressoras, sem, contudo, se propor a modificar este quadro de poder. No Brasil, passamos por diversos períodos autoritários, sem, no entanto, instituímos um regime democrático, por mais que se tentasse. Se bem que a democracia não é um regime perfeito, por ser imperfeita a própria natureza humana, existem distinções claras entre aquilo que está aquém de modificação, devido às limitações humanas, e aquilo que pode ser modificado para aperfeiçoar a vida em sociedade.

Porém, não vamos imaginar que o autoritarismo sempre foi o regime preferido dos brasileiros. As elites sempre tentaram compor um Estado Democrático de Direito, mas, infelizmente, pela falta de contemporização das formas necessárias para a existência de tal regime, ficamos, no máximo, em um Estado de Direito que, muitas vezes, pela própria prática de suas regras, acaba manifestando um regime de caráter autoritário. Presenciamos, muitas vezes, um arbitrarismo institucionalizado ao invés de uma verdadeira democracia.

Se bem que nunca fomos habituados às práticas autoritárias presentes na maior parte dos países sul americanos, onde a não institucionalização da ordem política é a regra, nossos regimes políticos formalizados sempre demonstraram incapacidade em obter a estabilidade

política. E isso se percebe pela diversidade de regimes políticos que se sucedem na história brasileira.

Nos anos que vão de 1964 a 1988 no Brasil, presenciamos uma sucessão de ordens e regimes políticos que corrobora essa tese. Passamos por nada mais que sete regimes políticos distintos nesse período.

Iniciado com um regime de fato, distante da nossa cultura política, tentamos logo aos primeiros dias da eclosão do movimento de março, construir saídas para a crise política enfrentada. Contudo, a falta de coesão e unidade nos próprios objetivos do movimento, somados ao caráter legalista dos militares e dos políticos brasileiros, fez com que optássemos pela institucionalização política de um novo regime.

Após a superação do regime de fato, iniciada em 02 de abril de 1964, primeiro regime político do período analisado, o Brasil decidiu seguir o rumo de suas mais belas tradições jus-políticas, institucionalizando um novo regime político, por meio do Ato de 09 de abril. A inexistência de numeração deste Ato demonstrava a intenção de que, após o movimento de março, fosse estabelecido um regime político capaz de trazer o país de volta à normalidade constitucional que vinha sendo perturbada por João Goulart. Foi o que fez o regime do Ato institucional, ao reestabelecer a ordem constitucional no país.

O Ato Institucional de 09 de abril, que fundou o segundo regime político do período, adotou uma espécie de caráter de Constituição provisória, que foi capaz de, gradativamente, tomar as decisões que, posteriormente, estariam no corpo de uma Constituição definitiva. Ele se expressa como um poder constituinte originário, na medida em que formaliza e institui, desde já, um novo regime político, não deixando dúvidas sobre a extinção, ou não, do direito constitucional anterior. Esta manifestação do poder constituinte vai preparando o caminho para o que, posteriormente, será a Constituição definitiva de um Estado, o qual, quando de sua Assembleia Constituinte, tomará como base e orientação as decisões políticas já existentes e vigentes à época da Constituição provisória.

Contudo, a incapacidade das elites brasileiras em adotar medidas institucionais eficazes na solução da crise política do país fez com que, passado pouco mais de um ano, o próprio regime instaurado fosse substituído, demonstrando claramente a incompatibilidade entre as instituições então vigentes e o respeito ao Estado de Direito.

Nesse contexto de prosseguimento da crise política foi editado o Ato de número 2, terceiro regime político do período, que modificou a essência do Ato de 09 de abril, inaugurando uma nova fase política no país. De fato, com a quebra trazida pelo ato, a intervenção militar deixara de ser cirúrgica para se tornar renovadora do quadro político-

social do país. Com isso, buscou-se dotar o governo de poderes capazes de governar sem as limitações jurídicas impostas pelo Estado de Direito, o que acabou colocando o país dentro de um regime autoritário.

O regime político iniciado com o Ato de nº 2 deixou claro que, a partir daquele momento, as intervenções militares na política não buscariam simplesmente institucionalizar um regime político capaz de praticar a normalidade constitucional. O caráter autoritário do regime é aumentado com a reforma introduzida pelo Ato de nº 3, que expressa a primeira mudança na essência dos próprios Atos Institucionais. Apesar de manter o nome dos dois atos anteriores, o Ato 3 pratica uma espécie de reforma outorgada à Constituição, divergindo das duas primeiras manifestações políticas propostas por Atos que funcionaram como Constituições outorgadas.

Percebendo a mudança total nos objetivos iniciais do movimento militar, Castello resolve convocar uma Assembleia Constituinte para dotar o país de um novo texto legal, que teria o poder de, definitivamente, institucionalizar os fundamentos políticos do movimento de março, impedindo a manipulação destes por grupos tendentes a quebrar o Estado de Direito.

Com o intuito de enquadrar as forças armadas, é que surge a Constituição brasileira de 1967, quarto regime político após a eclosão do movimento de 1964. Tinha a pretensão de ser duradoura e de possibilitar uma verdadeira prática democrática. Infelizmente, a manutenção das instituições políticas presidencialistas na ordem constitucional permitiu novos conflitos entre poderes políticos e forças armadas.

Assim, em 13 de dezembro de 1968, novamente se quebra a estabilidade constitucional que, desde 1967, tentava instaurar uma democracia no país, iniciando outro regime político, o mais autoritário de todos. Esse novo regime político excedia a todos os outros em autoritarismo, por manter, além dos poderes de exceção ao Estado de Direito, o fechamento do Congresso e o exercício do poder legislativo pelo Executivo.

O tipo de regime político iniciado pelo Ato de nº 2 e repetido mais autoritariamente pelo Ato de nº 5, expressou uma nova forma de regime político, que se manifestava como um poder constituinte permanente que, paulatinamente, ia outorgando medidas que davam o matiz ideológico do regime que surgiria num período posterior. Junto com o autoritarismo, cresceu a ilegitimidade dos detentores do poder que, a partir de 1968, enfrentavam inúmeros dissidentes dentro da sociedade civil.

Talvez, percebendo que a quebra sucessiva de regimes indicava que algo não ia bem, os militares resolveram colocar o país dentro do Estado de Direito. Outorgaram uma Constituição que iniciou o quinto regime político do período. Com o estabelecimento da

Constituição de 1969, os militares perceberam a necessidade de trabalhar dentro da normalidade constitucional. Todavia, ainda não possuíam segurança suficiente para abandonar os poderes de exceção oriundos do AI de nº 5.

A partir de 1974, demonstrando dificuldades para manter um regime político autoritário estável, os militares perceberam a necessidade de abrir o regime para a sociedade, mas somente na medida em que, com essa abertura, pudessem ainda controlar as regras do jogo político.

Do ponto de vista democrático formal, a partir de 1979, com o fim dos poderes de Exceção ao Estado de Direito, tínhamos um regime político novo, o sexto desde 1964, cuja obediência à legalidade constitucional era a regra. Tanto que, a realização de uma Assembleia Constituinte e a fundação de um novo regime político em 1988 foram feitas dentro das regras do jogo que vinham vigendo desde 1979. Diante disso, compreendemos que, estando o regime político da época submetido ao Estado de Direito, são incabíveis questionamentos sobre a legalidade dos atos praticados no período.

Um exemplo desse descabimento são as constantes demandas pela revogação da Lei de Anistia, simplesmente porque teria sido feita em um período autoritário e ilegítimo. Ora, já ficou demonstrado que foi a própria legalidade constitucional do período que permitiu a própria construção da Constituição de 1988, sem quebras ou retrocessos políticos.

Assim, podemos concluir que, de 1964 a 1988, tivemos não um, mas sete regimes políticos distintos, vez que os Atos Constitucionais editados no período eram fundados em objetivos e critérios políticos diferentes. Com essa análise, muito da crítica que estuda o período afirmando que houve somente um regime militar, é desmistificada.

Entretanto, a manutenção das instituições presidencialistas, as mesmas responsáveis pelas crises políticas ao longo dos anos 60, ocasionou um texto constitucional cujas intenções democráticas não se concretizaram na prática.

De acordo com os requisitos fixados para a existência da democracia, vimos que essa pressupõe algo mais que o simples respeito ao direito positivo. A não institucionalização de um consenso dificulta a plena prática do bem comum, de modo que podemos questionar o quanto do autoritarismo institucional no Brasil, após a Constituição de 1988, permaneceu com semelhanças ao período posterior a 1964.

Portanto, considerar os diversos regimes entre 1964 e 1988 como autoritários, pressupõe a aceitação de que isso tem como uma de suas causas a fusão do Estado e do governo na figura do Poder Executivo. Assim, somos levados a rediscutir o critério que caracteriza como democrático o regime político instaurado após a Constituição de 1988.

Podemos afirmar que, no Brasil, nunca tivemos um regime totalitário, mas o caminho para se chegar a ele está aberto, devido à identificação de partidos com os fins estatais. Uma constante substituição da pluralidade dos valores brasileiros por concepções ideológicas pode progressivamente excluir da política opiniões e conceitos, o que sempre limita a capacidade de um Estado de contemplar a dignidade da pessoa humana e toda a pluralidade que dela decorre.

Com isso não presenciemos nenhum regime democrático pleno ou totalitário dentre estas sete fases identificadas, cabendo a denominação de autoritários a todos.

Reforçamos a necessidade das reformas institucionais de maneira a impedir novas revoluções, ocasionadas pela exclusão do jogo político de forças divergentes das que assumem o poder. Amarga constatar que, após termos convivido com um período autoritário por mais de vinte anos, o fizemos para, após 1988, adotarmos as mesmas formas institucionais que geraram o próprio movimento de 1964, e que podem, devido a sua irracionalidade, virem a gerar novas quebras da ordem jus-política.

Anexos — A — Ato Institucional



ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

DIÁRIO OFICIAL

SEÇÃO I — PARTE I
DECRETO N.º 46.237 — DE 18 DE JUNHO DE 1966

ANO CII — N.º 67

CAPITAL FEDERAL

QUINTA-FEIRA, 9 DE ABRIL DE 1966

À NAÇÃO

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes em Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que etivamente dispõe.

O presente Ato Institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o país. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas.

Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.

Em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro, o Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica resolve editar o seguinte

ATO INSTITUCIONAL

Art. 1º São mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações constantes deste Ato.

Art. 2º A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, cujos mandatos terminarão em trinta e um (31) de janeiro de 1966, serão realizadas pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dentro de dois (2) dias a contar deste Ato, em sessão pública e votação nominal.

§ 1º Se não for obtido o quorum na primeira votação, outra realizar-se-á, no mesmo dia, sendo considerado eleito quem obtiver maioria simples de votos; no caso de empate, prosseguir-se-á na votação até que um dos candidatos obtenha essa maioria.

§ 2º Para a eleição regulada neste artigo, não haverá irregularidades.

Art. 3º O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição.

Parágrafo único. Os projetos de emenda constitucional enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo mínimo de dez (10) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.

Art. 4º O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

ANEXO – B – Tabela dos Regimes Políticos de 1964 a 1988

NOME	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS	ATO JURÍDICO	PRESIDENTE	PRINCIPAIS FATOS
O Regime de Fato Brasileiro	02 de abril de 1964 A 09 de abril de 1964.	Poder político não submetido ao Estado de Direito. Regime Político não institucionalizado. Exceção a normalidade constitucional		Ranieri Mazzilli	Incerteza quanto ao futuro do movimento. Tentativa de aprovação de uma legislação especial pelo Congresso capaz de dar início as cassações.
Outorga constitucional e institucionalização do regime	09 de abril de 1964 a 27 de outubro de 1965	Institucionalização do movimento de 1964 por meio de uma Constituição outorgada. Manifestação do poder Constituinte Originário. O Ato não possuía número demonstrando sua intenção de ser o único.	Ato Institucional de 09 de abril de 1964	Castello Branco	Cassações feitas pelo Ato Institucional. Prorrogação do mandato presidencial pelo Emenda nº 9.
O Constitucionalismo mitigado	27 de outubro de 1965 a 15 de março de 1967	Quebra da ordem jus-política do Ato Institucional. Modificação da essência do poder Constituinte de originário para permanente. Modificação da estrutura dos Atos.	Ato Institucional de nº 2. Atos Institucionais de nº 3. Ato Institucional de nº 4.	Castello Branco	Novas Cassações. Extinção dos partidos políticos e criação do bipartidarismo com as siglas ARENA e MDB. Eleição indireta para a presidência da República e para governadores dos Estados. Convocação de uma Assembleia Constituinte para a realização de uma nova Constituição.

A Democracia formal	15 de março de 1967 a 13 de dezembro de 1968	Retorno à normalidade constitucional. Instauração de um presidencialismo autoritário e centralizado.	Constituição de 1967	Costa e Silva	Modificação dos rumos do governo. Política econômica adota um viés mais nacionalista e menos liberal. Aumento dos protestos contra o governo federal.
Autoritarismo e exceção ao Estado de Direito institucionalizada	13 de dezembro de 1968 a 17 de outubro de 1969	Nova quebra da ordem jurídica de 1967. Autoritarismo extremo. Sucessivas reformas constitucionais e retorno de um poder constituinte permanente.	Ato de nº 5 e Atos Institucionais de nºs 6 a 17	Costa e Silva e Junta Militar	Cumulação das funções Executivas e Legislativas no poder Executivo. Fechamento do Congresso. Novas Cassações. Aumento da subversão e da repressão.
Autoritarismo atenuado	17 de outubro de 1969 a 01 de janeiro de 1979	Ordem constitucional dúbia com estabelecimento do Estado de Direito e a manutenção dos poderes de exceção.	Constituição de 1969	Médici e Geisel	Guerrilha do Araguaia. Derrota eleitoral em 1974. Pacote de Abril. Abertura política.
Retorno à Democracia	01 de janeiro de 1979 a 05 de outubro de 1988	Retorno à democracia formal. Eleições diretas para a presidência. Assembleia Constituinte e promulgação de nova Constituição	Emenda Constitucional de nº 11 e Constituição de 1988	Figueiredo e Sarney	Lei da Anistia. Derrota do governo nas eleições a presidência.

OBRAS CONSULTADAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A Comissão de Alto Nível – A História da Emenda Constitucional nº 1, de 1969**. Brasília: Senado Federal, [2002?].

ARENDT, Hanna. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: UNB, 1988.

BARRETO, Vicente de Paulo. **Modelos do Pensamento Político Republicano**. [entre 1977 e 1979].

BARZOTTO, Luis Fernando. **Filosofia do Direito – os conceitos fundamentais e a tradição jusnaturalista**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010a.

_____. **Filosofia e Constituição**. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010b.

BONAVIDES, Paulo. **A Crise Política Brasileira**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1969.

_____. **Teoria do Estado**. 3a ed. São Paulo:Malheiros, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. : Saraiva, 1988.

BRANCO, Carlos Castello. **Os Militares no Poder**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

BRASIL. **Anais do Congresso Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 02/04/1964a.

_____. **Anais da Câmara dos Deputados**. Brasília: Imprensa Nacional, 14/10/1965a.

_____. **Ato Complementar de n.º 23**, de 20-11-1966a. Legislação Federal. http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=23&tipo_norma=ACP&data=19661020&link=s – planalto.gov.br

_____. **Ato Institucional de n.º 10**, de 16-05-1969e. Legislação Federal. http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=10&tipo_norma=AIT&data=19690516&link=s – planalto.gov.br

_____. **Ato Institucional de n.º 13**, de 05-09-1969h. Legislação Federal. http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=13&tipo_norma=AIT&data=19690905&link=s – planalto.gov.br

_____. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 08/04/1964b.

_____. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 09/04/1964c.

- _____. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 27/10/1965b.
- _____. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 05/02/1966b.
- _____. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 07/12/1966c.
- _____. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 13/12/1968a.
- _____. **Emenda Constitucional de n.º 1, de 17-10-1969n**. Legislação Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm - planalto.gov.br
- _____. **Emenda Constitucional de n.º 11**, de 13 de outubro de 1978. Legislação Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm -planalto.gov.br
- _____. **Lei n.º. 6.683 de 28-08-1979**. Legislação Federal: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110286/lei-de-anistia-lei-6683-79> - planalto.gov.br
- BROSSARD, Paulo. **Oposição**. Porto Alegre: L&PM, 1975.
- _____. 31 de Março – **Promessas e Realidades**. Brasília: Senado Federal, 1976.
- CAMPOS, Francisco. **Discursos Parlamentares**. Sel. E Intr. De Paulo Bonavides. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979.
- CAMPOS SALLES, Manuel Ferraz de, *Da Propaganda à Presidência*, Editora UNB, 1983.
- CASTRO, Adyr Fiúza de. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Visões do Golpe de 1964: A Memória Militar sobre 1964**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- CHAGAS, Carlos. **A Guerra das Estrelas (1964/1984) – Os Bastidores das Sucessões Presidenciais**. 2ª Ed. São Paulo: L&PM, 1985.
- CORRÊA, Oscar Dias. **Estudos de Direito Político-Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- CRICK, Bernard. **Em Defesa da Política**. Brasília: UNB, 1981.
- D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. **Ernesto Geisel**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DE MIRANDA, Pontes. **Comentários a constituição de 1967: com a emenda n.1 de 1969**. 2º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.
- DULLES, JOHN W. F. **Castello Branco: O Caminho Para a Presidência**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.
- _____. **Castello Branco: O Presidente Reformador**. Brasília: UnB, 1983.
- FAORO, Raymundo. **A Democracia Traída: entrevistas**. São Paulo: Globo, 2008.
- _____. **A República Inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.
- FERREIRA, Jorge. **“O governo Goulart e o golpe Civil-militar de 1964”**. In

- FERREIRA, Jorge & DELGADO, Lucília de A. N. (Org.). **O Brasil republicano. O tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil militar de 1964.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira.** 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- _____. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1983.
- _____. **Direito Constitucional Comparado.** São Paulo: J. Bushatsky, 1974.
- _____. **Idéias para a nova Constituição brasileira.** São Paulo: Saraiva, 1987.
- _____. **O Pensamento Constitucional Brasileiro;** círculo de conferências realizado no período de 24 a 26 de outubro de 1977, Brasília, Câmara dos Deputados, 1978.
- _____. **Sete Vezes Democracia.** São Paulo: Convívio, 1977.
- FERRERO, Guglielmo. **O Poder: os gênios invisíveis da cidade.** Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1945.
- FRANCO, Afonso Arinos de Mello. **Direito Constitucional: Teoria da Constituição.** As Constituições do Brasil. 2ª Ed. Rio de Janeiro: forense, 1981a.
- _____. **Evolução da Crise Brasileira.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.
- _____. **Política e Direito.** Brasília: UNB, 1981b.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **História Breve do Constitucionalismo no Brasil.** Curitiba: Imprensa da Universidade Federal do Paraná, 1970.
- FRANZÉ, Javier. **Qué es La política? Tres Respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt.** Madrid: Catarata, 2004.
- FREUND, Julien. **L'essence Du Politique.** Paris: Éditions Sirey, 1965.
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala.** Ed. 51. São Paulo: Editora Global, 2006.
- GASPARI, Elio. **A Ditadura Derrotada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.
- _____. **A Ditadura Encurralada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.
- _____. **A Ditadura Envergonhada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002c.
- _____. **A Ditadura Escancarada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002d.
- GÓES, Wálder de; Lamounir, Bolívar; Faria, José Eduardo (Org.). **O Futuro da Abertura: Um debate.** São Paulo: Cortes, 1981.
- GONÇALVES, Leonidas Pires. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. **Visões do Golpe – a Memória Militar Sobre 1964.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- HAURIOU, Maurice. **La teoría de la institución y de la fundación.** Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968.

- HESSEN, Johannes. **Filosfia dos Valores**. 5ª Ed. Coimbra: Arménio Amado, 1980.
- KALAKOWSKI, Leszek. **O espírito Revolucionário e Marxismo: Utopia e Antiutopia**. Brasília: UnB, 1985.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e Do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- _____. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- LAMOUNIR, Bolívar; Faria, José Eduardo (Org). **O Futuro da Abertura: Um debate**. São Paulo: Cortes, 1981.
- _____. **Brasil: hacia el parlamentarismo?** In LINZ, Juan J. y VALENZUELA Arturo (Org). *Las Crises del presidencialismo: El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Universidad, 1998.
- LIMA, Faria. **Líderes do MDB reclamam o fim da exceção**. Correio do Povo, Porto Alegre, 28 de julho de 1977.
- Linz, Juan J. **An Authoritarian Regime: Spain**. In Allardt, Erik and Rokkan, Stein. *Mass politics: Studies in political Sociology*. New York: Free Press, 1970.
- _____. **A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do sul da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. **Democracias: queiebras, transiciones y retos**. vol 4. CEPC, Madrid, 2009.
- _____. **O Estado Autoritário e Movimento Populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Coleção Estudos latinos americanos, v. 14, 1979.
- LIPSET, Seymour Martin. **O Homem Político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. Barcelona: Ariel, 1970.
- MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Carl Schmitt e a Fundamentação do Direito**. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- MARITAIN, Jacques. **O Homem e o Estado**. 4. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 1966.
- _____. **Sobre a Filosofia da História**. São Paulo: Herder, 1962.
- MATTOS, Carlos de Meira. In D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. **Visões do Golpe – a Memória Militar Sobre 1964**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- MAUÉS, Antonio Gomes Moreira; SANTOS, Élide Lauris dos. **Estabilidade constitucional e acordos Constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987–1988) e Espanha (1977–1978)**. *Rev. direito GV*, São Paulo, vol.4, n.2, p.349-87, dez 2008.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo XI. Coimbra: Coimbra Editora, 1991-1997.
- _____. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

- MONTORO, André Franco. **Líderes do MDB condenam o AI 5 e pedem constituinte ao país**. Correio do povo, Porto Alegre, 28 de julho de 1977.
- PAYNE, Stanley G. **Fascism: Comparison and Definition**. EUA: UW Press, 1980.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser (in) Lamounir, Bolívar; Faria, José Eduardo (Org). **O Futuro da Abertura: Um debate**. São Paulo: Cortes, 1981.
- PILLA, Raul. **A Revolução Julgada – a crise institucional**. Porto alegre: Lima, 1967.
- QUADROS, Jânio; ARINOS, Afonso. **História do Povo Brasileiro**. J. Quadros Editôres Culturais S.A.: São Paulo, 1967.
- RAMALHETE, Clóvis. **Revolução como fonte de direito**. In. Revista de Direito Público. Ano VII, vol. 32 nov-dez. São Paulo: RT, 1974.
- REVERBEL, Carlos. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- ROMMEN, Heinrich A. **O Estado no Pensamento Católico**. São Paulo: Paulinas, 1967.
- SCHMITT, Carl. **El Nomos de la Tierra – En El Derecho de Gentes del “Jus Publicum Europaeum”**. Buenos Aires: Struhart e Cía, 2005.
- _____. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Alianza, 2001.
- SCHNEIDER, Ronald M. **The Political System of Brazil - Emergence of a “modernizing” authoritarian regime, 1964-1970**. New York: Columbia University Press, 1971.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 13. Ed. London: Urwin University Books, 1974.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castello a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. **Brasil: de Getúlio a Castello**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SOUZA Jr., Cesar Saldanha. **A Crise da Democracia no Brasil**. Rio Ed Janeiro: Forense, 1978.
- _____. **Aulas de Seminários de Direito do Estado III do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1º semestre de 2011**.
- _____. **A Supremacia do Direito no Estado Democrático e seus Modelos Básicos**. Porto Alegre: 2002a.
- _____. **Consenso e Constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002b.
- _____. **Consenso e Democracia Constitucional**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002c.
- _____. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002d.

_____. **Regimes Políticos.** In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Tratado de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010.

STEPAN, Alfred. **Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation.** New York: Oxford, 1989.

_____. **Os Militares na Política: as mudanças de padrões na vida brasileira.** Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Idéia Revolucionária no Brasil.** São Paulo: IBRASA, 1981.

_____. **Harmonia política. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961a.**

_____. **Razão e Destino da Revolução.** Petrópolis: Vozes, 1964.

_____. **Um Mundo em Busca de Segurança. São Paulo: Herder, 1961b.**

VIANA FILHO, Luís. **O Governo Castello Branco.** Tomo I. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975a.

_____. **O Governo Castello Branco.** Tomo II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975b.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.