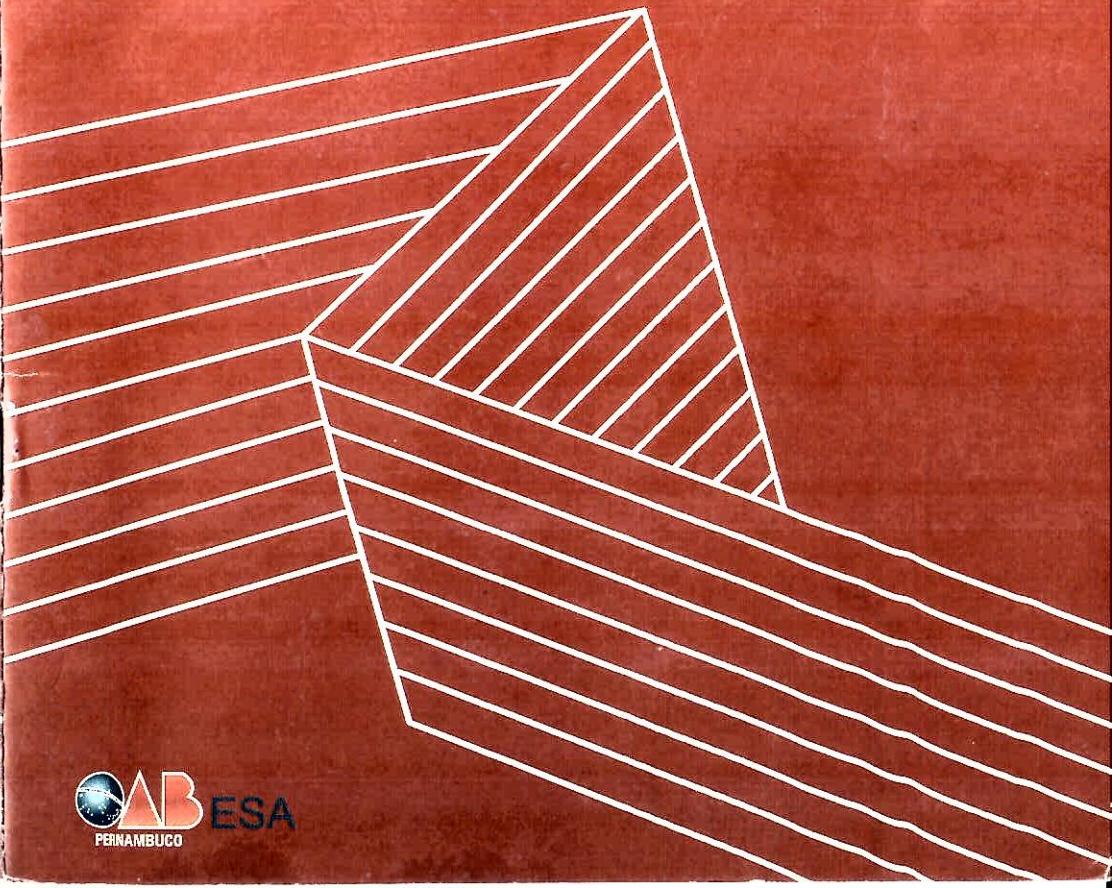


A Legitimidade do Poder Político Na Experiência Brasileira

M. Seabra Fagundes



ESA

PERNAMBUCO

Escola Superior de Advogados de Pernambuco - Professor Ruy Antunes - ESA/OAB-PE
Rua do Imperador D. Pedro I, nº 307 - Santo Antônio - Recife/PE - CEP: 50.010-240
Fone: 81 3224-7282 / Fax: 3 224-2425 / Email: esape@smarsat.com.br



EXPEDIENTE

Diretoria da OAB-PE

Presidente

Henrique Neves Mariano

Vice-Presidente

Catarina Almeida de Oliveira

Secretário-Geral

Pelópidas Soares Neto

Secretário-Geral Adjunto

Leonardo Santana da Silva Coelho

Tesoureiro

Hebron Costa Cruz de Oliveira

M. SEABRA FAGUNDES

Diretoria da ESA-PE

Diretor-Geral

Ronnie Preuss Duarte

Diretor-Tesoureiro

Gustavo Ramiro Costa Neto

Diretor-Secretário

José Pandolfi Neto

Diretor Cultural

Venceslau Tavares Costa Filho

Diretor de Comunicação

William Ferreira de Melo

A LEGITIMIDADE DO PODER POLÍTICO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Projeto gráfico: Ronaldo José Silva

Capa: Ana Zuleica Almoêdo

Tiragem: 3.000 exemplares

Impressão: Gráfica Santa Marta



ESA - OAB/PE

Rua do Imperador Dom Pedro II, 307

Edf. Armêando Monteiro Filho, 1º Andar

Santo Antônio - Recife-PE CEP 50010-240

Sítio: www.oabpe.org.br

E-mail: esape@smartsat.com.br

Fone: (81) 3224.7282 Fax: (81) 3224.2425

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECÇÃO DE PERNAMBUCO

RECIFE - 1982

Miguel Seabra Fagundes advogado, jurista e magistrado brasileiro. Formado pela nossa Faculdade de Direito de Recife em 1932, exerceu diversas funções públicas, dentre as quais a de Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, nos idos de 1954.

Ícone da geração que lutou pelo restabelecimento da liberdade e da democracia no Brasil, recusou o convite para participar da Comissão de Juristas para escrever a Constituição em 1967. A justificativa para sua recusa era a certeza de que o texto da Constituição, fruto da geração golpista de 1964, “consagraria princípios atentatórios à liberdade e à democracia”.

No ano do seu centenário, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Pernambuco - OAB/PE tem enorme satisfação de reeditar “A Legitimidade do Poder Político na Experiência Brasileira”, palestra por ele proferida no ensejo do XI Encontro de Advogados realizado na cidade de Garanhuns, Pernambuco, durante à presidência do amigo Dorany de Sá Barreto Sampaio, idealizador desta reedição.

A vida de Miguel Seabra Fagundes é exemplo para todas gerações de advogados, sejam passadas, presentes ou futuras, porquanto seu legado de amor à cultura jurídica, sua formação humanista, aliados à sua personalidade combativa em defesa da ética, das prerrogativas profissionais e da liberdade, são exemplos tão marcantes, que o tempo não consegue mitigar.

Além de marcar o centenário de Miguel Seabra Fagundes, a OAB/PE também homenageia a geração de ex-presidentes da nossa seccional que, ao seu tempo e estilo pessoal, contribuíram e lutaram pela redemocratização do País. São eles: José Cavalcanti Neves, Joaquim Correia de Carvalho Júnior, Moacir Cesar Baracho, Octávio de Oliveira Lobo, Dorany de Sá Barreto Sampaio, Hélio Mariano (meu amigo maior e saudoso pai) e Fernando de Vasconcelos Coelho.

Recife, 11 de agosto de 2010.

***Henrique Mariano
Presidente da OAB/PE***

APRESENTAÇÃO

Em 1970, quando mais intensa era a repressão do governo arbitrário que violou a ordem constitucional do País, o jurista Miguel Seabra Fagundes, assumindo a Previdência do Instituto dos Advogados Brasileiros pronunciou notável discurso que denominou de “A LEGALIDADE DEMOCRÁTICA”.

Pela dificuldade de sua divulgação, ante a severa censura imposta aos órgãos de imprensa, a Secção Pernambucana da Ordem dos Advogados, graças a uma feliz iniciativa de José Cavalcanti Neves, seu presidente à época, fez publicar o magnífico pronunciamento, que passou a ser de citação obrigatória por quantos se ocupavam da crise político-institucional vivida pelo Brasil.

Ao ensejo do seu XI ECONTRO DE ADVOGADOS, que anualmente realiza na cidade de Garanhuns, a Secção de Pernambuco convidou o mestre Seabra Fagundes para proferir a conferência que adiante se lerá.

Tiveram os advogados pernambucanos o privilégio de ouvir essa oração de sapiência que a nossa Seccional sente-se no dever de editar, para o mais amplo conhecimento de quantos cultivam o estudo do Direito.

Com esta memorável conferência o jurisconsulto Seabra Fagundes, que é, também, o princípio dos advogados brasileiros, inscreve nos anais do pensamento jurídico contemporâneo um documento da mais alta importância.

Divulgá-lo, mais que homenagem à sua já tão reconhecida cultura, constitui imperativo de respeito à exatidão das verdades enunciadas, insusceptíveis de contestação.

Recife, abril de 1982.

DORANY DE SÁ BARRETO SAMPAIO
Presidente

1

A legitimidade do poder político é, a bem dizer, a sua base ética, que pressupondo a aceitação da investidura pelo povo leva-o à obediência. É “o título para o exercício do poder” (1), “é o fundamento valorativo da legalidade” (2).

Substancialmente a legitimidade decorre da correspondência, entre a presença no poder e o exercício deste, e os conceitos de valor político, social, econômico e espiritual dominantes na sociedade. É legítimo o poder que assenta nesse sistema de valores e a estes valores atende (3). E como corolário natural dessa correspondência resulta a aceitação do poder pelo povo, com “obediência imediata, natural espontânea” (4). O poder converte-se, então, em autoridade, pois esta é exatamente o “poder reconhecido como válido” (5).

Quando essa correspondência inexiste constata-se, latente, na coletividade governada, o espírito do inconformismo, sendo a obediência consequente do temor e não da aceitação voluntária.

2

Diversos têm sido, ao correr do tempo, os fatores extrínsecos a que se apela, a fim de explicar eticamente a assunção e o exercício do poder. E, na prática, eles por vezes se alternam, e até se confundem. Se é possível supor que o êxito militar haja sido a primeira fonte do poder, não é de excluir, por outro lado, que a legitimação possa ter tido a sua origem remota em crença religiosa, reconhecida a autoridade temporal no sacerdote.

Mas há quem admita que a legitimação se relaciona inicialmente, só é só, com a *força* do guerreiro vitorioso, como tal senhor e salvador do povo (6). Este nele confia, porque o viu conquistador valoroso, e lhe obedece porque, assim sendo, vale a pena tê-lo no comando.

3

Urdir-se-ia, em certa altura, porque mais impressionante da alma dos povos e capaz de conduzir tranquilamente à transmissão hereditária da legitimidade, a teoria da origem divina do poder. Tem-se que Soberano é ungido por Deus para governar o seu povo e este há de obedecer-lhe porque, em o fazendo, dobra-se aos desígnios da Divindade. É a legitimação pelo direito divino dos reis, com que muitas das monarquias européias se pretendiam guardar da indagação de por que governavam no círculo fechado das dinastias, a se sucederem os monarcas na linha de u'a mesma família.

4

O carisma pessoal também aparece como fonte do poder, a manifestar-se, principalmente, quando, nos momentos críticos da vida dos povos, surgem *salvadores* dotados de capacidade incomum de ousar e fazer ao encontro das aspirações e necessidades populares (7).

5

A Sereníssima República de Veneza oferece um exemplo singular de legitimação pelo ilusório bem-estar material do povo. Os fundadores dessa cidade, que nasceu no comércio e para o comércio, e somente dela viveu, como o espírito prático de negociantes, que todos o eram, pois Veneza não conheceu no poder nem políticos, nem militares, compreenderam que a paz política podia resultar de pão e circo. O grupo dominante “crê que nada é mais precioso ao homem que as satisfações matérias e que uma alimentação copiosa, um pouco de indolência consentida, e prazeres proporcionados são a melhor garantia contra as veleidades revolucionárias”. A oligarquia trabalha pela “felicidade do elemento popular”; “esforça-se por lhe assegurar uma vida fácil, de lazeres e festas”.

A coletividade se acostumou “a considerar o governo como infalível e somente voltado para os interesses públicos”; ao povo parecia normal deferir à elite encastelada no governo o encargo de gerir a coisa pública, disto se despreocupando os cidadãos em geral. Quando suprimido o *arrengão*, e assim

privado o povo de uma última participação na vida política, chegou a haver aplausos. É que a oligarquia estivera atenta.

Tanto que dando conhecimento ao povo da eleição do Doge Francesco Foscari, teve o cuidado de anunciar, simultaneamente, que “festa esplêndidas”, que haveriam de durar um ano, seriam oferecidas à população (8).

6

Há um aspecto ainda a considerar a legitimação, no que diz com os regimes ditatoriais — o do desgaste do prestígio do governante em consequência do prolongado exercício do poder. Problema que inexiste, praticamente, nos regimes democráticos, dado o chamamento periódico do povo a manter ou destituir os governantes.

Nos regimes não democráticos há como que um esclerosamento do grupo dominante, a repertir-se, esgotada a imaginação, nos mesmos processos, por vezes já exaustos e fracassados, diante dos problemas de governo. E, então, se apresenta com força inelutável, porque correspondente a uma necessidade social de renovação de métodos, fórmulas e propostas de solução dos problemas, “a lei de circulação das elites” (9). Há no povo, mesmo que não exteriorizado, um anseio de mudança. Daí porque tentam os ditadores reanimar a confiança pública mediante atitudes que despertem o entusiasmo pratiótico. É Hitler ocupando a região dos sudetos e anexando a Áustria; é Mussolini invadindo e ocupando a Etiópia e promovendo sucessivos reides aéreos na fase épica da aviação; é Stalin invadindo a Finlândia. São, entre nós, mais modestamente, as concessões de sentido trabalhista lançadas com estardalhaço sob o Estado Novo, os *projetos de impacto* e o *milagre brasileiro* do Governo Médici.

Caso ímpar da perduração, ao longo dos anos, de legitimação de fundo carismático, nos oferece a Iugoslávia do Marechal Tito. A comunhão inicial, do herói da libertação e artífice da unidade nacional, com as aspirações, os interesses e os sentimentos do povo, e a sua capacidade de manter-se identificado com este, pela afirmação da autonomia do país em relação às pretensões de influência soviética, pela capacidade de estruturar as instituições políticas e econômicas em termos peculiares, bem assim a sua projeção internacional numa liderança independente, fizeram do Marechal Tito o chefe aceito pacificamente e respeitado pelo povo enquanto viveu.

Com a Revolução Francesa, pela difusão universal das suas idéias, surgiu, e ganhou corpo, a noção de que o titular originário do poder político é a Nação, e que nenhum governo é legítimo se não tem na vontade popular a sua fonte. A "Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão", de 1789, é o primeiro documento constitucional em que se declara ser a Nação a detentora original da soberania.

Hoje, o consenso do povo, isto é, da coletividade governada, como fonte da legitimidade, resulta consagrado pela manifestação conjunta dos Estados integrantes da "Organização das Nações Unidas". A "Declaração Universal dos Direitos do Homem", de 1948, assentou:

"Art. XXI.

3. A vontade do povo será a base de autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas", por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto".

Por isso as Constituições modernas, em geral, deixam explícito que o poder está no povo ou em a nação (10).

Todavia, se essa é uma verdade, cuja proclamação vem sendo feita há quase dois séculos, a trajetória, na prática, do problema da legitimação do poder não tem sido pacífica, nem o é ainda atualmente. Sem a coragem da negativa frontal da importância da vontade coletiva para a legitimação do poder político, ditaduras contemporâneas valem-se de artifícios vários para explicar ou justificar a apropriação do poder, sem a explícita anuência das coletividades.

O problema da legitimidade, aliás, sempre preocupou, ainda que subconscientemente, os dominadores e governantes dos povos (chefes militares, reis, etc). Porque mesmo os chefes militares e

monarcas mais violentos e arbitrários do passado, quando se deram a exaltar, perante os povos, a significação das conquistas feitas e quando autorizavam a pilhagem das riquezas do inimigo, o que pretendiam era justificar, pelos resultados, a validade da sua ação, e ganhar a confiança pública expressa em obediência e sacrifícios.

Na Europa, as ditaduras modernas não se instalam diretamente pela força; organizam-se "com respeito às instituições em vigor", mas adotando um processo de fraude à Constituição (11).

Governos formados com o apoio de coligações partidárias acabam por dominar com o seu partido (marxista) os demais, reduzindo-os, mediantes ardós e ameaças, à dependência. Do que resulta, numa segunda fase, que eles, em coligação e conforme as normas do direito constitucional inicialmente vigorante e do que lhe sobreveio, coonestam a implantação de gabinetes sem alternativa. Assim se implantaram as chamadas *democracias populares* (12). Assim, aliás, se investira no poder total, na década de 30, a ditadura hitlerista.

Modernamente se tem apelado, com assiduidade, a duas modalidades para justificar a apropriação do governo. Ora se apela à cooptação, ora ao propósito simultâneo de proteção da segurança nacional, de moralização da coisa pública e de desenvolvimento do país.

Pela cooptação procura-se transferir a legitimidade de quem exerce o poder (casos de afastamento voluntário ou destituição sumária) ou o exerceu (caso de morte) a um terceiro integrado na mesma orientação política ou ideológica.

Com ela pretende-se legitimar um novo titular do poder pela transferência, a ele, por designação, do poder já legitimado, e, dessarte, não contestado pela coletividade. A designação, ora provém do próprio titular do poder (às vezes em testamento político — Alemanha Nazista, Áustria de Dollfuss), ora de assombreia detentora do comando da sucessão (Itália Fascista, URSS).

A cooptação, no entanto, porque antes um ardil para perpetuação de grupos no governo do que um processo natural e aceitável de sucessão, tal observa Maurice Duveger não tem logrado o favor da opinião pública dos países em que adotada(13). O sucessor imposto estabiliza-se à base do medo ou da indiferença coletiva; nunca pelo apoio do povo em sua expressiva maioria.

13

Os três elementos – segurança nacional, combate à corrupção e eficiência material – aparecem, sobretudo, a explicar os golpes de Estado e as mini-revoluções na África Negra e na América Latina. São o grande pretexto da empolgação do poder político pelas Forças Armadas. Certo, na América Latina sempre foram comuns os golpes de Estado, em consequência dos quais chefes militares se destituíram e se substituíram uns por outros. Porém, só ultimamente os donos eventuais do poder puseram-se a explicar objetivos ao povo, já temerosos das consequências do desencanto e da impaciência deste. E na África, nos incipientes Estados de origem tribal, tem sido praxe declarar ao povo, silencioso e submisso, a razão das substituições de coronéis e generais uns pelos outros.

14

Aldo Rizzo, em seu “L’ Alternativa in Uniforme” (1973), analisa, com argúcia, a “técnica e ideologia do poder militar”, pondo à mostra e interpretando as razões com que as Forças Armadas, hoje em dia, pretendem justificar a assunção do governo em tantos países.

Aludindo ao universo próprio dos homens da caserna, ele escreve sobre a idéia, que lhes ocorre, de submeter a vida civil aos seus princípios peculiares:

“Este mundo fechado, regulado por leis internas, se propõe instintivamente como modelo da vida organizada, e é fatalmente atraído pela idéia de que a disciplina militar possa transmudar-se em uma ampla disciplina social”.

Por auto-eleição a classe militar se convence de que e a guardião do “ethos nacional”, ou seja, de “valores histórico-

políticos superiores e imutáveis”. Quando, antes dadas circunstâncias, “esta idéia toma corpo, a força armada rompe o pacto de obediência que a liga ao poder civil, ao governo legítimo”.

Sob o pretexto de servi à Nação, e não ao Governo, visam elas, então, a uma sociedade apolítica, em que a disciplina se substitui à discussão e à persuasão (14).

Repele-se a *política* em nome da *eficiência*. Apela-se à tecnologia. E como esta cuida de *meios* e não de *fins*, a eficiência, quando acaso ocorre, cai no vazio porque sem destinatário válido. O povo, privado de escolher os *fins* do uso dos *meios*, acaba não favorecido pelo resultado do emprego destes.

15

Sob outro ângulo se evidencia, ainda, como na prática se foge à estrita origem popular do poder. Assim é que nos países de fé islâmica, conquanto se esteja longe de uma uniformização filosófica das estruturas políticas, o teor religioso da legitimação tem ganho importância (15). O Irã e a Líbia são exemplos, os mais nítidos nos dias de hoje, da unção religiosa da autoridade.

16

Vista assim, num apanhado geral e sucinto, quase didático, diríamos, a problemática da legitimação do poder político, voltemo-nos para o que tem sido e é a legitimidade do poder na história dos regimes e governos de nosso país.

17

No Estado brasileiro a legitimação do primeiro governante — o Imperador Pedro I — lhe advém pela hereditariedade, D. João VI, é o titular do poder sobre a colônia (intitulada de Reino) até que, tornando a Portugal, comete ao filho a Regência. Mas induzindo-o a assumir a Coroa do país, quando oportuno: “Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para tí, que me hás de respeitar, do que para algum desses aventureiros”. E o Príncipe, protagonista do teatral episódio da Proclamação da Independência, convertido em Imperador, o foi na continuidade da sua posição de governante da Colônia. A legitimidade, para o governo do novo Estado, lhe resulta, então, do exer-

cício imediatamente anterior do poder como Príncipe Regente, que convertido em monarca soberano, pela Declaração da Independência, permanecia titular do poder sem solução de continuidade. E reforçava-se ela, se é que não adquiria nova origem, com o ato de conquista da Coroa, sob aclamações do povo e mediante luta contra os focos de resistência ao novo *status* político. Houve mesmo a solene sagração do Príncipe na posição de Imperador.

Aliás, a legitimização do poder se integra, nessa altura, pela adoção de uma ordem constitucional elaborada, adrede, para o novo Estado. E embora tumultuada essa fase de construção institucional pela dissolução, em 1823, da Assembléia Constituinte (convocada antes mesmo da Proclamação da Independência: 3-6-22), destinada a votar uma primeira Constituição para o país tudo se compôs satisfatoriamente. A submissão ao referendo das Câmaras Municipais, da Carta Política elaborada, após a dissolução, por determinação do Imperador, conferiu-lhe legitimidade que o acolhimento, pela elite política e pelo povo em geral, consolidaria. O novo Estado passou a reger-se por uma Constituição limitadora do poder e asseguratória dos direitos individuais.

18

Uma análise dos fatos da história nacional permite constatar que só com a República a legitimização do poder pode dar lugar a indagações. Só então ela se pode situar como matéria para questionamento.

19

Afigura-se fora de dúvida que a República no Brasil nasce sem legitimidade. Nada documenta que a idéia republicana fosse uma aspiração generalizada na opinião pública, embora houvesse grupos diversos, e intelectualmente de grande expressão, que por ela batalhassem. E o episódio, em si, da *Proclamação*, revestiu todos os aspectos de um mero pronunciamento militar, de um golpe armado. O povo o recebeu atônito e perplexo. E nada melhor retrata esse estado de espírito que o comentário de Aristides Lobo, um republicano histórico: “O Povo assistiu aquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada” (16). A rapidez e decisão com que agiram a liderança militar rebelde e a elite civil comprometida, foram os fato-

res da imediata implantação do novo regime. Não sobreveio qualquer reação válida; houve um conformismo silencioso do povo. Aceitou-se o novo *status* sem qualquer ação em contrário e o tempo tornou definitiva a República. Uma Assembléia Constituinte, logo convocada, ratificou o novo regime. Com ela, proveniente de um chamamento da Nação a votar, sagrou-se legítimo o novo regime.

20

Uma crise afetou o princípio da legitimidade, logo após promulgada a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 e eleito Presidente da República, pela Assembléia Constituinte, transformada em congresso, o Marechal Deodoro da Fonseca.

O Presidente eleito, num ato despótico, para o qual carecia de qualquer apoio na Constituição, decretou a dissolução das Câmaras Legislativas. O seu poder se tornou, dessarte, ilegítimo. Renunciando ele, ante sublevação da Armada, discordante do seu comportamento arbitrário, assumiu o poder, legitimamente, o Vice-Presidente, Marechal Floriano Peixoto. Mas a crise de legitimidade foi reaberta a outro ângulo. Nos termos da constituição vigente – art. 42 – somente quando a vacância da Presidência tivesse lugar após decorrido mais de metade do mandato, que era de quatro anos, cumpriria ao Vice-Presidente concluir-lo, cabendo-lhe, na outra hipótese (a que ocorreria, de vacância antes de expirado o segundo ano do quatriênio presidencial), convocar eleição e dar posse ao novo titular da Presidência. Não obstante isso, o Vice Presidente se dispôs a permanecer no cargo e concluir o mandato do Presidente resignatório.

Tal posição assentava num argumento gritantemente falso – o de que o preceito do art. 42 não seria aplicável em se tratando do primeiro mandato na história da República. Invocava-se o parágrafo 2º, do art. 1º, das “Disposições Transitórias” da Constituição. O constituinte, após regular, no *caput* desse artigo, a eleição indireta dos primeiros Presidente e Vice-Presidente da República, houvera como próprio dispor sobre a duração dos respectivos mandatos, o que foi objeto do parágrafo 2º:

“O presidente e o vice-presidente, eleitos na forma desse artigo, ocuparão a presidência e a vice-presidência da República durante o primeiro período presidencial”.

Então, do texto transitório, em que se fixava a duração dos mandatos dos primeiros titulares eleitos, forçava-se a inferência de ser o Vice-Presidente sucessor do Presidente, por todo o restante de mandato, ao arrepio do critério permanente estipulado para os casos de vacância. No entanto, apesar do primário artifício dessa exegese, o Congresso Nacional acabou acolhendo-a, de certo sob a pressão de difíceis circunstâncias, tais as que faziam temer que a República recém-fundada se transmudasse numa ditadura militar. Todavia, como quer que tenha sido, com o ato do Congresso o exercício da Presidência pelo Marechal Floriano, até 1894, foi aparentemente legitimado. A eleição, pelo povo, do sucessor do Marechal na Presidência (Prudente de Moraes), para um novo quatriênio, restauraria, em sua plenitude, o princípio da legitimidade na investidura da chefia do Poder Executivo.

21

Com o correr dos anos, a ambição do mando pessoal, por parte mesmo de republicanos históricos infiéis aos ideais por que haviam pugnado, levou à ilegitimidade do poder constituído, pela falsificação ostensiva, continuada e permanente do sistema de sufrágio. O acesso ao poder Executivo e ao Congresso passou a ocorrer, não pela escolha do eleitorado, senão por imposição prévia dos chefes dos partidos dominantes nos Estados de S. Paulo e Minas Gerais (Partido Republicano Paulista, Partido Republicano Mineiro), com participação residual das chefias dos Partidos Republicanos dos demais Estados. A *chapa* oferecida ao eleitorado era necessariamente a *eleita*, fraudando-se a eleição mediante atas falsas de comparecimento e distribuição arbitrária dos votos, nelas, pelos integrantes da chapa governamental. A isso seguia-se, caso em alguma situação rara falhasse o processo das *atas falsas*, a depuração pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, conforme cabível, dos candidatos que tivessem obtido mais votos que algum candidato oficial, pois o chamado *reconhecimento de poderes* (diplomação dos eleitos) era feito pelo Poder Legislativo. Para a Presidência da República e os Governos Estaduais torava-se impossível, na prática, o acesso de adversários dos Governos. A Campanha Civilista de Ruy Barbosa, como a deste em 1918, a da Reação Republicana com Nilo Peçanha (1922) e a da Aliança Liberal com Getúlio Vargas (1929), mostram bem a inanidade de qualquer esforço na disputa da Presidência da República (17).

Após mais de vinte anos de poder assim ilegitimado pela fraude, a Revolução de 1930 abriu caminho à legitimidade da representação, instituindo o voto secreto para resguardo da manifestação da vontade do eleitorado e a justiça Eleitoral para a apuração honesta dos sufrágios. O poder readquiriu legitimidade pela origem popular. Aliás, a Revolução de 30, posso dizê-lo como testemunha do seu processo e do seu deflagrar, não foi um mero movimento de quartéis. Como o haviam sido os movimentos de 1922, 1924 e outros da década de 20. Os *tenentes* que a fizeram, pelas armas e com raro idealismo, para a regeneração do sistema representativo, inclusive (motivação imediata) contra a imposição, pelo Presidente Washington Luís, de um sucessor de sua escolha pessoal (o Governador de S. Paulo, Júlio Prestes), contaram com o apoio maciço e entusiástico das populações de todos os Estados, sem exceção. O país viveu dias de euforia cívica, e de esperança, logo desfeita. A despreparação da jovem liderança militar, bem assim as ambições subalternas de alguns militares e civis, cujo idealismo era apenas aparente, levou a Revolução de 30 ao fracasso, na prometida regeneração dos costumes políticos e das práticas administrativas. Como movimento assim apoiado pelo povo, o único em nossa história que, até hoje, contou com a sua solidariedade ostensiva e maciça, significou o exercício, no melhor sentido, do direito de resistência ou de revolução ante governos iníquos. A convocação de uma Assembléia Constituinte, dois anos e pouco após a deposição dos Governos Federal e Estaduais, veio ratificar a nova ordem e o Governo que dela resultou — o Provisório — com a promulgação da Carta Política de 16 de julho de 1934. Eleito o Presidente da República (Getúlio Vargas), pelos representantes do povo à própria Assembléia, para um primeiro mandato, iniciava-se uma quadra de plena legitimidade institucional.

22

Não muito adiante — em 10 de novembro de 1937 — o Governo Federal se tornava carente de legitimidade. Sob o pretexto de salvação pública, ante ameaça de subversão da ordem política e social por movimento de fundo comunista, o Presidente eleito em 1934, após dissolver o Congresso, outorgou ao país nova Carta Política. A documentação, com que se pretendia alarmar a Nação, induzindo-o a crer num plano iminente de violência política e social, jamais foi levada a sério pela opinião pública. O povo não acei-

tou a mudança que se lhe impôs. Sofreu-a; submeteu-se a ela porque sem condições de lhe fazer oposição, dado que as Forças Armadas, na sua unanimidade, pelo menos aparente, a impuseram. E anos depois desmascarar-se-ia o documento, com o qual se empulhara a Nação. O “Plano Cohen”, assim fora ele denominado, não existia. Passara como tal uma simples hipótese para estudos de Estado-Maior, na mais escandalosa farsa a que homens com deveres morais perante o seu país poderiam submeter à Nação! (18).

Mesmo as benesses que a propaganda oficial, durante oito anos, atribuiu ao Estado Novo – o regime então implantado assim se autodenominou – não conseguiram fazê-lo convalescer da ilegitimidade originária, no ânimo do povo. Tanto que este lhe recebeu a queda, em outubro de 1945, com euforia, a mesma com que compreveria às urnas, ainda nesse ano, para eleger afinal um Presidente de República, e, mais uma vez, representantes a uma Assembléia Constituinte. E se o ex-Ditador, nessa mesma oportunidade, logrou eleger-se parlamentar por vários Estados, isso foi antes resultado de seu carisma pessoal, que simpatia pelo regime extinto.

23

Com a Assembléia Constituinte de 1946 e a eleição de Presidente da República (General Eurico Gaspar Dutra), por sufrágio universal, o poder recuperou a legitimidade. Presidente da República, Deputados Federais e Senadores, Governadores e Deputados Estaduais, Prefeitos e Vereadores, todos exerceriam mandatos conferidos pelo povo em eleições limpas, com alternação do comando político entre os partidos e respeito aos direitos individuais.

24

Em 1954, no auge da crise desencadeada por atentado político fatal, foi exercida pressão militar sobre o Presidente Getúlio Vargas, com o objetivo de fazê-lo afastar-se da Presidência, mediante licença ou renúncia. Tendo a crise culminado com o seu suicídio, a sucessão se processou nos moldes constitucionais pela assunção do Vice-Presidente (João Café Filho).

25

No ano seguinte, sublevação militar, sob o pretexto de as-

segurar a posse do novo titular eleito para a Presidência (Juscelino Kubitschek de Oliveira), perturbou a normalidade no quadro dos poderes da República. O Presidente titular (João Café Filho), por enfermidade, passara o exercício ao seu sucessor constitucional, o Presidente da Câmara dos Deputados (Deputado Carlos Luz). Tendo este exonerado o Ministro da Guerra, toda a força armada com sede na Capital da República (então o Rio) sublevou-se. Cedendo às circunstâncias o Deputado Carlos Luz renunciou à Presidência da Câmara, com o que assumiu a Presidência da República o Presidente do Senado Federal (Senador Nereu Ramos), segundo substituto do Presidente da República, na ordem constitucional da vocação sucessória. Poucos dias depois, dispondo-se o Presidente titular (Café Filho), porque liberado por junta médica, a reassumir o cargo, foi tornado prisioneiro do Exército e, em seguida, declarado impedido pelo Congresso.

Dessa crise convalesceriam as instituições, dentro em meses, com o início do mandato constitucional do Presidente Kubitschek.

26

De 1962 a 1964 instalar-se-ia uma situação turbulenta na vida política do País. Como que teria ocorrido aquele fenômeno de acumulação de tensões, de que fala Germán Gusmán Campos estudando, em certa época, os golpes de Estado na Colômbia, para dizer-lo conducente a estes (19). Greves sucessivas, estimuladas pelo próprio Governo Federal; a idéia de reformas de base, que se não definiam devidamente; algumas medidas drásticas, mas sem objetividade, como a expropriação indiscriminada de larga faixa de terra ao longo de todas as rodovias federais; ameaças de fechamento do Congresso; o anúncio de reforma agrária, idéia sempre hostilizada pela opinião reacionária; a infração da hierarquia militar, pondo-se o Presidente da República em contato direto com os sargentos em manifestação pública de que era o centro, e motins de marinheiros, tudo foram motivos para que a inquietação da grande maioria dos Chefes Militares e a iniciativa de um governante civil (o Governador Magalhães Pinto, de Minas Gerais) fizessem deflagrar movimento armado com deposição do governo legítimo. Como cobertura da opinião pública, nesse sentido, houve algumas poucas manifestações coletivas — as chamadas “Marchas da Família”. É certo que a maior parte da imprensa, como a maior parte da classe

média e toda a classe rica se mostravam hostis ao Governo ou, pelo menos, intranquilas e inquietas ante os acontecimentos. A classe operária, no entanto, em sua quase unanimidade, ou o apoiava ou a tudo assistia sem reservas.

27

O Movimento que então se desencadeou, (de 31 de março para 1º de abril de 1964), pretendeu legitimar-se pelo exercício do direito de revolução e se atribuiu a titularidade do poder constituinte. Em seu primeiro documento à Nação – o AI de 9 de abril desse ano- assim se exprime o “Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica”:

“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 legítima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inherente 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”.

Nesse documento se declara, especificamente, que não é o Congresso que legitima o Movimento, senão este que, pelo exercício do Poder Constituinte, confere legitimidade àquele:

“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, inherente a todas as revoluções, a sua legitimização”.

28

Já tantos anos passados não colhe discorrer sobre a duvidosa legitimação original do Governo que em abril de 1964, e partindo dessa conjuntura, se implantou. Nem volver à análise da omissão impecável do Congresso (pelos seus dois maiores partidos — o PSD e a UDN), que ameaçado pelo governo do Presidente Goulart, e em sua maioria hostil a ele, não recorreu ao remédio constitucional do *impeachment*, deixando se precipitassem as Forças Armadas no assumir o papel espúrio de tutoras da Nação. O que é de ver agora, é se mesmo aceita a legitimização pelas razões de origem ou pelo decurso do tempo, a legitimização perdura hoje, se dela não decaiu o Movimento de 1964, se não é mister, pelo menos, revigorá-la. E tal tem de ser apreciado considerando-se os atos e fatos, que sucederam ao Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

29

Com a Carta Política de 1967 a Revolução, dentro das suas colocações próprias, pretendeu legitimar o seu poder, encerrando o ciclo de arbítrio iniciado em abril de 1964, e dotando a Nação de uma nova ordem institucional. Sim, porque não se concebe que o Congresso Nacional fosse convocado, por ato do Governo Revolucionário (AI nº4, de 7 de setembro de 1966), para votar uma Constituição, e esta se destinasse a ser vigente, apenas, na medida de conteúdo e de tempo que interessasse àquele governo. Nem no ato convocatório das Câmaras (Senado Federal e Câmara dos Deputados), especialmente para esse fim, se disse nada de que fosse dedutível a precariedade do texto a ser elaborado. Pelo contrário, o que se depreende do *préambulo* desse ato, onde está dito que *somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária*, é que o Movimento de Março, com apelo ao Congresso para votar uma Carta Política em substituição à Constituição de 1946, dava por encerrado o exercício do Poder Constituinte pelo Presidente da República.

30

No entanto, a Revolução, após consolidar a sua ordem constitucional na Carta Política de 1967, e de assim instituir a sua legalidade peculiar, desta se desviou e a esta infringiu em várias ocasiões.

Em assim procedendo não se poder dizer tenha agido legitimamente. O que feito ao arrepio da Carta Política, por ela própria elaborada e promulgada, é carente de legitimidade antes ela mesma.

Quando, em 13 de dezembro de 1968, o Presidente da República editou o Ato Institucional nº. 5, modificativo da legalidade superior, adotada pelo próprio Movimento de Março, atuou sem legitimidade. Porque atuou por ato de força, com respaldo estritamente militar, sem qualquer solicitação emergente da opinião pública, e, pelo contrário, surpreendendo a Nação toda, isto é, os então 90 milhões de brasileiros que a compunham.

31

Mas não ficaria nesse ato modificativo da Carta Política vigente a quebra da legitimidade, que o próprio Movimento Revolucionário quis constituir. Perdido, pelo Governo da Revolução, o controle da atividade normativa, esta passou a expandir-se em função das várias solicitações sugeridas pelo oportunismo dos que detinham o poder de fato. Daí sobrevir ao AI nº. 5, de 13 de dezembro de 1968, com o Ato Institucional nº.12, de 31 de agosto de 1969, uma agressão gravíssima à legitimidade, que aquele, de resto, teria pretendido manter da sua data em diante. Com efeito.

Quando, por esse ato de 1969, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica, no impedimento de fato (moléstia), do Presidente da República (Marechal Costa e Silva), por ato próprio e independente de qualquer apelo da Nação, deliberaram assumir o Poder Executivo da República, obstando, pela pressão das Forças Armadas, a posse do Vice-Presidente (Dr. Pedro Aleixo), atuaram flagrantemente sem legitimidade. Violaram a Constituição, que o Movimento de Março fez editar para o País, e infringiram o AI nº. 5, com a sua *legalidade de emergência*, no qual o art. 1º. dizia *ficarem mantidas* "a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais, com as modificações constantes deste ato institucional".

Esse procedimento caracteriza bem como a escalada do poder arbitrário corresponde a uma perda incoercível de sensibilidade à ordem jurídica e à impossibilidade de comando seguro dos instrumentos de força.

32

Mas na cadeia dos atos que sucedem o AI nº. 5, ainda uma outra ocorrência põe de manifesto o fenômeno da incontrolabilidade, pelos titulares do poder sem freios normativos, da sequência de atos de arbítrio. No *préambulo* do AI nº. 12, de 31 de agosto de 1969, a Junta Militar, ao assumir, por deliberação própria, a chefia do Poder Executivo, após concitar a Nação a "confiar no patriotismo de seus chefes militares" comprometia-se, perante ela, a *abster-se de medidas que não fossem* "as indispensáveis à continuidade administrativa" e às "atividades públicas e privadas em todos os Países". Apesar desse compromisso, no entanto, em outubro desse mesmo ano, ou seja, um mês após ele, a Junta editava a Emenda Constitucional nº.1, que, pela sua amplitude de forma e fundo, veio, na verdade, substituir, para todos os efeitos, a Carta de 1967. Não se tratava de *medida indispensável à continuidade administrativa, ou ao exercício das atividades públicas e privadas*, senão de troca de uma Constituição por outra.

33

Não pelo descumprimento do compromisso da Junta Militar com a Nação, de ater-se aos de rotina, descumprimento que se situa no plano ético, senão por total carência de poder constituinte, a Emenda nº.1 nasceu sob o signo da ilegitimidade. É certo que o Congresso, ao qual os três titulares do Poder Executivo se pretendiam substituir em toda a gama de atribuições, poderia reformar a Constituição (nunca substituí-la por outra como, de resto, o fez Junta, pois a Emenda nº. 1 abrange praticamente todo o texto da Carta de 1967), e esse poder do Congresso foi invocado no *préambulo* da emenda. Mas é certo, igualmente, que desde o momento em que os três Ministros Militares se atribuiram uma investidura que competia ao Vice-Presidente da República, carecendo eles de legitimidade, tudo o mais, para a frente, nos seus atos, se apresentou contaminado de ilegitimação. E se a sociedade civil se dobrou à imposição do novo governo de fato, nesta altura já desprotegido da cobertura de quaisquer manifestações exteriores da opinião pública, é porque há um inelutável da força, no quadro político, que leva até, com o tempo, à aparente aceitação de juridicidade de situações que não a têm. Ocorre como que uma capitulação da sociedade exausta à opressão. O que então se quer é sobreviver às

turbulências desencadeadas pela ambição do poder.

Depois disso, só pelo correr do tempo, com a autodestruição do grupo dominante, ou sua deterioração irremediável, reabrem-se as portas da consulta ao povo. Este jogo do hoje sim, amanhã não, tem sido, aliás, frequente nas alterações de governo na América Latina (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Nicarágua, etc.).

Em geral, num ambiente como esse perduram, inconformados, setores de maior consciência cívica e capacidade de luta (intelectuais, operários, estudantes, etc.), que, às vezes, vêm a empolgar os postos de comando, quando o grupo dominante se auto destrói ou é destruído, e outras vezes — o que é mais frequente — são esvaziados ou exterminados. Esse quadro de circunstância, afora pequenas nuances diferenciais, tem estados presentes, sempre que e onde quer que instalados governos ditatoriais. Assim foi na Alemanha Nazista, como o é nos estados autoritários da América Latina, da África, da Ásia (20).

34

Ao cabo de tantos anos de poder instalados e mantido sem efectiva ratificação popular, afigura-se que o Estado Brasileiro só poderá ganhar legitimidade institucional mediante a convocação do povo para reunir-se, pelos seus representantes, em Assembléia Constituinte. E com eleição processada corretamente, sem fraude, sem expedientes propiciadores de distorções na vontade do eleitorado, sem coação, com voto secreto, e precedido o pleito de livre debate os meios de comunicação em geral, sobre os candidatos e os problemas do país. Eleição de resultados adrede preparados seria inoperante ao objetivo da legitimização, pois de resto, agravaría a ilegitimidade pela falsidade do resultado a que conduziria.

35

Sempre que subvertida em profundidade, por movimento armado ou rebelião popular, a estrutura jurídica de qualquer país, o caminho natural para a elaboração de uma nova ordem institucional está na convocação de Assembléia Constituinte. Porque é através de assembléias do povo que a coletividade homologa (e pode também repelir) o subvertimento da ordem anterior e traça novos parâmetros para a organização dos poderes e para a sua dinâmica, define os deveres positivos dos Estados e especifica e garante os direitos do indivíduo.

36

A nossa tradição histórica é nesse sentido. As Constituições de 1891, 1934 e 1946, todos instrumentos emanados de Assembléias Constituintes, traduziram o consentimento do povo a novas ordens institucionais consequentes da implantação da República, da Revolução de 1930 e da queda do Estado Novo.

37

O Brasil chegou a um tal ponto de deterioração das suas instituições político-constitucionais, que o que se impõe é esquecer o passado próximo, tão afastado da sua vocação democrática, e moldar uma nova Carta Política, na conciliação da vocação histórica da alma nacional com as solicitações dos novos tempos.

38

É de ponderar, todavia, que se em uma Constituição votada pela representação do povo está a base máxima da legitimidade, está não será plena enquanto a escolha do Presidente da República (e dos titulares executivos de nível governamental) se processar por eleição indireta, meramente homologatória de candidaturas oriundas de imposições militares. É certo que a eleição indireta não conduz, necessariamente, à imposição velada de candidatos, e, pois, de sucessão por cooptação mediante voto de órgão colegiado. Mas quando, como entre nós sucede, a vontade do eleitor sofre coação potencial (voto a descoberto com chamada nominativa — AI nº. 1, art. 2º; Constituição de 1967, art. 76; Emenda . 1, Constitucional nº. 1, art. 74), e o colégio votante pode ser adequado, em razão de dificuldades conjunturais, para o êxito certo da situação partidária dominante (Emenda Constitucional nº 8, art. 74, § 2º), a via indireta de sufrágio se desfigura e, em verdade, o que com ela se procura disfarçar é uma imposição. A realidade das coisas é por vezes demasiado evidente para que se possa negá-la ou torcê-la com palavras. E os titulares oriundos de um quadro desses podem ter por si a estabilidade que a força material sem contrastes assegura, porém, jamais se poderão jactar do prestígio moral que somente a anuência do povo confere aos governantes.

Quando assim concluímos no que diz com a restauração da legitimidade do poder político no país, não conseguimos divisar próxima a concretização do processo adequado a isso. Até porque não está na psicologia dos governos impostos pela força física a aceitação da evolução do poder à sociedade civil. Na América Latina, através da sua accidentada história de revoluções e golpe de Estado, apenas o Perú (o caso do Ditador Odria e, recentemente, as eleições que levaram de novo ao poder Belaunde Terry, deposto pelo Exército) e o Equador (com recente eleição presidencial convocada pelos militares no poder) oferecem exemplos válidos de restituição do governo à Nação. A Argentina, onde o governo militar aquiesceu em eleições que reconduziram Peron à Presidência da República, tornou atrás com drástico regime de força. Mas, se não é de contar como provável a restituição do comando político aos 120 milhões de brasileiros, que compõem a Nação, e aos quais o governo realmente se destina, nem por isto é de ser omissão no situar, no ângulo que nos parece exato, a problemática da legitimação do poder no Brasil. O essencial na luta por idéias é menos o êxito do que a segurança da nobreza dos propósitos pelos quais o espírito se mobiliza. O êxito virá um dia, na sucessão de muitas lutas pelo mesmo ideal.

NOTAS

- (1) Celso Lafer, "O Sistema Político Brasileiro", 1975, p.39.
- (2) Rosa Maria Cardoso da Cunha, "Legitimidade e Teoria Política Clássica", in "Sequência" (Santa Catarina), vol. 2º, p.111.
- (3) Maurice Duverger "Sociologia Jurídica", tradução de Maria Helena Kuhnher, p. 107.
- (4) Duverger, "Sociologia" cit., p. 106.
- (5) Leslie Lipson, "Os Grandes Problemas da Ciência Política", tradução de Thomaz Newlands Neto, 2a, edição, p 104.
- (6) Luiz Sanchez Agesta , "Lecciones de Derecho Político", 4a. edição, p. 445-6.
- (7) Max Weber, "Ensaios de Sociologia", organização e introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills, tradução de Waltensir Dutra, p. 383 e segs.

- (8) Auguste Bailly, "La Sérénissime République de Vénize", ed. Lib Artheme Fayard, p. 211, 240 e 241.
- (9) Nelso de Souza Sampaio, "Prólogo à Teoria do Estado", 2a. edição, pgs. 162-163.
- (10) Itália, art. 1º, seg. parte. Portugal, art. 1º., art 3º. nº, 1, e art. 111; Moçambique, art. 2º, seg. Parte; França, art. 2º. E art. 3º; Venezuela, art. 4º, URSS, art. 2º; Angola, art. 2º; República Democrática Alemã, preâmbulo; Argélia, art. 5º; República Federal da Alemanha, preâmbulo; São Tomé e Príncipe, art. 1º, nº. 2; República Popular da China, art, 3º; Cabo Verde, art. 1º; Iugoslávia, parte I, art. 3º.
- (11) Michel-Henry Fabre, "Principes Républicains de Droit Constitutionnel", 2a. Edição, pgs. 185-7.
- (12) Fabre, obr. cit. p. 189.
- (13) "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", versão espanhola de Jesús Ferrero, p.126.
- (14) Ps. 214-215
- (15) Claude Palazzoli, "Existe-t-il une Specificité du Pouvoir dans le Pays Arebes", in "Le Pouvoir", mélanges offerts a Georges Burdeau", ps. 728-732.
- (16) Apud Vamireh Chacon, "Estado e Povo no Brasil", "Coleção Documentos Brasileiros", p.60.
- (17) A República se frustrava na dinâmica peculiar do regime representativo, para converte-se no predomínio fraudulento do Poder Executivo (Alberto Venâncio Filho, in "Introdução" a "O Poder Executivo na República Brasileira", de Annibal Freire da Fonseca", coletânea "Biblioteca do Pensamento Político Republicano"). Isso refletia u'a mentalidade de **descaso pela Sociedade e empenho em apossar-se ou manter-se no Estado**, que Vamireh Chacon iria constatar, ainda muito mais tarde (mais creio que já então menos escancarada, pois ultrapassada a fase nitidamente oligárquica), num ensaio ao propósito da Constituição de 1946 ("Estado e Povo no Brasil", "Coleção Documentos Brasileiros", p. 141). Mentalidade, aliás, consciente ou subconscientemente, conduzindo ao "temor de ascensão das massas ao nível do mando político" (Fabio Konder Comparato, "Segurança e Democracia", in "Direito, Política e Participação", T.A. Queiroz editor, os. 213-4). Esse modo de ver e sentir, que perdura entre nós responde, talvez, pela indiferença ao problema do analfabetismo, e, consequentemente, pela desconformidade numérica entre a massa populacional e a população chamada a votar. O que permite dizer-lo responsável pelo teor pobre do consenso popular em torno do poder, ainda nas fases de melhor funcionamento da mecânica da representativa.

- (18) Hélio Silva, "1937. Todos os golpes se parecem", 1970, ps. 383-385.
- (19) "Radicalización y Golpes de Estados em América Latina", México, 1973, ed. da "Faculdade de Ciências Política y Sociales", ps. 61-90.
- (20) É certo que enquanto o poder ilegítimo convive permanentemente com o medo, levado, por isto, a guardar-se da agressividade dos opositores com uma teoria totalitária da segurança do Estado, tudo fazendo girar em torno desta, (Dalmo de Abreu Dallari, "O Renascer do Direito", 1976, ps. 46-47), o poder legítimo na origem se sente estabilizado pela força ético-política que está na sua própria fonte. Daí ter Eduardo Seabra Fagundes captado a menor significação do fenômeno da subversividade no Estado Democrático:

"Se houver liberdade, se existir democrata autêntica, a subversão será reduzida a inexpressivo grupo de desajustados que além de não oferecer o menor risco para a segurança do Estado contará com a antipatia e a repulsa da quase totalidade dos cidadãos, com ocorre em relação aos criminosos comuns" (Discurso de posse — 1976 — na Presidência do "Instituto dos Advogados Brasileiros").