# RELATÓRIO DO MINISTRO AFONSO ARINOS SOBRE A CONFERÊNCIA DE WASHINGTON — 1983

Publica esta revista o relatório do Ministro Afonso Arinos de Melo Franco sobre a Conferência de Washington, de 12 a 16 de setembro de 1983.

As credenciais de nosso eminente representante naquele conclave internacional, aliadas a sua longa experiência de autoridade em matéria constitucional e suas diversas áreas do direito internacional público, dispensam-nos de preceder este trabalho de quaisquer comentários, que não passariam de redundância aos juízos e apreciações aqui enunciados com tão alto e clarividente descortino.

Encarecemos a leitura destas páginas a todos aqueles especialistas ou estudiosos em geral que desejem inteirar-se da atualidade de problemas pertinentes à convivência das nações nessa hora pressaga e delicada para a paz universal. A luminosa singeleza deste relatório, a pressão dos seus sucintos e lúcidos resumos dos episódios e das personalidades, a incisiva erudição e muitas outras qualidades desse grande polígrafo evidenciam-se nos mais diversos ângulos por que são encarados os fatos históricos sumariados, que, *hic et nunc,* temos o ensejo de submeter aos nossos leitores.

## PROCESSOS CONTEMPORÂNEOS DE ELABORAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES*

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO**

### 1. *Introdução*

O American Enterprise Institute for Public Policy Research (Instituto Norte-Americano de Pesquisa sobre Política), prestigiosa entidade cultural no campo da sua especialidade, com sede em Washington, está participando da comemoração do segundo centenário da constituição dos EUA (1787-1987) com o projeto Uma década de estudos sobre a constituição (A decade of study of the constitution).

No desenvolvimento de tal projeto, o Instituto promoveu em Washington, entre 12 e 16 de setembro de 1983, a reunião de uma Conferência Internacional

* Relatório sobre a Conferência de Washington — 1983.
** Diretor do INDIPO.

sobre a Elaboração das Constituições (International Conference on Constitution Writing).

Justificando a iniciativa, um dos diretores da Fundação, Prof. Robert Goldwin, que presidiu à reunião, salientou no memorando de 17 de agosto de 1983: "Mais da metade das constituições vigentes no mundo foi escrita a partir de 1970 e, por isso, muitos dos seus redatores ainda vivem. Essas pessoas podem ser consideradas uma fraternidade de fundadores[1] que, ainda que reunidos por uma das mais profundas experiências políticas vividas pelo homem, jamais se encontraram em grupo. Antes que este fator histórico singular haja desaparecido, será de inestimável valor reunir alguns dos redatores de constituições para que reflitam sobre suas experiências de fundadores e fixem, em uma série de ensaios, seus pensamentos sobre tão relevante ato político."

Na circular de 19 de agosto, em que fornece dados e formula recomendações aos participantes do recente evento, o Prof. Goldwin acentua: "O princípio diretor da Conferência será a igualdade, em muito alto nível. Preparamos a Conferência para dar-vos maior oportunidade e tempo para desenvolver vosso pensamento; para aprender ouvindo o que os outros disserem e, também, para ensinar-nos, com vossos estudos e experiências. Nenhuma universidade no mundo poderá superar essa reunião de peritos constitucionais e certamente nenhum corpo acadêmico existe, em qualquer lugar, que lhe seja equivalente."

A Conferência partia do princípio de que, com exceção de cinco ou seis países (e entre eles o exemplo mais conspícuo é o da Inglaterra), todos os Estados do mundo — e também as organizações internacionais — se regem por constituições escritas.

É de observar-se, acrescentamos, que tal forma de constitucionalismo foi inaugurada, há menos de 200 anos, pela constituição dos EUA, conquanto se conheceram outros tipos de normas jurídicas, não constitucionais, inscritas na pedra, na argila, no bronze, há milhares de anos. Trata-se, em suma, da inevitável e progressiva necessidade de fixação, definição, separação e limitação de poderes do Estado e dos direitos e garantias pessoais e sociais do homem, vitais condições da coexistência social trazidas pelo sentimento da justiça, pelo desenvolvimento da liberdade, pelas exigências da ordem e pela orientação do progresso das comunidades humanas, sejam nacionais, sejam internacionais.

A Conferência foi mantida por auxílios particulares e por recursos fornecidos pelo governo federal norte-americano. Teve como sede permanente os dois belos salões que ladeiam o recinto de julgamento da Suprema Corte, salões majestosos, dedicados aos encontros dos juízes entre si ou com os seus visitantes fora das sessões. Salões ornados com grandes retratos a óleo (na maioria pinturas de alta qualidade) dos mais famosos antigos presidentes da Suprema Corte (*chief justice*) desde Marshall, no começo do século XIX, verdadeiro fundador da jurisprudência política norte-americana,[2] passando por Taney, em meados do mesmo século, até Taft, no começo do século atual — creio que o único norte-americano que foi presidente da República e presidente da Suprema Corte.

[1] A palavra "fundadores" é usualmente empregada nos EUA para designar os que proclamaram a Independência e compuseram a constituição.

[2] Beveridge, Albert. *The life of John Marshall.* New York, Houghton Mifflin, 1916-1919. v. 3.

BIBLIOTECA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

## 2. *A ordem das sessões*

As reuniões se realizaram entre segunda-feira, 12 de setembro, e sexta-feira, 16 do mesmo mês. Iniciavam-se pelas nove e meia da manhã, prosseguindo até as 13h, quando havia pausa para o almoço, que era servido na outra sala de recepção do Tribunal, fronteira à da conferência. Pelas 14h, eram retomados os trabalhos, que terminavam geralmente entre 16 e 17h, a tempo de os participantes retornarem ao hotel para de novo saírem, convidados que estavam todas as noites para recepções relacionadas com a Conferência, na própria Suprema Corte, no Departamento de Estado, no Arquivo Público, no Senado.

As sessões, com exceção da primeira de instalação, que teve ordem do dia diferente (como referiremos adiante), desenvolviam-se sempre da mesma forma, tanto pela manhã quanto à tarde.

No início da sessão, tomava assento à mesa o moderador (*moderator*) dos debates, que era o Prof. Goldwin. Ao seu lado, as quatro cadeiras restantes eram ocupadas, duas, pelo relator da tese a ser discutida e pelo autor do comentário escrito sobre ela, ambos da mesma nacionalidade; nos outros dois postos à mesa sentavam-se membros da Conferência, convidados pelo presidente (*moderator*) a apresentar observações e reflexões sobre a matéria em exame. Em seguida, a palavra era oferecida ao plenário, a qualquer participante que desejasse manifestar-se. Esse processo foi invariável e rigorosamente observado no decurso de todas as sessões, graças à experiência e à autoridade de Robert Goldwin, havendo somente certa flexibilidade quanto ao tempo das intervenções, dependendo isso, visivelmente, da autoridade das pessoas, constante do seu currículo, ou da importância dos países que representavam. Pela minha experiência de mais de meio século de conferências internacionais, tal procedimento é comum em reuniões desse nível.

## 3. *A distribuição dos trabalhos*

Foram pedidos, pela entidade promotora da Conferência, oito relatórios escritos e oito comentários a esses relatórios, também escritos, aos representantes dos seguintes países, citados na ordem dos dias das sessões: a) constituição da França de 1958, sessão matutina de 12 de setembro; b) constituição da Grécia de 1975, sessão vespertina de 12 de setembro; b) constituição dos EUA de 1787, sessão matutina de 13 de setembro; d) constituição da Iugoslávia de 1974, sessão vespertina de 13 de setembro; e) constituição da Espanha de 1978, sessão matutina de 14 de setembro; f) constituição do Egito de 1971, sessão vespertina de 14 de setembro; g) constituição da Venezuela de 1961, sessão matutina de 15 de setembro; h) constituição da Nigéria de 1979, sessão vespertina de 15 de setembro.

A sessão inaugural, realizada na manhã do dia 12, antes do debate sobre a constituição francesa, foi presidida pelo presidente da Suprema Corte, Warren Burger, que proferiu o discurso de abertura. Não teve este nada de retórico, dispensável, ou cerimonial. Foi uma fala meditada e densa, a qual revelou o profundo conhecimento histórico e político do autor sobre as origens, causas e processos da elaboração da constituição de 1787; sobre seu significado permanente e mutável, no quadro sociológico interno e no relacionamento internacional dos EUA; a identificação dos seus gênios fundadores, principalmente Washington, Madison, Hamilton, Jefferson e Marshall; a indicação precisa das

grandes e imediatas conquistas do documento, que são a Federação e o Judiciário Federal; a menção do seu grande fracasso de trágicas conseqüências que foi a persistência da escravidão (o reconhecimento prematuro da Abolição, diz, com franqueza Warren Burge, impediria a vitória da Federação, quer dizer a existência dos EUA).[3] Tudo isso constituiu, em conjunto, memorável e sintética lição, tanto mais significativa quanto para nós, velhos professores de direito constitucional, não havia um só ponto sobre o qual já não tivéssemos lido e meditado. É que a maior lição dos mestres é precisamente esta: ensinar-nos o que já sabemos. Warren Burger, a segunda personalidade política dos EUA, depois do presidente da República, atrai também simpatia pela sua invariável cortesia, sua constante e delicada atenção para com os professores. Aquela espécie de cortesia soberana, que Saint-Simon tanto destaca em Luís XIV. O professor estrangeiro sente, em Warren Burger, o que pode ser o prestígio e a autoridade do Tribunal que, com a Câmara dos Comuns e o Senado Romano, se inserem entre as grandes criações políticas da história ocidental.

Aos participantes foram oferecidas recepções, entre as quais a do Presidente Warren Burger, no edifício da Suprema Corte; a da Secretaria de Estado, na sua sede; a do Arquivo Nacional e a do Senado Federal. Esta última contou com o recebimento prévio em um salão do Senado, no Capitólio, oferecido pelo Senador Percy, presidente da Comissão de Relações Exteriores. Depois do recebimento, os delegados à Conferência foram levados à sala de sessões, sendo que os que eram, ou haviam sido, parlamentares nos seus países foram admitidos no próprio recinto do Senado.

Dircursou o Senador Percy, dizendo, entre outras coisas:

"Tenho o prazer de introduzir, junto aos senadores presentes, esta noite, provavelmente o mais distinto grupo de visitantes que tive o privilégio de acompanhar no Senado, durante os meus 16 anos nesta grande Assembléia. Eles são os *founding fathers* de cerca de 20 países ao redor do mundo. Ajudando a elaborar suas constituições, eles ajudaram a alargar e aprofundar a democracia no mundo."

## 4. *As personalidades participantes*

Forneceremos a seguir uma síntese biográfica das personalidades convidadas como participantes da Conferência. A ordem corresponderá à seqüência dos oito relatórios e comentários submetidos a debate, passando em seguida aos demais nomes.

Jean Foyer, França, deputado à Assembléia Nacional por seis legislaturas; membro da comissão que preparou o texto da constituição de 1958. François Luchaire, França, professor de direito constitucional na Universidade de Paris-Sorbonne, diretor do Centro de Pesquisa de Direito Constitucional. Constantino Tatsos, Grécia, presidente da República de 1975 a 1980, presidente da Comissão Constitucional que elaborou o projeto de constituição grega de 1975.

[3] De resto, a história dos EUA nos mostra que, nos primeiros anos do século XIX — muito antes, portanto, da Guerra de Secessão — a unidade norte-americana foi sempre ameaçada por tendências e tentativas separatistas, às vezes provindas do Norte, outras do Sul e também do Oeste. Depois a expansão territorial atingiu essas regiões com os novos "pioneiros".

Michael Decleris, membro do Conselho de Estado da Grécia, especialista em direito constitucional e ciência política. Walter Berns, EUA, professor de direito constitucional e teoria política em várias universidades dos EUA e Canadá. Jack Rakove, professor de história constitucional, com especialidade em estudos sobre a passagem da Confederação para a Federação nos EUA. Najdan Pasic, presidente da Corte Constitucional da Sérvia e membro do Comitê Central do Partido Comunista da Iugoslávia, professor da Faculdade de Ciência Política de Belgrado. Vojislav Stanovcic, professor de teoria política na Universidade de Belgrado. Francis Rubio Lloriente, membro do Tribunal Constitucional da Espanha, membro do corpo de redação da constituição espanhola de 1978. José Pedro Perez Llorca, ex-ministro de Relações Exteriores da Espanha, fez parte do comitê de redação da constituição espanhola. Ibrahim Ali Saleh, Egito, presidente da Corte de Cassação do Egito e consultor do presidente da Assembléia do Povo. Mohamed El-Shaier, diretor do Departamento de Direito Público da Universidade do Cairo. Gustavo Planchart Manrique, Venezuela, professor de direito constitucional na Universidade da Venezuela, membro da Comissão Consultiva de Relações Internacionais da Venezuela. Alan Brewer Carias, diretor do Instituto de Direito Público da Universidade da Venezuela, professor visitante em universidades da Europa e dos EUA. Akinola Aguda, diretor do Instituto de Estudos Jurídicos de Lagos, Nigéria, e ex-diretor da Faculdade de Direito. Frederik Rotimi, presidente do comitê de redação da constituição da Nigéria.

Os representantes citados compunham o grupo de relatores e comentadores dos trabalhos escritos. Aos mesmos se acrescentavam os seguintes delegados:

EUA: Albert Blaunstein, professor da Universidade de Rutgers; Mark Cannon, assistente do presidente da Suprema Corte; William Coleman, presidente da Associação Nacional pelo Progresso da Raça Negra e ex-membro do gabinete do Presidente Ford; Bruce Fein, autor de direito constitucional, especializado na jurisprudência da Suprema Corte; Robert Goldwin, professor da Faculdade John Kennedy e ex-assessor da Casa Branca; Dick Howard, professor da Universidade da Virgínia; Bernard Lewis, professor da Universidade de Princeton; Harvey Mansfield, professor de ciência do governo na Universidade de Harvard; Terence Marshall, professor de ciência política da Universidade da Sorbonne-Nanterre; Clifford Wallace, juiz da Corte de Apelação de San Diego, Califórnia, autor de direito constitucional. David Cameron, Canadá, subsecretário de Estado, chefe do Departamento de Política da Universidade de Trent. Jorge Carpizo, México, professor de direito constitucional na Universidade do México, secretário-geral do Instituto Ibero-Americano de Direito Constitucional. Joseph Cooray, Ceilão, Sri Lanka, membro da comissão redatora da constituição, membro do Tribunal Constitucional. Daniel Elazar, Israel, presidente do Instituto de Estudos Federativos de Jerusalém. Diogo Freitas do Amaral, Portugal, professor de direito público da Universidade de Lisboa, ex-presidente do Partido do Centro Democrático, ex-ministro do Exterior e vice-primeiro-ministro. Carlos José Gutierrez, Costa Rica, professor da Universidade de S. José, ministro da Justiça. Nani Palkhivala, Índia, professor da Universidade de Nombaim, ex-embaixador nos EUA. Amos Sawyer, Libéria, presidente da Comissão de Constituição, reitor da Universidade da Libéria. Geraldo Stouiz, Áustria, professor da Universidade de Viena, ex-professor das Universidades de Cambridge, Inglaterra, e Princeton, EUA. Arturo Tolentino, Filipinas, ex-ministro do Exterior e presidente do Senado, autor de direito constitucional.

Vakur Versan, Turquia, diretor de ciência política na Universidade de Istambul, professor na Universidade de Columbia, EUA. Carlie Wolf-Phillips, Inglaterra, professor de ciência política na London School of Economics and Political Science. Afonso Arinos de Melo Franco, Brasil, ex-parlamentar e ministro de Estado, professor emérito das Universidades Federal e Estadual do Rio de Janeiro, professor visitante em várias universidades brasileiras, européias e norte-americanas.

## 5. *Observações sobre os trabalhos*

Os trabalhos da Conferência dividiram-se em duas partes. A primeira abrangeu o material escrito, distribuído para leitura dos participantes, antes de viajarem aos EUA. Foram os oito estudos, já aludidos, concernentes à elaboração das constituições dos EUA, da França, da Espanha, da Grécia, da Iugoslávia, do Egito, da Venezuela e da Nigéria. Esses estudos foram acompanhados de comentários também escritos.

A segunda parte compreendeu todos os debates em torno daqueles trabalhos.

Embora reconhecendo o interesse dos temas jurídicos e a alta qualidade técnica dos relatórios e respectivos comentários, tivemos a impressão de que nem a ciência nem a técnica dos trabalhos provocaram, entre os participantes, a curiosidade e a atenção causadas pelo sentido especificamente histórico dos acontecimentos vividos pelos diversos povos, durante a fase de transição entre os diferentes regimes ditatoriais, que os dominaram, e a instalação de um verdadeiro governo democrático e constitucional, que veio restituir-lhes a dignidade da vida pública. Tal situação é perfeitamente justificável.

Na verdade, os temas e a técnica do direito constitucional se generalizam, pela letra dos textos ou pelas acomodações interpretativas, em cada fase da história do direito, inevitavelmente conforme à evolução da própria história. Muito mais peculiares são as experiências políticas que os povos atravessam de um certo tipo de idéia do direito a concepções diferentes, necessariamente decorrentes de mutação histórica das sociedades humanas.

Essas fases de transição é que, quanto a nós, pelo menos, constituíram o ponto central de atenção na leitura dos textos e na audiência dos debates. E é sobre elas que desejaria apresentar algumas despretensiosas observações.

No conteúdo dos trabalhos escritos, o acompanhamento histórico da fase de transição (pacífica ou violenta) do Estado ditatorial para o Estado liberal adquiriu sempre importância maior que a exposição dos princípios ou teoria jurídicos contidos nos textos constitucionais. Tal resultado se encontrava implícito nos propósitos mesmos da Conferência, que visavam à *elaboração* das constituições (International Conference on the Writing of Constitutions) e não aos temas doutrinários e teóricos emanados dos seus textos.

Considerados esses elementos, cumpre proceder em conseqüência, ou seja, não incluir no presente texto as considerações de ordem puramente jurídica, que resultariam em verdadeira análise geral da acomodação dos princípios gerais do direito constitucional contemporâneo às estruturas normativas peculiares às democracias surgidas da II Guerra. Este estudo de direito comparado, embora atraente e importante, não só escaparia à nossa competência, pois se insere na dos juristas especializados, como não corresponderia aos objetivos da

própria Conferência de Washington. E, também, não seria de utilidade, pelo menos próxima, para a política brasileira atual, que, ao contrário, tem muito a lucrar com a experiência dos processos históricos atravessados por outros países, na mesma fase de transição.

Assim sendo, vamos abordar a matéria a partir deste ponto de vista.

## 6. *Processos históricos de transição*

A crise global sem precedentes que o Brasil atravessa em todos os setores e aspectos da vida nacional — crise econômico-financeira, crise social, crise de credibilidade governativa, crise de moralidade administrativa, crise de recessão produtiva, crise de desemprego, crise de desprestígio internacional, crise de crédito comercial, crise de competência, crise de moral pública e privada, crise de educação, em suma, crise de esperança — decorre, em grande parte, de razões políticas, jurídicas e constitucionais, que se têm acumulado, repetido e variado mas sempre existido na nossa República presidencial há mais de meio século.

Não há dúvida de que, confundindo-se os efeitos com as causas, não só os espíritos cultos, que se declaram "realistas", como grandes setores da opinião observam e proclamam muito mais facilmente os efeitos do que as causas da crise. Desta forma procura-se atenuar ou resolver os primeiros (os efeitos) em vez de tomar conhecimento das causas. Então, com o apego continuísta, que não varia nunca, dos grupos autoritários instalados no poder, esses mesmos grupos, sob cuja direção o país marchou para o desastre, esforçam-se agora para atender aos efeitos desde que o que há de mais central, profundo e operativo nas causas — isto é, as instituições autoritárias — não seja abalado. Naturalmente a atenção geral se concentra nos resultados daqueles esforços, cujo êxito atende, inegavelmente, ao bem comum, embora de forma transitória, porque o cerne, o núcleo, o centro do mal, que é o poder antidemocrático, permanecerá íntegro sob novas roupagens desde que sob as mesmas pessoas e conduzirá, mais cedo ou mais tarde, a novos desastres. A mudança de instituições trará a mudança de forma e de fundo do governo, e só com ela o país poderá, verdadeiramente, recuperar-se.

O problema transnacional da transição foi vivido diferentemente por vários países, entre o colapso do nazi-fascismo e a reconstrução da nova democracia representativa. Mas, respeitadas as diferenças históricas, as soluções se aproximam, pois encontram resistências assemelhadas e tendem para objetivos comuns.

Nosso propósito é examinar, em resumo veraz, o desenvolvimento desses processos históricos de transição, acentuando os pontos em que eles podem servir de exemplo, modelo, ou inspiração para o Brasil.

Desde logo, uma observação torna-se necessária. A queda dos regimes ditatoriais na Europa foi, sempre, resultado da vitória aliada na guerra. Alguns desses regimes derrubados, como os da Itália, Portugal, Espanha e da própria Alemanha, haviam-se instalado e afirmado bem antes da guerra, enquanto o da França (governo Pétain-Laval) era resultado e produto da mesma. Mas, apesar das diferenças ideológicas, religiosas e políticas, apesar das oposições de interesses e das hostilidades latentes entre os governos, certos elementos contrários ao processo histórico foram marcantemente aproximados, o que parece indicar, senão a fatalidade da sua adoção em novos casos, pelo menos

a grande conveniência do seu exame e avaliação, em países como o Brasil e outros da América Latina, cujas ditaduras estão-se esboroando.

Da mesma forma que o movimento de instalação da democracia representativa, oriundo das revoluções francesa e norte-americana, criou certos padrões gerais que foram, senão seguidos, pelo menos acompanhados por outros países, em princípios do século XIX, parece razoável aceitar que, no movimento geral de restauração daquela mesma forma de governo, que se processou na segunda metade do século XX, a partir do esmagamento do nazi-fascismo na Europa e no Japão, os padrões firmados pelo processo de transição político-jurídica, tal como descritos, observados e discutidos na Conferência de Washington, podem ser tomados, também, como exemplos e inspirações.

Infelizmente, no Brasil, as teses, propósitos e condutas, tanto dos partidos da oposição como do partido do governo, não apresentam idéias quanto ao comportamento político nesta fase capital de transição. Ao contrário, pelo que se conhece das intenções e declarações dos seus dirigentes, a preocupação central dos partidos civis no Congresso, tanto quanto dos grupos civis e militares no governo, é a de conservar ou conquistar o poder para sua utilização por pessoas e nunca a reorganização das fontes e da estrutura do poder para salvação do povo. É triste isto, mas é a verdade.

Enquanto a oposição, nos diversos matizes partidários, considera a eleição presidencial direta a única medida a ser reivindicada, porque alguns dos seus chefes aspiram à presidência, o partido governista condiciona tudo à 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 fontes. O país que leve o diabo; o povo que se afumente...

Mas a maioria letárgica e ausente ainda é capaz de ser despertada, readquirida, remobilizada pelo calor da experiência, o fulgor da fé, a luz da verdade.

Ao "observador engajado" (para empregar a expressão de Raymond Aron) compete, quando possa, trazer a notícia de alheias experiências históricas que devem, no entanto, ser meditadas quando se cuide da solução pacífica da crise institucional brasileira, a qual é, insistimos, a causa primeira, *cellula mater* de todas as demais crises que nos afligem.

A fragilidade intrínseca do processo brasileiro de redemocratização revelou-se cruelmente no episódio recente no qual os caprichos da antropologia cultural e as surpresas da suscetibilidade emocional quase fizeram retroagir a nossa dorida experiência revolucionária aos dias ignaros do Ato Institucional nº 5.

A dívida externa, a dívida interna, os déficits do orçamento monetário e das empresas estatais, a recessão, a inflação, o custo de vida, o desemprego são o pano de fundo para a boca de cena da sucessão. Nos renegados tempos da República Velha, os nomes dos candidatos emergiam em segundo tempo, como garantias de influências, estaduais em primeiro plano, regionais em segundo, com aval dos vários partidos republicanos estaduais e com a consagração final do Congresso Nacional. Esse círculo elitista foi rompido pela caudal tribunícia de Rui Barbosa, que, ao jeito dos profetas ressentidos, interpretava a constituição como mandamentos que ele mesmo pretendia haver elaborado. A ânsia democrática quebrou as tábuas da lei em 1930, instalando um governo provisório, cuja democracia se assemelhava à dos vice-reis. Desta passamos à outra, ainda mais convincente, do Estado Novo e deste, depois do fa-

tal processo de transição forçada pela derrota do Eixo, à forma democrática mais apurada que já conhecemos, a Constituição de 1946, de consoladora memória.

Hoje, os candidatos surgem, não se sabe bem por quê, não oferecem apoios políticos nem sociais identificáveis, porque a escolha final se acha formalmente entregue à mais alta instância política. Esta, porém, não deu ainda nenhuma informação sobre os propósitos gerais da sua ação, relativamente aos interesses do país, nem quanto aos métodos de sua avaliação, no que diz respeito à abrangência nacional da indicação, assecuratória das condições de operatividade de um governo de salvação nacional. Os candidatos surgem espontaneamente, com o crachá de "candidato" na lapela, para não serem barrados à porta da festa futura, pelos seguranças armados do clube.

São candidatos de que Estado? De que seção do partido? De que grupos ou forças sociais, intelectuais, religiosos, sindicais, populares, estranhos à militância política institucional? Não se sabe, só insistem em serem candidatos porque são do clube, têm o aval da diretoria, a boa vontade da segurança e querem entrar no baile.

Sem eiva de sombra de saudosismo, a escolha na Primeira República era muito mais democrática.

Em 1964, elementos epígonos de um falso esquerdismo caudilhista levaram o país à reação político-militar, que logo suprimiu o componente político e instalou, por 20 anos, o mais longo e ilegítimo sistema autoritário de governo que a nossa história independente jamais conheceu. Para que apurar culpas e responsabilidades? Isso faz a história, estatuária do passado. Mas a política é vida, não é história. A política não é estatuária do passado, mas parteira do futuro. Não procuremos culpados, salvemos os inocentes.

O que se impõe é sair do atoleiro onde nos afundamos, infelizmente bastante enlameados. E sair dele é examinar como foi que outros povos saíram, de situações muito piores, muito mais desastrosas e carregadas de hediondos crimes.

Vamos, assim, entrar na narrativa do processo histórico de transição da ditadura para a democracia, atravessado por países que são modelos constantes da nossa cultura e, desde antes da Independência, da nossa formação institucional.

O resumo que se vai ler será feito separadamente por países, atendida a ordem cronológica em que os vários Estados reconquistaram a democracia, a partir da II Guerra Mundial.

## 7. *Itália*[4]

O ano de 1943 marcou o refluxo da agressão nazi-fascista em toda a Europa. Na frente russa foi a derrota de Stalingrado; no Norte da África, a liquidação do exército de Rommel; na Sicília, o desembarque anglo-americano. A Itália estava cercada. Em breve estaria vencida. O desprestígio de Mussolini atingira o seu próprio partido, que fora o instrumento de dominação interna e núcleo

[4] Romano, Sergio. *Histoire de l'Italie du risorgimento à nos jours.* Paris, Seuil, 1978; Pini, Giovani & Susmel, Duilio. *Mussolini — l'uomo e l'opera.* Florença, Fenics, 1955. v. 4; Calamandrei. Introduzione storica. In: Calamandrei, Piero & Levi, Alessandro. *Comentario alla costituzione italiana.* Florença, Barbera. v. 1.

da irradiação fascista no mundo, inclusive no Brasil. Em meados de 1943, os Comitês de Libertação Nacional espalhavam-se pela Itália. No mês de julho o Rei Vitor Manuel III destituiu e prendeu Mussolini no fim de uma audiência na Vila Savóia. Era o termo de uma conspiração que se declarara no Conselho Supremo Fascista, órgão de cúpula do regime, na presença do ditador. Formou-se um governo apolítico sob a chefia do Marechal Badoglio (ex-vice-rei da Etiópia) que, em setembro, assinou o armistício com os aliados e, em outubro, declarou guerra aos alemães.

Em junho de 1944 Roma foi libertada pelas tropas norte-americanas. Pouco contava a chamada República Socialista Italiana, chefiada no Norte pelo próprio Mussolini, que os alemães haviam retirado da prisão. Em 28 de abril de 1945, perto do lago de Como, quando em fuga para o Norte, junto com soldados alemães, Mussolini foi surpreendido por guerrilheiros e fuzilado.[5]

Entre a invasão aliada e a rendição nazista, a Itália atravessou um período caótico, como o Brasil nunca conheceu, sem governo, sem lei, sem economia organizada, ocupada por várias tropas estrangeiras. Mas, nas elites e nas camadas profundas da opinião, outra luta se desenvolvia surdamente, a luta contra os destroços da velha ditadura, que morria, e os ensaios da democracia, que parecia renascer.

Na ausência de instituições reconhecidas foi-se formando a atmosfera favorável à única solução possível, a do entendimento entre as correntes ideológicas e partidárias, que tinham como elemento de união a repulsa comum ao fascismo e a confiança — a longo ou curto prazo — na solução democrática.

O comando aliado havia aceito o estado de co-beligerância com a Itália, mas com a seguinte declaração:

"Os três governos (Inglaterra, França e EUA) tomam por termo a promessa feita pelo governo italiano de submeter-se à vontade do povo italiano logo que os alemães sejam expulsos da Itália... Nada poderá impedir o povo italiano, sem influência externa e por via constitucional, de decidir sobre a forma democrática de governo que lhe aprouver instalar."

O caminho ficava traçado: era o da liberdade, com organização constitucional. Faltava, no entanto, resolver as dificuldades políticas que subsistiam e que, na Itália de então, eram muito mais sérias e profundas que as do Brasil atual. Na verdade, como observa o Prof. Calamandrei, tratava-se de encontrar um *modus vivendi* oportuno entre o governo monárquico, apoiado nos governos aliados, de um lado, e de outro as forças antifascistas, que se recusavam a colaborar com a monarquia, considerada responsável pelo fascismo e pela derrota. A confrontação se desvendava, pois entre os que desejavam a manutenção da monarquia, como penhor da unidade nacional simbolizada na Casa de Savóia, ou a eleição de uma assembléia constituinte originária e soberana, com um governo de coalização, ficando afastada a monarquia até a tomada de decisão da constituinte.

Quanto à monarquia propriamente dita, ela se obstinava em salvar sua estrutura legal e seus quadros de poder, embora aceitasse uma nova constituição. Situação equiparável à do Brasil, no qual os remanescentes do grupo revolucionário dominante não recusam frontalmente a lei desde que se lhes assegure a manutenção dos postos de comando. A monarquia italiana desejava

[5] Próximo à localidade de Dongo, celebrizada por Stendhal em um dos seus grandes romances.

lançar fora o lastro do vintênio fascista, tal como o autoritarismo militar brasileiro se esforça por livrar-se da carga de outro vintênio ditatorial.

Afinal prevaleceu aquilo que o Prof. Calamandrei chama o *modus vivendi* e que hoje, no Brasil, é chamado de *consenso,* quer pelos que lhe são favoráveis, quanto pelos que o hostilizam. Este consenso (chamemo-lo assim à brasileira) foi uma composição puramente política, processada — diz o mestre italiano — "fora do terreno estatutário", ou seja, fora das normas de uma constituição que os fatos haviam tornado inoperante. Constituição composta de elementos pré-fascistas e fascistas, colcha de retalhos em tudo comparável àquela que dizem existir entre nós. Textos, como os nossos, que não compunham uma constituição ordenada e coerente, mas um amontoado de normas amoldadas, em épocas diferentes, pelas exigências caprichosas de um poder tanto mais formalista quanto menos legítimo. A convergência política italiana foi o único meio de abrir caminho naquele cipoal. Conseqüentemente, os atos jurídicos nascidos dessa convergência, por esse *modus vivendi,* por esse consenso, deviam ser praticados "fora do território" dos textos-fantasmas, em que ninguém acreditava, que todos repudiavam, mas que, como fantasmas, só existiam para meter medo.

Insistamos sobre a afirmativa feita antes. A transição pacífica se faz através de atos jurídicos, no sentido mais autêntico da expressão, ou seja, por normas escritas, emanadas de um poder político que busca o caminho da legitimidade democrática e não por determinações autoritárias, oriundas de um poder político fundado em uma ideologia liberticida, mantida nos dois países por ditadura exaurida pelo desastre nacional.

Claro que nos outros aspectos da conjuntura, a situação do Brasil não oferece o mesmo grau de dramaticidade catastrófica. Mas, seguindo aquela espécie de lei histórica a que nos referimos, a recuperação democrática brasileira vai encontrando obstáculos semelhantes e, instintivamente, procurando soluções aproximadas às da experiência internacional. Repetir — já o disse alguém — é demonstrar. Relembramos, pois, que, assim como o processo histórico de instituição da democracia assumiu padrões assemelhados, no século XIX, depois do abalo das revoluções nos EUA e na França, também o de restauração democrática comportou-se segundo etapas aproximadas, no século XX, após o terremoto da II Grande Guerra.

O primeiro passo em busca de uma solução constitucional provisória — mostra o Prof. Calamandrei — foi a declaração de guerra feita pela Itália à Alemanha, em outubro de 1943. Já mostramos em que termos essa beligerância foi apoiada pelas tropas aliadas de ocupação, no Sul.

O rei, perdida a esperança de sobreviver politicamente, "renunciou à vida pública" em abril de 1944 (não abdicou) e nomeou o filho, Príncipe Humberto, lugar-tenente geral do reino.[6] Criou-se uma situação não prevista na constituição. O rei perdera o trono sem abdicar. O filho ficava nos degraus do trono, sem chegar a ele. Era uma pausa legal, um consenso de espera a caminho da constituinte.

[6] É curioso observar como esta solução corresponde à do rei de França, Carlos X, que, com a Revolução Liberal de 1830, ainda tentou nomear seu primo Luís Felipe de Orléans lugar-tenente do reino. Mas, como é sabido, não conseguiu, e Luís Felipe assumiu o trono como rei e inaugurou a dinastia dos Orléans.

Formou-se, então, sob a chefia do fascista Marechal Badoglio um governo de coalizão que, não sendo mais fascista, intentava, contudo, salvar os destroços do regime decaído. No curto governo de Badoglio, em abril de 1944, chegou ao porto de Brindisi o líder reconhecido dos comunistas italianos, Palmino Togliatti, foragido havia anos na União Soviética, o qual, em nome do seu partido, declarou-se pronto a colaborar com Badoglio na luta comum contra o nazismo. Era um dos primeiros passos da ocidentalização do comunismo, forçado pela impossibilidade cada vez mais evidente — e hoje fora de discussão — de uma revolução próxima mundial, em termos marxistas, como chegou a acreditar Lenin, na mais errada de todas as suas previsões.[7]

A libertação de Roma (abril de 1944) exigia novas medidas. Foi assim formado, em junho, um verdadeiro Governo de Liberdade Nacional. Badoglio foi afastado e o antigo parlamentar democrata Bonomi ocupou a chefia do governo com a ratificação formal do Lugar-Tenente Humberto. Este governo era composto, em forma paritária, pelos representantes de todos os partidos antifascistas, em número de seis. A esse respeito, observa Calamandrei: "A ação dos partidos, no período que vai do desabamento do fascismo à entrada em vigor da constituição republicana foi de importância relevante, e mesmo decisiva. Eles assumiram, em certas ocasiões, na ausência de órgãos constitucionais, funções primárias e imediatas de governo."

Julgamento que tanto valeria ao Brasil, se aplicável aos partidos nacionais na fase presente. Infelizmente, até agora, a ação partidária, dispersa e desatenta da necessidade da convergência política, ação dividida no interior dos mais importantes e condicionada, em todos, pelas ambições pessoais e contraditórias dos líderes (oficiais ou espontâneos), não autorizam esperanças promissoras.

Nas coletividades acontece muitas vezes o que ocorre com os indivíduos isolados. As crises com que se defrontam não são somente criadas pelos fatos ou circunstâncias externas. Elas se agravam, muitas vezes, com a responsabilidade do indivíduo ou da coletividade. No homem, a depressão, o desânimo, o desespero são criações tanto do eu quanto dos fatos. Nas coletividades o impasse geral é causado, muitas vezes, pela incompetência dos órgãos que os podem evitar, ou resolver. Esta é a definição do impasse político brasileiro, em face da indefinição, ou da inação política dos partidos no Congresso e nos estados.

Na Itália, o primeiro ato de Bonomi foi o decreto-lei de 25 de junho de 1944, o qual é chamado por Calamandrei "certidão de nascimento do novo ordenamento democrático italiano". Foi — diz ele ainda — a "constituição provisória que regeu a Itália até a convocação da assembléia constituinte"; foi "o prólogo da nova ordem republicana e não o epílogo do velho regime monárquico".

No seu texto, o decreto-lei anunciava: a) o propósito de convocar a constituinte depois da libertação do território nacional das tropas estrangeiras de ocupação; b) o exercício de um governo provisório de transição, chamado "trégua institucional".

Na Itália, esse governo de transição era provisório e legislava por decretos-leis do ministério. No Brasil, tal não seria possível. O governo e Congresso

[7] Lenin. *L'état et la révolution*.

poderiam reconhecer neste último a assembléia constituinte que teria na parte final do governo do Presidente João Figueiredo restaurado, em caráter efetivo e duradouro, a ordem jurídica no país.

A marcha da situação caótica marcada pela derrota, pela invasão, pela divisão do território, pelo colapso do Estado, para a restauração da unidade territorial, do consenso de opiniões, do ressurgimento da autoridade consentida, tocava ao seu termo. O primeiro período vai da queda de Mussolini à guerra contra a Alemanha (1943); o segundo é o da predominância gradual da democracia contra os restos do fascismo, abrigados pela monarquia (1944); o terceiro período se expressa desde a formação do governo de coalizão partidária de Bonomi até a terminação da guerra e a reunião da constituinte (1944-46).

A constituinte demorava a ser convocada porque a resistência alemã chegava aos extremos do desespero e da loucura. Hitler e seus desvairados sequazes, tendo fracassado na construção da hipotética hegemonia germânica, lutavam como feras para destruir o mundo real, de envolta com o desvanecimento do seu sonho.

A Itália proveu-se de novos recursos para essa fase final de transição, criando, pelo Decreto Legislativo nº 146, de abril de 1945, a chamada Consulta Nacional, assembléia mais legislativa que consultiva, composta de 430 membros designados pelos partidos políticos dentre antigos parlamentares e membros de organizações sindicais, culturais e guerrilheiras antifascistas. Segundo Calamandrei, até a eleição da constituinte, a Consulta, com sede no Palácio Montecitório (Câmara dos Deputados), teve pelo trabalho, pelo estilo e compostura parlamentar e pela inspiração democrática o valor de um parlamento. Foi uma "assembléia pré-constituinte".

Os atos constitucionais praticados pelos governantes nas sucessivas etapas em que se desenvolveu o processo político italiano não haviam, contudo, resolvido o problema básico da legitimidade democrática do poder, isto é, da sua origem nas maiorias eleitorais. Isso implicava a preparação legal da prevista assembléia constituinte, em cuja reunião, afinal, estariam ajustadas a transição política pacífica e a sua legitimidade jurídica. Tal objetivo foi alcançado com a aplicação do já citado Decreto-lei nº 151, de 25 de junho de 1944, que autorizava a fixação do Regimento (*modi e procedure*) da futura assembléia. Como a tarefa era delicada e devia ser levada a efeito com a necessária responsabilidade oficial, foi criado um ministério específico, o chamado Ministério da Constituinte.[8]

A convocação da constituinte demorou ainda cerca de dois anos para efetuar-se. O retardamento era natural e mesmo inevitável, consideradas as dificuldades internas da situação que se seguiu ao fim da guerra. Dois problemas de fato, ambos muito sérios, se juntavam. O primeiro era a permanência de grandes forças de ocupação estrangeira em solo italiano. A desmobilização e a retirada dessas tropas não era problema fácil, porque envolvia receios de ordem política. Os anglo-norte-americanos eram, afinal, o suporte da ordem, em caso de sérias perturbações internas e, principalmente, em caso de perigo de confrontações de forças extremistas ainda latentes — os restos do fascismo

[8] Para que se tenha idéia da importância da tarefa, basta lembrar que o ministro nomeado (e mantido no governo De Gasperi) foi o ilustre Pietro Nenni, das mais marcantes figuras intelectuais da política italiana.

e a possível ascensão do comunismo, sendo que este último é que provocava maior apreensão nos comandos inglês e norte-americano, pois a atmosfera da "guerra fria" já se fazia sentir e ainda não se havia definido o panorama eleitoral italiano, marcado pela supremacia da democracia cristã.

Os aliados inclinavam-se discretamente pela continuação da monarquia, na pessoa do Príncipe Humberto, lugar-tenente do reino. Mas era muito duvidoso que esta fosse a preferência das massas populares. Veio, como de hábito, a solução de compromisso, de consenso, com o Decreto-lei nº 98, de 16 de março de 1916. Ele dispôs que o problema institucional do regime de governo, monárquico ou republicano, seria decidido por referendo popular, cujo resultado se imporia à própria constituinte, o que era juridicamente perfeito, visto que o referendo era o produto do poder direto do sufrágio, enquanto a constituinte, mesmo soberana, era emanação do mesmo poder de sufrágio que já havia sido expresso em certa direção.[9] Também se previa que, se a maioria dos votos no referendo fosse a favor da República, a função do chefe de Estado seria automaticamente assumida pelo primeiro-ministro em posto.

O referendo sobre o regime de governo e as eleições para a constituinte realizaram-se, separadamente, no mesmo 2 de junho de 1946. Os resultados favoráveis à República foram proclamados pelo mais alto Tribunal Judiciário (Corte de Cassação). O Rei Humberto deixou a Itália e o presidente do Conselho, o ilustre De Gasperi, assumiu a chefia do Estado, tudo no mês de junho de 1946.

Assim, a Itália transitou da ditadura para a liberdade, da anarquia da derrota para a ordem política e jurídica, do governo pessoal para o governo da lei.

## 8. *Alemanha*

Embora seja assunto de curso elementar de história moderna, alguns antecedentes históricos devem ser relembrados para que se faça uma idéia de conjunto de certas motivações do processo de elaboração da constituição federal da Alemanha, de 23 de março de 1949.[10]

Já em conseqüência da grande revolução político-social que sacudiu a Europa continental em 1848-49, fizeram-se sentir esforços no sentido de formulação de uma constituição federal que reunisse, sob um só governo, os Estados componentes da chamada Confederação Germânica.

A Confederação Alemã era muito mais frágil do que aquela que se organizou nos depois chamados Estados Unidos da América, em seguimento à conquista da Independência. Mesmo assim, na América o esforço centrípeto era

[9] Note-se a diferença entre a implantação da República, na Itália, por via democrática e jurídica, e o mesmo fato no Brasil, por via de uma pequena sublevação militar a que o povo assistiu bestificado segundo o célebre depoimento de um dos seus líderes civis (Aristides Lobo).

[10] Laband, Paul. *Le droit public de l'empire allemand.* Trad. franc. Paris, Giard et Brière, 1900. v. 1; Brunet, René. *La constitution allemande du 11 août 1919*; di Ruffia, Biscaretti. *Constituzioni straniere contemporanee.* Milão, Giuffrè, 1980. v. 1; *Lois électorales — documentation politique de la République Féderale d'Allemagne.* Bonn, 1980; *La loi sur la Cour Constitutionnelle Fédérale.* Bonn, 1982.

inevitável e contínuo, pois sem seu êxito a nação não poderia erigir-se em Estado. A influência norte-americana serviu de modelo ideal às dificuldades européias, principalmente depois da publicação, em 1834,[11] do grande livro de Alexis de Tocqueville. Mas, na Alemanha, o movimento centralizador foi muito mais demorado e belicoso. Só se completou juridicamente, por obra de Bismark, em 1871, depois da vitória da Prússia sobre a França. Até então, como observa o maior constitucionalista alemão, Paul Laband, "a confederação não era um corpo político sob a forma de Estado, mas uma criação do direito internacional. Do ponto de vista jurídico ela não dependia senão das regras de direito internacional". O drama da Europa — e também do mundo, entre 1933 e 1945 — foi que a centralização alemã não se fazia no sentido da Federação, mas no sentido do Império (Reich) e a República Federativa, parlamentarista e pacífica de hoje, gerou-se no ventre maldito da ambição de Hitler, que transitou do espírito de união para o de dominação interna, depois continental e, enfim, mundial, para terminar no fogo e no sangue que tinha derramado pelo mundo.

A primeira etapa de transição, depois da derrota de 1918, foi a famosa Constituição de Weimar (1919) em que se tentou uma verdadeira democracia parlamentar na Alemanha. Mas a sombra do Reich (Império) construído por Bismark ainda se projetava na presença do presidente e nos seus poderes, sobretudo pelo fato de ser este presidente o Marechal Hindemburg, que assistira, como jovem oficial, à assinatura da fundação do Império, no Salão dos Espelhos do Palácio de Versalhes; que participara da I Guerra Mundial com a grande vitória da batalha contra a Rússia; e que, talvez, de mente enfraquecida pela idade, entregou o poder total a um antigo cabo austríaco, que pasmaria o século com sua cruel loucura.

A perfeição técnica da Constituição de Weimar, modelo da espanhola de 1931 e da brasileira de 1934, não conseguiu impedir a ascensão de Hitler em 1933 e de Vargas em 1937. Na verdade, não devemos personalizar demasiadamente as responsabilidades. Foi uma época de incertezas e ambigüidades em toda a Europa, com projeção rapidíssima sobre a América Latina, que encontrou, nos países culturalmente adiantados, justificativas para a brutalidade do seu caudilhismo congênito.

Prefaciando o livro já citado de René Brunet,[12] o Prof. Joseph Barthélemy[13] escreve: "Observemos a eleição plebiscitária do chefe de Estado. Estudemos o funcionamento parlamentar e a curiosa renovação da nossa tentativa francesa de 1848."

Essa observação a respeito da influência da Constituição revolucionária francesa de 4 de novembro de 1848, sobre a Constituição alemã de 1919, mostra a agudeza de espírito do Prof. Barthélemy, no seu prefácio escrito em 1929.

A Constituinte de 1848 foi a primeira assembléia eleita na França pelo sufrágio universal e voto direto. A Constituição (art. 43 e seguintes) criou um poder executivo "delegado a um cidadão com o título de presidente da

[11] De Tocqueville, Alexis. *De la démocratie en amérique*.
[12] Sobre a Constituição de Weimar.
[13] Barthélemy foi professor na Faculdade de Direito de Paris, diretor da Faculdade de Direito de Lille, membro do Instituto de França. Seu *Traité de droit constitutionnel*, em colaboração com Paul Duez, é um clássico da bibliografia jurídica francesa (Paris, Dalloz, 1933).

República". Era uma imitação dos EUA, inclusive no mandato de quatro anos. Diferentemente dos EUA, porém, o presidente seria "eleito por escrutínio secreto e maioria absoluta de votos, por sufrágio direto de todos os eleitores", ou seja, sufrágio universal. Era o regime presidencial, mas a França não era os EUA. O presidente eleito, Príncipe Luís Napoleão Bonaparte, logo no início do mandato, deu um golpe de Estado, destruiu a República e instalou a ditadura imperial que levou ao desastre de 1870.[14] Foi o que Hindemburgo e Hitler fizeram com o presidencialismo disfarçado de Weimar.

A cultura ocidental estava fadada a atravessar a "década maldita" de 1930-40, década de ascensão do totalitarismo, que se prolongou até o fim da II Guerra e que, no Brasil, deixou até hoje seus inegáveis resíduos.

Na Alemanha, a derrota total, esmagadora, arrasadora do nazismo, selada a 8 de maio de 1945 com a declaração de "rendição incondicional" (com que fervor e esperança a minha geração, ainda jovem, assistiu àquela cena da tirania ajoelhada e escorrendo sangue!) que, 10 anos depois, em 5 de maio de 1955, foi transformada em reconhecimento de completa independência, por parte das potências vitoriosas. Nesse meio tempo, no entanto, o processo de recuperação jurídica interna se desenvolvia dentro da Alemanha Ocidental, após o fato da separação da parte oriental que ficou sob o domínio soviético.[15]

Os Estados alemães (*Länder*) se foram reconstituindo logo depois da guerra, com o território nacional ainda sob ocupação anglo-franco-norte-americana, adotando constituições, de tipo parlamentar, com que se anteciparam à futura Constituição Federal de 1949, a qual, no entanto, não se revestiu deste nome, mas sim adotou o de Lei Fundamental (*Grundnorm* ou *Grundgesetz*). A escolha se baseou na consideração de que uma verdadeira constituição federal (e nacional) só poderia ostentar este nome quando fosse possível a reunião de todo o povo alemão em um só Estado, não dependente nem ocupado por país estrangeiro (URSA) como é a chamada República Democrática Alemã.

O texto da Constituição alemã de 1949 foi elaborado em Bonn, a partir de setembro de 1948, pelo chamado Conselho Parlamentar constituído por 65 representantes dos Estados existentes nas três zonas de ocupação aliada, sendo que tal ocupação só teve fim em maio de 1955, por acordo entre o governo de Bonn e os comissários da Inglaterra, França e EUA. A Constituição Federal alemã é aplicável aos 11 estados da Federação, embora a cidade de Berlim ainda se encontre oficialmente dividida em três zonas de ocupação aliada, por causa da permanência da ocupação soviética em Berlim oriental.

O chanceler Adenauer foi o principal artífice da reorganização democrática da Alemanha Federal, como De Gasperi na Itália, De Gaulle na França e o Rei João Carlos na Espanha. As condições políticas e estratégicas internacionais que condicionam a vida da República Federal Alemã (território e população divididos, Berlim ocupada, país-centro da bipolaridade mundial Ocidente-Oriente) explicam a agitada vida da Constituição de Bonn. Basta lembrar que,

[14] Duguit, Léon; Monnier, Henri & Bonnard, Roger. *Les constitutions de la France.* Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1943.

[15] Aron, Raymond. *Mémoires.* Paris, Julliard, 1983. Nesse livro, publicado pouco antes de sua morte, o grande pensador político francês analisa com abundância e penetração todos os aspectos internacionais da divisão européia, seguida pela bipartição mundial entre as influências russas e norte-americanas. Bipartição que teve, como um dos fatos geradores, a recessão alemã.

até 1976, o texto básico sofrera 36 emendas, algumas copiosas. Essa contínua adaptação à mutável situação européia e internacional não impediu, no entanto, a regularidade do funcionamento da ordem jurídico-constitucional alemã, um dos países que menos crises políticas internas apresenta no conjunto dos Estados ocidentais.

É importante observar, em conclusão, que o fato de não ter sido elaborada por uma assembléia constituinte, devido às condições históricas da Alemanha em 1949, em nada impede a constituição da República Federal Alemã de ser um dos documentos mais representativos do constitucionalismo contemporâneo.

## 9. *França*[16]

Em 1870, com a derrota e queda do segundo império napoleônico, pela Prússia de Bismark, foi proclamada a Terceira República Francesa.

A ditadura imperial do segundo Bonaparte havia durado quase 20 anos e a vitória republicana que se lhe seguiu tinha mais feitio democrático do que republicano. Com efeito, o Governo de Defesa Nacional, depois do armistício, convocou eleições por decreto de 29 de janeiro de 1871 e a Assembléia Constituinte eleita reuniu-se em Bordeaux, logo a 3 de fevereiro seguinte. Em números redondos, o seu plenário contava com 400 representantes de tendência monarquista, para apenas 200 republicanos. As contradições internas entre estes últimos e as diversas tendências monárquicas (partidários dos Bourbons, dos Orléans e dos Bonapartes) pertencem à história geral e escapam à nossa atenção. O resultado foi a inusitada duração dos trabalhos; somente em 1875 puderam apresentar o texto constitucional, ele mesmo disperso, pois constava de três leis orgânicas.

Não cabe aqui recordar o período que vai até o fim do século XIX, de pouca repercussão futura. Na primeira década do século atual, a formação de uma maioria coerente (embora não partidária propriamente) na Câmara dos Deputados assegurou certa estabilidade nos gabinetes ministeriais. Na Câmara, a expressão corrente "grupos parlamentares" (nós diríamos bancadas) não se vinculava aos quadros dos partidos, mas a combinações políticas. O Partido Radical, de fundo burguês e pequeno-burguês, foi o mais influente até a guerra de 1939, precisamente porque não esposava uma ideologia política definida. Era uma agremiação de centro, talvez mais caracterizada pelo anticonfessionalismo religioso do que progressismo social. O espírito radical contava com alguns dos grandes homens do Parlamento e da cultura francesa, como Edouard Herriot, no meio político, e Alain no meio intelectual. Herriot como praticante e Alain como teórico da política estavam no nível de Léon Blum, o grande líder socialista contemporâneo de ambos.

O território de consenso ocupado pelos radicais logrou minorar, durante bastante tempo, a debilidade e a passividade governativas, o desprestígio do

[16] De Gaulle, Charles. *Discours et messages.* Paris, Plon, 1970. 5 v.; Siegfried, André. *De la IVème à la Vème Republique.* Paris, Grasset, 1958; Duverger, Maurice. *La Cinquième Rèpublique.* Paris, Presses Universitaires, 1963; Avril, Pierre. *Le régime politique de la Vème Rèpublique.* Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967; Petit, Maxime et alii. *La Troisième République.* Paris, Larousse, 1936; *Foyer, Jean. The draft of the French constitution.* Washington, 1983. xerogr.; Aron, Raymond. *Mémoires.* Paris, Julliard, 1983.

poder civil, os escândalos financeiros e administrativos que marcaram o crepúsculo da Terceira República, nos anos 30 até a derrota de 1940. Esse declínio, é justo reconhecer, provinha também de causas externas, contra as quais a França não soube defender-se como o fizera em 1914-18. Eram os próprios fundamentos da democracia representativa que se viam postos em causa e em dúvida, pela primeira vez, à medida que o marxismo bolchevique se afirmava, sob a liderança brutal de Stalin, e o fascismo se erguia para contrastá-lo, sob Mussolini, Salazar, Franco e Hitler, para alcançar a França em 1940, no governo Pétain-Laval.

De resto, na França o pensamento antidemocrático já se apresentava desde antes, nos tempos da Questão Dreyfus ou do General Boulanger.

A II Guerra destruíra a Terceira República e extinguira a Constituição de 1875, que pudera resistir com êxito, apesar de suas debilidades, à tremenda provação de 1914-18. O governo autoritário Pétain-Laval passou a expedir atos constitucionais, como todos os governos autoritários. Mas durante a Resistência, além das medidas de guerra, já se faziam sentir movimentos em prol de uma reconstrução jurídica. Neles começa a aparecer o nome do jurista Michel Debré, um dos principais colaboradores de De Gaulle. Com a rápida derrota dos alemães em solo francês, o movimento institucional se ampliou e a ele vieram ajuntar-se homens como Léon Blum e o respeitado Prof. René Capitant. Este último influenciou o General De Gaulle para a realização de um plebiscito que decidisse sobre a convocação de uma assembléia constituinte. Esta fórmula, que seria beneficamente aplicável ao Brasil de hoje, resolveria, para nós, como resolveu para a França, o impasse da necessidade da institucionalização jurídica originária, com a presença de um governo forte, mas sem legitimidade jurídica. Com o plebiscito criador da constituinte não se colocava o problema do afastamento do governo existente, nem se abalava sua autoridade histórica que, ao contrário, cresceria; a constituinte seria originária diretamente do poder de sufrágio e não instituída pela autoridade de um poder derivado; finalmente, a consulta popular não seria em favor de uma pessoa — que é a forma usual da consagração dos ditadores — mas declarada em favor de um tema, de uma idéia de direito.

Permito-me insistir neste ponto. No Brasil, parece dominante a idéia de que a reforma principal é a reforma político-institucional, só atingível por uma constituinte a curto prazo, que seria o instrumento da transição. Mas só há duas formas de chegar a ela: ou a concessão de poderes constituintes ao atual Congresso, por via de resolução legislativa dele próprio; ou a consulta eleitoral imediata, por ato do presidente da República.

Na França, o plebiscito deu a inevitável resposta positiva sobre a constituinte e o governo De Gaulle, antes da eleição da mesma, expediu a chamada Lei de Organização dos Poderes, de 2 de novembro de 1945, correspondente ao decreto-lei italiano de 25 de junho de 1944, antes referido.

Reunida a Constituinte, eleita pelo voto proporcional, formou-se dentro dela uma maioria de esquerda, que restabeleceu no texto uma espécie de governo de assembléia, funesto à Terceira República. O choque entre esta concepção e as idéias de De Gaulle, chefe do Governo, era inevitável. Em dezembro de 1945 o general interveio, da tribuna, em discussão na Assembléia, sobre orçamento militar, e salientou seu desacordo com as opiniões reinantes na Constituinte, chegando a insinuar claramente, no fim da oração, sua renúncia. Dias depois, a 20 de fevereiro, renunciou com estrondo e recolheu-

se a Colombey. O primeiro texto constitucional, concluído a 16 de abril de 1945, não chegou a fundar a Quarta República. Por ela o poder executivo entrava na sombra e o legislativo tornava-se predominante. O bloco comunista-socialista, majoritário na Assembléia, demonstrava, mais uma vez, sua inépcia na avaliação da realidade. Basta dizer que o referendo de 2 de maio, destinado a aprovar a constituição de abril, rejeitou o texto adotado. Em junho, De Gaulle proferiu o célebre "discurso de Bayeux", no qual ele estigmatizava o frágil formalismo democrático posterior à I Grande Guerra e exigia que "nossas novas instituições compensem, por elas mesmas, os efeitos da nossa perpétua efervescência política. É, para nós — remata — uma questão de vida ou de morte".[17]

Marchou-se, então, para uma segunda constituinte, cuja obra ficou terminada a 27 de outubro de 1946, base da Quarta República. Desta vez o bloco de esquerda não tivera votos suficientes para dominar a Assembléia. Um novo partido, o MRP (Movimento Popular Republicano), compareceu em posição de grande prestígio e tornou-se indispensável à formação e ao equilíbrio da maioria. Mas essa maioria, ainda com apoio do MRP, não avaliou bem a mudança que se estava processando no povo francês. O texto resultante da Assembléia, atendendo em parte ao discurso de Bayeux, conservara os traços que em breve futuro revelariam a debilidade estrutural do conjunto. De Gaulle ainda pediu, em novo discurso, proferido em Épinal,[18] no mês de setembro, que o plebiscito voltasse a recusar a Constituição desajustada da realidade. Mas já não teve êxito, embora a aprovação se tenha dado por pouco mais do terço dos votantes inscritos.

Nos seus 12 anos de vida, durante os quais sucederam-se 24 ministérios, a nova Constituição atravessou quatro fases, assim distribuídas: a primeira, de maioria esquerdista, que vai até 1947; a segunda, de centro-esquerda (chamada de Terceira Força), até 1952; a terceira, de centro-direita, que durou até 1956; finalmente, a da dissolução de qualquer maioria, que capitulou diante da crise da independência da Argélia, em 1958.

Com efeito, em maio daquele ano, a confusa situação argelina fez a Assembléia Nacional (Câmara dos Deputados) recorrer a De Gaulle, o qual, a 3 de junho, recebeu a incumbência de preparar um novo texto constitucional que deveria ser aprovado por plebiscito. O projeto definitivo foi publicado a 24 de setembro e o plebiscito teve lugar no dia 28. A promulgação da Constituição da Quinta República se deu a 5 de outubro de 1958. A vitória no plebiscito foi esmagadora: 17.668.790 votos favoráveis contra 4.624.511. O novo parlamentarismo francês, chamado por alguns autores "parlamentarismo racionalizado", foi completado, em 1962, com a eleição direta do presidente da República.

Para concluirmos este esboço sobre a transição jurídica francesa, vamos ajuntar algumas notas sobre a elaboração da constituição vigente.

O golpe final na Constituição de 1946 foi o problema da Argélia. Desde o começo de 1958 as crises ministeriais apresentaram uma grave característica: a dificuldade e a demora na formação dos novos governos. As forças armadas, já envolvidas pelos franceses argelinos na luta africana, começavam

[17] De Gaulle. *Discours et méssages.* cit. v. 2.
[18] Siegfried, André. *De la IVe à la Ve République;* Foyer, Jean. *The drafting of the French constitution.*

a se inquietar também na França metropolitana. A 13 de maio começa a revolução dos franceses na Argélia. Na verdade, desde 1956 a situação ali era de luta entre os antigos colonizadores e os autóctones, cada vez mais desejosos de independência. De Gaulle foi investido no poder pela Assembléia Nacional metropolitana a 1º de junho.

Chamado como única força capaz de conter e, eventualmente, dominar a guerra civil, De Gaulle cumpriu o itinerário que se traçara desde 1946: o de trazer para o primeiro plano a reforma política, a reconstrução das instituições, pois sem esses alicerces estáveis todos os outros problemas não teriam soluções. É este o exemplo e o legado principal do grande francês na fase final da sua vida. Ele salvara o país na guerra; agora mostrava o caminho da salvação na paz. Dotado de virtudes políticas iguais às militares, De Gaulle, ao reconstruir a constituição francesa leada em ambigüidades e fracassos, oferece exemplo memorável aos comandantes militares brasileiros da atualidade.

Logo após assumir o governo, a 3 de junho, De Gaulle recebeu plenos poderes concedidos pelo voto da Assembléia Nacional (Câmara dos Deputados) e Conselho da República (Senado). Note-se que esses poderes eram legítimos, porque a Assembléia e o Conselho, respectivamente em maio e julho de 1955, *haviam aprovado uma resolução legislativa declarando a necessidade da revisão da Constituição.*

Desejamos insistir sobre este ponto, dado o fato de que vimos preconizando, como uma das formas de sair do impasse brasileiro, *a adoção de uma resolução legislativa investindo o atual Congresso de poderes constituintes.* O trabalho que tivemos a honra de ler no Senado mostra exemplos tirados do nosso direito político, do Império à República, em que crises constitucionais foram resolvidas pela ação política do Legislativo. Juristas e pseudojuristas contestaram tal tese, dando razões a que decidimos não responder. Agora devemos acrescer o exemplo francês aos exemplos anteriormente referidos por nós, colhidos nos EUA e na França. Isto não impedirá que juristas e pseudojuristas continuem a doutrinar. Até quando?

A Constituição de 1958 foi elaborada rapidamente. O anteprojeto do governo ficou concluído a 28 de julho, preparado por pequeno grupo de técnicos chefiados, na parte jurídica, pelo Ministro Michel Debré e, na parte política, pelo próprio De Gaulle.

A preparação jurídica de tal opção foi rigorosa. Utilizando a lei de plenos poderes e a resolução legislativa que impunha a revisão constitucional, a Assembléia Nacional concedeu ao chefe do Governo um voto de confiança aprovado por 329 votos contra 224 dos grupos de esquerda. Note-se que, entre os votos contrários estava o do deputado François Mitterand, hoje presidente da República.

A iniciativa do projeto e a sua elaboração eram do governo, com audiência do Conselho de Estado e também com a de um Conselho Consultivo, dois terços de cujos membros seriam designados pela Assembléia Nacional (Câmara) e pelo Conselho da República (Senado).

As diretrizes do futuro projeto se encontravam inscritas na lei constitucional de 3 de junho, referida. Eram basicamente duas: manutenção do sistema parlamentar (não houve nem discussão sobre o sistema presidencial) e seu fortalecimento pelas maiores atribuições do presidente da República. As liberdades pessoais e políticas foram amplamente mantidas, na tradição


BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

francesa, mas o governo de assembléia, também de tradição francesa desde a Convenção, no século XVIII, desapareceu. Instituiu-se um sistema parlamentar forte, que é o da França atual.

O coroamento desta construção seria a eleição direta do presidente da República, como veio a acontecer em 1962. Mas, em 1958, tal aspiração não podia ser alcançada. Transcrevemos as palavras mesmas de um participante da elaboração da Constituição:

"Em 1958 estava fora de questão a eleição direta, por sufrágio universal, do presidente. Naquele tempo, a maioria da população francesa era representada por cidadãos da Argélia, da África negra e de Madagascar. A população da França continental não aceitaria a imposição de um chefe de Estado por maioria de além-mar."[19]

Seria, realmente, inaceitável tal resultado, não por preconceito racista, mas por inviabilidade histórica. Como entregar o destino de uma das principais nações européias, latinas e cristãs à direção de outras culturas, outras línguas, outras religiões? No fundo, tratava-se de mais uma conseqüência maléfica do velho colonialismo do século XIX.

Eis, em resumo, a experiência da difícil transição francesa para uma democracia ao mesmo tempo forte e estável. O exemplo da França, que em tantas oportunidades históricas nos valeu, deve ser meditado pela sua atualidade. O fracasso do presidencialismo brasileiro desde 1930 corre parelhas com o fracasso do parlamentarismo francês antes de 1940 — aqui por excesso de autoritarismo, lá por falta de autoridade. A Constituição francesa de 1958 (com a eleição direta de 1962) representa um conjunto de opções que o Brasil de agora deve avaliar devidamente.

## 10. *Grécia*[20]

Em princípio do século XVI, os turcos, vindos da Ásia, transpuseram o mar Egeu e se estabeleceram na Europa, ocupando o território que pertencera ao Império Bizantino e à Grécia. A civilização greco-romana caía, assim, com o Sultão Soliman, o Magnífico, sob o poder de uma nação que havia sido nômade mas que se tornara, graças ao poderio militar e à fé muçulmana, material e espiritualmente equipada para emergir como uma das grandes potências da história moderna.

O povo grego não se deixou absorver pelo invasor. A igreja cristã ortodoxa, a língua grega e, mesmo, certos elementos, senão de governo, pelo menos de administração a nível local, permaneceram.

Mas a independência política da Grécia, isto é, a formação do moderno Estado grego, só ocorreu, como a do Brasil, em princípio do século XIX, sob a influência direta do constitucionalismo liberal, oriundo do racionalismo francês, do pragmatismo britânico e do republicanismo norte-americano.

A princípio, a Grécia independente foi republicana, mas a instabilidade política e o princípio supranacional do "equilíbrio europeu" levaram-na a

[19] Foyer, Jean. op. cit.

[20] Mousnier, Roland. *Histoire générale des civilisations;* les XVI[e] et XVII[e] siècles. Paris, Presses Universitaires de France, 1954; Tatsos, Constantine. *Making the constitution of Greece.* Washington, American Enterprise Institution, 1983 (distribuição restrita).

adotar, na década de 1870, o modelo monárquico sob a influência das maiores potências continentais. A democracia como sistema de governo esteve, sempre, presente na consciência nacional grega, embora tenham sido freqüentes as variações quanto às formas monárquica ou republicana. Depois da II Guerra Mundial, em 1946, a monarquia parlamentar foi adotada por referendo, como solução mais estável e consensual. Mas ela não conseguiu estabelecer uma constituição durável, o que contrastava com a época em que as constituições da Itália, da França e da Alemanha exprimiam as linhas mestras do novo direito constitucional.

Essa incapacidade de expressão jurídica da realidade social determinou a intervenção militar e a formação da "Ditadura dos Coronéis", que durou de 1967 a 1974.

O fracasso da ditadura militar ficou conhecido internacionalmente, dado o fato de que a Grécia, país europeu e mediterrâneo, provoca sempre a atenção do mundo para as suas crises internas.

O Presidente Tatsos (que, como foi lembrado, chefiou a comissão que redigiu a atual constituição grega) formula os seguintes e claros princípios em que se baseou a maioria da opinião do povo grego, após a queda da ditadura, princípios esses que nortearam a feitura do novo texto:

a) a malograda experiência ditatorial impunha a volta do estado de direito;

b) o sistema de governo deveria ser a república parlamentar;

c) a função social do Estado devia equilibrar-se com a sua base jurídica;

d) os direitos humanos deveriam ser protegidos de acordo com as modernas concepções internacionais;

e) não se aceitaria, sob o regime parlamentar, a regra de estrita separação de poderes, adotada pela Constituição francesa de 1958.

Quanto a este último ponto, o Prof. Tatsos relata uma troca de idéias entre o chefe de Governo, Karamanlis, e o General De Gaulle. Havendo este indagado sobre os motivos da volta da Grécia ao parlamentarismo clássico, o político grego retrucou: "Voltastes ao poder depois de um caos parlamentar e o vosso povo reclamava um governo forte. Eu chego ao poder depois de uma ditadura e o meu povo anseia pela liberdade."

Karamanlis estava exilado em França quando foi chamado à Grécia pelos seus compatriotas, depois da queda da ditadura militar.

Outra diferença para com a França residia na profunda separação, e mesmo antagonismo, que dividia os eleitores gregos entre as tendências democrática e marxista, o que, sem dúvida, não acontece no Brasil. Os trabalhos da Constituinte foram embaraçados e retardados por essa confrontação do radicalismo com a democracia, mas isso não impediu que, afinal, em ambiente de plena liberdade, fosse vitorioso o texto da Constituição republicana e parlamentar, de 1975. Isto porque, como acentua o Prof. Tatsos, praticamente "todos os gregos se encontravam unidos contra a ditadura", que dominara o país por tantos anos. Por isto mesmo, insiste ele, "um voto, sem incidentes, do texto constitucional foi alcançado".

Foi mais uma demonstração da convergência, do *modus vivendi*, do consenso a que já nos temos referido tantas vezes e que parece ser elemento

insubstituível no processo de transição do autoritarismo para a democracia, no mundo de hoje.

## 11. *Portugal*[21]

A vida e a obra de Oliveira Salazar são assunto da história do século XX. Não cabe, neste trabalho, qualquer tipo de crítica ou elogio de natureza ideológico-política, sobre o professor e estadista português. O que se impõe é a análise descritiva da transição entre o longo autoritarismo de Salazar e a recuperação democrática trazida pelas forças armadas na "Revolução dos Cravos", matéria de importância especial para nós, brasileiros. Para tanto, alguns antecedentes devem ser expostos, tal como foi feito nos casos da Itália, França, Alemanha e Grécia. O período que sucedeu à I Guerra Mundial, várias vezes aludido no presente estudo, repercutiu internamente em Portugal. O sistema parlamentar de governo, na década de 20, mostrava-se importante no pequeno país. E como ocorria na Itália, na Alemanha e na França, as instituições não serviam para atender aos problemas prementes da política interna e internacional. A Constituição de 1911, que se seguira à implantação da República em 1910, com a deposição dos Bragança, não era cumprida nem respeitada. Tentativas de golpes de Estado, alguns sangrentos, sucediam-se sempre com participação militar. Em maio de 1926, as forças armadas (Exército e Marinha) pronunciaram-se oficialmente pela instalação de uma ditadura militar, destituindo o presidente da República e o presidente do Conselho. Em junho, a ditadura dissolveu o Congresso. Estava liquidada a República civil de 1910.

Entre 1926 e 1928 o governo não teve forma jurídica definida, apesar dos vários decretos-leis que procuravam modelá-lo. Só em fevereiro de 1928 decidiu-se, sempre por decreto, a eleição do presidente da República por voto direto e mandato de cinco anos. O presidente foi eleito por sufrágio universal e direto que, segundo Marcelo Caetano, correspondeu "à ratificação plebiscitária da Revolução". Em abril do mesmo ano, o presidente nomeou novo ministério, no qual entrou, como ministro das Finanças, um respeitado professor da matéria na Universidade de Coimbra, pouco conhecido fora dos meios acadêmicos, chamado Oliveira Salazar.

Sempre segundo Caetano, a tendência geral do mundo político português era, então, de desencanto com o sistema parlamentar e tendente ao governo presidencial, centralizado e conservador. O chamado integralismo lusitano, movimento de idéias que influiu no integralismo brasileiro, era, de fato, predecessor das teorias fascistas européias. Nascera entre as elites intelectuais por volta do ano de 1916, quando, com o abalo da I Grande Guerra, ia-se

[21] Caetano, Marcelo. *A Constituição de 1933.* Coimbra, 1957; *Direito constitucional.* Rio de Janeiro, Forense, 1977; Canotilho, Gomes & Moreira, Vital. *A constituição da República portuguesa anotada.* Coimbra, 1978; *A Constituição da República portuguesa;* primeira revisão. Lisboa, Imprensa Nacional, 1982; *Leis fundamentais da República portuguesa* (constituição provisória, movimento das forças armadas, programa do governo provisório). Lisboa, Imprensa Nacional, 1974; Lopes, Vítor Silveira. *Constituição da República portuguesa.* Lisboa, Editus, 1976; Miranda, Jorge. *Fontes e trabalhos preparatórios da constituição.* Lisboa, 1978. Coleção Estudos Portugueses.

encerrar, de certa maneira, o século XIX e começar o nosso atormentado século XX, que, tudo indica, prosseguirá sem definição pela próxima centúria.[22]

O integralismo lusitano foi um movimento reacionário mas não tirânico; nem o poderia ser, pois visava, ao mesmo tempo, à política, à arte e seu principal fundador foi um poeta, Antonio Sardinha. Era antes tradicionalista, embora visasse ao desenvolvimento social, e era monarquista, embora aspirasse a um governo de técnicos mais que de políticos. Seus traços indecisos de qualquer forma anunciavam as correntes de idéias que desaguariam no fascismo de Mussolini, menos de 10 anos depois.[23]

Entre 1926 e 1930 aumentou e consolidou-se o prestígio do Ministro Oliveira Salazar, no mesmo ritmo em que se sucediam diversas tentativas de organização teórica e jurídica das aspirações reveladas pelo movimento antiparlamentar de 1926, continuador do tradicionalismo monárquico, modificado pelo fascismo italiano. Em 1930 as tendências do futuro regime vão-se condensando e precisando. Em julho daquele ano sai, em forma de decreto, o Ato Colonial[24] que deu nova organização constitucional às colônias ainda existentes. No mesmo mês de julho o Ministro Oliveira Salazar, já então figura dominante no governo, proferiu, no Conselho de Estado, uma conferência sobre "os princípios fundamentais da revolução (*sic*) política" e leu o manifesto de fundação da União Nacional, a organização de apoio à tal revolução. O Estado Novo (português, verbalmente inspirador do nosso fascismo brasileiro) estava equipado para seu longo período de dominação.

Em maio de 1932 o governo (que já então poderia ser considerado salazarista) publicou um projeto completo de constituição, o qual, submetido a plebiscito e aprovado por grande maioria, passou a ser a Constituição de abril de 1933, expressão jurídica do Estado Novo português. Essa Constituição foi revista repetidamente, em 1938, 1945 e 1951, sempre sob a inspiração e o controle do poder executivo.[25]

Marcelo Caetano dá idéia de até que ponto a chamada Constituição salazarista era artificial, no seguinte trecho do seu livro destinado, de boa-fé, a estudá-la com simpatia:

"As origens do projeto são: a) a experiência da ditadura militar, traduzida parcialmente em leis; b) a Carta Constitucional da Monarquia[26] e a Constituição de 1911, com as lições extraídas da sua prática; c) direito constitucional germânico, especialmente a Constituição da República Federal alemã, votada

[22] Chegamos a conhecer, em Portugal, um dos fundadores do integralismo, Luis de Almeida Braga.

[23] "O núcleo mais definido dos escritores tradicionalistas está ligado ao integralismo lusitano, surgido em 1916, ano em que se republicou uma série de conferências sobre a 'Questão Ibérica'. Distinguiu-se, entre os seus mentores, Antonio Sardinha (1888-1925), que, além de doutrinário, foi também poeta. Mencionemos, ainda (...) Alberto segundo Conde de Monsanaz, poeta como o pai, e Luis de Almeida Braga." Saraiva, José & Lopes, Oscar. *História da literatura portuguesa.* Porto, 1976.

[24] Da terminologia francesa de "Ato Adicional" adotada duas vezes no Brasil, uma no Império e outra na República.

[25] Caetano, Marcelo. *A Constituição de 1933.* cit.

[26] A chamada "Carta" pelos portugueses do século passado, bíblia do liberalismo português, foi preparada no Rio de Janeiro pelo Imperador Pedro I e seu fiel secretário Gomes da Silva, o *Chalaça.* Suas fontes foram a Constituição do Império brasileiro de 1824 e o seu projeto, elaborado pelo Conselho de Estado (Ministério). Sobre as origens da Carta portuguesa, ver nosso estudo: *O constitucionalismo de Pedro I no Brasil e em Portugal.* Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1972.

em Weimar em 1919; d) os programas anteriormente apresentados pela ditadura, com o compromisso da formação de um regime corporativo."

O declínio progressivo do salazarismo foi-se acentuando com aspectos similares aos que se apresentaram no deperecimento dos regimes de direita em outros países latinos: Itália, Espanha e França. Não esqueçamos que, em cada um deles, o processo obedeceu a injunções decorrentes dos fatores sócio-culturais de cada povo. Mas os elementos comuns, de modo geral, foram seis, a saber: a) o envelhecimento do próprio sistema, que não se renovava porque se esclerosava; b) o desejo frustrado dos antigos grupos dominantes de continuarem no poder; c) as idéias (ou ideologias) que o sustentavam; d) o envelhecimento dos ditadores (Mussolini, Pétain, Franco), com as conseqüências naturais desse processo biológico; e) a derrota direta (Itália, França) ou indireta (Espanha, Portugal) dos sistemas vigentes, em decorrência do fracasso nazista; f) o processo geral da descolonização (não estudado em profundidade pela ciência política do nosso tempo), descolonização não absorvida pelas superpotências mas que constitui, pelas conseqüências que ainda vai provocar, um dos fatos capitais da história do nosso século.

Não nos devemos esquecer de que algumas dessas causas, ou concausas, tiveram repercussão no longo processo de libertação democrática do Brasil, o qual, com idas e vindas, avanços e retrocessos vem durando desde a primeira deposição de Vargas, em 1945. O quase vintênio da Constituição de 1946 é o nosso período de Weimar e da Constituição espanhola de 31. A imposição da ditadura militar não teve o seu João Carlos I e precisa encontrar sua própria saída. Esses períodos são minutos na história, mas são demasiado tempo na vida de um homem, que conheceu duas gerações políticas em um país sem rumo.

No tocante a Portugal, a afirmativa corrente de que a revolução de 25 de abril foi um movimento somente militar deve ser tomada pela avaliação dos fatos subseqüentes. Na verdade, o chamado Movimento das Forças Armadas (MFA) liquidou o que havia restado do salazarismo, depois da morte de Salazar. No fundo, apesar da presença do ilustre Marcelo Caetano na chefia do governo, o edifício político de Salazar estava em ruínas, pelo desgaste interno e pela guerra colonial. Mesmo depois da vitória da revolução, sob o governo da Junta de Salvação Nacional, seguindo-se modelo que vinha da Itália, ainda se pensou em manter, na parte aplicável, a Constituição de Salazar, mas isso era impossível, pois a Lei Revolucionária nº 1, de 25 de abril, havia destituído o presidente da República (Almirante Américo Tomáz), exonerando o ministério de Caetano e dissolvido a Assembléia Nacional e o Conselho de Estado, órgãos principais de poder da Constituição, que, sem eles, deixava de ser um documento constitucional verdadeiro.

Por outro lado, o próprio movimento militar vitorioso havia expedido atos revolucionários, alguns de conteúdo político, porém outros de caráter normativo, embora sem as características democráticas da lei.[27]

Entre os atos políticos destacam-se a proclamação do Movimento das Forças Armadas, difundida na manhã de 25 de abril; a proclamação do presidente da Junta de Salvação Nacional, televisionada na noite de 25 para 26 de abril, e o Programa do Movimento das Forças Armadas, irradiado a 26 de abril. A

[27] Miranda, Jorge. *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição.* cit.

proclamaçãc inicial do MFA aludia ao predomínio da ditadura derrubada, à alienação do povo e à ilegitimidade do poder; entregava provisoriamente o governo a uma Junta de Salvação Nacional e subordinava as atividades desta ao programa do Movimento, que anunciava para o mais curto prazo.

Na sua proclamação, o presidente da Junta, General Spínola, reafirmava os princípios básicos da democracia, comprometia-se à breve eleição da Assembléia Constituinte e à subseqüente eleição do presidente da República.

O programa do MFA é longo e não oferece matéria de interesse permanente. Quase todo ele diz respeito à regularização dos assuntos decorrentes da vitória do movimento e da dissolução do antigo Estado salazarista. Tal como ocorrera na França, principalmente no caso da Argélia, o programa reconhecia "que a solução das guerras no ultramar é política, e não militar" (art. 8º *b*). Este é um ponto capital, que merece reflexão de nossa parte.

O Brasil não tem guerras coloniais (como teve a Argentina nas Malvinas), nem verdadeiras guerras civis ideológicas, como as que atravessa a América Central e, de certa forma, repercutem no Peru, na Colômbia, no Chile, no Suriname, dentro do nosso continente sul. O Brasil começa a ter uma guerra interna, certamente não ideológica, no campo social, esboçada nas massas urbanas (insegurança geral, assaltos a armazéns, destruição de trens de subúrbio, ocupação de habitações e terrenos, lançamento de bombas etc.) e na zona rural (invasão de terras, de cidades do interior por flagelados; descrença no Estado e crenças míticas como a do Padre Cícero; apoio à Igreja e apoio da Igreja nos casos de posseiros; o novo fenômeno dos garimpos ao Norte e no Sul, às vezes garimpos também míticos, como o do Vale do Rio Doce em Minas).

O ponto capital é este: esta guerra social tem causas principalmente políticas, tal como reconheceu De Gaulle no caso da Argélia, ou os capitães portugueses do 25 de abril quanto às guerras da África. Os generais presidentes do Brasil, detentores solitários de uma ação política que não é política, nunca se deram conta disso, apesar das advertências dos cientistas políticos. Ainda hoje os talentosos rapazes da Seplan, do Banco Central, da Fazenda insistem na origem unicamente econômico-financeira da crise global, sem atentar nem mesmo no fato de que *as autoridades econômico-financeiras internacionais junto às quais se empenham só aceitaram colaboração de nossa parte quando ela foi política, isto é, saída da negociação livre no Congresso.* É necessário que os talentosos rapazes reflitam um pouco nisto que está na mente e no coração de todo o Brasil. Mas não somente eles: os *partidos políticos* têm demonstrado, também, surpreendente incompreensão desse fato. Em todos os países que tão perfunctoriamente estudamos, a solução proveio da convergência, do entendimento, do *modus vivendi,* do consenso entre os partidos. Ora, os partidos brasileiros discutem sobre pessoas e por causa das mesmas se dividem internamente. Assim, não existe qualquer possibilidade da indispensável ação interpartidária. Às vezes a gente tem de ter força, para não desanimar.

Ao contrário do que se deu no Brasil, a revolução militar portuguesa de 25 de abril era visceralmente democrática, quer dizer, tinha o restabelecimento da democracia como *objetivo imediato* e não relegado às incógnitas do futuro. Já no dia 26 de abril o programa do Movimento das Forças Armadas continha o seguinte trecho, ainda hoje digno de séria atenção das nossas forças armadas brasileiras: "O Movimento das Forças Armadas (...) proclama à nação a sua intenção de levar a cabo, até sua completa realização, um programa de salvação do país e de restituição ao povo português das liberdades

cívicas de que vem sendo privado. Para o efeito, entrega o governo a uma Junta de Salvação Nacional, a quem exige o compromisso de (...) promover eleições gerais de uma assembléia nacional constituinte, cujos poderes (...) permitam ao país escolher livremente a sua forma de vida social e política."[28]

Aproximava-se o fim do ciclo de transição pacífica entre a longa ditadura de 40 anos e a nova democracia social portuguesa, ciclo garantido e apressado pelas forças armadas, ao contrário do que, é doloroso dizê-lo, aconteceu no Brasil. Como amigo e correligionário do Presidente Figueiredo (é verdade que sem qualquer aproximação política durante todo o seu mandato), peço sua atenção para a responsabilidade histórica que o acompanha, caso este estudo lhe chegue ao conhecimento. Responsabilidade histórica para o chefe de Estado e para o chefe das forças armadas.

Em Portugal, a 15 de novembro de 1974 o governo da Revolução expediu o longo (163 artigos) Código Eleitoral, pelo Decreto-lei nº 621, posteriormente retificado por outros diplomas. Convém ressaltar que o Código adotou o direito de voto para os analfabetos.

Os atos foram expedidos pelo presidente da República, Costa Gomes, e referendados pelo presidente do Conselho de Ministros. Já se pressupunha, pois, o sistema parlamentarista da futura constituição.

A 25 de abril de 1975, primeiro aniversário da Revolução, houve a eleição da Assembléia Constituinte. Não está nos planos deste trabalho acompanhar-lhe o funcionamento. Cabe, no entanto, assinalar que, no decurso dele, processou-se, na sociedade portuguesa, um movimento incessante de transformação política e social, que veio dar o verdadeiro resultado e a verdadeira fisionomia da mudança deflagrada com a "Revolução dos Cravos".

No dia 2 de abril de 1976 ficou concluída a votação do texto constitucional, pela Assembléia. A nova Constituição entrou em vigor no dia 25, segundo aniversário da Revolução, e sofreu revisão pela Lei Constitucional nº 1, de 30 de setembro de 1982.

## 12. *Espanha*[29]

No seu estudo sobre a elaboração da vigente Constituição espanhola, o Prof. Rubio Llorente inseriu as seguintes observações:

"O regime político que se seguiu à Guerra Civil espanhola (1936-39) nunca se preocupou em construir um sistema de legitimidade que pudesse servir de base a um consenso social capaz de atribuir estabilidade ao poder. O levante militar contra a segurança da República[30] (...) ocorreu sem que se questionasse a legitimidade da constituição existente."[31]

Não é necessário acompanhar no tempo as peripécias da instabilidade constitucional espanhola, desde a Constituição de Cádiz, de 1812, que influiu direta-

[28] Miranda, Jorge. op. cit.
[29] Alzaga, Oscar. *La Constitucion española de 1978;* comentário sistemático. Madri, Foro, 1978; Llorente, Francisco Rubio. *The writing of the constitution of Spain.* Washington, 1983. xerogr.
[30] O autor se refere à constituição republicana espanhola de 1931.
[31] Do nome do ministro seu autor.

mente na história constitucional brasileira. Limitemo-nos ao exame das raízes contemporâneas da Constituição de 1978.

A grande Constituição espanhola de 1931 representa, com a brasileira de 1934, o período áureo do direito constitucional de entre as duas grandes guerras, período iniciado e modelado pela Constituição alemã de Weimar, de 1919. Hoje existem sérias objeções, trazidas pela experiência histórica e pela teoria jurídica a essa escola de direito constitucional integrativa.

A República espanhola de 1931, resultante da queda da monarquia dos Bourbons (hoje restaurada), cometeu o erro de radicalizar o laicismo do Estado. Esta laicização excessiva do Estado em um povo como o espanhol, com uma tradição católica multissecular e apaixonada, conduziu a uma inevitável confrontação entre Estado e Igreja, na qual as duas instituições se extremaram. Sem uma tradição partidária forte, as paixões políticas encontraram instrumento nas forças armadas. Isto aconteceu nos dois países ibéricos e nos seus descendentes americanos. Na Espanha, a Igreja deu as mãos ao Exército para vencer uma República talvez demasiado teórica e mesmo retórica (era chamada República dos Professores) considerada instrumento do marxismo internacional e ateu.

A Guerra Civil de três anos, com seus tremendos lances de heroísmo e crueldade, acabou como palco de confrontação européia entre direita e esquerda, e impondo ao povo espanhol o sinistro regime do Caudilho.

No Brasil não chegamos, graças a Deus, aos extremos de paixão e violência que sacudiram e dividiram o povo espanhol. Mas o quadro é semelhante, nas suas tintas desbotadas. Semelhante a fraqueza ideológica dos partidos no regime de 1934. Com efeito, não havia partidos nacionais (eram estaduais) a não ser os de extrema direita, fascista, e de extrema esquerda, comunista. A Igreja, resolutamente conservadora, não se convencera ainda de que, como diz o Prof. Llorente, "a ideologia democrática é a única forma de legitimação do poder criada pelo Ocidente". Esta verdade vai-se tornando cada vez mais óbvia, a ponto de os próprios partidos comunistas ocidentais não a recusarem na prática. A repulsa irremediável à liberdade democrática — dizemos nós — corresponde também à liquidação do cristianismo, fonte da civilização do Ocidente. Não pode haver aplicação do marxismo soviético com apoio da Igreja. A prova disto está na insolúvel situação da Polônia. A influência do Concílio Vaticano II foi, precisamente, a de trazer este problema para a luz da reflexão e da experiência. O grande problema, hoje, é evitar que nos países em desenvolvimento o clero jovem confunda democracia com comunismo. A Igreja Católica não pode ser nacional, partidária de um governo forte, pois isto é fascismo; também não pode ser internacional, partidária de uma revolução internacional, pois isto é comunismo. A Igreja é universal.

Quando Franco chegava ao fim da vida, já era fora de dúvida que o seu regime terminaria com ele, pois nunca havia conquistado, nem mesmo procurado, a legitimidade. Consciente disso, praticou um ato político aceitado em 1969: declarou que o Príncipe João Carlos de Bourbon, filho do Conde de Barcelona e neto do último rei, Afonso XIII, seria seu sucessor como rei da Espanha. O trágico fracasso da República de 1931, feita contra Afonso XIII, prevenira o povo espanhol dos riscos de nova aventura. E o país que expulsara o avô, recebeu o neto sem resistência, como rei, a partir da morte do Caudilho. Mas, seguindo a primeira fase invariável de transição, o enraizado sistema franquista procurou conservar o poder, sob novas formas, após a morte de Fran-

co. As tentativas, ainda em vida de Franco, de revitalizar o regime não prosperaram e depois de sua morte tornou-se evidente que nada mais restaria da construção ditatorial de quase 40 anos. O quadro espanhol era, contudo, agitado e ameaçador, principalmente por causa do separatismo radical de certos setores da população, como os bascos. O primeiro chefe de governo a ocupar o posto, Carrero Blanco, foi assassinado por terroristas. O rei nomeou, para substituí-lo um homem forte, Arias Navarro, que tomou, inutilmente, o movimento da chamada "abertura sem mudança". Foi então que o rei solicitou a renúncia de Arias Navarro e sugeriu ao Conselho Real que incluísse na lista tríplice destinada à escolha do primeiro-ministro o nome de um jovem político pouco conhecido, Adolfo Suarez.

Adolfo Suarez era o mais obscuro entre os três propostos para a chefia do governo. Tinha sido secretário do Movimento, que foi a organização criada para manter os restos do franquismo no poder. Sua escolha para primeiro-ministro foi mal recebida pelo Conselho Real e pelos círculos políticos. No entanto, no primeiro discurso que pronunciou na televisão (10 de julho de 1976), declarou lisamente que sua intenção era fazer da Espanha "um país governado pelo consenso dos governados".[32]

Este jovem, hoje considerado "grande descoberta política",[33] conduziu a fase de transição, enviando às Cortes (franquistas) o projeto de Lei Fundamental para a Reforma Política, que, submetido a referendo popular, foi ratificado por enorme maioria. Observe-se no procedimento espanhol, de textos preparados pelo governo e submetidos à aprovação legislativa e à ratificação direta popular, visível influência da experiência francesa de De Gaulle, tal como foi relatado. A lei de Adolfo Suarez comprova, ainda, o sucesso do consenso utilizado na Itália e na França para a restauração democrática. Com efeito, Suarez recusou não só a continuação da estrutura franquista de poder, mas também a expulsão das forças que tinham servido ao regime decaído e aderido ao novo estado de coisas, expulsão exigida pelos novos radicais. Optou pelo *modus vivendi* à italiana, ou pelo que, no Brasil, se chama, hoje, consenso. Posição que, desde logo preconizada pelo Governador Tancredo Neves, vai conquistando, entre nós, novos e valiosos adeptos (o próprio Presidente Figueiredo parece inclinar-se por ela). Posição que constitui a única ponte para a marcha da transição pacífica, conforme indicam os exemplos repetidos neste trabalho.

Chegava-se à fase das medidas preparatórias para a elaboração da futura constituição, mas as condições peculiares da Espanha haviam suscitado uma dificuldade inexistente nos países que tinham feito a travessia: a questão da monarquia. Esta questão era, de resto, o ângulo espanhol do problema comum aos vários modos de transição: o desejo dos antigos grupos dominantes de manterem *a essência do poder,* revestida, embora, de novas aparências. O que difere no caso espanhol é que na fórmula consensual procura-se a solução integrativa, porém por meio da adesão dos grupos ligados ao antigo regime à idéia democrática do direito político, com todas as suas conseqüências.

O caso da Espanha se complicava com o fato de a nação ter aceito, como rei, o príncipe indicado exclusivamente por Franco. Não era, pois, como na

32 Llorente, Rubio. op. cit.
33 Alzaga, Oscar. op. cit.

Itália, o problema da preservação da monarquia que se colocava, mas outro e mais grave: o problema da aceitação de um legado do Caudilho, cuja influência a maioria esmagadora do povo repudiava. O desfecho foi de extrema habilidade, principalmente porque correspondeu ao direito e à lei. Como observa o Prof. Rubio Llorente, a solução "foi atingida pelo único caminho possível: por meio de atos simbólicos". Poucos dias antes das eleições o herdeiro dinástico, pai do Príncipe João Carlos, que era João de Bourbon, Conde de Barcelona, renunciou solenemente ao trono, que pelo direito dinástico lhe cabia, em favor de seu filho João Carlos, que, *ipso facto* passou a rei, representando a milenária dinastia deposta em 1931. Isto resolveu logo a questão da fidelidade das forças armadas, questão que tinha abalado a República daquele mesmo ano. Por outro lado o rei, no discurso com que abriu, a 22 de julho de 1977, o parlamento, oriundo das eleições havidas a 15 de junho, afirmou que aquele ato significava "o reconhecimento da soberania do povo espanhol" e que os órgãos representativos do regime democrático passariam a governar o Estado.

Outro fator de grande relevo foi a convergência dos partidos. Insistimos particularmente neste ponto para ressaltar que tal convergência (*modus vivendi*, consenso) repetiu-se, como ficou demonstrado, em todos os processos de transição, desde o italiano. Na Espanha o consenso ficou conhecido com o nome de Pacto de Moncloa "negociado e assinado pelos presidentes dos partidos e o chefe do governo na residência deste (daí o nome). Somente depois que o pacto foi realizado, o Parlamento se deu conta de que aquele era o último ato e exprimiu sua alegria pelo acontecimento".[34]

Nada merece mais a competência refletida dos dirigentes partidários no Brasil do que esses reiterados exemplos de um caminho inevitável: ou o consenso partidário ou a continuação da crise de instabilidade, com seus desfechos previsíveis, dados os precedentes insensatos da nossa política. A perda de influência do poder militar é progressiva e deriva da lei de "aceleração histórica", tantas vezes referidas pelos sociólogos políticos. Mas essa aceleração do processo de declínio do autoritarismo tem que ser equilibrada pelo processo ascensional da democracia. No Brasil está fracassando pela incompetência dos partidos, únicos instrumentos disponíveis na fase em que vivemos.

Na Espanha uma nova orientação jurídica foi-se sucedendo à anterior, inaplicável. Esta nova orientação se exprimia concretamente por meio de decretos-leis, previstos na legislação franquista. Mas eram decretos-leis de modalidade contrária ao espírito ditatorial, ou seja, tendentes a abrir caminho à democracia. No Brasil a "Constituição" vigente prevê que "o presidente da República, em casos de urgência ou de *interesse público relevante*, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre: I) segurança nacional" etc.

Até agora os governos revolucionários têm utilizado essa permissão como reforço do autoritarismo, político ou administrativo. Na era de transição e conseguido o consenso partidário, a famosa "segurança nacional" poderia perfeitamente ser utilizada como razão de uma nova legislação política por decretos-leis presidenciais. Legislação que visasse realmente — mas realmente — aos interesses da restauração democrática, revogando os resíduos autoritários. Claro que tal só poderia ser feito nos limites da "Constituição" escrita, ou

[34] Llorent, Rubio. op. cit.

BIBLIOTECA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

seja, o decreto-lei liberal não invadiria o terreno da norma *constitucional escrita.*

Sabemos que é tão difícil convencer o Palácio do Planalto dessas possibilidades que os espanhóis, nossos mestres em direito constitucional, utilizaram, quanto levar os partidos políticos a aceitá-las. Permito-me, aqui, uma lembrança pessoal. Gilberto Amado me dizia: "Afonso, não insista em pensar. No Brasil eu faço isso há meio século, mas ninguém presta atenção..."

As eleições de junho de 1977 deram em resultado a assembléia que se reuniu em setembro. Ao fim de um ano de trabalho, em outubro de 1978, estava pronta a Constituição da Terceira República espanhola. O projeto foi preparado pela própria assembléia e não pelo governo e no seu texto já se incluíam as fórmulas escolhidas para as dificílimas opções políticas da Espanha, opções que se tornaram possíveis no meio da Assembléia somente em virtude da política de consenso. As aspirações das alas radicais, de direita e esquerda, não prosperaram. Observa Rubio Llorente:

"O principal mérito da Constituição de 1978 é a sua natureza de trabalho comum e não (...) a vitória de um partido imposta ao resto. Mérito decorrente da necessidade de compromisso."

Oscar Alzaga, no seu excelente livro sobre a Constituição espanhola de 1978, concorda com o julgamento de Rubio Llorente e o confirma.[35] No capítulo significativamente chamado El consenso, o autor recorda com oportunidade os versos do poeta Antonio Machado:

"Tu verdad no, la verdad.
Vamos juntos a buscarla. La tuya guárdatela."

Em julho de 1977 formou-se a Comissão Constitucional interpartidária. Em dezembro estava feito o anteprojeto, que, publicado, foi enviado ao governo. Este se reuniu, no correr do mês, sob a presidência de Suarez, para estudá-lo assim como as emendas já apresentadas na Assembléia. O projeto tramitou no plenário da Assembléia a partir de julho de 1978. Em meados do ano, acentuam-se divergências devidas ao separatismo basco, havendo paralelamente esforços das demais correntes para manter o consenso. O projeto percorreu o Senado, que apresentou numerosas emendas (1.251). Em 7 de setembro saiu o decreto real estabelecendo a submissão do texto final ao referendo. A 5 de outubro o Senado aprovou o texto constitucional, cuja redação foi submetida a uma comissão mista das Casas. A 31 de outubro, em clima de grande entusiasmo e em votação separada, Câmara e Senado aprovaram por enorme maioria o texto final, que foi submetido a referendo. O resultado da votação consagradora foi, na Câmara, 325 votos favoráveis e seis contrários; no Senado, 226 favoráveis e cinco contrários.

Estava vitoriosa a democracia representativa contra os extremismos totalitários; a união da Espanha contra o terrorismo separatista.

## 13. *Conclusão*

Terminado este imperfeito trabalho, na intenção mais política do que jurídica, de acompanhar os processos de elaboração constitucional na transição

[35] Alzaga, Oscar. op. cit. Alzaga foi membro da comissão interpartidária que coordenou a feitura do projeto preparado na Assembléia.

dos regimes autoritários para a democracia, em vários países, resta-nos insistir em alguns pontos.

1. Em primeiro lugar é evidente que a grande crise brasileira teve origens políticas, pois decorre do sistema político-institucional que nos foi imposto a partir de 1964, embora seus aspectos atuais sejam de outra natureza. Para usar a expressão oficial, a crise é estrutural e não conjuntural.

2. O Brasil não poderá atravessar, sem graves riscos para a segurança nacional (aí, sim, a expressão se aplica) o prazo que resta do mandato do Presidente Figueiredo, sem preparar reformas político-institucionais profundas, que permitam a conclusão *estrutural* e não *conjuntural* da abertura política.

3. Um novo texto constitucional seria a forma mais acertada dessa travessia. É difícil prever como seria ele, nem mesmo se conservaria o sistema presidencial ou adotaria o parlamentar. Necessário é que se estudem bem as formas modernas de composição entre presidencialismo e parlamentarismo. O que é importante, e mesmo capital, é a presença da *intenção democrática*, em todo o processo, da sua força e estabilidade nas consciências dos civis e militares.

4. Não há métodos jurídicos nem políticos obrigatórios para a feitura de constituições democráticas. A única coisa certa é que não devem ser usados métodos antidemocráticos. Isto ficou provado na relação dos casos constantes do presente trabalho.

5. Todas as constituições que libertaram povos do autoritarismo foram conseguidas mediante o acordo, o consenso, o compromisso das correntes políticas.

6. Toda boa constituição moderna deve ter a *generalidade* mas também a *ambigüidade* necessárias para fazê-las flexíveis e duradouras.

Termina aqui o relatório sobre a experiência vivida na Conferência de Washington. Ele é oferecido à meditação dos poderes do Estado. Imitando o Padre Antonio Vieira, seu autor, sem nada pedir, procura, mais uma vez, servir ao seu país, como é do seu dever, sendo provável que o país esqueça a pobre oferta, como é de seu costume.