

REVOLUÇÃO COMO FONTE DE DIREITO

(APONTAMENTOS DE TEORIA JURIDICA DAS REVOLUÇÕES)

CLOVIS RAMALHETE

SUMARIO: — O Estudo das Revoluções. A Revolução e o Direito. — A “Reversão da Força” e o que seja. — O “Direito Transitório” de Revoluções no Brasil. — As “normas estatuintes” e as “normas repressivas” das Revoluções. — Características do “Direito Transitório” de 1964.

I — O ESTUDO DAS REVOLUÇÕES

Assinalo a estranheza: na América Latina, nesta periferia do Ocidente tão dada a Revoluções, rareiam, no entanto, os estudos de Ciência Política ou Jurídica sobre estes abalos políticos, salvo os sobre Asilo, fato que lhe é marginal.

Concluo que na América Latina Revoluções não se estudam. Fazem-se.

A literatura importante sobre o tema tem sido produzida, no entanto, fora desta área de turbulência intraestatal. Analisam-se Revoluções, desde Alexis Tockeville (*“L’Ancien Regime et la Revolution”*, 1856) ou Kropotkim (*“A Grande Revolução”*); até ontem com Malaparte (*“A técnica do Golpe de Estado”*); ou até hoje com Henrich Herriahardt (*“Revolution y Ciencia del Derecho”*, trad. esp. 1932), Pitirim Sorokim (*“Sociology of Revolution”*, 1938) R.B. Marimam (*“Six Contemporaneous Revolutions”*) ou Crane Briton (*“The Anatomy of Revolution”*, 1938), Hannah Arenelt (*“Sobre la Revolution”*) ou Eric J. Hobsbawon (*“Las Revoluciones Burguesas”*).

Sob diversos ângulos são examinadas as Revoluções: o econômico, o estrutural, o político... Nestas notas, que são pioneiras no Brasil, intento entretanto alinhar algumas observações objetivas sobre Revolução, mas tida como Fonte de Direito e sendo as anotações tiradas dos fatos brasileiros. Proponho-me também a fixar alguns dados sobre Teoria Jurídica da Revolução, a partir porém de pesquisas realizadas na produção legislativa das nossas Revoluções vitoriosas: a da Independência; a da República; e a de 1930, com os seus desdobramentos em 1937, e em 1945.

Em cada momento destes de rutura da legalidade no Brasil, logo a violência vitoriosa deu de gerar textos legislativos. Tentarei resumir o exame dos principais deles. Serão colocados um tanto sob o ângulo da "Sociologia do Conhecimento" como documentos, que são, da História das Ideologias Políticas no Brasil.

Esta produção legislativa das Revoluções representa a ideologia do grupo chegado ao Poder. Obviamente não espelha as idéias dos outros, os revoltosos das tentativas abortadas tais como os da República do Equador, da Revolta Farrroupilha ou da insurreição comunista de 1935. Não tendo estes assumido o Poder, não lograram instituir ideologia ou regime.

Ainda por conterem estudo pioneiro, estas linhas não passarão de rudimentos e, dado ainda o espaço de que disponho, os limites de uma Conferência.

Entendo que a própria ausência de estudiosos deste campo constitui, em si mesma, um "fato sociológico". É comportamento que seria passível de dissecação científica pelo analista: por que não se estudam as Revoluções vitoriosas no Brasil, como fato de violência? Mas, pelo contrário, por que se apresenta a Independência e a República, por exemplo, como se tivessem sido um passo de mágica esperado?

II — A REVOLUÇÃO E O DIREITO

Juridicamente considerada, a Revolução consiste na remoção duma dada ordem normativa pela violência, em porção mais ou menos extensa, para a substituição dela por outra normatividade promulgada pela força e com efetividade. Se atingida e liquidada apenas a organização de poder, diz-se Revolução Política. Mas, se ataca e reforma as relações entre classes e indivíduos, será Revolução Social. Entretanto, na prática histórica, mesmo nas revoluções só políticas sempre se vêem liberadas certas forças e aspirações sociais, para transformações.

A insurreição, quando irrompe, é ainda um fato antilei.

Ao eclodir, ela é pré-jurídica, meramente um fato social e ilegal. A seguir, no entanto, e se adquire condições, logra impor-se ao grupo ainda no Poder. Quando ao fim e pelo êxito de sua violência, ela penetra os cumes do maquinário do Governo, a Revolução desloca os atores políticos principais que ali encontra. Domina os secundários agentes da

estrutura burocrática civil e os dos estamentos militar e econômico. Vê-se este comportamento em ação, claramente, na Revolução da Independência brasileira; na da implantação da República; na de 1930 e nas demais, as vitoriosas, aqui consideradas.

Em seguida de o grupo insurgido penetrar o Poder central do País, cada Revolução passou a impor-se, pela compulsão feita Fonte de Direito.

Eis o tema do presente estudo.

É neste instante, o da conquista do poder, que se opera o fato, o qual proponho que se denomine de “Reversão da Força”.

Por ele opera-se a substituição, no Poder, dos seus objetivos e dos seus agentes.

A Revolução passa, então — ocupada por ela o instrumental de Poder e na produção legislativa que se segue —, a promulgar o novo Direito a que aspirava. Geralmente, a proclamação do próprio êxito, a qual sempre é feita pelas Revoluções, tem surgido no Brasil e noutras sociedades sob a forma de edito normativo. Ele desfecha o primeiro golpe de ruptura na “ordem jurídica” que encontra instituída. Neste particular, observo que o Decreto nº 1 do Governo Provisório da República é o mais violento dos editos revolucionários da nossa História. Mas todos eles sempre surgem obviamente em conflito com o regime jurídico que encontram; e decretam os instrumentos do seu desmonte.

Em esboço de estudo teórico que anda por aí, já analisei antes a relação de impacto entre a Revolução que surge e a ordem jurídica interna do Estado. Naquele meu escrito, cuidei também do tratamento dado às Revoluções na órbita externa, pelo Direito Internacional (Asilo; Reconhecimento de Governo de Fato; Estado de Beligerância etc. — *in* meu “*Tratamento Jurídico das Revoluções*”, na “Revista de Informação Legislativa”, ano VI, n.º 22, p. 13).

Revoluções são fonte de Direito, conclui-se. Trazem com elas imamente Poder Constituinte. Este virá a ser legitimado em si mesmo, pela *efetividade*.

O QUE FAZ LEGÍTIMA A REVOLUÇÃO NO PODER

Analiso o processo da *legitimação* de uma nova normatividade, quando seja imposta por meio de Revolução. Na ordem interna como na externa, torna-se patente o que faz legítima a Revolução que empolga o Poder.

Internamente, a nova normatividade promulgada pela Revolução legitima-se pela *efetividade*. Trata-se de um conceito que trago para compreender as Revoluções, tomando-o ao arsenal teórico do Direito Internacional: *efetividade* refere-se a certos atos de Estados na sociedade internacional, como reveladora ou criadora de direitos.

No mundo do Direito Interno do Estado em que eclodiu a insurreição vitoriosa, vejo que a *efetividade* dos editos revolucionários manifes-

ta-se pela *vigência* e *eficácia* jurídica dos atos decretados. Mas se formalmente considerados, seriam não obstante ilegítimos. Eles porém passam a produzir efeitos jurídicos, pois criam, extinguem ou modificam direitos, na medida da sua efetividade.

É esta efetividade que, *por si mesma*, legitima a normatividade revolucionária, que teve a posse do Poder, inicialmente e apenas ela, como Fonte de Direito.

Na História das insurreições brasileiras bem sucedidas, vê-se a confrontação delas com o poder constituído, e de outro lado, a resistência armada contra a Revolução, antes, durante, e mesmo depois da penetração do Poder Central, quando as mudanças passam a ser consolidadas pela violência, pelos novos agentes da política, os portadores da ideologia revolucionária, vale dizer, a de transformação da ordem jurídica pela violência à normatividade encontrada.

Foi assim principalmente na Independência; na República; e em 1930, 1937 e em 1964. Não foram incruentos aqui, por exemplo, os fatos da Independência nem os da República ou os de 1930. É um mito cultural difundido nas escolas, a versão de nossas mudanças harmoniosas. O Duque de Caxias não praticou expedições em paz e sem sangue através do Brasil. — Vêmo-lo na História em campanhas de guerras sucessivas, reprimindo pelas armas os opositores ao objetivo do Poder Central da Monarquia, que era principalmente o de suceder a Portugal mas herdando-lhe, inteira, a base territorial da Colônia. Aquele mito inculcado, que consiste em apresentar a História do Brasil como desdobramento de conciliações fraternais, opõe-se a corrente científica da "revisão crítica" da nossa História, na qual se destaca entre as atuais a importante contribuição de José Honório Rodrigues.

A mudança de objetivo no poder e a substituição de seus *agentes*, de resto, podem ser operadas pela violência como o foi em 1937; mas tal violência não equivale à idéia de confrontação sangrenta. Ela, no entanto, se revela na sufocação dos opositores e na extinção da ordem jurídica que encontrou estabelecida, mas que logra transformar sem deter-se para sollicitar à vontade formal dos governados a sua legitimação.

Penetrado o Poder Central quando este o tem sido pelos atores da insurgência, a normatividade que eles logo editam legitima-se por si mesma, do ponto de vista estrito à teoria do Direito, desde que ganhe *efetividade*.

Este momento, de resto, é ocasião na qual o Jurista tem o que analisar quanto à "formação das normas" aspirando à Juridicidade. Elas aí aparecem em visível e íntima relação com os fatos crus do poder e da dominação, e desligados dos órgãos formais da representação popular. E revelam uma "fonte de direito".

Não participo da opinião daqueles que esgotam, com o Poder Estatal, a natureza ou a origem da norma jurídica — os positivistas, os quais su-

põem que o Direito seja criação do Estado e confundem-no com a Lei —, quando o oposto é que detém a verdade. Eles parecem escritores contemporâneos só do Estado. Ficam de costas para as forças jurígenas da sociedade, a nacional como a internacional. Entretanto, quanto à formação do Direito pelas Revoluções, e apenas em uma certa medida, convenço-me de que, ao menos nestas circunstâncias, o Poder, desde que exercido com *efetividade*, é que legitima o Direito que surge das Revoluções.

Ele, o Poder, nas guerras internas da Independência do Brasil em terra e no mar, instituiu a soberania nacional. Submeteu os separatismos regionais e as divergências na sua organização (Rep. do Equador e Farrapos). O novo Estado soberano, que surgia, legitimou-se pelo êxito efetivo das armas que serviam à “ideologia política” e à “concepção territorial” de um grupo, o qual, por efeito inclusive das armas, entre outros fatores, logrou criar o “centro nacional” do novo Estado, o do Brasil.

É direito permanente do Estado, que com ele nasce, assenhorear-se de uma dada base territorial, nela efetivando-se por *ato de poder*. Assim o Estado, quando nasce, delimita suas fronteiras. Vale dizer: estende seu Poder até confrontar-se com o dos limitrofes, onde cessa também por outro *fato de poder* defrontante.

A chamada “Soberania Nacional” foi engendrada como instituição jurídica para os povos, por este estranho, complexo e vetusto fenômeno que é a *organização* do Poder. “Soberania” e “território nacional” não são recebidos pelos Estados por benesse da ordem jurídica internacional. Com esta vem a se articular, mas após o *ato de poder* com que a Soberania se auto-institui.

Em 1889 (implantação revolucionária da República), vê-se que no Brasil a posse do Poder pela Revolução, só porque então esta era a fonte do Direito, implantou um outro regime político no País. Dele, Rui foi o principal redator; foi quem concebeu o decreto de nova estrutura da organização do Poder, a federativa. A Federação outorgada pela pena de Rui, mas sem consulta popular (Decreto nº 1, do Governo Provisório de 1889).

Legitimou-se pela *efetividade*. As Constituições subseqüentes formalizaram-na.

E assim tem sido. Sempre o Poder revolucionário vitorioso legitima a si mesmo como fonte de Direito, impondo as transformações: Pedro I, ante D. João VI e os beligerantes internos; Deodoro à frente de tropas, banindo Pedro II; Floriano mantendo a revolução e enfrentando pelas armas em terra e no mar e contra a legalidade formal, impondo a República e a integridade territorial; ou Vargas, opondo-se pelas armas a Washington Luiz.

Todos trouxeram a justificação imediata dos seus editos legislativos no próprio fato de terem passado a exercer o Poder; assim dominando opositor, até então detentor legal do Governo.

Implanta-se então aquele fato que antes e aqui denominei de "Reversão da Força". Ele se opera no momento do sucesso revolucionário. Por ele, a ação de insurretos passa a ter legitimidade, apesar da lei vigente. E ingressam na ilegalidade, aqueles outros, os que na véspera tinham legitimidade, pois esta passou a ser apenas formal e por isso ineficaz para movimentar as rodas do Poder. Este é o fenômeno que denominei de "Reversão das Forças". Opera-se no instante do êxito revolucionário.

É certo que cada fato histórico destes — Independência, República e 1930 — cerca-se de fatores poderosos acumulados. Desde muito antes vêm carregados de certo determinismo condutor de seus agentes políticos. E estes nem sempre tomam completa consciência das descargas latentes a que abrem caminho. Não é porém objeto destas notas o exame da "causalidade revolucionária"; mas o da "produção legislativa das Revoluções", como documentário ideológico.

Resta ainda completar a pesquisa do fato que torna legítimas as insurreições. Confere-se que, na ordem externa do Estado ou internacional, outros são os fatos jurídicos formais, que aí legitimam as Revoluções. Mas todos decorrem da efetividade interna da insurreição e são a ela posteriores.

Entre eles, o mais revelador do caráter passivo da ordem internacional mostra-se o chamado "reconhecimento do Governo de Fato", que é objeto da dissertação de todos os autores de Direito Internacional.

Em minha modesta opinião, o "reconhecimento" apenas manifesta a legitimação do "Governo de Fato", na sociedade internacional. Mas não a institui. Dá-se o "reconhecimento" do Estado, seja por ato originário, quando de parte dos demais Estados ocorre insurreição que estabelece a independência de um Estado que surge; ou seja pela manutenção ou restabelecimento de relações diplomáticas, quando uma Revolução instituiu "Governo de Fato" em Estado anteriormente já "reconhecido".

O "DIREITO TRANSITÓRIO" DAS REVOLUÇÕES

Quando eclodem e se os seus principais atores conseguem penetrar e dominar o Poder Central do Estado, observa-se de pronto as Revoluções emitirem um "Direito Transitório".

O "Direito Transitório" das Revoluções exerce duas funções: 1ª) inicia o processo de *rutura da ordem jurídica* estabelecida; 2ª) prepara o advento das *transformações do Direito* pela insurreição.

O "Direito Transitório" das Revoluções não implanta desde logo a nova ordem jurídica integral. Ela virá a lanços. Ele porém ergue os instrumentos para criá-la e lança o seu esboço. Assim tem sido, mesmo considerado o fenômeno na produção legislativa inicial das grandes revoluções, como na França e na Rússia.

Assim tem também acontecido no Brasil.

Vejo-o na História do Brasil, este "Direito Transitório" das Revoluções, produzindo um jato de imediato. E prosseguindo algum tempo adiante, em lanços espasmódicos. Pela agressão, o "Direito Transitório" inicia o processo do colapso da ordem política ou social, dita "jurídica", que encontrou, mas que a Revolução se propõe a remover pela violência.

Admira não tenha sido estudada no Brasil esta produção legislativa temporária mas transformadora que proponho denominar-se "Direito Transitório". Ela é a "fonte de direito" primeira, da ordem jurídica a seguir implantada, seja o sistema da Monarquia Parlamentar após a Independência, ou tenha sido a República Federativa de 1889; ou a complexa transformação após 1930.

O "Direito Transitório" deve ser analisado quanto à *fonte* que a Revolução institui: e aí surpreende-se a extinção dos órgãos formais até então legítimos. Quanto à sua extensão; e vêem-se no campo da *organização do Estado*, que quase sempre é atingida, os órgãos que ele cria. E ao fim, quanto a seu *conteúdo*; e neste exame identificam-se quais são os *objetivos* revolucionários.

O "Direito Transitório", na maioria das vezes, é revelação do rumo da História. Fato complexo, contraído e agudo, a seguir ele contaminará toda a ordem jurídica interessada e que suas normas virão submeter e modificar.

Nossos escritores de Direito excedem na interpretação do Direito produzido pelas fontes formais do Estado, a Lei e a Jurisprudência. O Direito excepcional das Revoluções, a fase do "Direito Transitório", no entanto, não os tem tentado. Talvez seja porque, após o período discricionário, sobrevivem as épocas mais ou menos longas sob ordem jurídica estável. E esta logo faz esquecer aquele "Direito Transitório", produzido tão próximo dos fornos do Poder e fonte originária do direito formalmente constituído depois.

Tal "Direito Transitório" das Revoluções nem sempre surge acabado e por inteiro de pronto, e editando as normas que virão estabelecer os novos fins do Direito. Na Independência surgiu a tateios. Na República, no entanto, de chofre. Em 1930, a lances e em espasmos. Contudo, tem aqui estabelecido em cada Revolução: 1º) a orientação geral dos novos objetivos; 2º) a adoção em esboço de um novo *regime* político; 3º) a manutenção da ordem jurídica *privada*; e 4º) a definição da *identidade internacional do Estado do Brasil*.

É o que deduzo da pesquisa confrontada do "Direito Transitório" já imposto no Brasil, por exemplo, pela revolução da Independência, a da República, a de 1930 e a de 1964, excetuada a primeira da questão da identidade internacional do Estado, até então inexistente.

Nesta altura, registro que, muitas vezes, mesmo na História de revoluções em outros Estados, os agentes revolucionários dividem-se, colidem propósitos, articulam facções internas; e não podem irromper unidos e logo dotados de clara visão da extensão do processo que defla-

graram. De qualquer modo, porém, ao quebrarem a ordem instituída que encontram e ao afastarem os atores que a movimentavam, o agente sedicioso sempre libera forças políticas ainda represadas. E põe certas classes ou estamentos a moverem-se no quadro social, tudo até então imobilizado pelo regime derrocado.

São fatos irresistíveis, que entram a dilatar a insurreição. Ela poderá vir a assumir grandeza de começo às vezes insuspeitada. No Brasil, foi assim na Independência, desde o "Fico"; e em 1930 e em 1964. O mesmo não se diga da "Revolução da República", que teve claro objetivo do grupo sedicioso, quanto ao regime político (República Federativa) e quanto a mudanças econômicas no rumo *industrialista* (V. Rui Barbosa, "Relatório" do Ministro da Fazenda); mas quanto a estas, em seguida, a República veio a capitular, cedendo a pressões; e, com Campos Sales, recebeu de volta a aliança dos *ruralistas* que no passado tinham sustentado o Trono.

Seguindo-se o assalto ao poder, é na produção legislativa do "Direito Transitório" que a Revolução vai revelar a linha das transformações que a irão caracterizar na História.

TRES EXEMPLOS DO "DIREITO TRANSITÓRIO" EDITADO PELAS REVOLUÇÕES

Tomou, em nossas Revoluções, três mostras de legislação que comprovam a tese destas notas sobre "Direito Transitório" produzido pelas Revoluções. A existência deste "Direito Transitório", a sua fonte e objetivos, é o que tento identificar nestes apontamentos.

Estes exemplos são: o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o qual, só apoiado nas armas, implantou a República; o Decreto nº 19.398, de novembro de 1930, que, escudado em sublevação nacional, instituiu o que denominou de "Governo Provisório" no início da era de Vargas; e o primeiro "Ato Institucional", de 9 de abril de 1964, que corresponde àqueles dois decretos e com que os comandos militares estabeleceram normas de chefia e ação de movimento, implantando o sistema da chamada Revolução de Março de 1964.

Vejamos estes três documentos de "Direito Transitório" das Revoluções.

O primeiro, o de 1889, de autoria de Rui Barbosa, foi formalmente denominado "Decreto". Adotou a República e o Regime Federativo. Fundou-se apenas no êxito da Revolução, pois tal é o característico do "Direito Transitório" das Revoluções. E, legitimando-se só com o êxito, atribuiu desde logo "poder constituinte" às Províncias, que denominou de "Estados".

Tal "poder constituinte", que foi outorgado, obedeceu a um "*movimento descendente do poder*". (Digo-o no sentido da teoria de Walter Ulmann, in "*Principios de Gobierno y Política na Edad Média*", ed. Re-

vista do Ocidente sobre concepção ascendente e descendente de governo, conforme circunstâncias históricas.)

O Governo Provisório da República atuou de *cima para baixo*, no maquinário político. Surgiu do grupo sedicioso republicano, tendo penetrado o cume do poder estatal, mas não recebeu legitimação das massas populares. E regulou a formação dos governos estaduais e os casos de intervenção neles, pelo poder central, instituído tal como se lê neste Decreto nº 1, de 15-11-89.

No decreto republicano, ficou subentendido que a ordem jurídica, encontrada pela Revolução no campo civil, comercial, fiscal, penal, administrativo etc., e enquanto não fosse tocada, devia permanecer vigente nos Tribunais e para os servidores da Administração, ainda sujeitos às normas que até então as regiam. E foi assim poupada a ordem jurídica privada e, em grande parte, o Direito Público.

O segundo exemplo de “Direito Transitório” a examinar nestas notas, o Decreto nº 19.398/30, de autoria de Levi Carneiro, instituiu o auto-denominado “Governo Provisório”. Criou, assim, organismo de Governo revolucionário que a insurreição instalou no Poder central.

Pelas armas vitoriosas, este decreto atribuiu ao “Governo Provisório” competência (“discricionariamente”) em toda sua plenitude, não só as do Poder Executivo como também as do Poder Legislativo (art. 1º); e dissolveu todas as Assembléias Legislativas estaduais e municipais e as Casas do Legislativo Nacional.

Declarou em vigor as Constituições e demais leis; consagrando-as mas legitimadas pela revolução. Tornou agora expresso o seu aproveitamento, quando esta vigência ficara deduzida e aplicada por inércia social no Decreto nº 1, de 1889, de Rui Barbosa. Excluiu da apreciação pelos Tribunais os atos revolucionários; e deste modo suspendeu a função judiciária para estas questões. Assumiu e manteve as “responsabilidades internacionais” do Brasil. Generalizou a intervenção nos Estados pelo Governo Central revolucionário. Noto com curiosidade que a Revolução de 1930 surge e a tudo desmonta. Mas compromete-se a garantir (art. 12) “os direitos dos Municípios”. E neste passo vejo embrião do rumo de certa adaptação do Federalismo, iniciada em 1930 e culminada em 1964, no atual conceito do regime federativo brasileiro, ao instituir vários canais de contato direto do poder central com regiões ou Municípios (SUDENE; Imposto de Renda), vasando os Estados, tal como introduzido pela Revolução de 1964. Esta culminou o processo de rutura do hieratismo da disciplina geométrica dos três planos de poder, paralelos e sobrepostos, que havia no federalismo ortodoxo estabelecido com o regime em 1889, o qual 1934 havia começado a transformar por absorver a inspiração de 1930.

O terceiro decreto revolucionário de nossa História, e aqui sob exame como exemplar de “Direito Transitório” da Revolução, é o Ato Institucional de abril de 1964.

Sua autoria principal é atribuída a Francisco Campos. Abre-se com uma Proclamação teórica e incisiva "À Nação" (autor Francisco Campos), sobre a *autolegitimidade* das Revoluções. E segue-se o Editó revolucionário (autores Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva). Foi crismado de "Ato", escolha vocabular a meu ver pouco feliz, pelas previsíveis controvérsias hermenêuticas, e não exata porque "Ato" é terminologia administrativa, mas não legislativa. "Editó" seria melhor que decreto (1889 e 1930) e do que Ato Institucional (1964).

De modo semelhante ao editó legislativo da implantação da República e ao de 1930, este Ato Institucional de 1964, que é típico "Direito Transitório" de revolução, manteve as Constituições nacional e estaduais. Este primeiro "Ato" legislativo revolucionário atribuiu competência ao Presidente da República para projetos de emenda constitucional; e nisso alterou a Constituição, a Revolução tendo-se atribuído "poder constituinte", o qual caracteriza as revoluções e com ela é imanente.

O "Ato" regulou a eleição de novo Presidente da República e marcou prazo de dois dias para ela; deu por extinto o mandato daquele que se exilara por efeito da sedição vitoriosa. E neste passo o "Ato" revolucionário fundou-se, e tão-só, na autolegitimação das Revoluções vitoriosas. Operou-se a "reversão das forças" acima assinalada.

Deu competência para "projetos de lei ao Presidente e criou novo processo de formação de lei" com prazo compulsório, nos casos urgentes e por solicitação presidencial.

Suspendeu, por prazo de 6 meses, todas as garantias constitucionais; e instituiu processo sumário de investigação contra os que, no entender da Revolução, tinham "atentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública", estabelecendo competência para sanções ao Comando Supremo e, depois de *eleitos*, ao Presidente da República e Governadores de Estado.

Tal como foi em 1930, o Ato de 1964 criou (art. 10) a sanção política revolucionária, da "suspensão de direitos políticos", agora pelo prazo de 10 anos, "no interesse da paz e da honra nacional e sem as limitações previstas na Constituição", e a ser aplicada pelo Presidente, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

Nestes três editos revolucionários brasileiros acima sintetizados surpreendem-se as diferenças ideológicas das épocas em que surgiram e as dos seus agentes, a elas condicionados. E mais ainda: estes três exemplos de "Direito Transitório" de revoluções revelam que os seus redatores, que se viam separados um do outro por cerca de quarenta anos — Rui Barbosa, Levi Carneiro e Francisco Campos —, reagiam como juristas condicionados pela perspectiva, tendências e preconceitos proporcionados a eles pela época em que cada qual atuou.

O primeiro destes Editos de "Direito Transitório", implantador de uma Revolução, o de Rui Barbosa, é documento político liberal. Contudo, é de propósito mais radical dos três. Extinguiu direitos monárquicos. Se-

parou Igreja e Estado, em decreto especial. Implantou a República. Aboliu o sistema unitário do Poder, logo descentralizando-o em forma federativa, e fazendo-o antes da Constituinte de origem dita “popular”, mas instituindo-o por “decreto” em *ação descendente do poder*, isto é, saindo da curul revolucionária e posto este decreto em vigência em todo o País, sem consulta à Nação.

No entanto, nesta permanente antinomia entre a *Lei* que a reprime e a *Ideologia* que aspira o domínio — e que nas revoluções faz emergir o Poder em estado puro, contra a Lei e ainda não revestido do novo direito que irá instituir a Ideologia —, nesta antinomia vê-se crescer, ao longo dos três documentos, a prevalência da noção teórica de Revolução sobre a de respeito à Lei encontrada.

O primeiro deles, o de Rui Barbosa, decreta a promulgação da República. Mas quase aparenta ares de continuísmo da legalidade sem rutura. Entretanto, no último (1964), ao contrário daquele, a proclamação do Poder ideológico revolucionário prevalece sobre a lei estabelecida, de modo claro e incisivo. E deste aspecto, o manifesto “A Nação”, de autoria do jurista Francisco Campos e que antecede o “Ato” de 1964, dá testemunho.

Sucedeu que o redator do primeiro (1889), Rui Barbosa, era produto do constitucionalismo regrado e do legalismo formal e de superfície do Império. Seu autor conteve-se por isso condicionado culturalmente pelos fatores do seu tempo. Não obstante, movia-o missão transformadora, a de agente de insurreição que lhe confiara a História. Por isso, o decreto revolucionário de Rui Barbosa guarda certa compostura formal de legalidade.

Mas o último escritor de Editó revolucionário de “Direito Transitório”, Francisco Campos, mostra-se, em 1964, mais afeito à teoria jurídica da Revolução, como “ato de Poder e de Direito”. Por isso, este autor foi menos respeitoso no manejo e na remoção da lei formal.

Também este jurista poderá ser explicado como produto cultural do seu tempo. Entre as duas guerras, a geração de Francisco Campos havia sido nutrida da noção de “crise do Estado Liberal”, ante a crítica panfletária dos teóricos da esquerda e da direita, e tinha sido expectadora de duas experiências políticas contestantes, a Soviética e a Fascista. Rui, no entanto, não as conheceu, em sua formação constitucionalista anglo-americana e durante sua experiência no período monárquico brasileiro.

AS NORMAS ESTATUINTES E AS REPRESSIVAS

O “Direito Transitório” das revoluções compõe-se, também ele, daquelas duas ordens de normas que integram qualquer sistema de Direito.

Uma criação social qualquer, seja um Estado ou uma instituição privada, reveste-se de duas ordens de “normas”. Elas visam a estabelecer a criação com autoridade e sua duração no tempo.

Uma das ordens de normas tem natureza *estatuinte*: visa a instituir, no caso do Estado, o "sistema do poder" e a assentar aquelas normas legais que servirão aos objetivos políticos; e no caso do "Direito Transitório" das revoluções, elas objetivam transformar a ordem jurídica encontrada. A outra ordem das normas editadas tem natureza *repressora*: e no caso do "Direito Transitório" das revoluções, estas reprimem os opositores à nova ordem, em geral criam "tribunais especiais" que acionam novas regras, as sanções defensivas e tutelares do novo "sistema do poder" e de seus propósitos.

No mundo jurídico em geral, a "norma estatuinte" e a "norma repressiva" integram todos os domínios. Não são privilégio do Estado nem dos instantes revolucionários. Ambas integram a própria manifestação do Direito como regulador de relações. No fato revolucionário, o que o distingue é a remoção pela violência da ordem legal encontrada e sua substituição por outra, tendo a "vontade revolucionária" como fonte, sem dependência de origem popular formal.

É sobretudo no seu *direito repressivo*, na normatividade penal revolucionária, que se patenteia o fenômeno que acima identifiquei e denominei de "Reversão das Forças". Ele ocorre quando se vêm de súbito manejando a legalidade coercitiva, os sediciosos da véspera. E, pelo contrário, encontram-se caídos na sujeição, os antigos donos do regime aluído: D. Pedro e família, expulsos do Brasil e embarcados pela manhãzinha; o Presidente Washington Luiz, retirado do Palácio do Catete pelo Cardeal e levado a uma fortaleza; o Presidente João Goulart, desautorizado pela Revolução, voando para o Uruguai. Todos eles foram despojados de súbito da *legalidade* formal que no entanto encarnavam. Mas viram-se postos logo na *ilegitimidade* de seu poder em decorrência do fato da Revolução, que constituiu na ocupação do Poder Central por seus opositores. E deu-se a "reversão das forças".

São flagrantes os exemplos brasileiros da "reversão das forças" pelo Direito repressivo, aqui produzido pelas Revoluções.

É o caso, no Império — dias antes do Ipiranga —, do Decreto nº 106, de 3 de setembro de 1822, da Secretaria do Reino, firmado por José Bonifácio, que proibiu a introdução de mantimentos e apetrechos de guerra, nos portos da Bahia e em outros "onde existam tropas portuguesas"; do Decreto nº 107, de 5 de outubro de 1822, da Secretaria do Reino, que reprimiu o Governo Provisório instituído no Maranhão, o qual recusava obediência ao Príncipe D. Pedro, dizendo-se ligado a Lisboa "como centro e sede da monarquia". Nos dias iniciais do Império do Brasil, o decreto de 2 de novembro de 1822, da Secretaria do Império, assinado por José Bonifácio, contra os "partidistas" — "traidores do Império"; ou o Decreto nº 130, de 6 de novembro de 1822, também da Secretaria do Império, e que deportou da Capital todos os hostis ao Governo. Estas normas repressoras assinalam a "reversão das forças", duas gerações depois da força em que haviam os outros executado Tiradentes.

Na implantação da República, durante a vigência do “Governo Provisório” da Revolução, em decretos anteriores à Constituição de 1891. integraram-se no “Direito Repressivo”, por exemplo, as regras de intervenção federal nos Estados em nome da ordem republicana, colocadas pela mão de Rui Barbosa no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889; o banimento do Imperador e sua família, pelo Decreto nº 78-A, de 21 de outubro de 1889, bem como o de Afonso Celso e Gaspar Silveira Martins, pelo Decreto nº 78, da mesma data; o Decreto nº 85-A, de 23 de dezembro de 1889, em que Rui instituiu um Tribunal Revolucionário, a chamada “Comissão Militar”, criada pelo Decreto nº 85-A, de 23 de dezembro de 1889, para julgar crimes de conspiração, o qual aplicava a “pena de sedição militar” mesmo a civis que fossem conspiradores, boateiros ou agitadores contra o novo regime, que só era republicano e federativo por obra do “Direito Transitório” da Revolução e antes de convocação constituinte. Aqueles todos — dizia o Decreto — seriam “julgados militarmente”. Trata-se do “direito repressivo”, que venho identificando neste estudo como sempre instituído em defensor dos objetivos da Revolução.

Em 1930, entre os poderes repressivos criados pelo “Direito Transitório” daquela Revolução, arrola a suspensão das garantias constitucionais (art. 5º, do Decreto nº 19.398/30) e só mantido *habeas corpus* para crimes comuns “Parágrafo único do art. 5º; a competência do Governo Provisório para violar “direitos adquiridos” de pessoal dos quadros do serviço público (art. 8º); a criação do “Tribunal Especial” (art. 16), para “processo e julgamento de crimes políticos e outros, discriminados na lei de sua organização”, o qual veio a ser regulado pelo Decreto nº 19.440/30 e que foi um instrumento de fins políticos, pois serviu para afastar, da vida pública, os adversários da Revolução de 1930, os à época chamados “decaídos” ou “carcomidos”, retirados de suas lideranças populares mediante a “privação dos direitos políticos até o prazo de dez anos” (art. 7º). E criou ainda outras sanções o “Direito Transitório” da Revolução de 1930.

Em 1964, o direito repressor revolucionário reeditou normas já conhecidas no “Direito Transitório” das Revoluções anteriores: competência militar; restrições ao *habeas corpus*; suspensão de direitos políticos e de garantias; e outras, todas já constantes do arsenal das sanções que haviam manejado as revoluções anteriores.

A estes três exemplos de “Direito Transitório de Revolução”, acrescento, como documento de “Direito Transitório” correspondente ao “golpe de Estado” de 1937, a proclamação presidencial de então e a edição da Constituição de 1937, destinada a *referendum* popular jamais convocado.

No exame confrontado destas produções legislativas revolucionárias — a de 1889, 1930 e 1964 —, distingo aproximações e divergências.

Elas são iguais entre si, na estrutura. Todos estes “Direitos Transitórios” de revoluções compõem-se de uma proclamação ideológica e de um texto de normas impositivas, que passam a ter *eficácia jurídica*

por força do caráter jurígeno que têm as Revoluções. Mostram-se idênticas, ainda, quanto ao *fim político*, que é o de iniciar o processo de rutura da *legalidade constituída* e o de assentar as regras do processo de gradual desmonte e substituição da ordem jurídica encontrada. Surgem assemelhados também nos instrumentos de ação que criam, principalmente nos de repressão, com impressionante reiteração de "figuras jurídicas" que voltam à História revividas a cada revolução vitoriosa: a "privação de direitos" políticos, os "julgamentos sumários", a criação de "tribunais revolucionários especiais" e outras.

Mas há diferença entre o "Direito Transitório" de cada qual das revoluções brasileiras. Estas são aquelas "valorações ideológicas" adjetas ao processo, na etapa da transformação política e social pretendida, fenômeno social que é mais complexo do que a mera rutura da ordem legal. É, por exemplo, o que distingue o "Direito Transitório" de 1937 do de 1930; e este de 30, do de 89; — a "valoração ideológica" nutre-os de *objetivos* diferentes, ainda que a forma de operar tenha sido repetida, a cada insurgência.

Mas tentando agrupar os movimentos revolucionários brasileiros pela interpretação das suas afinidades, proponho, apenas como "hipótese de trabalho", que se coloque de um lado a Revolução Republicana; e que de outro se ponham a da Independência e a de 1930 (da qual 1937 e 1964 me parecem destacados desdobramentos).

Refiro-me à posição da Revolução Republicana de um lado e a das demais (30, 37 e 64) de outro, em relação à forma de estruturar o Poder político, e considerando quando na revolução predomina a tendência a fortalecer ou o Poder Central ou o Poder local. Na República, e de modo incisivo, a Revolução teve em mira partilhar o poder político em benefício dos Estados; mas na da Independência e em 1930, foi oposta a direção revolucionária, como em 1937 e 1964, que oscilaram o poder para fortalecer o "poder geral" em detrimento do "poder local".

Estes dois níveis de Poder — o *geral* e o *local* — mantêm disputa ao longo da História brasileira, algumas vezes até com conotações separatistas. Estas forças políticas, antagônicas dentro do País, defrontam-se no curso da História: e o grupo social do centro-leste (Corte, Rio, Província Fluminense) tem servido de instrumento aglutinante, de criação do Estado e sua preservação e a implantação de uma "legalidade nacional".

Na lenta formação do "poder nacional" brasileiro e na de sua organização, na integração dos grupos populacionais dispersos e das regiões isoladas sobre os quais se foi instalando gradual e solidamente o *Estado do Brasil*, constata-se no País a oscilação pendular entre o "Poder Central" e o "Poder Local", entre o poder geral e o provincial.

A atuação de Pedro I foi decisiva em favor da centralização, na Constituição que outorgou em 1824. Mas sob pressões, sobreveio o Ato Adicional com concessões às Províncias; mas logo a lei de sua "interpretação" reduziu estas conquistas do "Poder Local". E desde então, longamente germinaram ao longo da Monarquia, as aspirações regionais

de poder, algumas até requeridas pelas armas (República do Equador; Farrapos), porém sufocadas. O movimento federacionista formou-se e legitimamente expressou na História estas “aspirações regionais” de poder; e a resistência a elas figura entre as causas do ocaso e queda do Império. Mas, de qualquer modo, por complexos fatores, vem 1889 com a República e logo opera a partilha do Poder com as regiões provinciais tornadas Estados e em ortodoxia federativa. O Poder Central, contudo, permaneceu “de fato” e irredento, dentro da Federação no Brasil. A ação política dos Presidentes da República mantém o conflito e a disputa. A História da República experimenta dificuldade no compromisso dos dois níveis de poder, marcada de “intervenções”, “derrubadas” e mesmo de pequenos episódios localizados de armas insurretas. A “política dos Governadores” cresce o poder de fato dos Presidentes e demais vícios formais do regime. Tudo afinal culmina com a Revolução de 1930, que vai recuperar o Poder para o centro. E deflagrar no Brasil um processo em direção quase unitarista, que é revisor do federalismo, ainda que sem o extinguir; e que culmina em 1964.

Os diversos estremeamentos políticos, insurreições e golpes após 1930, “crises do Poder” foram também acomodações a lanços, em contrações e distensões, deste conflito entre “poder local” e “poder geral”, entre Legislativo (vale dizer: *classe política* ou poder local) e Executivo (agentes do poder central).

Assim vê-se enfileirada a insurgência de 1930, como afinal servindo à mesma linha histórica do Império, no que concerne ao processo de concentração do Poder Central e no de prevalência do Executivo. Por caminhos profundos, após contestações e desvios, a Revolução de 1930 findou desaguada em 1964: até mesmo com seus antigos “Tenentes”, agora Generais, os quais, na História da “ideologia da estrutura do Poder”, integram-se no Brasil à corrente da prevalência do Poder Central.

Os documentos do “Direito Transitório” de 1930 e 1964 autorizam esta conclusão.

CARACTERÍSTICAS DO “DIREITO TRANSITÓRIO” DE 1964

A Revolução de 1964 imprimiu sistema, em parte até então desconhecido, do uso do “Direito Transitório” das Revoluções.

Tal como os demais, ele preparou o advento da nova ordem jurídica pretendida pelas forças revolucionárias. Mas este “Direito Transitório” sobreviveu à implantação desta nova ordem jurídica, coexistindo com ela e a ela se sobrepondo com poderes latentes, de que o impulso e os quadros revolucionários tiram suas reservas de poder reformador. Esta é uma característica de “estrutura de poder revolucionário” até então desconhecida em tal amplitude, nos movimentos anteriores no Brasil, salvo o da implantação do Império, entendida como integrada à crise da Regência por caminhos profundos.

Na análise do “Direito Transitório” de 1964, surpreendo aquela hierarquia das normas jurídicas que são próprias de qualquer sistema

jurídico e, no caso presente, até nas regras da elaboração legislativa revolucionária.

O sistema de legislar o "Direito Transitório" da Revolução de 1964 criou os "Atos Institucionais" e os "Atos Complementares". Este sistema obedece às regras inelutáveis da chamada "formação do Direito por graus" (Adolf Merhl e Hans Kelsen). Vê-se que só os "Atos Institucionais", os quais são firmados pelo colegiado completo do Governo, contêm emendas à Constituição; enquanto que os "Atos Complementares", firmados só pelo Presidente e o Ministro da pasta, editam normas hierarquicamente inferiores.

Esta mesma técnica de Direito Revolucionário fora usada em 1889; mas sem denominação e fonte que tornassem visível esta distinção hierárquica dos diplomas, como se vê em 1964.

Sobrepondo-se à ordem jurídica encontrada, o "Direito Transitório" sempre constitui um "sistema jurídico" harmônico, íntegro e que deve ser examinado como um todo. É o que proponho denominar-se "Direito Transitório" das Revoluções.

A elaboração legislativa transitória da Revolução de 1964 já permite definir as linhas do travejamento da ordem jurídica estável, que seu sistema jurídico objetiva estabelecer em permanência.

Na leitura dos Atos Institucionais e na dos Complementares, verifica-se: I) *Na estrutura e ação do Estado*; prevalência do Poder Central sobre o local, monopólio governamental das decisões de despesas; competência do Presidente para iniciativa do processo de emenda à Constituição e da formação das leis, esmaecimento dos Estados e algum fortalecimento dos Municípios; iniciativa do Presidente para a intervenção nos Estados e nos Municípios e ampliação, sem fundamento; movimento na direção de legitimar organismos regionais de planejamento, criados pelo Poder Central por cima e indiferente aos Estados; hegemonia do Executivo sobre o Legislativo; organização tributária agora posta sob perspectiva nacional. II) *Na vida política partidária*: eleições indiretas dos governos de Estado e da República; prevalência do Partido sobre o agente político; estrita disciplina e fidelidade partidária; difíceis limites à multiplicação dos Partidos.

Tais linhas de organização da vida política nacional são lidas nos Atos Institucionais e Complementares, dispersamente. E foram sendo inspiradas a lanços. Parece que assim revelam mais um ditado dos fatos a conduzir a mão redatora, do que o resultado de amadurecida e prévia inspiração revolucionária que, de um jato, se tivesse posto em ação.

Na pesquisa do significado da Revolução de 1964, feita na leitura do seu "Direito Transitório" como documentário ideológico, verifico, ainda uma vez, que freqüentemente uma Revolução é precipitada e conduzida pelos fatos. Define-se durante sua realização objetiva conseqüente. Entretanto, tudo caminha impulsionado por fatores irresistíveis, os quais condicionam os seus agentes, como atores do seu tempo. Por isso mesmo, no mais das vezes, eles são guiados pelos ventos da História.