

# As idéias fundamentais da Constituição de 1891

CLOVIS V. DO COUTO E SILVA

Catedrático de Direito Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1. A mais importante das Constituições brasileiras foi, decerto, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Não só pela sua longevidade no período Republicano, porque vigorou até o advento da Constituição de 1934, é verdade que com a reforma de 3 de setembro de 1926, a qual em vários lugares emendou a Constituição Republicana, como porquanto se adotaram princípios revolucionários à época e em vigor ainda hoje, como o da Federação, o do presidencialismo, o da separação de poderes, e, com ele, a competência do Judiciário de declarar a *inconstitucionalidade de leis*.

Com a Proclamação da República editou-se o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Nesse decreto esclarecia-se a forma de organização a adotar, a Federação (arts. 1º e 2º). Para deixar bem claro que se substituiu em definitivo o Estado Unitário e Monárquico pelo Republicano e Federativo, o art. 7º dizia expressamente que "sendo a República Federativa Brasileira a forma de Governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem re-

---

Comunicação apresentada no I Encontro Brasileiro de Filosofia do Direito, realizado em João Pessoa, de 28 de setembro a 3 de outubro de 1960, sob o patrocínio do Governo da Paraíba e da Associação Brasileira de Filosofia Social e Jurídica.

conhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular”.

2. Sob a vigência dessa Constituição, aconteceram os fatos mais marcantes da vida política brasileira, a começar pela Revolução de 1930 em que, por força do art. 1º do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, se determinou que “o Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do País”. Mas no mesmo passo em seu art. 4º, dispunha que continuavam em vigor as “Constituições federal e estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos, porém, inclusive as próprias Constituições, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por esta lei ou por decretos ou atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, na esfera de atribuições de cada um”.

A Constituição que sobreveio foi a de 1934; aliás de vida efêmera, pois em 1937, foi substituída pela denominada Constituição do Estado Novo.

Além da Federação e da República, como foi mencionado, adotaram-se, entre outros princípios, o sistema presidencial, a separação dos poderes, e a faculdade de o Judiciário declarar a inconstitucionalidade das leis, embora seja essa última decorrência do princípio da separação dos poderes.

### I — O “Modelo Interno” da Constituição de 1891

3. O *modelo interno* de uma Constituição, ou o modelo normativo, é o conjunto de princípios adotados pela Constituição, e o modo como se relaciona com o modelo externo ou *descritivo*, isto é, com a organização externa do sistema ou modelo constitucional. O modelo interno é assim o conteúdo, o conjunto das disposições normativas, vinculadas entre si, e o sistema externo, o continente, como se manifestam exteriormente essas disposições constitucionais, com as suas lacunas, que nem sempre se complementam; em outros casos, triunfa a construção, ou interpretação integradora.

Pelo enunciado do decreto do Governo Provisório, resultante da Revolução Republicana, torna-se claro que as idéias fundamentais eram a forma republicana de Governo, o sistema presidencial, e o regime federativo. Esses princípios fundamentais se contrapunham, nitidamente, aos da Constituição até aquela época em vigor: a Constituição Monárquica de 1824. O seu sistema de organização era o do Estado Unitário e as Províncias não detinham

poderes ou uma soberania limitada, que passaram a ter com o advento da Constituição de 1891 e, de alguma forma, permanecem até hoje. Em razão dessas modificações, os autores têm-se inclinado a examinar a influência da doutrina política americana na Constituição de 1891. Seria possível, até certo ponto, falar em recepção de princípios e conceitos. Não se pode dizer, entretanto, na sua generalidade, haver a Constituição de 1891 operado uma recepção das idéias fundamentais da Constituição americana, decorrente da Convenção de Filadélfia, de 1787. E é curioso observar que os conceitos de Federação e da República produziram um resultado bastante diverso em ambos os países. Nos Estados Unidos, as colônias que se reuniam sob o pacto fundamental e assumiam a forma federativa eram consideradas até então como Estados que possuíam grande amplitude de independência, para não dizer que eram Estados independentes. Era necessário, pois, que essas mesmas entidades alienassem em favor da União várias prerrogativas que até então detinham. O aspecto capital estaria em que esses estados praticamente independentes deveriam tornar-se Estados federados. Aos políticos americanos que, à época, cuidaram do problema, não passou despercebida a dificuldade de estabelecer, nessa nova formulação, o *ponto de equilíbrio*, tendendo alguns para uma maior relevância da União e outros, pondo a sua tônica na maior autonomia dos Estados. No particular é conhecida a opinião de HAMILTON, um dos autores do *Federalist*, que tinha certa inclinação para que se atribuíssem à União maiores poderes, porquanto temia que os Estados, demasiadamente independentes, criassem com o tempo problemas tão graves que acabariam por destruir o pacto federativo.

4. Não menor era o número daqueles que viam como melhor a solução contrária; a perda da identidade local e a atribuição à União de parcela ponderável de poderes locais poderiam ensejar lutas fratricidas pela autonomia com a absorção pela União dos Estados e o término do pacto federativo. A solução pareceu estar na teoria dos poderes residuais. Deferiam-se aos Estados todos os poderes que não fossem conferidos expressa ou implicitamente à União. Importaria em afirmar, sob o ângulo jurídico, que os poderes da União deveriam ser interpretados restritivamente, porquanto, fora os poderes explícitos ou implícitos da União, os demais deveriam caber a cada uma das unidades federadas.

5. No Brasil, a situação se apresentava totalmente oposta, porquanto partia-se do Estado Unitário para o Estado Federado, ou seja, os Estados não detinham, salvo em períodos excepcionais ou revolucionários, poderes de soberania; não possuíam nenhuma vivência federativa. Era o Estado central que se cindia e atribuía às antigas províncias poderes que nunca tinham tido, transformando-as em Estados federados. O primeiro problema estaria em saber se os Estados poderiam, no comando dessa nova competência, atribuírem-se formas de organização peculiares diversas da vigente na União e nos diversos Estados. Assim, na verdade, procedeu o Estado do Rio Grande do Sul com a denominada Constituição Positivista, de 14 de julho de 1891, em que o ideário político de AUGUSTO COMTE se transformou em direito positivo constitucional, o que, como se sabe, ensejou várias questões de natureza jurídica e até mesmo a revolução de 1893.

6. O outro problema estaria na concepção do princípio da separação de poderes como elemento constitucional fundamental, como *técnica* de liberdade. É curioso observar como essa concepção francesa que vem de MONTESQUIEU tomou no mundo americano uma outra significação. Diversamente do que se pensava na França, em que a separação de poderes era um limite à função criadora do juiz, nos Estados Unidos não se manifestou essa seqüela prejudicial, sobretudo no trato das questões de direito público. Ao contrário, o Judiciário continuou como era desde sempre com as suas funções criadoras num sistema em que o precedente, o *stare decisis*, é realmente importante, mas que não deve obstruir nem impedir através do exame das *rationes decidendi* e dos *obiter dicta* a superação das regras estabelecidas, quando a mudança das condições sociais e econômicas assim o viesse a exigir. No direito brasileiro, ocorreu exatamente o contrário. Certos de a interpretação cingir-se tão-somente ao texto da Constituição, e como, por outro lado, se chegou mesmo a temer uma espécie de predomínio dos juizes, limitados foram desde sempre os seus poderes. A inclusão dos princípios federativos e republicanos não trouxe, na aplicação, resultados semelhantes aos do Judiciário americano sobre a sua Constituição. Mas já se afirmou que a Constituição organiza os condutos através dos quais se manifesta a Revolução *de cima para baixo*. E que os partidos constituem o elemento necessário através do qual se exprimem politicamente as novas idéias. Uma Constituição minuciosa, porém de repertório modesto de significações, é para logo um convite a que se manifestem forças políticas extraconstitucionais. As forças políticas não radicam tão-somente nos partidos políticos, os instrumentos por excelência das Constituições democráticas. Estabelecidos fixamente os princípios constitucionais, e sendo a sua reforma matéria muito difícil, não raro proliferam as revoluções. Sucede que entre nós, secularmente, houve a prevalência do Executivo sobre o Legislativo.

Muito embora nas monarquias parlamentares diminua o poder do monarca, ele sempre os exerce, ainda que em inferioridade com os do primeiro ministro. Entre nós, passou a constituir o *poder neutro*, que tanto enfatizou BENJAMIM CONSTANT <sup>(1)</sup>.

7. Ainda assim, a transformação da forma monárquica na republicana não se processou em nenhum país de modo fácil. Se observarmos a história de nossa República, que é no fundo a história de muitas sedições e revoluções, não vamos encontrar muita diferença da história da transformação da monarquia na república portuguesa em 1910. Aqui, como lá, essa transformação ocasionou momentos de terrível intranquilidade, de insatisfação política, e de profunda instabilidade das suas instituições fundamentais. Em ambos os pai-

---

(1) A respeito, vide o ainda clássico ensaio de CARLOS MAXIMILIANO, "Origem e Evolução do Direito Constitucional Brasileiro", in *Comentários à Constituição de 1891*, 1918, págs. 8-127.

Para o exame do constitucionalismo brasileiro, merece, por igual, ser consultado o excelente *Direito Constitucional*, de MARCELLO CAETANO (Forense, 1977), especialmente a Parte III, "As Constituições do Brasil", págs. 466-602.

ses, tudo isso resultou, enfim, em Estados autoritários. No Brasil, houve, ainda sob o império da Constituição de 1891, a Revolução de 1930, que acabaria por transformar o País num Estado autoritário, de que é exemplo a Constituição de 1937, depois da vida efêmera da de 1934. Ainda está por fazer-se o verdadeiro exame da ideologia dessa Constituição, para estabelecer-se, com nitidez e clareza, o verdadeiro tipo de Estado que então se estabeleceu.

A peculiaridade da Constituição de 1937 parece estar na sua natureza corporativa (2), muito embora nunca tenha sido posta em prática. Conforme está nas Disposições Transitórias, com o seu advento (art. 186), decretou-se o *Estado de Emergência* e o Presidente da República assumiu todos os poderes prescritos nos arts. 166 e segs. da mesma Constituição até a realização do plebiscito que nunca se efetuou.

Embora existam entre o Estado Novo brasileiro e o português certas analogias, parece certo que o Estado Novo foi, aqui, muito mais autoritário do que em Portugal (3), mesmo porque o Governo foi exercido permanentemente em estado de emergência (4), e não havia um ideário político de ampla ressonância ideológica baseado numa solução fora das determinadas pelos variados tipos de fascismo, ao contrário do que sucedeu em Portugal.

8. Em razão de todos esses fatores de instabilidade, não coube, talvez, ao Poder Judiciário brasileiro, sob o império da Constituição de 1891, a mesma tarefa e importância que assumiu no desenvolvimento das instituições constitucionais americanas. Faltou, é certo, um corpo de doutrina que realmente pudesse significar senão a opinião de todo o povo pelo menos o das elites, como sucedeu com a Constituição americana que teve atrás de si a contribuição de publicistas notáveis. Tudo isso contribuiu para que a Constituição americana pudesse ter um início bem mais orgânico, do que a brasileira. Posteriormente à República, manifestaram-se dificuldades em encontrar o "ponto de equilíbrio" entre as suas instituições básicas, voltando-se para o lado do autoritarismo em suas mais variadas formas. A aplicação da Constituição também manifestou problemas. O Supremo Tribunal Federal, em vários momentos viu-se forçado a ter que recuar na aplicação das próprias garantias constitucionais. Nesse

---

(2) Conselho de Economia Nacional, arts. 38 e segs., 57 e segs., especialmente art. 61.

(3) Uma interessante análise do Estado Novo português, e de sua Constituição, nos dá FRANCO NOGUEIRA, *Salazar*, vol. II, págs. 14 e segs., 1977, cuja Constituição destrói a substância da democracia parlamentar: a responsabilidade do Executivo perante o Legislativo, o partidário político. Mas conserva o aparato exterior e formal de um regime democrático (pág. 211). Sobre a formação de SALAZAR, católico militante, e conhecedor profundo da doutrina da Igreja, bem como da economia da sua época, veja-se, por todos, GUILHERME BRAGA DA CRUZ (*Revista de Legislação e Jurisprudência*, vol. I, págs. 639 e segs., Coimbra, 1975).

(4) Ao invés de uma Constituição ainda que apenas formalmente democrática, tivemos permanentemente o Estado de Emergência, editando-se diversos decretos-leis, como o de nº 1202, de 8 de abril de 1939, que consolida vários aspectos ditatoriais do Estado Novo, inclusive referente aos Governadores de Estado (Interventores). Aliás, a figura do interventor é ainda anterior ao Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, art. 11, que o formalizou.

sentido, pode-se dizer que RUI BARBOSA foi o paladino da Constituição de 1891, não só pela sua participação na Constituinte, como depois como advogado perante o Supremo Tribunal Federal, nas questões de maior importância, e através das quais se fixou o seu conteúdo<sup>(5)</sup>. A criação, por exemplo, de remédios jurídicos novos, como o mandado de segurança a partir do *habeas corpus* à proteção de outros direitos que não o da vida e da liberdade, bem demonstra, é certo, um progressivo aumento na esfera de importância do Poder Judiciário. Mas ainda assim, longe está de representar o mesmo progresso que teve a Suprema Corte no curso de toda a história americana e sobretudo em face do Poder Executivo. Nem sempre a posição da Suprema Corte foi negativa perante as posições do Executivo, mas sempre soube contrabalançar, com perfeição, os interesses da nação com as situações ocasionais da política. Para isso, toda uma técnica de interpretação e de aplicação da Constituição foi-se aperfeiçoando nos Estados Unidos, em que os juizes sempre foram libertos de um místico servilismo à lei. Ao contrário, o direito parece-lhes mais algo proposto do que algo que lhes é dado; mais um início para raciocinar juridicamente do que o término desse mesmo raciocínio. Volta-se sempre ao tema inicial. A formação exegética do brasileiro resultou sempre na dificuldade de dar ao Judiciário maiores poderes ainda quando formalmente se tinha adotado o Estado judicial. E isso é tão certo, ainda quando, só recentemente, em alguns países da Europa se tenha facultado ao Judiciário a declaração de inconstitucionalidade das leis. No Brasil, era doutrina antiga, mas outras definições igualmente importantes dos preceitos constitucionais, talvez pelo sistema externo da própria Constituição, não chegaram a dominar os juizes brasileiros; quem sabe porque o legislador houvesse regulado, minuciosamente, os preceitos, tanto que, muitas vezes, certas disposições careceram de aplicação prática, como sucedeu com a relativa aos poderes implícitos da União<sup>(6)</sup>, pois a competência da União e dos Estados foi disciplinada exaustivamente.

9. Não se deve, porém, exagerar a contribuição dos juizes norte-americanos. Eles nem sempre se manifestam criadores em todos os campos. Um jurista americano consagrado, Prof. JOHN DAWSON, mencionou essa aparente contradição ou ambivalência ao verificar que os juristas da *common law* ao examinar um estatuto, onde se previa uma disposição genérica, uma cláusula geral, contra ela se rebelaram por sua amplitude, esquecidos, talvez, que aquele era o modo de legislar que dera longevidade a alguns institutos de seu sistema constitucional<sup>(7)</sup>.

(5) Allás, a Justiça era, segundo RUI BARBOSA, a *chave de todo esse problema, o problema da verdade republicana*. Por todos, veja-se o magnífico ensaio de DARIO DE ALMEIDA MAGALHAES, *Rui Barbosa no Supremo Tribunal*, Casa de Rui Barbosa, 1949.

(6) Constituição de 1891, art. 65, nº 2.

(7) *The General Clauses viewed from a Distance*, *Rabel's Z* 41 (1977) págs. 441-456. A formulação genérica dos preceitos na atualidade é importante se com ela se evitar uma *Constituição ideológica*, identificada com idéias políticas radicais, ferindo assim o *princípio de não identificação*, cuja obediência parece ser uma necessidade para uma Constituição realmente democrática.

Todavia, já se afirmou que a Constituição americana é o resultado das decisões de seus juizes, porquanto as proposições mais importantes para a concreção são formuladas com generalidade, isto é, numa *denominação moderna*, e com origem no direito constitucional americano, como verdadeiras *cláusulas gerais*.

## II – O “Modelo Externo” da Constituição de 1891

10. A Constituição de 1891 é, diversamente da Constituição de 1824, uma Constituição secularizada, na qual o Estado e a Igreja estão absolutamente separados. Não se alude, como na Constituição monárquica, que o governante exerce seus poderes *por graça de Deus* segundo a fórmula que vem da Idade Média (8). Em seu lugar, estão os representantes do povo, reunidos em Congresso constituinte. Quanto ao modo de organizar sua matéria, a Constituição Monárquica, no Título 1º, que compreende os artigos 1º a 5º, tratava do Império do Brasil, seu território, governo, dinastia e religião. Nesse lugar, a Constituição Republicana de 1891, no seu Título 1º, exara as regras fundamentais da organização federal (Disposições Preliminares, arts. 1º a 15). O Título 4º da Constituição Monárquica regula o Poder Legislativo e corresponde taxinomicamente à Seção I, do Capítulo 1º, do Poder Legislativo, na Constituição Republicana. Depois, cuida no Título 5º, do Imperador, substituído na Seção II da Constituição Republicana, pelo Poder Executivo. A Constituição Monárquica, no Capítulo III, do Título 5º, dispõe sobre a família imperial, e de sua dotação; no Capítulo IV, da sucessão do Império; no Capítulo V, da Regência na Menoridade ou Impedimento do Imperador; no Capítulo VI, do Ministério; no Capítulo VII, do Conselho de Estado (9), e no Capítulo VIII, da Força Militar. Essas matérias, na Constituição de 1891, estão em parte englobadas, no que eram compatíveis com a forma republicana, na Seção II, do Poder Executivo, que trata, entre outros assuntos, do Presidente da República, do Vice-Presidente e dos Ministros de Estado. Mas o sistema, que era parlamentar e unitário, passou a ser republicano e federativo. No Título 6º, da Constituição de 1824, alude-se ao Poder Judiciário, dos Juizes e Tribunais de Justiça, nos arts. 151 a 164, que corresponde à Seção III do Título I, do Poder Judiciário, na Constituição de 1891 (arts. 55 a 62) com a diferença de que a magistratura era no

---

(8) É importante lembrar que *Rex Dei Gratia*, na Idade Média, significava que o rei se emancipava do *populus* e reconhecia livremente a Deus como a fonte de seu poder real (veja-se, sobretudo, W. ULLMANN, *Principles of Government and Politics in the Middle Age*, London, 1966, págs. 114 e segs.).

(9) Suprimido pelo Ato Adicional de 1834. Aliás, o Ato Adicional entre outras modificações de importância instituiu a Regência como eletiva e temporária, e também, o que é muito importante, determinou a constituição das Assembléias Legislativas Provinciais.

caso unitária e agora, por força da Federação, tem-se a Justiça Federal. O Título 7º da Constituição de 1824, que trata *Da Administração e Economia das Províncias*, possui o seu equivalente no Título II dos Estados (arts. 63 a 67) da Constituição de 1891. O Título III da Constituição de 1891 cuida dos Municípios; o Título 8º da Constituição de 1824 trata das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros (arts. 173 e segs.) equivalente, no seu lugar, ao Título IV da Constituição de 1891, dos cidadãos brasileiros, Seção I, das qualidades do cidadão brasileiro (arts. 69 a 71); e Seção II, declaração de direitos (arts. 72 a 78). Há, ainda, na Constituição de 1891, o Título V, destinado às Disposições Gerais (arts. 79 a 91), e às Disposições Transitórias (arts. 1º a 8º). Verifica-se, por essa sumária enumeração, que há semelhança com a forma externa da Constituição Monárquica, embora os novos princípios fossem precisamente os opostos.

O modo de legislar, minucioso, com certas modificações de localização da matéria, o sistema externo são, fora de dúvida, o que se estabeleceu na Constituição Monárquica de 1824, a qual externamente deve ter sido o modelo de referência adotado pelos Constituintes de 1891. Na Constituição de 1891, faltam disposições relativas ao modo de tratar a questão social, que então se vinha anunciando em todo o mundo.

11. Observe-se, porém, que a estrutura brasileira à época era agrária como já o fora durante o Império. Foi com a Constituição de Weimar que a disciplina dos problemas sociais resultantes da industrialização assumiu a categoria de preceito constitucional. Antes dela, as Constituições reproduziam o pensamento liberal e tinham sua maior relevância na enumeração dos direitos individuais do cidadão. Os direitos de natureza social ainda não se faziam presentes. O Estado era o Estado liberal, que se caracteriza pelo fato de praticamente tudo ficar como encargo dos particulares, sendo mínima a intervenção do poder público. Ele não era ainda um formador do meio econômico como veio a ser posteriormente à Guerra de 1914.

### III — A Política e a Constituição de 1891

12. Cumpre examinar o aspecto importante de saber como, dentro do sistema legislativo, se comportaram as novas idéias infundidas no corpo da Constituição. Já mencionamos que o estilo de legislar era profundamente dissemelhante ao adotado pela Constituição americana de 1787. A particularidade estava, também, em que no tipo de Constituição aberta, cuja tônica é dada às cláusulas gerais, de que é exemplo o conceito de *due process of law*, é fundamental a posição do Poder Judiciário. No direito brasileiro, a função criadora do Poder Judiciário nunca ultrapassou certos limites. Havia, para isso, toda uma tradição de o Judiciário ser tão-somente um intérprete da lei, não podendo complementá-la em medida relevante, pois a isso se opunha uma concepção estrita da separação dos poderes. Ninguém ignora que na elaboração da Constituição americana, sobretudo no *Federalist*, muito se discutiu a respeito dessa mesma concepção, mas ocorre que lá, de modo diverso do que aqui, ela tomava



um outro significado, e jamais serviu como limite absoluto à faculdade reveladora e criadora do Poder Judiciário, como, aliás, já referimos. Talvez, com certo exagero, afirma um jurista americano, MERRYMAN<sup>(10)</sup>, que o dogma da separação estrita dos Poderes Legislativo e Judiciário e o da submissão do juiz à lei foram das exportações de maior sucesso na história do imperialismo cultural, no mundo do direito civil. Apesar disso, tem-se como certo que as forças internas ao sistema constitucional dependem, sobretudo, de um bem organizado sistema partidário. Na sua falta, cresce de importância o Poder Judiciário, mas este recebe a influência de muitos fatores e também de outros poderes, e nem sempre pode atingir a categoria de elemento fundamental no desenvolvimento harmônico do modelo da Constituição. Na história constitucional americana, salienta-se sempre a função do Poder Judiciário; na atualidade, os teóricos do Estado dão ênfase aos partidos políticos<sup>(11)</sup>, sob pena de os fatores políticos extraconstitucionais, por exemplo, organizações das mais variadas espécies, sindicatos, florescerem para além de suas finalidades, diminuindo a importância dos partidos e, com isso, a longevidade das Constituições. Pense-se num *sindicalismo anárquico e revolucionário, e a sua força destruidora do monopólio político dos partidos*.

13. No direito brasileiro, no período em que a Constituição de 1891 estava em vigor, cumpre salientar a Reforma Constitucional de 3 de setembro de 1926. Mediante essa reforma, procura-se novamente o *ponto de equilíbrio* do federalismo mais decididamente em favor da União, ao ampliarem-se os casos de intervenção nos Estados (art. 6º). Comentando essa disposição, afirma OSWALDO TRIGUEIRO<sup>(12)</sup>: “o que se pretendia impor ao País não era o federalismo dos Estados Unidos ou da Suíça — em que a autonomia jamais foi objeto de contestação — mas o federalismo do México e da Argentina, onde a freqüente e tantas vezes abusiva intervenção do poder federal na vida dos Estados repudia na prática o regime federativo modelado nos textos legais”.

Pois foi essa restrição à autonomia dos Estados uma das causas da Revolução de 1930. Como quer que seja, não se encontrou o *ponto de equilíbrio* no sistema federativo e, curiosamente, a revolução que devia dar maior autonomia aos Estados acabou por estabelecer uma ditadura. Atendendo talvez a uma

---

(10) *Judicial Responsibility in the United States*, Rabel's Z 41 (1977) pág. 333. Não se pode afirmar, porém, que, se a Constituição de 1891 tivesse maior número de cláusulas gerais, as crises políticas não teriam a mesma repercussão, pois poderia o Judiciário, em muitos casos, decidir a controvérsia, tornando problema jurídico mera questão política, como sucedeu nos Estados Unidos, pelo menos na opinião do justice JACKSON: *Struggles over power that in Europe call out regiments of troops, in America call out regiments of lawyers*, in BERNARD SCHWARTZ, *American Constitutional Law*, pág. 207, 1955. O compromisso entre os políticos nos grandes problemas foi que impediu, por vezes, a eclosão de revoluções.

(11) H. KRUGER, *Allgemeine Staatslehre*, § 15, pág. 199, 1964.

(12) *Direito Constitucional Estadual*, Forense, 1980, pág. 32. Nos Estados Unidos com o tempo, sobretudo a partir do *New Deal*, foi necessário abandonar o federalismo clássico (*dual system*) da Constituição de 1787, substituído pelo *federalismo cooperativo*, no fundo pela prevalência da União (vide, por todos, B. SCHWARTZ, *American Constitutional Law*, 1955, págs. 164 e segs.).

idéia que preocupara a ROSSETI, o companheiro de GARIBALDI, de que a monarquia haveria de desaparecer na Federação (13), assim também a Revolução teria pouco tempo de duração se houvesse dado maior autonomia aos Estados (14).

14. O processo político possui desenvolvimento próprio e a sua direção não raro separa-se das motivações e finalidades dos que a fizeram desencadear. Em que se transformou a federação, o sistema presidencial, e a separação dos poderes, que, juntamente com a República, constituíam os princípios fundamentais da Constituição de 1891?

Parece que, num movimento pendular, têm-se alternado o Estado federado e o unitário, o Estado democrático e o autoritário; e até mesmo a supressão de um dos poderes veio a ocorrer. Todavia o povo não pode deixar de obedecer àquilo que substancialmente lhe é peculiar (15) e entre nós isso parece estar no repúdio à tese segundo a qual a conquista dos valores materiais e de segurança deva ter como preço inarredável a privação dos direitos fundamentais do homem (16).

O retorno permanente à democracia (17) constitui a direção fundamental do nosso processo político, independentemente de todos os fatores contrários, especialmente a debilidade de nossos partidos políticos, ou, em geral, a falta de compreensão por seus integrantes de suas finalidades essenciais.

---

(13) LINDOLFO COLLOR, *Garibaldi e a Guerra dos Farrapos*, pág. 22, Civilização Brasileira, 1977.

(14) Na plataforma da Aliança Liberal, entre outros aspectos, criticava-se vivamente o sistema eleitoral, exigia-se o voto secreto, uma justiça eleitoral, e alude-se à questão social, dando-se ênfase na necessidade de uma legislação social. Visava-se, pois, a estabelecer um eficiente sistema partidário, como elemento importante para o funcionamento efetivo da democracia.

(15) MIGUEL REALE, *Política de ontem e de hoje*, pág. 19, 1978.

(16) MIGUEL REALE, *op. cit.* loc. cit.

(17) FERDINAND A. HERMENS ("Return to Democratic Government", in *The Year Book of World Affairs*, 1978, London, págs. 191-207), salienta os riscos da abertura política, em longo ensaio, por força da organização e utilização de termos dúbios, da semântica revolucionária, pelos partidos liberticidas; e a planificação para o *day after* da tomada do poder, o que nunca sucede nas revoluções verdadeiramente democráticas. Por isso, muitas vezes, o processo de abertura ou descompressão pode acabar no seu oposto, em ditadura fortemente ideológica, e o desejado Estado de Direito se transformar em mera legalidade democrática; isto ficou bastante claro quando se votou o nº 4, do art. 3º, da atual Constituição portuguesa, segundo o qual o *Estado será submetido à Constituição e funda-se na legalidade democrática*. O representante socialista, MANOEL ALEGRE, afirmou que o Partido Socialista na clandestinidade utilizou a expressão *Estado de Direito em sua declaração de princípios, mas que a Constituição que estavam a elaborar não poderia consagrar o conceito abstrato de Estado de Direito* porquanto o pacto/plataforma não comporta, antes, pelo contrário, *nega-o, o princípio da divisão e da separação dos poderes essencial ao Estado de Direito* (CALDEIRA-SILVA, *Constituição Política da República Portuguesa*, 1976, "Projectos, Votação e Posição dos Partidos", Lisboa, 1976, pág. 492). Felizmente, a ditadura lá não se instalou.