

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

Wingler Alves Pereira

CONSIDERAÇÕES SOBRE A
MOBILIZAÇÃO DO CONCEITO DE
GUARDIÃO CONSTITUCIONAL NO
PENSAMENTO DE AFONSO ARINOS DE
MELO FRANCO (1960-1967)

PEREIRA, Wingler Alves
CONSIDERAÇÕES SOBRE A MOBILIZAÇÃO DO CONCEITO
DE GUARDIÃO CONSTITUCIONAL NO PENSAMENTO DE
AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO (1960-1967)
R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 184(491): 239-266, jan./abr. 2023

Rio de Janeiro
jan./abr. 2023

CONSIDERAÇÕES SOBRE A MOBILIZAÇÃO DO CONCEITO DE GUARDIÃO CONSTITUCIONAL NO PENSAMENTO DE AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO (1960-1967)

CONSIDERATIONS ON THE MOBILIZATION OF THE CONSTITUTIONAL GUARDIAN CONCEPT IN THE THINKING OF AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO (1960-1967)

WINGLER ALVES PEREIRA ¹

Resumo:

A partir do método de análise da morfologia das ideologias políticas de Michael Freedon e da história conceitual ou filosófica do político de Pierre Rosanvallon, e ainda do marco teórico relacionado ao pensamento político-constitucional brasileiro, sobretudo do liberalismo, o artigo busca traçar algumas considerações sobre o emprego do conceito de *guardião da Constituição*, também definido como poder *moderador* ou *quarto poder*, no pensamento de Afonso Arinos de Melo Franco no desenrolar da crise política brasileira que culminou no golpe militar de 1964. O trabalho pretende, de forma específica, analisar os escritos e discursos de Melo Franco no arco temporal que abrange o período em que ele foi senador da República (1960-1967), com o objetivo de entender não só o manejo do conceito, mas a sua concepção quanto a três elementos do país, todos relacionados à mobilização conceitual: 1) o papel do Supremo Tribunal Federal, no tempo presente e passado, para arbitrar os conflitos políticos; 2) a legitimidade dos militares para intervirem em momentos de crise; e 3) a solução do sistema parlamentarista, defendida por ele desde a década de 1950. O artigo almeja, assim, explorar esses três aspectos de forma contextual e tensionada para compreender o uso do conceito.

Palavras-chave: pensamento político-constitucional brasileiro; liberalismo; Afonso Arinos de Melo Franco.

Abstract:

Based on the method of analysis of the morphology of political ideologies by Michael Freedon and the conceptual or philosophical history of politics by Pierre Rosanvallon, as well as the theoretical framework related to Brazilian political-constitutional thought, especially liberalism, the article seeks to outline some considerations about the use of the concept of guardian of the Constitution, also defined as moderating power or fourth power, in the thinking of Afonso Arinos de Melo Franco in the unfolding of the Brazilian political crisis that culminated in the military coup of 1964. The work specifically intends to analyze the Melo Franco's writings and speeches in the temporal arc that covers the period in which he was a senator of the Republic (1960-1967), with the objective of understanding not only the handling of the concept, but his conception regarding three elements of the country, all related to conceptual mobilization: 1) the role of the Federal Supreme Court, in the present and past, to arbitrate political conflicts; 2) the legitimacy of the military to intervene in times of crisis; and 3) the solution of the parliamentary system, defended by him since the 1950s. The article aims, therefore, to explore these three aspects in a contextual and tensioned way to understand the use of the concept.

Keywords: Brazilian political-constitutional thought; Liberalism; Afonso Arinos de Melo Franco.

¹ – Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ. E-mail: wingler@iesp.uerj.br.

1. Introdução

A recente crise fez reaparecer no cenário político e acadêmico o uso e a disputa de um conceito que usualmente não costuma ser tão controverso em épocas de normalidade política. Aqui vou empregá-lo ora como *quarto poder*, ora como *poder moderador*, ora como *guardião da constituição*, todos com o mesmo significado.

Uma das maneiras pelas quais o conceito aparece no debate político do país, hoje e no passado republicano, é por meio do confronto linguístico e extralinguístico entre, de um lado, aqueles que entendem que são as Forças Armadas o referente do conceito e; de outro, os que postulam que é o Supremo Tribunal Federal a instituição que ocupa tal lugar. A disputa, polarizada no meio político recente, costumava ser estimulada pelas contínuas investidas do ex-presidente da República (2019-2022) e de seus apoiadores mais radicais contra a Suprema Corte, e por algumas decisões controversas do próprio Supremo.

Em um ambiente em que os embates entre o ex-presidente da República e a Corte tornavam-se cada vez mais intensos, em maio de 2020, o jurista Ives Gandra Martins proferiu entrevistas a meios de comunicação em que disse, em síntese, a partir de uma interpretação do artigo 142 da Constituição da República², que competiria às Forças Armadas moderar os conflitos entre os poderes³. Pouco antes, o próprio ex-presidente da República, na reunião ministerial de 22 de abril de 2020, tornada pública por decisão do então ministro do Supremo Celso de Mello, cogitou a possibilidade de ser necessária uma intervenção militar, a ser

2 – “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

3 – CARNEIRO, Mariana; SETO, Guilherme. Ives Gandra diz que atuação do STF pode fazer Forças Armadas intervirem no país, *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/05/ives-gandra-diz-que-atuacao-do-stf-pode-fazer-forcas-armadas-intervirem-no-pais.shtml>>, 18.mai.2020. Acesso em: 20.abr.2023.

requisitada por ele próprio, com referência expressa ao mesmo artigo 142 da Constituição⁴.

No calor do momento, em um contexto mais complexo e tenso, a reação da Corte não tardou. No dia 10 de junho de 2020, o ministro Luís Roberto Barroso proferiu decisão no mandado de injunção nº 7.311, em que afirmou que nenhum elemento de interpretação autorizaria dar ao artigo 142 da Constituição o sentido de que as Forças Armadas teriam uma posição moderadora na República⁵.

Bem mais direto, o ministro Luiz Fux, dois dias depois, proferiu decisão cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.457, em que declarou que o artigo 102 da Constituição⁶ “atribui ao Supremo Tribunal Federal o papel de guardião da Constituição”, sendo que a “missão institucional das Forças Armadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem não acomoda o exercício de *poder moderador* entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”⁷.

Poucos dias depois, foi a vez de o então presidente do Tribunal, o ministro Dias Toffoli, em conferência realizada no dia 20 de junho de 2020, declarar, na linha da decisão do ministro Luiz Fux, que “o guardião da Constituição é o Supremo Tribunal Federal. Não é mais possível Forças Armadas como *poder moderador*”⁸. Ainda que próximo de setores militares, o então presidente do Supremo assumiu uma posição esperada de defesa institucional da Corte.

4 – QUEIROZ, Gustavo. O que é o artigo 142, citado por Bolsonaro ao falar em intervenção das Forças Armadas, *Estadão*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/o-que-e-o-artigo-142-citado-por-bolsonaro-ao-falar-em-intervencao-das-forcas-armadas/>>, 07.set.2022. Acesso em: 20.abr.2023.

5 – BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de injunção nº 7.311*. Relator Ministro Luís Barroso, julgado em 10 de junho de 2020.

6 – “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição”.

7 – BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.457*. Relator Ministro Luiz Fux, julgada em 12 de junho de 2020.

8 – PONTES, Felipe. Toffoli diz que Forças Armadas não podem ser o poder moderador, Agência Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-06/toffoli-diz-que-forcas-armadas-nao-podem-ser-poder-moderador>>, 20.jun.2020. Acesso em: 20.abr.2023.

Ainda que não haja uma clara definição quanto à escolha das palavras para fazer referência ao conceito, é manifesto que, nos mais diversos espectros políticos, a disputa tomou conta do debate político e da opinião pública, em especial. A própria ausência de um termo unívoco para se referir ao conceito revela que o problema linguístico ainda não está resolvido e que há disputas não só pelo referente, mas também pela definição do conceito, que vem sendo empregado no contexto político como *poder moderador* ou como *guardião da constituição*⁹.

O artigo busca traçar algumas considerações, em específico, sobre o mesmo conceito, na forma mobilizada por Afonso Arinos de Melo Franco no período compreendido entre abril de 1960 e fevereiro de 1967, tempo em que ele, político de origem mineira, exerceu seu mandato de senador pelo antigo Estado da Guanabara¹⁰.

A pesquisa utilizou duas fontes específicas para o estudo dos escritos e discursos do autor no período. A primeira é o livro *Evolução da crise brasileira* (1965), que reúne uma série de artigos que ele redigiu para o *Jornal do Brasil* entre julho de 1963 e setembro de 1965. A outra são os *Anais da Constituição de 1967*, com foco nos discursos que ele proferiu a respeito dos aspectos fundamentais do projeto de Constituição elaborado pelo então ministro da Justiça, Carlos Medeiros.

No que diz respeito aos referenciais teóricos, serviram de suporte para o trabalho, os ensaios e as pesquisas sobre o pensamento político-constitucional brasileiro, em especial sobre o liberalismo, ideologia política na qual Arinos é classicamente enquadrado. As tentativas de se

9 – No meio acadêmico, salvo poucas exceções, ainda são escassas as pesquisas que buscam entender a mobilização do conceito. Com marcos teórico-metodológicos análogos ao deste artigo, e por meio do uso da expressão *poder moderador*, há as pesquisas de Christian Edward Cyril Lynch.

10 – Um exame mais abrangente do pensamento de Arinos foi realizado por LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *A política domesticada: Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964*. Rio de Janeiro: FGV, 2005 e por CAVALCANTE, Berenice. *Passaporte para o futuro: Afonso Arinos de Melo Franco, um ensaísta da República*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

definir o liberalismo no Brasil e, mais particularmente, uma tradição do pensamento liberal brasileiro, não são novidades.

Desde a classificação conservadora de Oliveira Viana, que denominava os liberais de “idealistas utópicos”¹¹, até pesquisas acadêmicas recentes que buscam traçar uma abordagem mais analítica da cartografia do pensamento liberal¹², uma variedade considerável de ensaios, pesquisas e teses estão ao longo do caminho. Não há a pretensão de se definir, aqui, o sentido de liberalismo ou de sua tradição brasileira, algo que está em aberto, e provavelmente sempre estará. Algumas considerações, porém, devem ser feitas, tendo em vista o objetivo do artigo de entender o emprego de um conceito dentro do pensamento liberal de Afonso Arinos.

Além de Oliveira Viana, são conhecidas as outras iniciativas que buscaram, daí em diante, estabelecer tipos de linhagens ou de tradições do pensamento brasileiro, como, por exemplo, as de Alberto Guerreiro Ramos¹³; Bolívar Lamounier¹⁴; Wanderley Guilherme dos Santos¹⁵; Gildo Marçal Brandão¹⁶ e Christian Edward Cyril Lynch¹⁷. O pensamento libe-

11 – VIANA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999 [1949], p. 353-396.

12 – LYNCH, Christian Edward Cyril. Nada de novo sob o sol: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro, *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 91, p. 16-34, 2020.

13 – RAMOS, Alberto Guerreiro. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Andes Limitada, 1957. RAMOS, Alberto Guerreiro. A inteligência brasileira na década de 1930, à luz da perspectiva de 1980. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, set. 1980, Rio de Janeiro. *Anais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983, p. 529-547.

14 – LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República, uma interpretação (1977). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, v. 9, 2006. LAMOUNIER, Bolívar. *Liberais e antiliberais: a luta ideológica do nosso tempo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. LAMOUNIER, Bolívar. *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

15 – SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Raízes da imaginação política brasileira, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 7, 1970, p. 137-161. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

16 – BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 231-269, 2005.

17 – LYNCH, Christian Edward Cyril. Saquaremas e Luzias: a sociologia do desgos-

ral e, por consequência, os liberais, são aí enquadrados de maneira bastante distintas, seja em razão do contexto de cada classificação, seja em razão das diferenças teórico-metodológicas.

Em um apanhado mais geral, as análises de Oliveira Viana e de Guerreiro Ramos são, em alguns pontos, tão críticas e adversas aos liberais a ponto de deixá-las suscetíveis a sérios questionamentos. Rui Barbosa e Afonso Arinos de Melo Franco, por exemplo, dois dos nomes mais representativos do liberalismo brasileiro, são vistos, respectivamente por Oliveira Viana¹⁸ e por Guerreiro Ramos¹⁹, como uma espécie de espantalhos, liberais idealistas e alienados, que desconheciam a realidade brasileira em que viviam. Para além da crítica mais exagerada e pontual a Rui e a Arinos, o liberalismo brasileiro é representado, e não sem alguma razão, como alheio ou estranho ao contexto nacional, pois mal transplantado, cosmopolita e elitista.

Bolívar Lamounier, por outro ângulo, vislumbra apenas virtudes no liberalismo e dos liberais brasileiros. Seriam eles os baluartes da democracia representativa no Brasil. Qualquer ou mínimo diálogo com orientações ou visões políticas que os levem ou levassem para um pouco além dos princípios liberais têm, no entanto, o potencial de jogá-los para o lado dos autoritários ou antiliberais²⁰. Sua abordagem tem a vantagem, de qualquer modo, de mitigar os vernizes conservadores a respeito de liberais como Rui²¹.

to com o Brasil, *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 55, p. 21-37, 2011b. LYNCH, Christian Edward Cyril. Por que pensamento e não teoria? A imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 727-767, 2013. LYNCH, Christian Edward Cyril. Cartografia do pensamento político brasileiro: conceito, história, abordagens, *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, p. 75-119, jan./abr. 2016. LYNCH, Christian Edward Cyril. Idealismo e realismo na teoria política e no pensamento político brasileiro: três modelos de história intelectual, *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 34, p. 1-57, 2021c.

18 – VIANA, *op. cit.*, p. 353-391.

19 – RAMOS, Alberto Guerreiro. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961, p. 152-167.

20 – LAMOUNIER, *op. cit.*, 2006, 2016.

21 – *Id.*, 1999.

A cartografia do pensamento político liberal feita por Wanderley Guilherme dos Santos e Christian Lynch pode ser compreendida conjuntamente, ambas com o mérito de olhá-lo mais analiticamente. Santos enfatizava, por exemplo, a linha temporal divisória de 1945, momento em que os liberais brasileiros passaram a ter menos apego às regras da democracia liberal para alcançar o poder, diferentemente das gerações anteriores²².

Lynch, por sua vez, ressalta as diferenças de fundo entre os próprios liberais, que podem ser divididos entre aqueles mais preocupados com a limitação do poder e a defesa das liberdades individuais e, de outro, os “neoliberais”, que põem em primeiro plano as liberdades econômicas, de livre comércio²³. As linhas não são excludentes, mas também não é raro que às vezes estejam em lados opostos. A primeira, em regra, tende a defender de modo mais intransigente os princípios basilares da democracia liberal, como a separação de poderes e eleições livres e periódicas. A segunda, por sua vez, tem como direção principal o livre mercado. Isso não afasta nem afastou os primeiros das tentações golpistas no país, mas os segundos tendem a ser mais propensos a aceitar golpes seguidos de regimes autoritários²⁴.

A abordagem de Gildo Brandão traz o benefício de funcionar como um contrapeso, mais à esquerda, das perspectivas de Lamounier, Lynch e Santos. Por outro lado, apresenta o inconveniente, pelo mesmo motivo, e a partir de uma orientação teórica marxista, de reunir os pensamentos liberal e conservador em um mesmo polo²⁵.

Realizar uma espécie de síntese de todas essas perspectivas não parece ser viável, aqui, ante algumas divergências inconciliáveis. Por isso adotarei, em larga medida, as proposições de Santos e Lynch, que me

22 – SANTOS, *op. cit.*, 1978, p. 95-100.

23 – LYNCH, *op. cit.*, 2020.

24 – SANTOS, *op. cit.*, 1978, p. 95-100; LYNCH, *op. cit.*, 2020, 2021; CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 154-155.

25 – BRANDÃO, *op. cit.*

soam mais adequadas. A partir dessas visões, partirei da premissa de que Arinos estava inserido, na década de 1960, nas contradições intrínsecas ao liberalismo brasileiro. À época, muitos liberais, e talvez um dos melhores exemplos seja o próprio Arinos, passaram a se ver em uma espécie de dilema toquevilliano, no sentido de tentar conciliar as conquistas liberais com o avanço e os riscos de uma democracia mais popular.

No que tange aos referenciais metodológicos, a pesquisa pautou-se em dois marcos principais. O primeiro é referente ao método de Michael Freedon quanto à morfologia das ideologias políticas²⁶, dado o objetivo específico de compreender o conceito manejado por Afonso Arinos dentro do liberalismo, espectro político no qual o autor é usualmente enquadrado no pensamento político brasileiro. Para compreender especificamente o conceito de *guardião da constituição*, *quarto poder* ou *poder moderador*, a pesquisa tomou por base o método da história conceitual ou filosófica do político de Pierre Rosanvallon²⁷.

De modo amplo, o objetivo da história conceitual do político é entender a formação e evolução dos sistemas de representações que regem a maneira como uma época, um país ou grupos sociais conduzem sua ação e vislumbram seu futuro. Essa orientação metodológica tem a dupla finalidade de: 1) fazer a história de como uma época, um país ou grupos sociais buscam construir respostas ao que eles percebem como um problema e; 2) fazer a história da interação entre a realidade e sua representação, definindo campos histórico-problemáticos²⁸. A partir da interrogação central sobre o sentido da modernidade, a história conceitual do político põe a questão da relação entre o liberalismo e a democracia no cerne da

26 – FREEDEN, Michael. *Ideology: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2003. FREEDEN, Michael. *Ideologies and Political Theory: a conceptual approach*. Oxford: Clarendon, 1996.

27 – ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. Tradução de Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010. ROSANVALLON, Pierre. Pour une histoire conceptuelle du politique (note de travail), *Revue de Synthèse*, IV, n. 1-2, p. 93-105, jan./jun. 1986.

28 – *Id.*, 1986, p. 100.

dinâmica das sociedades, e este ponto é crucial para a exploração do objeto deste artigo.

O artigo está dividido em três partes principais. Na primeira parte aborda-se a ideia de Arinos sobre o conceito de guardião da constituição a partir do discurso judicialista, presente na tradição liberal brasileira. Em um segundo plano, o artigo busca compreender sua ideia sobre o mesmo conceito na chave do discurso militarista, explorando as tensões que existiam em seu pensamento. Por fim, em sua última etapa, o trabalho coteja a concepção de Arinos com a sua proposta institucional de se implantar no país o sistema parlamentarista, defendido por ele desde a década de 1950.

2. O Supremo “espectador impotente”

A atividade do Supremo durante a Primeira República, embora tenha tido sinais de independência e autonomia, como na época da consolidação da teoria do *habeas corpus* via Rui Barbosa e Pedro Lessa, deixou uma marca, em alguns setores do pensamento político liberal, de fragilidade do Supremo diante da força e da arbitrariedade do Poder Executivo, que não raras vezes recusou-se a cumprir as suas decisões. O período varguista acentuou essa percepção em alguns pensadores liberais que mais efusivamente combateram o que consideravam como uma ditadura o regime político de Getúlio Vargas.

Foi o caso de Arinos. No período, o político mineiro, se, por um lado achava-se ainda conectado à tradição do discurso judicialista do pensamento político-constitucional brasileiro; por outro, deixava transparecer que seria um idealismo conceituar o Supremo Tribunal como o guardião da Constituição ou o sucessor do Poder Moderador²⁹ do Império. Por uma razão simples. A história do país dava a preleção realista de que o Tribunal não conseguia exercer aquela nobre função, principalmente em

29 – A partir deste ponto, utilizarei o termo Poder Moderador com as iniciais maiúsculas e sem itálico para fazer referência à instituição política da Constituição de 1824, e não ao conceito de modo geral, embora nem sempre a distinção seja clara em determinado texto ou contexto.

razão da força arbitrária frequentemente empregada contra ele pelo Poder Executivo.

Para Arinos, os modelos aqui transplantados não teriam alcançado seu objetivo, pois o país não reunia as mesmas circunstâncias que a Inglaterra e os Estados Unidos quanto às suas bases político-constitucionais³⁰. Se a Suprema Corte era um dos pilares do presidencialismo dos Estados Unidos, o mesmo não ocorria por aqui. As três colunas do presidencialismo americano, e que tinham um desempenho disfuncional no Brasil, eram, para ele:

O religioso respeito do povo pela Constituição Federal, que é uma espécie de evangelho leigo; a força política e a autoridade da Suprema Corte e a vitalidade nacional dos partidos políticos, instituições enraizadas na vida de cada lar americano. Ora, como é fácil demonstrar, nenhuma destas três condições existe no Brasil. As Constituições são ignoradas e se sucedem como publicações periódicas; o Supremo Tribunal Federal nunca teve nenhuma importância política e os partidos não passam de agrupamentos eleitorais, sem programas nem enraizamento na opinião³¹.

O pensamento de Arinos, quando alimentado pelo discurso das circunstâncias, que não costuma ser um aspecto basilar do pensamento liberal brasileiro, conferia um tom conservador às suas preocupações liberais. Reforçando o não funcionamento, no Brasil, das instituições exemplares que nos serviam de modelo, ele destacava, por meio de um discurso sempre caro aos conservadores, que:

A Constituição, os partidos, o Judiciário, elementos que dão autenticidade ao presidencialismo norte-americano, sempre foram, no Brasil, como em qualquer República da América Central (não nos surpreendamos nem nos humilhemos com as comparações verdadeiras) simples cortinas de fumaça, que mascaram a brutal realidade sociológica e política³².

30 – FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965, p. 139.

31 – *Ibidem*.

32 – *Ibidem*, p. 155.

Sem entrar em minúcias, em especial, sobre os *cases* da Corte norte-americana, ou sobre a sua história, ele mostrava uma concepção tipicamente ideal daquele Tribunal, como se não tivesse enfrentado situações de conflito com os outros poderes, especialmente com o Executivo, ao contrário do que fazia, na mesma época, autores como Aliomar Baleeiro³³, ou mesmo como Rui Barbosa, na Primeira República, quando sublinhava os embates entre a Corte e o Executivo³⁴. Com esse modelo ideal em mente, a avaliação da Suprema Corte americana como a pedra de toque da moderação dos poderes o ligava, por um lado, tanto à tradição judiciarista brasileira quanto à teoria política e constitucional estadunidense, mas ao mesmo tempo dela se afastava, por entender que aquela ideia não encontrava terreno fértil no Brasil.

Repetindo um discurso americanista, Arinos indicava que a principal causa desse enfraquecimento do Judiciário era decorrente da filiação francesa a que as instituições do país seriam refratárias, desde o Império. Em uma tônica bastante ruiana, embora Arinos não o tenha citado, ele dizia, considerando sobretudo as circunstâncias da Revolução Francesa, taxada por ele de “anti judiciária”, que a França não considerava o Judiciário como um poder independente, mas simples ramificação do Poder Executivo³⁵.

Com esse legado francês, após a Proclamação da República no Brasil, Arinos repete o argumento americanista de que se havia criado um descompasso entre o Supremo à moda americana e as tradições e mentalidade dos juízes brasileiros. Ele acreditava, desta vez seguindo um diagnóstico *à la* João Mangabeira³⁶, que desde a sua concepção, o Supremo Tribunal, por aqui, “fracassou na sua missão apesar dos esforços

33 – BALEEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal: esse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

34 – BARBOSA, Rui. *O estado de sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia Imprensora, 1892, p. 130.

35 – FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Estudos e discursos*. São Paulo: Editora Comercial, 1961, p. 185. FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999, p. 6.

36 – MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999 [1943], p. 83.

vigorosos de Rui Barbosa e da honrosa resistência de juízes como Pedro Lessa”, tendo naufragado “historicamente, na fraqueza, na omissão e no conformismo”³⁷.

Seguindo uma abordagem corrente no pensamento político liberal brasileiro, a não correspondência entre o modelo institucional e a cópia brasileira caracterizava-se, então, como um desvio, uma chaga do atraso, devido ao “funcionamento extremamente defeituoso” da instituição³⁸. Para comprovar a sua leitura histórica realista de inoperância da Suprema Corte brasileira, Arinos relembra, na série de artigos jornalísticos que ele escreveu originalmente no *Jornal do Brasil* entre julho de 1963 e setembro de 1965, reunidos no livro *Evolução da crise brasileira* (1965), uma sucessão de casos judiciais em que, na sua visão, o Supremo não teve condições de atuar com a independência, autonomia e autoridade que se são exigidas de uma Corte Constitucional feita aos moldes do exemplar americano.

A interpretação que ele fazia daqueles acontecimentos apenas reforçavam, à sua época, que o discurso do liberalismo judiciarista da Primeira República era idealista, irreal³⁹. A história, ou mais precisamente, o passado do país, dava a tônica do seu pensamento e o desprendia, pela sua potência do presente, do discurso do judiciarismo liberal de Rui e Pedro Lessa. Era necessário ser mais realista do que eles, o que o aproximava, assim, do desencanto judiciarista manifestado por João Mangabeira após o endurecimento do regime varguista⁴⁰.

Nesse sentido, a incapacidade do Supremo Tribunal de moderar os conflitos da República, isto é, de atuar como o guardião da Constituição, teria se revelado desde cedo na história do país. Com a decretação do estado de sítio em 1892 pelo presidente da República, o marechal Floriano Peixoto, e a conseqüente prisão de numerosos adversários políticos, o discurso judiciarista teve a primeira oportunidade de testar o seu funcio-

37 – FRANCO; PILLA, *op. cit.*, p. 6.

38 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 168.

39 – *Ibidem*, p. 150-159.

40 – MANGABEIRA, *op. cit.*, p. 83.

namento na Corte. Arinos lembra-nos que Rui Barbosa impetrou *habeas corpus* no Supremo em favor de vários presos políticos, mas obteve somente o voto favorável do ministro Pisa e Almeida, tendo falhado o judiciarismo e a tentativa de alçar o Tribunal ao papel de árbitro daqueles conflitos, começando a Corte, assim, o seu “melancólico destino de assistente passivo da consolidação da tirania” e de mero “espectador impotente”⁴¹.

Igual resultado ocorreu com a impetração de outro *habeas corpus*, também por Rui Barbosa, em 1898, como consequência da decretação de novo estado de sítio, desta vez pelo presidente Prudente de Morais. Mais uma vez, o político mineiro recorda que a Corte denegou a ordem que fora pleiteada, pois “o Tribunal não se sentia com forças para enfrentar o poder; na verdade não sentia o próprio poder”⁴².

A eleição do marechal Hermes da Fonseca para a presidência da república, após a célebre Campanha Civilista de 1910, também serviu, segundo a interpretação de Arinos, para ilustrar a inoperância do Supremo para atuar como um Poder Moderador face ao Executivo representado pelo militarismo do novo presidente. A fim de mostrar que o discurso judiciarista encontrava limite na realidade política e histórica, ele rememorava, ainda, ocasiões em que a Corte ou teve suas decisões desrespeitadas ou curvou-se diante da força, mesmo tendo como integrante, à época, um dos principais atores e autores judiciaristas, o ministro Pedro Lessa⁴³.

O primeiro caso diz respeito ao *habeas corpus* concedido pelo Tribunal em 1910 para garantir a posse do presidente do Estado do Rio de Janeiro, deposto pela intervenção federal decretada para que fosse beneficiado o correligionário de Afonso Pena, que havia apoiado a candidatura de Hermes da Fonseca. Por uma decisão apertada, de seis votos a cinco, a Corte concedeu a ordem do *habeas corpus*, mas o ministro da Justiça recusou-se a cumprir a decisão, levando o Tribunal a recuar e a declarar que a medida concedida havia perdido o seu objeto. Arinos aponta que

41 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 150.

42 – *Ibidem*, p. 153.

43 – *Ibidem*, p. 158-159.

a rotina de desrespeito às decisões da Corte manifestou-se novamente em 1911 quando o ministro da Justiça, mais uma vez, deixou de cumprir a decisão proferida em outro *habeas corpus*, de relatoria do ministro Pedro Lessa, que havia concedido a ordem a uma parte do então Conselho Municipal do Rio de Janeiro. Para ilustrar que o judiciarismo não surtia efeitos no universo político, Arinos apontava que teria ficado no vazio a reação de Pedro Lessa contra o desmando do ministro da Justiça.

O terceiro exemplo citado por Arinos de desrespeito às decisões da Corte durante a presidência de Hermes da Fonseca tem como origem a revolta dos marinheiros, chefiada por João Cândido. Rui Barbosa, ele mais uma vez, impetrou em 1912 sucessivos *habeas corpus* em defesa dos revoltosos e do governo estadual sitiado, mas o Supremo Tribunal Federal negou os pedidos. Do ponto de vista das ideias, Arinos não tinha como discordar de Rui, ao reconhecer que o baiano lembrava “admiravelmente que a falta de força para fazer cumprir os julgados não exime os juízes do dever de julgar contra a força”⁴⁴. Mas ao contrário de Rui, Afonso Arinos não acreditava na autoridade moral da Corte, pois associava a coação para o cumprimento dos julgados à autoridade moral da justiça, o que Rui situava em campos opostos.

Com um salto histórico inexplicável quanto aos exemplos da era Vargas (1930-1945), o fracasso do discurso e prática judiciaristas estendeu-se, para ele, até a República inaugurada pela Constituição de 1946, quando houve, ele relembra, o “golpe do impedimento” do presidente Café Filho, em 1955, “infelizmente acobertado pelo Supremo Tribunal”⁴⁵. Em relação aos acontecimentos da década de 1960, ele alertava, em um dos raros momentos em que reconhecia alguma altivez da Corte, que o Supremo Tribunal começava a decidir “com independência e coragem casos políticos espinhosos”⁴⁶, provavelmente referindo-se aos *habeas cor-*

44 – *Ibidem*, p. 159.

45 – *Ibidem*, p. 27.

46 – *Ibidem*, p. 193.

pus concedidos a governadores de estado afastados pelos militares após 1964⁴⁷.

Assim sendo, para Arinos, conflitava com a história do país o discurso judicialista que tradicionalmente conferia ao Supremo o papel de sucedâneo do Poder Moderador. A Corte, seguindo o funcionamento do modelo ideal americano, deveria normativamente exercer a sua função política com autonomia, mas o processo histórico sedimentado localmente demonstrava ocorrer o inverso. Era irrealista, portanto, basear um conceito em uma instituição que já teria demonstrado não funcionar corretamente no país. Nesse viés, o apego às contingências locais confere, frise-se, um tom mais conservador ao pensamento liberal de Arinos.

Ainda que o político mineiro julgasse que a Corte não tivesse tido importância política no presidencialismo brasileiro⁴⁸, ou que ela tivesse fracassado em sua missão, à moda de João Mangabeira, isso não significava, por outro lado, que ele pregasse a redução das competências do Tribunal ou a diminuição de sua importância. Pelo contrário. O retrato mais realista tinha uma finalidade antes descritiva das circunstâncias de fato do que um caráter normativo.

De fato, um dos fundamentos cardeais de Arinos ao criticar duramente o projeto de Constituição redigido em 1966 pelo ministro da Justiça, Carlos Medeiros, era a ausência do capítulo destinado à proteção dos direitos individuais e a remissão à lei ordinária para efetivação de direitos fundamentais que tinham aplicação imediata. Tais medidas, ao fim e ao cabo, não só atrapalhavam a fruição de direitos como a liberdade de imprensa e a inviolabilidade de domicílio. Também tornavam sem efeito as

47 – Para uma análise relativamente contemporânea à época da concessão desses *habeas corpus*, e que retrata bem os julgamentos, contando inclusive com anexo de entrevistas de alguns dos ministros integrantes da Suprema Corte, consultar a dissertação de VALE, Osvaldo Trigueiro do. *O Supremo Tribunal Federal e a instabilidade político-institucional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

48 – FRANCO; PILLA, *op. cit.* p. 5; FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 139; FRANCO, *op. cit.*, 1961, p. 185-186.

atribuições do Poder Judiciário e, em consequência, do próprio Supremo, em um claro retrocesso para a democracia brasileira⁴⁹.

3. O militarismo como guardião *de facto* da Constituição

Se utilizamos as categorias do idealismo e do realismo para entender a mobilização do conceito de guardião da Constituição e seus conceitos adjacentes e periféricos no pensamento de Arinos, como o de democracia parlamentar, chegaremos à conclusão de que o Supremo, em uma perspectiva normativa, *poderia ser* o árbitro da República, considerando a tradição liberal do pensamento político brasileiro, mas *não o era* em razão de um desvio funcional e, em certa medida, da realidade local. Com base nessas mesmas categorias, as forças armadas, para Arinos, *não deveriam ser* as responsáveis pela moderação das crises republicanas, mas, contando com a fraqueza do Judiciário e do Congresso, *o eram* devido às características do país⁵⁰.

Outra constatação a se fazer sobre a sua visão quanto ao militarismo é o que ele entende como sendo de natureza sociológica. As classes armadas atuavam, *de facto*, como moderadoras dos conflitos sociais. Essa seria a realidade latino-americana na qual o Brasil estava inserido, de tradição militarista e caudilhistas. Uma verificação que era baseada não só na observação do presente da sociedade brasileira, mas também da sua história, que o levava a chegar, em 1963, “a uma conclusão forçada pela observação da experiência nacional e continental”⁵¹.

Já em 1966, nos seus discursos proferidos na Convocação Extraordinária do Congresso Nacional para a apreciação do projeto de Constituição, ele incluía outras noções ao militarismo brasileiro, ao associá-lo, de maneira mais abrangente, a um discurso cosmopolita, observável em países como os Estados Unidos e a França, e mesmo em outros

49 – BRASIL. Congresso. *Anais da Constituição de 1967*. Discursos pronunciados em sessões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. 3. vol. Brasília: Senado Federal, Diretoria de Informação Legislativa, 1968, p. 74-76.

50 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 3.

51 – *Ibidem*.

países em desenvolvimento. O militarismo estaria presente sobretudo nestes últimos, pela maior capacidade de organização dos militares em relação aos civis⁵². Isso explicaria por que, no Brasil, o apelo aos militares em momentos de crise era um expediente mobilizado, em sua visão, pelas elites civis conservadoras e também progressistas⁵³.

Há um elemento constante de tensão no pensamento de Afonso Arinos sobre o tema porque, ao mesmo tempo em que as classes armadas aparecem como um elemento catalisador da vontade das elites, incluindo as civis, elas também são retratadas, por outra vertente, como um tipo de instituição desestabilizadora do sistema presidencialista. A sua concepção a respeito de muitas categorias não era rígida e, assim, variava segundo o ambiente político em que redigia cada texto. De tal modo, os fatos políticos alteravam gradativamente a sua percepção sobre os assuntos, influenciando, por consequência, na sua conceituação do judicialismo e do discurso militarista. Algo que se apresenta constante no seu pensamento nas décadas de 1950 e 1960 diz respeito à conexão desses temas, tendo como pano de fundo a “indiferença pela Constituição, desprestígio do Supremo Tribunal, impotência dos partidos, substituídos pelas classes armadas”, tudo “diferente do autêntico e vitorioso presidencialismo”⁵⁴.

Quanto ao militarismo, há significativa mudança de direção no seu pensamento nessa época. Começaremos, então, pelo seu discurso que, uma vez constatado o fracasso do Supremo, confere às classes armadas a representação de efetivo *poder moderador* da República, para depois, então, compreender a ideia de que elas atuavam como fator de instabilidade do sistema presidencial. Foi dessa forma que seu pensamento reagiu aos acontecimentos ao longo das décadas de 1950 e 1960, sobretudo a partir de 1964.

Se para o político mineiro o militarismo podia ter consequências negativas, como será visto adiante, podia também ter utilidade pragmáti-

52 – BRASIL, *op. cit.*, p. 46-47.

53 – *Ibidem*, p. 49.

54 – FRANCO; PILLA, *op. cit.*, p. 9.

ca visando a manter ou a preservar o regime democrático. Dessa forma, o apelo às forças armadas para sustentar, apoiar ou conduzir um golpe de Estado não seria visto como um fim político antidemocrático em si mesmo, desde que a tática servisse ao propósito de garantir liberdades democráticas ou restaurá-las. É o argumento clássico do liberalismo lockeano de que não há remédio senão o apelo aos céus (*appeal to heaven*), sendo as armas o instrumento disponível para enfrentar um governo despótico⁵⁵. No início dos anos de 1960, Arinos apontava que “o soçobro da Constituição não significará o soçobro do Estado, que manterá a sua continuidade com o expediente habitual da América Latina, ou seja, o domínio, pelo menos temporário, das instituições pelas forças armadas”⁵⁶.

Portanto, um golpe militar ou mesmo uma ditadura cirúrgica, com uma data final previamente estabelecida, de natureza temporária, embora correspondesse ao colapso da legalidade constitucional, não acarretaria, entretanto, danos consistentes à democracia no longo prazo. Tanto é assim que ele considerava que os democratas sempre seriam gratos às classes armadas “pela forma com que souberam restaurar, no Brasil, as instituições livres”, sendo certo que eles, os democratas, deveriam trabalhar “pela união das classes armadas em torno da bandeira da Constituição”⁵⁷.

A realidade entrava, assim, em constante conflito com a teoria política, pois as forças armadas não deveriam fazer parte da composição política em uma democracia parlamentar, dado o risco do arbítrio, do uso da força em detrimento das normas jurídicas e da preservação das liberdades. Contudo, dadas as condições do país em momentos de crise, o militarismo acabava por atuar como um mal necessário, como poder moderador temporário apto a restaurar o Estado de Direito, mesmo sob o risco paradoxal, e golpista, desde sua origem, de se cair na tirania e na ditadura.

A deposição de Vargas em 1945 é retratada, no universo histórico do passado recente de Arinos como um exemplo de associação entre as eli-

55 – LOCKE, John. *Two treatises of government*. Edited by Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 379-380.

56 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 3.

57 – FRANCO, *op. cit.*, 1961, p. 159.

tes, na medida em que “a restauração democrática brasileira foi, de fato, o produto de um golpe, assentado pelo que havia de melhor nas elites civis e militares”⁵⁸. O veto militar à posse de João Goulart como presidente da República em 1961, haja vista a renúncia de Jânio Quadros, é outro exemplo dado por Arinos de união dessas elites para evitar uma “guerra civil”, por meio do recurso de emergência de instauração do parlamentarismo⁵⁹. O mesmo repetiu-se em 1964, quando “a solução foi dada pelas armas, e o poder consequente a elas veio caber”, sendo certo que “o movimento brasileiro de abril, como tudo indica, foi uma revolução democrática”⁶⁰.

Devido ao recorte temporal do artigo, o discurso de que o movimento militar de 1964 teria sido democrático merece uma explicação mais detalhada. Apoiador de primeira hora do que ele e muitos outros conceituaram como *revolução*, Arinos julgava que o principal ideal do movimento, combater o comunismo e a corrupção, apresentava-se como um meio moderado de o liberalismo lidar com os radicalismos da época, o comunismo e o fascismo⁶¹. Repetindo o diagnóstico liberal da era Vargas de que o quadro político se mostrava radicalizado de parte a parte, ou seja, entre a direita e a esquerda, o político mineiro apostava que seriam a moderação e as instituições jurídicas as armas para superar a crise⁶², ainda que se fizesse o uso temporário do mal necessário consistente no apelo às classes armadas, conceituadas, frise-se, como um árbitro, de verniz realista, nas horas de crise.

A questão relativa ao saneamento moral da República era uma afinidade entre o discurso de Arinos e os ideais do militarismo que culminou no golpe de 1964. O que ele denominava de “moralismo” ou “restauração da autoridade moral” tinha o potencial, de uma só vez, de servir como “meio ou processo de despertar a consciência nacional”, um “fator de estabilidade nacional” e mesmo “uma influência decisiva na unificação da consciência nacional, criando um forte sentimento de solidariedade entre

58 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 83.

59 – *Ibidem*, p. 143.

60 – *Ibidem*, p. 167 e 124.

61 – *Ibidem*, p. 131.

62 – *Ibidem*, p. 12.

as classes mais diversas da sociedade”⁶³. Não era um discurso novo de Arinos, considerando suas palavras, pela primeira vez ditas por Aliomar Baleeiro, que classificou o governo de Vargas, após o atentado da Rua Tonelero, como um “estuário de lama”⁶⁴.

Uma das implicações conferidas pela crise política ao discurso de Afonso Arinos foi reforçá-lo, nos idos de 1960, a um liberalismo de tipo conservador, porque o conceito de ordem começava a sair da periferia do discurso em direção ao seu núcleo, esse último baseado no conceito de liberdade. Mas essa formatação do seu discurso não durou muito em relação ao golpe militar de 1964. Pouco tempo após a “revolução”, o militarismo começava a mostrar o seu elemento de arbítrio que tanto o incomodava, como um bom liberal. A partir daí, o político começou a esboçar em seus artigos veiculados no *Jornal do Brasil* a tensão e o descompasso entre as reformas econômicas levadas a cabo pelos militares e a inércia na condução da pauta considerada de maior relevância: a reforma política.

Ele insistia no argumento de que, caso não fossem implementadas as reformas capazes de conduzir o país ao retorno da legalidade constitucional, ao Estado de Direito e, portanto, à democracia parlamentar, o movimento revolucionário trairia os seus ideais de origem em prol de uma ditadura militar⁶⁵. Quanto mais se chegava perto da data fixada no Ato Institucional nº 1 para o fim do regime de exceção, previsto para o dia 15 de outubro de 1964, e quanto mais esse horizonte parecia distante e pouco atingível, mais Afonso Arinos voltava a sua carga contra o militarismo em si, compreendido como um desvio e uma má-formação do presidencialismo brasileiro, regressando o país no círculo vicioso em que “começamos a transitar pendularmente da democracia do Exército, que utiliza o presidente como instrumento, à supremacia do presidente, que faz seu instrumento do Exército”⁶⁶.

63 – *Ibidem*, p. 20-21.

64 – A íntegra do discurso, proferido na Câmara dos Deputados em 9 de agosto de 1954, pode ser ouvida na página oficial da Biblioteca Digital do Senado Federal.

65 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 133.

66 – *Ibidem*, p. 155.

Em um giro que o aproximaria, e muito, de Rui, a história brasileira começa a ser novamente mobilizada pelo político mineiro para agora revelar a tradição autoritária do militarismo no país desde os tempos em que o marechal Deodoro ocupava o cargo de presidente da República e personificava o “caudilho militar republicano”⁶⁷, tão característico das repúblicas latino-americanas. Mesmo a transferência do poder aos civis na Primeira República não apagaria as chagas do presidencialismo brasileiro, dado os “resíduos militaristas radicais não assimilados, os quais daí por diante poriam em risco de tutela o poder presidencial por várias vezes”⁶⁸.

Nesse sentido, até o presidente Rodrigues Alves, durante a Revolta da Vacina, “ficou subitamente vulnerável à deposição por um golpe militar”, em razão da desordem pública na cidade do Rio de Janeiro em 1904⁶⁹. A Primeira República, e aqui a presença de Rui é relevante, ainda fornecia outros exemplos da marca deletéria do militarismo, como a eleição do marechal Hermes da Fonseca, em que se uniam “o caciquismo civil e o militar”, ao som das baionetas⁷⁰.

Descontente com a política dos militares que havia apoiado a tomar o poder em 1964, ele chegava, àquela altura, a nominar o regime instaurado pelo Ato Institucional nº 1 de “semi ditadura militar”⁷¹ e a afirmar que “a tarefa da reforma política traduz a negativa implícita dos ideais de restauração democrática da revolução, e revela a preferência pela alternativa ditatorial”⁷². Ele lembrava que até mesmo o estado de sítio, medida menos gravosa que as fixadas pelo Ato Institucional, comportava limitações, como impunham não só as lições de Rui Barbosa, mas também o Supremo “nos seus momentos mais felizes”⁷³, em uma das poucas e raras concessões que fazia ao judicialismo. Atropelado pelas circunstâncias e

67 – *Ibidem*, p. 149.

68 – *Ibidem*, p. 154.

69 – *Ibidem*, p. 156.

70 – *Ibidem*, p. 157.

71 – *Ibidem*, p. 175.

72 – *Ibidem*, p. 174.

73 – *Ibidem*, p. 197.

pelo autoritarismo militar, o discurso ruiano acabava sendo uma ótima ferramenta.

A denúncia do “arbitrio revolucionário” tomaria forma mais elaborada, embora com as mitigações que o cargo lhe exigia, nos discursos proferidos na Convocação Extraordinária do Congresso para a apreciação do projeto de Constituição⁷⁴. Nas sucessivas sessões, o político destacaria a forma atabalhoada de redação do projeto e de encaminhamento ao Congresso, pela primeira vez na história do país reunido com poderes constituintes no curso das legislaturas ordinárias⁷⁵. Não só na técnica era criticado o projeto, mas também na sua essência, ao apontar a forma oligárquica de eleição presidencial, pela eleição indireta, que se mostrava como um meio de “manter o predomínio de uma situação militar”⁷⁶, prejudicando a sucessão presidencial para os civis. A despeito do seu discurso que ecoava no Congresso no fim de 1966, o guardião *de fato* da Constituição, munido de baionetas e elevado à categoria de governante, emergia como criatura independente.

4. O Parlamento *deve ser* o guardião constitucional

Após seu giro conceitual em direção contrária ao presidencialismo militarista, e dado o diagnóstico de fracasso do judiciarismo do Supremo Tribunal para moderar os conflitos e crises da República, desde a década de 1950 Arinos passaria a pregar que o melhor sistema de governo para o país seria o parlamentarista⁷⁷. A concepção era acompanhada da crítica ao presidencialismo brasileiro, que tinha uma performance disfuncional quando comparado com o modelo estadunidense. A aposta no parlamentarismo o fazia crer, por imperativo lógico, no poder do Congresso não só para comandar a agenda política do país, mas também para assegurar as liberdades individuais, a própria democracia, e guardar a Constituição.

74 – BRASIL, *op. cit.*, p. 31.

75 – *Ibidem*, p. 39 e 41.

76 – *Ibidem*, p. 56-57.

77 – FRANCO; PILLA, *op. cit.*; FRANCO, *op. cit.*, 1961, p. 181-192.

No entanto, o início da década de 1960 mostrava, em especial, a realidade de um Congresso paralisado, inoperante, tal qual o Supremo Tribunal⁷⁸. A culpa, logo, recaía sobre o presidencialismo e não raras vezes diretamente sobre os presidentes da República. As críticas à personalidade do presidente João Goulart, por exemplo, eram frequentes e persistentes. Ao governante faltava quase tudo: desde vontade política para implementar as reformas de base até moderação para afastar os excessos e os radicalismos que se avolumavam no quadro político⁷⁹.

A paralisia do Congresso, àquela época, era derivada, para Afonso Arinos, de um mau funcionamento do Poder Executivo, que sequer tinha uma gestão eficaz da produção legislativa, que cada vez mais se concentrava no governo, em vez do Poder Legislativo. Em outros termos, o senador atribuía a inoperância do Congresso à ineficiência do Executivo⁸⁰. O tempo presente, contudo, destoava do passado. Aqui, a história do país lhe era útil de maneira inversa daquela delineada quanto ao Supremo e ao Executivo. Havia no passado do país ocasiões em que o Congresso teria exercido a sua função de garantidor das liberdades democráticas⁸¹.

Assim agiu o Congresso, ele lembrava, quando em 1954 deu posse a Café Filho em um ambiente de aguda crise política e militar; quando em 1955 atuou “com o disfarce do impedimento, o golpe militar do General Lott”; quando em 1961 impediu “o caminho aos gorilas”; em 1962 quando “concedeu sabiamente o referendo, evitando a guerra civil”⁸². A história do país mostrava, portanto, que era o Congresso Nacional o garantidor do regime democrático, especialmente nos momentos de crise. O problema, para Afonso Arinos, era que o Parlamento apenas desempenhava esse papel em momentos de crise, e não ordinariamente⁸³. E no presente, nem isso.

78 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 66-67.

79 – *Ibidem*, p. 58-59.

80 – *Ibidem*, p. 52.

81 – *Ibidem*, p. 54-55.

82 – *Ibidem*, p. 55.

83 – *Ibidem*.

A diferença em relação ao discurso militarista, no ponto, apresentava um contorno normativo, porque o Congresso deveria ser, sim, conceituado e compreendido como um poder moderador da República em uma democracia parlamentar. O militarismo o era, de fato, apenas por uma deficiência do sistema presidencialista brasileiro, porque não deveria sê-lo, embora paradoxalmente atuasse como um expediente de emergência para a solução de crises que colocavam em risco o liberalismo democrático. O Supremo, por outro ângulo, ficava perdido, sem uma função relevante, no plano idealista do judicialismo brasileiro.

Dada a pusilanimidade do Supremo Tribunal, o Parlamento deveria, para Arinos, ser a instituição, por excelência, de atuação das elites político-jurídicas, em que a moderação tinha as condições de se acomodar e sustentar, sobretudo na modernidade, quando o Congresso tinha mais uma função política de discussão dos planos de governo, do que propriamente de redação legislativa. Afinal de contas, “o local em que esta barreira moderada pode ser organizada mais rapidamente, com mais independência e eficácia é, ainda, dentro do Congresso”⁸⁴.

Seria o Parlamento o local, por excelência, onde as elites virtuosas do país poderiam desempenhar o seu papel de promover o progresso. Era fundamental, assim como vinha ocorrendo na Inglaterra e Estados Unidos, “a formidável transformação da democracia liberal em democracia social, sem perda das liberdades básicas”⁸⁵. A aspiração da igualdade e da justiça sociais, em um universo político que agora envolvia as massas, as classes populares, e, ao mesmo tempo, a incapacidade de as elites brasileiras conduzirem esse processo, dava um toque marcadamente toquevilleano ao pensamento de Afonso Arinos. Havia, no seu discurso, uma espécie de incômodo, pois o fenômeno parecia, no Brasil, difícil ou quase impossível de acontecer naquela época marcada por extremismos.

De qualquer modo, era essencial, e nisso transparece uma marca do idealismo de seu pensamento, da mesma forma que o de Rui na Primeira

84 – *Ibidem*, p. 12.

85 – *Ibidem*, p. 94.

República, encontrar nas elites de sua época as mesmas elites esclarecidas, ou pelo menos que carregassem as mesmas qualidades, daquelas que existiram nas “elites imperiais, a começar pelo Imperador, [que] tiveram a inteligência, a habilidade e a coragem que estão lamentavelmente faltando às atuais elites”⁸⁶. Há, assim, em seu discurso, como nota Lattman-Weltman⁸⁷, uma certa nostalgia da vida política brasileira que teria se desenvolvido e atingido seu ápice no período do Império, prosseguindo de modo conturbado na Primeira República. Daí seus elogios a figuras como Joaquim Nabuco e, é claro, a seu pai, Afrânio de Melo Franco, um tipo ideal de estadista⁸⁸.

Além da capacidade de controle da legislação proveniente do Executivo, Arinos defendeu, em seus artigos publicados no *Jornal do Brasil* e em seus discursos proferidos em 1966 na Convocação do Congresso para a apreciação do projeto de Constituição⁸⁹, o sistema parlamentarista como uma alternativa institucional para o país, ou seja, “a implantação de um regime parlamentar bem estruturado como uma possível solução para o nosso sofrido Brasil”⁹⁰. Essa era a reforma pela qual o país deveria passar, no âmbito político-constitucional, para que pudesse alcançar a estabilidade das instituições democráticas, por meio da atribuição de maiores poderes ao Parlamento nos planos do governo. Não só isso, a implantação do parlamentarismo, com a preponderância do Congresso na política, teria a capacidade de institucionalizar, na prática, o guardião da Constituição ideal ao país.

A confiança no parlamentarismo como sistema de governo estava diretamente ligada, como era esperado, à importância dos partidos políticos no regime democrático⁹¹. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a

86 – *Ibidem*, p. 96.

87 – LATTMAN-WELTMAN, *op. cit.*, p. 26.

88 – É bastante conhecida a biografia de Afonso Arinos dedicada a seu pai, Afrânio de Melo Franco, de título *Um Estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo*, com várias edições.

89 – BRASIL, *op. cit.*, p. 91.

90 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 182.

91 – FRANCO, *op. cit.*, 1961, p. 189.

crítica a teses antiliberais como as de Carl Schmitt⁹², teorias liberais como as de Hans Kelsen⁹³, anotava Arinos, sublinhavam a essencialidade dos partidos políticos para a configuração da democracia contemporânea⁹⁴.

O Parlamento era percebido, assim, como uma poderosa instituição, no seu ponto de vista, que abria um horizonte de expectativas, para usar o termo koselleckiano⁹⁵, de correção dos desvios institucionais e de travamento das portas das experiências marcadas pela corrupção e ausência de saneamento moral. A confiança na política seria, assim, um marco determinante para a atuação de elites esclarecidas que pudessem conduzir as reformas necessárias, inclusive as sociais. Nos idos de 1960, seu discurso parlamentarista pode ser vislumbrado como uma alternativa institucional, em duas oportunidades.

Na primeira, como um “recurso de urgência” para evitar a “guerra civil”, diante do “veto militar” quanto à posse de Goulart em razão da renúncia do presidente Jânio Quadros⁹⁶. Aqui, posto em prática às pressas e sem efetiva discussão, o parlamentarismo é retratado, uma vez fracassado pelo resultado do referendo em que se optou pelo retorno ao presidencialismo, como fruto da falta de prudência e como freio às mudanças que se avistavam céleres demais para as elites temerosas das massas.

Na segunda ocasião da década de 1960 em que o sistema parlamentarista voltou à tona nos seus textos e discursos, Afonso Arinos buscava equacionar um problema em especial da crise política brasileira: a sucessão presidencial de Castelo Branco. O discurso volvia, neste viés, justa-

92 – SCHMITT, Carl. *O guardião da constituição*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Tradução para o espanhol de Thies Nelsson e Rosa Grueso. Madrid: Editorial Technos, 1990.

93 – KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Tradução de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

94 – *Ibidem*, p. 127-152.

95 – KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Tradução de Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto; PUC-Rio, 2006, p. 305-327.

96 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 143.

mente a um mecanismo extremamente débil do presidencialismo brasileiro desde a sua instituição: a transmissão do poder presidencial.

Antes mesmo da escrita do projeto de Constituição de 1966 de Carlos Medeiros, e inclusive durante sua apreciação na Convocação Extraordinária do Congresso, Arinos defendia que Castelo Branco deveria ser sucedido, por intermédio da reforma da Constituição, por um primeiro-ministro civil. Ou seja, a sucessão presidencial deveria abranger não só o chefe do Executivo, mas também o próprio sistema presidencial, que passaria a ser parlamentarista, evitando uma ditadura militar⁹⁷. A despeito da sua tentativa, tendo Arinos apresentado uma proposta de emenda ao projeto de Constituição para instituir no país o regime parlamentar, seu realismo político o alertava, de antemão, em meados de 1964, antes da redação do projeto, que “a hostilidade militar ao parlamentarismo envolveu quase sempre, para não dizer sempre, um tipo de hostilidade que não era dirigido contra um sistema de governo, o parlamentar, mas, no fundo, contra a própria democracia”⁹⁸.

5. Considerações finais

A tarefa de entender o uso do conceito de guardião da constituição no pensamento de Afonso Arinos de Melo Franco certamente exige esforços mais aprofundados, mesmo que seja em um recorte temporal limitado, como neste artigo. No período compreendido entre 1960 e 1967, objeto deste estudo, há uma miríade de outros conceitos centrais, adjacentes e periféricos utilizados pelo autor que merecem um cotejo mais analítico.

Conceitos e discursos como, por exemplo, *revolução*, *moralismo*, *saneamento moral*, *papel das elites*, *moderação* e *progresso* são frequentemente utilizados por ele para explicar os aspectos da crise política do país. Todos eles, em alguma medida, relacionam-se com o conceito de *guardião da constituição* ou de *poder moderador*. De todo modo, considerando os objetivos inicialmente traçados para o presente trabalho, é

97 – *Ibidem*, p. 188; BRASIL, *op. cit.*, p. 91-92.

98 – FRANCO, *op. cit.*, 1965, p. 181.

possível apontar algumas considerações sobre o modo como ele compreendia o conceito em um ambiente de aguda crise política. Vejamos.

No pensamento de Arinos, o discurso judiciarista, que tradicionalmente confere, no pensamento político liberal brasileiro, ao Supremo Tribunal o papel de sucedâneo do Poder Moderador imperial, conflita com a história do país. Normativamente, o Tribunal, seguindo o funcionamento do modelo estadunidense, deveria exercer a sua função política com autonomia e autoridade, mas o processo histórico sedimentado localmente demonstrava ocorrer justamente o inverso. Era irrealista, portanto, basear o conceito em uma instituição que já teria demonstrado não funcionar corretamente no país.

No que tange às classes armadas, a sociologia entrava em conflito com a teoria política, porque, para Arinos, elas não deveriam fazer parte da composição política em uma democracia parlamentar, dado o risco do arbítrio, do uso da força em detrimento das normas jurídicas e da preservação das liberdades. Porém, dada as condições reais do país em momentos de crise, as classes armadas acabavam atuando como um mal necessário, um *quarto poder* temporário, para restaurar o Estado de Direito, mesmo sob o risco paradoxal, e originalmente golpista, de se cair na tirania e na ditadura.

Fiel à tradição liberal, inclusive do pensamento político brasileiro, de depositar no Congresso as fichas para a garantia das liberdades e da democracia, o seu realismo conflitava com o idealismo, porque o Parlamento deveria ser o protetor da ordem constitucional, o garantir das liberdades individuais, ou seja, o efetivo *guardião da constituição*, o sucedâneo do Poder Moderador. Contudo, as condições do país não permitiam que a instituição funcionasse. Era necessário, então, mudar as instituições, por meio da transição do presidencialismo para o parlamentarismo, de modo a aproximar a teoria política da melhor prática institucional.

Texto apresentado em abril de 2023. Aprovado para publicação em abril de 2023.