

# HISTÓRIA DO DIREITO

## **Entre o judicialismo e o autoritarismo: O espectro do *poder moderador* no debate político republicano (1890-1945)**

*Between judicialism and authoritarianism:  
The specter of moderating power in Brazilian republican debate  
(1890-1945)*

**Christian Edward Cyril Lynch<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Fundação Casa de Rui Barbosa. Universidade Veiga de Almeida.  
ORCID: 0000-0001-5709-9388

## RESUMO

O presente artigo investiga os diferentes sentidos atribuídos na República ao conceito de “poder moderador”. Argumenta-se que, embora a crise do regime na década de 1910 tenha levado à revalorização da herança do Império, transmitida pela historiografia do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), cada corrente política se agarrou a uma interpretação diferente do Poder Moderador para interpretá-lo e justificar reformas distintas: a autoritária, que fortaleceria o presidente da República; a judicialista, que favoreceria o Supremo Tribunal Federal; e a moderada, que recriaria um quarto poder na forma de um conselho de Estado. A proposta de restabelecimento de um quarto poder pelo governo, articulada no processo constituinte de 1932-1934, fracassaria diante da preferência dos judicialistas, que defendiam a autoridade do Supremo Tribunal, e dos militaristas, que preferiam um Conselho de Segurança Nacional. A ditadura do Estado Novo aparece como um resultado da impossibilidade de compatibilizar as exigências contraditórias de norma e exceção, liberalismo e nacionalismo, pluralidade e unidade, direitos fundamentais e segurança nacional.

**Palavras-chave:** Poder moderador, República, Militarismo, Judicialismo, IHGB, STF.

## ABSTRACT

This article investigates the different meanings attributed to the concept of “moderating power” in the Republic. It is argued that, although the crisis of the regime in the 1910s led to the reevaluation of the Empire’s heritage, transmitted by the Brazilian Historical and Geographical Institute (IHGB) historiography, each ideological trend of politics held to a different interpretation of the Moderating Power to justify distinct reforms: the authoritarian one, which would strengthen the president of Republic; the judicial one, which would favor the Supreme Court; and the moderate one, which would recreate a fourth power in the form of a State Council. The proposal of reestablishment of a fourth power, articulated during the constituent process of 1932-1934, would fail before the preference of judicialists, who defended the authority of the Supreme Court, and of militarists, who preferred a National Security Council. The Estado Novo dictatorship appears therefore as a result of the impossibility of reconciling the contradictory demands of norm and exception, liberalism and nationalism, plurality and unity, fundamental rights and national security.

**Keywords:** Moderating power, Republic, Militarism, Judicialism, Brazilian Historical and Geographical Institute, Brazilian Supreme Court.

## Introdução

Deflagrada a partir do controverso *impeachment* da Dilma Rousseff (2016), a crise constitucional do regime democrático brasileiro atingiu seu ápice quatro anos depois, quando o presidente Jair Bolsonaro e seu gabinete militar confrontaram o Supremo Tribunal Federal. Ameaçando descumprir decisões judiciais a pretexto de que seriam expressivas de um “ativismo judiciário”, declararam que as Forças Armadas deteriam um “poder moderador” que os autorizaria a intervir politicamente para preservar a divisão e a harmonia entre os poderes. A nota assinada pela presidência da República e pelo ministro da Defesa declarava que “as FFAA [Forças Armadas] do Brasil não aceitam tentativas de tomada de Poder por outro Poder da República, ao arrepio das Leis, ou por conta de julgamentos políticos” (In: Barbosa, 2020). De acordo com o jurista conservador Ives Gandra Martins, essa doutrina *militarista ou excepcionalista* das Forças Armadas como “poder moderador” encontraria respaldo no art. 142 da Constituição de 1988. Martins alegava que, caso “um Poder sentir-se atropelado por outro, poderá solicitar às Forças Armadas que ajam como Poder Moderador para repor [...] a lei e a ordem”; que, “se o conflito se colocasse entre o Poder Executivo Federal e qualquer dos dois outros Poderes, não ao Presidente, parte do conflito, mas aos Comandantes das Forças Armadas caberia o exercício do Poder Moderador” (Martins, 2020). Na ocasião, o ministro Dias Toffoli, então presidente do Supremo Tribunal Federal, rechaçou semelhante doutrina opondo-lhe outra, de teor *judiciarista ou normativista*, de acordo com a qual o art. 102 da Constituição determinaria que “o guardião da Constituição é o Supremo Tribunal Federal. Não é mais possível Forças Armadas como poder moderador” (In: Pontes, 2020). No ano seguinte o Executivo reiteraria a tese do “poder moderador” das Forças Armadas (Gullino & Dantas, 2021), para ser novamente contrariado pelo Supremo: “Não temos quarto Poder hoje”, declarou a ministra Carmen Lúcia (In: Borges, 2021). Entretanto, Toffoli reafirmaria alguns meses depois que o sistema político brasileiro contaria “com um poder moderador que hoje é exercido pelo Supremo Tribunal Federal” (Mello, 2021).

Este artigo investiga as origens da disputa entre magistrados e militares em torno da herança jacente do antigo poder imperial. Ele trata de compreender os imaginários do extinto poder moderador da monarquia constitucional na República como força estabilizadora do Estado, ora interpretada por uma perspectiva liberal, judiciarista e normativista, ora por outra, autoritária, militarista e excepcionalista. Seu fio condutor é a história não contada do “espectro do Poder Moderador” depois de sua extinção. A incapacidade da República em gerar uma ordem vista globalmente como legítima, porque estável e pluralista, levou parte significativa dos políticos sob a influência da historiografia do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), a partir de 1910, a imaginarem equivalentes daquele quarto poder ou mesmo a propor sua recriação. Levado a sério depois da Revolução de 1930, o projeto de restabelecimento de um “poder moderador” fracassou no processo constituinte de 1933-1934, esvaziado de um lado por um judiciarismo que reivindicava para o Supremo a condição de “moderador”, e de outro, pelo autoritarismo que a pleiteava para o Presidente e para o Exército. Fracasso que desaguou no golpe do Estado Novo (1937). Do ponto analítico, essa história se faz em três níveis. O primeiro, jurídico, recorre a uma grade simbólica dos três institutos que na teoria constitucional reivindicam para suas titulares a condição de “moderadores”: o *estado de exceção*, o *poder moderador stricto sensu* e a *jurisdição constitucional*. O segundo nível, teórico, examina as lógicas de cada um deles: a *excepcionalidade*, a *arbitragem institucional* e a *normatividade*, respectivamente. O terceiro nível, ideológico, considera, suas doutrinas: o *conservadorismo*, *moderantismo* e *liberalismo*. Do ponto de vista metodológico, me valerei de diretrizes gerais da história dos con-

ceitos de Reinhart Koselleck, apreendendo os diversos significados diacrônicos e sincrônicos do conceito de Poder Moderador no período assinalado (Koselleck, 2006; 2014; 2020). Para a análise das ideologias, seguirei as orientações deixadas por Michael Freedon, que desenvolve sua metodologia justamente a partir de Koselleck (Freedon, 1997). Trata-se, em suma, de uma história das instituições que revela suas funcionalidades e tendências, mas também as dificuldades de organização da democracia liberal no Brasil.

## **1. A experiência monárquica e a ruptura republicana: expectativas liberais e práticas conservadoras (1868-1914)**

### **1.1. Entre o uno e o múltiplo: as doutrinas do poder moderador entre a excepcionalidade e a normatividade**

O problema da estabilidade, que sempre foi um dos temas centrais da teoria política, adquiriu mais delicadeza no quadro da democracia. Ao descrever a busca infrutífera dos revolucionários franceses por uma instituição capaz de estabilizar o Estado de Direito nascido da ruptura com o Antigo Regime, Marcel Gauchet demonstrou em *A Revolução dos Poderes* (1995) que a história da engenharia constitucional em busca de um “poder moderador”, ainda que fracassada, pode iluminar a dificuldade de combinar os dois princípios fundantes mas algo contraditórios da democracia moderna: o da unidade e do poder supremo da comunidade política, expresso pela noção de soberania popular, e aquele da pluralidade do Estado de direito, encarregado de proteger os direitos fundamentais. O poder neutro ou moderador simultaneamente simbolizaria a unidade da vontade soberana e manteria o Estado de direito, na medida em que vigiava os demais poderes para que se mantivessem em seus devidos limites constitucionais e não rompessem o equilíbrio que preservava uma ordem de indivíduos livres e iguais: “O poder de vigilância dos outros poderes é uma peça mestra nesse processo de instituição simbólica do povo soberano” (Gauchet, 1995:280). Depois que o “poder moderador” foi teorizado no século 19 pelo liberalismo moderado de Benjamin Constant, outras interpretações, à direita e à esquerda, estenderam aquela qualidade aos detentores da faculdade de decretar o estado de exceção ou de inconstitucionalidade das leis. Há assim hoje na teoria política e constitucional, pelo menos três institutos que podem ser teoricamente reivindicados como “moderadores” no sentido apontado por Gauchet, ou seja, de conciliação – em diferentes graus – do princípio da unidade do poder soberano no povo, de um lado, com aquele dos direitos fundamentais, de outro.

O primeiro – o *estado de exceção*, cujo teórico maior foi Carl Schmitt - é gênero de que são espécies os estados de *guerra*, de *sítio*, de *emergência*, de *defesa* e, nas federações, a *intervenção federal*, durante os quais se faculta ao chefe do Estado governar por decretos ou decretos-lei. Ele faculta a suspensão de parte do Estado de direito e a concentração do poder nas mãos de uma única autoridade em situações excepcionais de ameaça à existência do povo, como invasão, guerra civil ou subversão da ordem interna. O constitucionalismo excepcionalista que o justifica se orienta pela lógica da razão de Estado, que prioriza a “salvação pública” sobre quaisquer outras considerações jurídicas. A característica desse tipo de legislação é a integração de uma legalidade de períodos excepcionais, na conjugação de três características singulares fundamentais: finalidade superior, circunstâncias e derrogação da legislação de “normalidade”. Entretanto, os poderes extraordinários conferidos ao chefe são delimitados pelas condições estabelecidas pela

Constituição, que determina como e por quanto tempo algumas de suas disposições poderão ser suspensas. Esse instituto orientado pela lógica autoritária de razão de Estado, e por isso restrita a ocasiões raras de grande gravidade, costuma ser exercido pelo Chefe de Estado ou de governo, sob aprovação prévia ou ratificação posterior do Parlamento. Entende-se que, acima dos partidos, o chefe de Estado seria um poder neutro, intermediário, regulador, guardião de uma Constituição entendida como símbolo da unidade do povo em uma democracia e, portanto, “aquele que decide sobre o estado de exceção” (Schmitt, 1994). Privilegia-se assim excepcionalmente o primado do princípio da soberania sobre aquele do Estado de direito.

O segundo instituto – a *jurisdição constitucional*, cujo teórico maior foi Hans Kelsen - visa à resolução de conflitos políticos no plano jurídico por meio do controle de constitucionalidade. O constitucionalismo judiciarista que o explica se opõe ao excepcionalismo para atribuir aos tribunais o poder de garantir a integridade da Constituição contra dispositivos normativos incompatíveis emitidos pelos demais poderes, seja na modalidade norte-americana (difusa, incidental e concreta) ou europeia (concentrada, direta e abstrata). No modelo americano, a Suprema Corte é órgão de cúpula de um Poder Judiciário supostamente equivalente aos outros dois em termos de força e dignidade, sendo a jurisdição constitucional tradicionalmente considerada mais um dos mecanismos de freios e contrapesos entre aqueles poderes. No modelo europeu, o Tribunal Constitucional paira sobre os três poderes como um quarto, de caráter arbitral. Entende-se que o juiz constitucional se faz intérprete da vontade do soberano e, com base na sua interpretação e em seu nome, toma a decisão que expurgar a norma incompatível do ordenamento jurídico. A jurisdição constitucional é considerada assim um modo de expressão da vontade geral, e portanto da unidade da soberania identificada com a Constituição. Se a lei votada não exprime a vontade geral senão na medida de sua conformidade à Carta, tal controle aparece necessário à expressão da vontade do soberano. A decisão judicial seria também dotada de margem discricionária – ainda que muito reduzida pela observância de procedimentos mais rígidos de tomada de decisão e menor urgência e potencial de dano na questão a ser enfrentada (Kelsen, 2003). Assim, o juiz constitucional é considerado intérprete da vontade do soberano na medida em que enuncia, pelo seu ato de jurisdição, os princípios contidos na Constituição: “O juiz constitucional se apresenta, portanto, como representante encarregado de exprimir a vontade do soberano inscrita nos textos constitucionais” (Blachèr, 2003).

O terceiro instituto – o *poder neutro ou moderador* propriamente dito, teorizado por Benjamin Constant -, é exercido pelo chefe do Estado nos países parlamentares, onde lhe cabe arbitrar crises entre o governo e o legislativo. Ele seria uma “autoridade ao mesmo tempo superior e intermediária, sem interesse em perturbar o equilíbrio, tendo ao contrário todo interesse em mantê-lo” (Constant, 1997 :335). A estabilidade política garantida pelo poder moderador opera no plano da defesa das *estruturas institucionais* da Constituição, preservando-a de crises políticas que resultem em golpes de Estado ou revoluções. Do ponto de vista do poder discricionário, ele se acharia num ponto médio entre estado de exceção e a jurisdição constitucional. Entendido como uma função de controle do plano político-estrutural da Constituição, o poder moderador faculta maior poder em relação à jurisdição constitucional, porque se supõe que as crises políticas são mais raras do que as edições de leis ou decretos contrários à Constituição. Por outro lado, a natureza do conflito político com que o poder moderador é chamado a resolver também é diversa. A mais das vezes, um conflito entre os poderes pode resultar em grave impasse político, sem que incorram em falta solúvel por provocação de um tribunal. Essa carência de conteúdo jurídico não torna menor a necessidade de desarmar a crise em benefício do equilíbrio do sistema constitucional. Pode-se dizer mesmo, baseado na recente experiência brasileira, que o excesso

de judicialização dos conflitos políticos compromete a legitimidade da jurisdição constitucional aos olhos dos poderes Executivo e Legislativo. Explica-se assim a conveniência de um quarto poder político, mas apartidário, nas mãos do chefe de Estado, monárquico ou republicano, representativo da unidade e da tradição nacionais, encarregado de preservar a harmonia e a independência entre os poderes, como condição de preservação do Estado de direito.

## 1.2. A herança imperial: visões do poder moderador sob a monarquia

Tendo em vista a grade dos três institutos referidos na seção anterior, que reivindicam para suas titulares a condição de “moderadores”, se torna possível examinar as diferentes lógicas teóricas e doutrinárias do poder moderador na história constitucional brasileira. No que diz respeito ao ângulo da excepcionalidade, a Constituição do Império do Brasil de 25 de março de 1824 previa, em seu artigo 179 XXXV, a possibilidade de suspensão das garantias constitucionais pelo Poder Legislativo em casos de rebelião ou invasão estrangeira e, em sua ausência, em caso de perigo iminente, pelo Executivo. Era definido pelo principal constitucionalista do Império, o marquês de São Vicente, como “um ato anormal, que atesta que a sociedade se acha em posição extraordinária, e tal que demanda meios fora do comum ou regulares” (São Vicente, 2002:522). Foi o ministro da Justiça de 1842, Paulino José Soares de Sousa, futuro visconde do Uruguai, que explicou a racionalidade do estado de exceção no período imperial: “O poder, quando suspende as garantias, exerce uma ditadura” (ACD, 7/2/1843). Mas ela justificava-se por seus fins constitucionais. Era porque amava a liberdade que o governo deveria “empregar todos os meios para salvar o país do espírito revolucionário, porque este produz a anarquia e a anarquia destrói, mata a liberdade, a qual somente pode prosperar com a ordem” (In: Sousa, 1944:163). Ao contrário do que ocorria em repúblicas hispânicas como o Chile e a Argentina, a suspensão das garantias constitucionais cessou no Brasil monárquico depois dos primeiros 25 anos de vida independente. Não voltou a ser decretado nem mesmo durante a Guerra do Paraguai (Costa, 2020).

Se não se deveu ao estado de exceção, a responsabilidade institucional pela estabilidade do regime também não se deveu à jurisdição constitucional. A Constituição de 1824 não a previa – até porque ela apenas existia então, e de modo ainda muito embrionário, nos Estados Unidos, só chegando ao conhecimento do público estrangeiro depois da publicação de *A democracia na América* de Tocqueville (1835). Inspirado pelo modelo francês de organização judiciária, o Judiciário imperial brasileiro era considerado um departamento do Executivo. O Supremo Tribunal previsto no art. 163 era uma corte de cassação que, competente para rever julgados, não podia declarar a inconstitucionalidade das leis ou decretos, nem sumular o direito ordinário (Continentino 2015:314-315). As veleidades de lhe atribuir jurisdição constitucional ao tempo do Regresso (1837-1844) foram brecadas pelo chefe do movimento, o senador Bernardo Pereira de Vasconcelos. Para ele, o órgão de cúpula do regime seria o Conselho de Estado, que aconselharia politicamente o Poder Moderador e orientaria o Executivo em matéria de administração, propondo leis e regulamentos. Ele resguardaria a eficiência e o interesse do Executivo contra o Judiciário, “vizinho inquieto, perturbador e turbulento” (ASF, 25/07/1841). O Supremo não passava de “um ramo do Poder Executivo destacado da Coroa” (ASF, 25/06/1841). Também o Marquês de São Vicente o definiria depois, em *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* (1857), como “uma espécie de dependência do poder legislativo e

do poder conservador” (São Vicente, 2002:422). Somente depois de 1871 começariam a ser desmontadas as leis do Regresso que amordaçavam o Judiciário; e o Supremo passou a poder uniformizar a legislação ordinária. Entretanto, habituado à vassalagem, ele jamais a exerceria até o fim do regime imperial (Sato, 2018:51-55).

A estabilidade do reinado de dom Pedro II foi assim garantida, do ponto de vista institucional, pelo Poder Moderador inspirado na doutrina liberal de Benjamin Constant previsto no art. 98 da Constituição: “O Poder Moderador é a *chave de toda a organização política* e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu primeiro representante, *para que incessantemente vele* sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes Políticos”. Na forma de um quarto poder de caráter arbitral, de competência privativa do chefe do Estado, ele tinha por principais funções dissolver a Câmara dos Deputados, nomear e demitir ministros e escolher senadores provinciais a partir das listas dos mais votados. O exercício do Poder Moderador dependia da oitiva do Conselho de Estado que, além de aconselhá-lo politicamente, auxiliava os gabinetes no âmbito administrativo dando pareceres em matéria de relações exteriores, justiça, guerra, fazenda etc. – e preparando projetos de leis, na qualidade de “cérebro da monarquia” (Guandalini Jr., 2016). Para São Vicente, como Poder Moderador, a Coroa exercia por delegação suprema da nação o papel de *guardião da Constituição* e era “*superior a todas as paixões, a todos os interesses, a toda rivalidade*”. O quarto poder era definido como “*a suprema inspeção da nação, o alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar como os diversos poderes políticos, que ela criou e confiou aos seus mandatários, são exercidos*”. Tratava-se do “*órgão político mais ativo, mais influente de todas as instituições fundamentais da nação*” (São Vicente, 2002: 280).

Liberais e conservadores interpretavam de modo diverso a forma por que o Poder Moderador deveria ser exercido. Para conservadores como o visconde de Uruguai, em um país atrasado e destituído de sociedade civil estruturada, o Imperador deveria “reinar, governar e administrar” como poder apartidário, para dar direção ao país conforme o interesse nacional identificado com o Estado. Em outras palavras, segundo a doutrina exposta em *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) o príncipe deveria exercer seu “poder pessoal” para impedir as demasias da “politicagem” partidária e provincial representada pela Câmara. Tratava-se de um sistema no qual “um monarca inteligente, mais interessado do que ninguém na boa gestão os negócios, o qual presidindo conselhos de ministros, ouvindo a todos, acompanhando no centro da administração, adquire profunda experiência dos homens e das coisas” (Uruguai, 1960:340/341). O Poder Moderador não poderia ser dissociado do Conselho de Estado, “corporação composta de homens eminentes colocados junto ao governo, para o aconselhamento e cujas atribuições têm variado segundo os tempos e as circunstâncias políticas” (Uruguai, 1960:134). Liberais como Zacarias de Góis e Vasconcelos, por suas vezes, interpretavam em *Da Natureza e dos Limites do Poder Moderador* (1862) o Poder Moderador como um poder arbitral encarregado de “reinar sem governar”. Ele deveria ser o judiciário dos outros poderes, intervindo quando provocado para resolver crises. O governo deveria ficar nas mãos do primeiro-ministro, representante da Câmara, que exprimia a vontade da Nação: “No regime representativo há quem vale sobre o poder real ou moderador, como sobre todos os poderes: é a opinião nacional, por meio das câmaras e pela imprensa” (Vasconcelos, 1978:45).

### 1.3. Crítica liberal do poder pessoal e emergência do judicialismo como alternativa ao Poder Moderador

Em um quadro de centralização marcado pela fraude e pela compressão eleitoral, o Poder Moderador resolvia de cima para baixo os conflitos relativos à organização da competição política. Ele garantia a estabilidade por um esquema de rotação partidária em nível nacional, atribuindo o monopólio do poder a uma ou outra facção periodicamente. Mas o exercício do Poder Moderador, assessorado pelo Conselho de Estado, passou a ser questionado no final da década de 1860. Repetiam os liberais que ele facultava o exercício de um *poder pessoal*, entendido em chave negativa para designar uma força ilegítima que violava as regras do sistema representativo. Para o senador Nabuco de Araújo, um moderado, tratava-se de um poder na prática absoluto: “O Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo do nosso país” (In: Nabuco, 1997:766). Os partidos deveriam subir e descer do poder conforme o desejo da opinião pública. Também radicais como Tito Franco criticavam o Poder Moderador por inverter pelo alto as situações políticas por meio de um “poder pessoal” que exprimia “a aspiração ao poder absoluto em um país livre [...], desprezando a constituição e nulificando a nação representada em seu parlamento” (Almeida, 1944 [1867]:13). O Conselho de Estado entrava na roda como reminiscência do absolutismo bonapartista. Enquanto os moderados queriam reduzi-lo a uma função meramente administrativa, os radicais queriam suprimi-lo com o quarto poder (Lynch, 2018). Para os republicanos, por fim, o Poder Moderador consagrava pura e simplesmente o “absolutismo prático” do monarca (Marinho, 1885:35).

Enquanto criticavam o “poder pessoal” do Poder Moderador, os liberais insistiam no Judiciário como árbitro das contendas individuais e políticas. Era corrente a ideia de que uma Suprema Corte dotada de jurisdição constitucional fazia as vezes do Poder Moderador nas repúblicas presidenciais. O deputado Teófilo Otoni aludia em seus discursos a um “supremo Poder Moderador” daquela corte, que teria o poder de declarar a inconstitucionalidade das leis nos Estados Unidos e o reivindicava para o Judiciário brasileiro (Otoni, 1979:140). Também o deputado e intelectual Tavares Bastos definia o Judiciário americano em *A Província* (1870) como “o grande Poder Moderador da sociedade, preservando a arca da aliança de agressões, ou venham do governo federal ou dos governos particulares” (Bastos, 1997:151). O manifesto de refundação do Partido Liberal (1869) exigiu a efetiva independência do Judiciário. Acusado de antidemocrático, o Conselho deveria se converter em mero “auxiliar da administração e não político” (Nabuco de Araújo, 1979:104). Também o senador Lafaiete Rodrigues Pereira lembrava, na qualidade de Presidente do Conselho, que o Judiciário deveria ser fortalecido pela “idoneidade intelectual e moral do magistrado e sua perfeita independência pessoal” (ACD, 24/05/1883). Há quem diga que o próprio Imperador Dom Pedro II teria cogitado em 1889 de criar um tribunal semelhante à Suprema Corte norte-americana para lhe transferir as competências do Poder Moderador (Mendonça, 1960).

Na Constituição de 1891, os constituintes adotaram o modelo republicano presidencialista federativo norte-americano. Não apenas suprimiram o Poder Moderador e o Conselho de Estado, que equilibravam os poderes pela alternância das facções e garantiam a continuidade administrativa, como desconectaram a escolha dos governos estaduais da dependência do federal. Acreditavam, como os liberais do Império, que o equivalente de um “poder moderador” de uma república presidencial federativa era exercido por um supremo tribunal dotado de



jurisdição constitucional. Substituía-se assim uma instituição que se corrompera pelo exercício de um “poder pessoal” político, caprichoso e irresponsável, por outra, cuja imparcialidade seria garantida por uma “jurisdição” impessoal porque jurídica, limitada a aplicar a lei. Abundavam as metáforas do Poder Moderador para designar o novo Supremo Tribunal. Ministro da Justiça, o paulista Campos Sales declarava que ele seria “a *pedra angular* do edifício federal e o único capaz de defender com eficácia a liberdade e a autonomia individual” (In: Leite, 1981:70). Também o deputado Francisco Glicério enaltecia o novo Supremo como “o *poder mais alto* da República”, que ocuparia “o mais prestigioso, o mais elevado posto da liberdade política”. Seu colega Gonçalves Chaves deu logo nome aos bois: “É o Poder Moderador da República” (In: Leite, 1981:75 e 76). Anos mais tarde, Rui Barbosa explicaria de forma detida o papel arbitral do novo Supremo Tribunal:

No sistema de governo americano há um *poder que vela pela observância das divisas constitucionais entre os três poderes políticos* do Estado – é o Poder Judiciário. As sentenças deste poder, quando proferidas regularmente, pelo seu órgão supremo, constituem a suprema aspiração do direito constitucional e formam a verdadeira lei, a lei indubitável, a lei irrecorrível do país. A nossa Constituição, tomando aos Estados Unidos esta instituição, incomparavelmente benfazeja, lhe deu, nos nossos textos constitucionais, uma consagração explícita e categórica, convertendo em texto de lei aquilo que nos Estados Unidos era a expressão da jurisprudência estabelecida pelos tribunais. Ficou desde então estabelecido, por um modo absolutamente dogmático, a impossibilidade de se alterar, por parte do Executivo, ou do Legislativo, uma decisão final do órgão supremo do nosso poder judiciário (Rui Barbosa, 1955: 268) [1915].

#### 1.4. O judicialismo frustrado: estado de sítio e “poder pessoal” do presidente na Primeira República

Os republicanos históricos cedo recuaram da ideia de fazer do Supremo Tribunal o novo poder moderador da República. Depois da renúncia de Deodoro, Floriano derrubou todos os governadores que haviam apoiado seu antecessor em benefício das oligarquias dominantes no Legislativo, que passaram a dominar também os estados. Seu desejo de ali se perpetuarem pela manipulação dos resultados eleitorais só seria eficaz, porém, assegurando que o presidente se eximisse de qualquer intervenção federal. A interpretação maximizadora do estado de sítio e aquela outra, minimalista, da intervenção federal, se tornaram a pedra de toque do conservadorismo republicano. Os novos “conservadores” da República – notadamente os paulistas e os gaúchos – passaram então a defender, como pivô tutelar do novo sistema, um presidente da República apoiado pelas bancadas estaduais no Congresso – e não um Supremo que julgasse com resultados imprevisíveis temas cruciais como intervenção federal, estado de sítio e eleições. O protagonista dessa virada conservadora foi o próprio Campos Sales, para quem a política interna dos estados jamais deveria ser objeto de intervenção federal: ali residia o coração do federalismo brasileiro, porque os estados seriam tão soberanos quanto a União (Lessa, 2016). Para reprimir os inconformados com o congelamento das situações estaduais, em compensação, o Presidente deveria dispor “de um poder bastante forte para sufocar as revoluções” (ASF, 30/05/1892). Tratava-se da decretação do estado de sítio, entendido como um ato mais ou menos corriqueiro de governabilidade. Aos que temiam sua exegese autoritária do sítio, o senador paulista respondia que a possibilidade de eventuais abusos não poderiam privar o governo “dos meios de reprimir a desordem” (ASF, 15/06/1892). Era “o princípio da autoridade” que,

ameaçado de destruição, deveria ser prioritariamente salvo no Brasil (ASF, 9/7/1894). Vozes se levantaram contrárias. Foi inútil. Ao examinar os atos praticados por Floriano, o Congresso Nacional chancelou em nome da *razão de Estado* assassinatos, fuzilamentos, roubos, prisões arbitrárias e expropriações. Quintino Bocaiúva justificou no Senado aqueles atos “em nome da razão de Estado para a salvação da República” (ASF, 7/7/1894). Por ocasião do sítio decretado por Prudente de Moraes em 1898, Rui Barbosa já se confessaria descrente do próprio instituto:

A experiência dos estados de sítio entre nós está feita. É uma arma temerosa e fatal, que pode ser útil em contingências extremas, para os governos educados nos deveres da vida pública, mas que, nas raças apaixonadas e ardentes como a nossa, entregue a mãos inexperientes e ocasionada à prudência, ao excesso de nossas lutas políticas, não serve senão para criar dificuldades ao governo e perigos às instituições (ASF, 22/09/1898).

A jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal teve assim vedada pela interpretação conservadora da Constituição a possibilidade de exercer as funções de um poder arbitral para o qual o haviam originalmente concebido. Embora aperfeiçoasse sua jurisprudência depois de 1897, cerceado por um conservadorismo oligárquico antijudiciário, o Supremo ficou longe de assegurar ao regime o papel político arbitral dele esperado pelas minorias. Órfãs do Poder Moderador, as oposições buscaram em vão por um substituto daquele poder para disputarem legitimamente ao poder. Ainda no governo Floriano, o deputado Espírito Santo se dizia partidário de um “poder interventor que se destina unicamente a ser *um medianeiro imparcial*” (ACD, 26/05/1893). Já no governo Prudente de Moraes, o baiano César Zama também clamava por “um poder que, *sem estar sob a impressão das paixões e interesses* que agitam a todos os interessados, possa resolver com justiça e circunspeção a quem cabe o direito” (ACD, 21/09/1895). Leovigildo Filgueiras só conhecia dois remédios para o despotismo oligárquico: “Intervenção de um *poder estranho às paixões políticas* locais, ou a explosão do desespero popular pelas armas” (ACD, 1/07/1895).

Em busca de um novo poder moderador, as minorias tentaram regulamentar a intervenção para que a União salvaguardasse a “forma republicana federativa”. Para o deputado Martins Jr., a regulamentação seria o “*fecho, cúpula, chave de abóbada* do nosso edifício político” (ACD, 27/96/1894). O próprio presidente Prudente de Moraes pedia ao Congresso a regulamentação, indispensável “para o funcionamento regular do regime federativo; ela é tão mais necessária quanto é certo que ficaram sem solução as colisões de assembleias legislativas e de governadores que se deram em alguns estados, sendo possível que ocorram novos fatos da mesma espécie” (Brasil, 1978:136). Ele e seu ministro da Justiça, Amaro Cavalcanti, defendiam um federalismo unionista, de que o presidente fosse o eventual árbitro. Em *Regime Federativo e República Brasileira* (1990), Cavalcanti negava a tese de Campos Sales, de que os estados fossem soberanos, resguardando tal qualidade apenas para a União, e defendia a autonomia dos três poderes: “Poderes harmônicos, quer dizer, por sua vez, - poderes que se entendem, se auxiliam, que colaboram para um mesmo fim” (Cavalcanti, 1983 [1900]:189). Outro expediente das minorias foi tentar transferir para o Supremo a resolução dos impasses eleitorais. Para Aristides Milton, o Congresso era “uma assembleia política, em que muitas vezes a justiça poderá ser sacrificada aos interesses partidários”, ao passo que o Supremo era “um *órgão político idôneo para dirimir os pleitos*, mesmo de caráter político, ainda que se verifiquem no terreno dos interesses domésticos de um estado da União” (ACD, 31/10/1894). Prudente de Moraes e Amaro Cavalcanti também reconheciam ao Judiciário o “direito máximo de interpretar e decidir da própria validade dos atos dos demais poderes da Federação” (Cavalcanti, 1983 [1900]:200).

As oligarquias instaladas por Floriano reagiram contra a pretensão de fazer do presidente um árbitro das situações estaduais por meio da regulamentação da intervenção federal. Para o gaúcho Ramiro Barcelos, regulamentar a intervenção representaria “um violento atentado contra a Constituição da República” (ASF, 17/08/1895). Enquanto Campos Sales alegava que a regulamentação pretendida por Prudente e Cavalcanti visava a “anular a soberania dos estados” (ACD, 8/8/1895), Felisbello Freire advertia que a medida provocaria “abalos e atritos, comoções e alterações da ordem, aquilo justamente que o legislador quis privar com a intervenção do governo federal” (ACD, 4/1/1892). Contra a pretensão adicional dos grupos aliados de fazer do Supremo Tribunal um “poder moderador” para aquele mesmo fim de garantir o pluralismo político, as oligarquias afirmaram a *doutrina das questões políticas*, que impediria o Judiciário de servir de árbitro nas questões cruciais do regime: estado de sítio, intervenção federal e verificação de poderes eleitorais<sup>2</sup>. Diante do risco de que a *judicialização da política* levasse à *politização do judiciário*, deputados conservadores como Manuel de Queirós preferiam deixar tudo nas mãos do Presidente da República: “Prefiro sujeitar-me às violências de um poder individual, responsável, a sujeitar a autonomia dos estados à irresponsabilidade de um poder sujeito às instigações da politicagem” (ACD, 7/8/1895).

Na prática, a política acabou ordenada pela *Política dos Governadores*, modelo de governabilidade forjado por Campos Sales quando presidente da República (1898-1902). Voltado para a cristalização de uma interpretação quase confederativa do arranjo de 1891, o modelo incumbia o presidente de ser a sentinela do *status quo* estadualista, assegurando pelo poder pessoal de decretação do estado de sítio a intangibilidade das situações estaduais, contra as oposições insatisfeitas. A política nacional seria conduzida pelo Presidente diretamente com os governadores – e não com os chefes do Congresso, “caudilhos políticos, todos igualmente soberanos, e cioso, cada um, da sua influência pessoal” (Sales, 1908:229). Aos liberais que protestavam que a República se fizera contra o “poder pessoal” do imperador, Campos Sales redarguia em *Da Propaganda à Presidência* (1908): “Existe, é certo, no regime presidencial, um poder pessoal; mas – é nisso que se diferencia do poder pessoal dos soberanos – um poder constitucionalmente organizado, sujeito a um tribunal político de julgamento” (Sales, 1908:208)<sup>3</sup>. Era o retorno da hermenêutica formulada pelo conservadorismo estatista do visconde de Uru-guai para assegurar a centralização imperial, adaptada, porém, ao objetivo oposto do neoliberalismo de Campos Sales: assegurar seu projeto republicano de Estado mínimo (Lynch, 2021). O modelo que combinava hiperpresidencialismo e federalismo estadualista foi continuada pelos presidentes Rodrigues Alves (1902-1906) e Afonso Pena (1906-1909), época em que o regime oligárquico atingiu seu apogeu com a reforma urbana do Rio de Janeiro (1903-1906) e a exposição do centenário da abertura dos portos (1908).

2 Embora ao Judiciário coubesse o papel de intérprete máximo da Constituição, ele ficava proibido de julgar o mérito de “questões políticas”, cuja característica estava no exercício, por parte dos congressistas e do presidente, de competência discricionária. Assim, “sobre questões políticas, os tribunais não têm qualquer autoridade, devendo aceitar a determinação dos órgãos políticos do governo como conclusivas” (Cooley, 1898:156). Mas, como a doutrina não elencava de forma exaustiva que questões eram essas, ela fornecia argumentos para que o Legislativo e Executivo desobedecessem a decisões do Judiciário a pretexto de que este se metera em “questão política”.

3 A estabilização da República em torno do hiperpresidencialismo de Campos Sales desagradou a liberais como Joaquim Nabuco, cotado para o Ministério das Relações Exteriores da presidência Rodrigues Alves. Ele manifestava o inconformismo em carta ao barão do Rio Branco, que foi afinal o escolhido: “O atual sistema é conservador. Não serve para um liberal como eu o presidencialismo; serviria talvez para um conservador como você” (Nabuco, 1949:125).

A crise oligárquica que marcou as eleições presidenciais de 1910 levou à suspensão da Política dos Governadores durante o quadriênio governamental de Hermes da Fonseca (1910-1914). O período foi de intensa instabilidade, com revoltas na Marinha e no Exército, decretação de estados de sítio e intervenções federais nos estados. Ressurgiram no Congresso os partidos nacionais: o conservador, liderado por Pinheiro Machado, e o liberal, liderado por Rui Barbosa. Os liberais desejavam que “a nossa Constituição e as nossas leis recebam a interpretação que mais restrinja os abusos do poder; mais favoreça a liberdade civil e política, no indivíduo e na associação; mais estimule a vida local nos municípios; mais assegure a autonomia constitucional nos Estados” (In: Chacon, 1981:289). Já os conservadores faziam a “defesa da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, reconhecida como prematura e inoportuna qualquer revisão dos seus textos, cuja fiel execução basta para assegurar à República a realização de todas as suas aspirações de ordem, de progresso, de liberdade e de justiça” (Idem, *ibidem*: 275). E elogiavam o presidencialismo de Campos Sales, sistema no qual o poder pessoal do chefe de governo, segundo o deputado Carlos Peixoto, impedia que a liberdade civil “degenerasse na demagogia inconsciente, que conduz à anarquia e abre assim caminho fácil a perigosas aventuras de violência, fonte e matriz do cesarismo e da tirania” (Peixoto Filho, 1978:239). Também o futuro deputado Manuel Duarte entendia que o presidencialismo era “o regime em que maior apelo se faz às qualidades individuais e mais dilatada amplitude se dá à ação desembaraçada do homem” (Duarte, 1918:39). A força do presidencialismo radicava no *poder pessoal* do chefe do Executivo – aquela “soma de força arbitrária que é o seu poder discricionário e o indispensável instrumento de sua atuação individual no movimento público do país” (Duarte, 1918:84). Era nessa posição que Gilberto Amado defendia os estados de sítio decretados por Hermes:

O estado de sítio não é um pavor, cuja única presença suspende o respirar às nações e determina as clássicas sínopes constitucionais que tanto espantam os encantadores estilistas do jornalismo patriótico. O estado de sítio entre nós perdeu o caráter de medida excepcional; não é a enfermidade horrível que há tempos mestre Rui temia com eloquência se tornasse crônica no Brasil, com toda a sua gravidade substancial. É, ao contrário, um incômodo leve, cuja intermitência não assombra (Amado, 1963:71-72).

## **2. A assimilação da historiografia monárquica no debate político durante a crise da República (1910-1930)**

### **2.1. A reabilitação da política imperial: a historiografia monárquica do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB)**

As instituições republicanas de 1891 pareciam não ter remédio para a crise. Foi por esse tempo, justamente, que os republicanos começaram a assimilar as críticas efetuadas pelos monarquistas desde a instauração do novo regime. A maioria era sócia do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), principal *think tank* do regime decaído. O IHGB desenvolvia intensa atividade no sentido de reabilitar a memória do Império. Além de enaltecerem as virtudes “republicanas” do imperador e a superioridade do parlamentarismo em matéria de liberalismo, os monarquistas elogiavam o Conselho do Estado e a alternância partidária promovida pelo Poder Moderador. À sombra de caótica, autoritária e violenta primeira década da República, eles louvavam a tolerância da monarquia à propaganda republicana, a liberdade de

imprensa, o respeito aos direitos das minorias – enfim, apresentavam o reinado de dom Pedro II como melhor expressão de liberalismo e republicanismo no Brasil. Da coletânea *A Década Republicana* (1899), destacava-se a defesa do Judiciário unitário pelo último ministro da Justiça da monarquia, Cândido de Oliveira: “Deixou o Poder Central de nomear os magistrados nas províncias. Em contraposição assentou suas tendas a magistratura política, movida e organizada *ad nutum* das legislaturas e governadores, títeres eles próprios, das oligarquias estaduais” (Oliveira, 1986:87). O conde de Afonso Celso elogiava o parlamentarismo imperial em *Oito Anos de Parlamento* (1900) como superior ao presidencialismo republicano: “O sistema parlamentar não é perfeito, mas é menos arbitrário, menos compressor, menos abusivo do que qualquer ditadura” (Celso, 1929:174).

Entretanto, o principal responsável pela difusão de uma visão positiva do período monárquico na década de 1890 foi Joaquim Nabuco, deputado liberal e líder abolicionista que abandonara a política depois do golpe republicano. Em uma interpretação moderada da experiência monárquica, ele apresentava o Poder Moderador como a instituição que garantiria do alto, auxiliada pelo Conselho de Estado, os valores liberais republicanos e o predomínio dos interesses nacionais em uma sociedade civil desestruturada como a brasileira. Na ausência de uma opinião pública livre, na qual oligarquias destituídas de qualquer interesse público dominavam a política, impunha-se alguma força soberana no topo das instituições, sem a qual o Brasil cairia no autoritarismo. O Poder Moderador não somente preservava o Estado de direito contra as investidas facciosas, mas ajudava a promover as reformas exigidas pelo interesse nacional obstadas por interesses subalternos. Este teria sido o caso da abolição da escravatura, que não teria sido possível sem a contribuição que lhe deram Dom Pedro II e Dona Isabel. Nabuco advogaria em *Balmaceda* (1895) um poder moderador em todos os países da América Latina para assegurar governos plurais, republicanos e tolerantes na região: “Não há mais bela ficção no direito constitucional do que a que imaginou Benjamin Constant com o seu poder moderador. O que a América do Sul precisa é um extenso poder moderador, *um poder que exerça a função arbitral* entre partidos intransigentes” (Nabuco, 1949a:135). Se o Poder Moderador assessorado pelo Conselho de Estado era apresentado em *Um Estadista do Império* (1897) como a garantia institucional do bom governo, Dom Pedro II era o exemplo de governante tolerante, esclarecido e desinteressado a ser seguido pelos presidentes da República:

[O Conselho de Estado] foi com efeito uma grande concepção política, que mesmo a Inglaterra nos podia invejar, esse Conselho de Estado, ouvido sobre todas as grandes questões, conservador das tradições políticas do Império, para a qual os partidos contrários eram chamados a colaborar no bom governo do país, onde a oposição tinha que revelar os seus planos, suas alternativas, seu modo diverso de encarar as grandes questões, cuja solução pertencia ao ministério. Essa admirável criação do espírito brasileiro, que completava a outra, não menos admirável, de Benjamin Constant, o Poder Moderador, reunia, assim, em torno do Imperador as sumidades políticas de um e outro lado, toda a sua consumada experiência, sempre que era preciso consultar sobre um grave interesse público, de modo que a oposição era, até certo ponto, partícipe da direção do país, fiscal dos seus interesses, depositária dos segredos do Estado (Nabuco, 1997:1093).

O impacto da historiografia e da propaganda monarquista pode ser avaliado pela reação do *establishment* à possibilidade de restauração da monarquia. Em 1912, amigo tanto do príncipe dom Luís de Orléans e Bragança, herdeiro do trono, quanto de Rui Barbosa, chefe do Partido Liberal, o diplomata e historiador Oliveira Lima, membro do IHGB, declarara em público ser favorável à restauração da monarquia. O vice-presidente do Senado e chefe do Partido Con-

servador, Pinheiro Machado, retaliou Lima vetando sua indicação para Ministro do Brasil em Londres (Malatian, 2010 e 2001). No ano seguinte, Dom Luís lançou do exílio um manifesto de grande repercussão – o *manifesto de Montreux*. Nele, o príncipe defendia que a chefia de Estado voltasse a ser exercida por uma autoridade arbitral: “Um soberano não é conservador, nem liberal, nem socialista. Será uma coisa ou outra, no exercício do seu poder moderador, segundo exigirem as circunstâncias e o bem do país” (In: Malatian, 2010:203). Ele demandava um federalismo unionista com unidade da Justiça; uma legislação trabalhista para o operariado e o reaparelhamento das Forças Armadas. Parecia-lhe imprescindível o restabelecimento do Conselho de Estado, cujo “caráter vitalício de seus membros, assegurando a permanência de representantes dos diversos partidos políticos, constitui uma garantia de imparcialidade, tão necessária; e as luzes aí reunidas são para a Coroa valiosas, na decisão das questões mais importantes” (In: Torres, 2017:325). Houve sessão na Câmara para debater o manifesto. Maurício de Lacerda, líder da oposição, manobrou para que ele fosse publicado nos anais do Congresso. Os republicanos reagiram. Francisco Glicério subiu à tribuna do Senado para defender a República e o mesmo fez o chefe do Apostolado Positivista, Teixeira Mendes, que emitiu circular (Mendes, 1913). Pinheiro Machado também obrigou militares de alta patente acusados de simpatias monárquicas a fazerem profissão de fé republicana (Malatian, 2010:201-208).

## 2.2. A assimilação da historiografia monárquica pela oposição liberal: o Supremo Tribunal Federal como o “poder moderador” da República

O desastre do governo Hermes gerou também entre republicanos um debate intenso sobre o modelo constitucional de 1891: “As formas do novo regime mataram a palavra”, escreveria Rui Barbosa em *Minas Vitoriosa* (1919). “Deixaram o mecanismo das instituições legislativas. Mas, acastelando o governo em um sistema cabal de irresponsabilidade, emancipando-o totalmente dos freios parlamentares, reduziram a tribuna a um simulacro de locutório, insulado no vazio” (Barbosa, 1960 [1919]:475). A história da Monarquia teria sido a de uma contínua ascensão do liberalismo rumo à democracia; uma expansão continuada dos valores de justiça e de liberdade pelas tribunas parlamentar, judiciária e da imprensa, que se interrompera quando os governos republicanos aproveitaram o fim do parlamentarismo para anular o equilíbrio dos poderes, subalternizar o Congresso e anular o Judiciário<sup>4</sup>. O chefe do Partido Liberal incorporou a historiografia monarquista que contrastava dom Pedro II como modelo de governante virtuoso a presidentes autoritários, patrimoniais e corrompidos, como Campos Sales, Hermes da Fonseca e Pinheiro Machado. Em 1911, Rui se referia à “atividade civilizadora do Império, a luminosa jurisprudência dos seus tribunais, os seus magníficos monumentos de codificação e educação liberal das classes cultas pela escola de suas assembleias, a conquista da emancipação pelos comícios populares, a organização da Monarquia e da República pelas nossas duas constituições” (Barbosa, 1960:551). Ao asseverar que a falta

---

<sup>4</sup> A crítica de Rui Barbosa ao presidencialismo brasileiro nunca se converteu em defesa de retorno ao parlamentarismo, porque, mirando o modelo americano, não conseguia conciliar parlamentarismo e federação. Outros liberais, que abraçavam também a causa a revisão da Constituição, foram além e defenderam o retorno do parlamentarismo, como Medeiros e Albuquerque em *O regime presidencial no Brasil* (1914) e José Maria dos Santos em *A política geral do Brasil* (1930). Nenhum, porém, elogiava o poder moderador imperial. Inseriam-se na tradição liberal segundo a qual sua existência comprometera o bom desempenho daquele sistema de governo na forma de um “poder pessoal”, que se agravava nas mãos do presidente da República.

de justiça era o grande mal da República, Rui destacaria em discurso célebre de 1914 que essa decadência cívica era prevenida no Império pela ação “saneadora” de Pedro II, que assegurava as liberdades públicas e a probidade administrativa:

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto. Essa foi a obra da República nos últimos anos. No outro regime, o homem que tinha certa nódoa em sua vida era um homem perdido para todo o sempre, as carreiras políticas lhe estavam fechadas. Havia *uma sentinela vigilante*, de cuja severidade todos se temiam e *que, acesa no alto, guardava a redondeza*, como um farol que não se apaga, em proveito da honra, da justiça e da moralidade gerais (Barbosa, 1973[1914]:86).

Surgiu então uma miríade de propostas de reinterpretação ou revisão constitucional pretendendo liberalizar, elevar a qualidade dos quadros dirigentes e republicanizar de fato as instituições. A maioria recorria ao imaginário da monarquia, propugnando o restabelecimento do Poder Moderador, do Conselho de Estado, da unidade do Judiciário e do parlamentarismo, adaptados às novas circunstâncias. Em sua plataforma de candidato a presidente da República (1909-1910), Rui Barbosa dobrava a aposta no judicialismo. Alegando, como o monarquista Candido de Oliveira antes dele, que os magistrados estaduais eram dependentes dos governadores, Rui defendia o retorno à unidade do Judiciário ou pelo menos que se lhes estendesse as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de que gozavam os federais. Também queria uma regulamentação do estado de sítio, que garantisse as imunidades parlamentares e fixasse o prazo de vigência de seus efeitos (Barbosa, 1967:37-40). Já Pedro Lessa, ministro do Supremo, embora endossasse a sensação de decadência dos costumes de Rui, se opunha à revisão da Constituição. Diante do risco de uma reforma efetuada por políticos interesseiros e ignorantes, era preferível deixar as coisas como estavam. Os males que se atribuíam às instituições vigentes decorreriam, “não de sua observância, mas da falta de conhecimento e aplicação” (Lessa, 1915:11). A esperança de Pedro Lessa em *Reforma Constitucional* (1925) residia menos na reforma das instituições, do que na qualidade dos homens que a manuseavam:

O excepcional governo do Brasil sob Pedro II foi um produto de vivo, intenso e inamalgável sentimento de justiça, da incomparável honestidade e do entranhado amor à liberdade do imperante [...]. O principal fator do período de rara moralidade administrativa, e justiça e de liberdade política que fruímos sob o Império, foi a grande envergadura moral do chefe da nação. [...] Sigamos na república, o que não é absolutamente impossível, o exemplo da monarquia. Não há forma de governo, que tenha a eficácia de amparar uma nação e preservá-la dos males oriundos da incapacidade e da imoralidade dos homens que a governam (Lessa, 1925).

Seja pela via da revisão da Constituição ou da sua reinterpretação, como meio de regeneração da República, Rui Barbosa e Pedro Lessa defenderam posições judicialistas, que clamavam pela consagração institucional do Supremo Tribunal como poder moderador do regime, encarregado de fazer valer os princípios republicanos, liberais e democráticos da Constituição. A alegada divisão entre questões jurídicas e políticas, suscitada pelo antijudicialismo conservador como óbice à interferência do Supremo em matéria de estado de sítio, intervenção federal ou eleições, era um artificialismo. Rui sustentava em *O papel do Supremo Tribunal Federal na Constituição brasileira* (1914) que o Judiciário era “indubitavelmente, um poder, até certa altura, político, exercido, sob as formas judiciais” (Barbosa, 1960 [1914]:585). Os demais poderes não poderiam recusar obediência aos julgados do Supremo alegando matéria política, porque era o

própria Supremo que decidia em última análise o que era político e o que era o jurídico. Pedro Lessa iria mais longe em *Do Poder Judiciário* (1915): “Ao presidente da República nenhuma autoridade legal reconheço para fazer preleções ao juízes acerca da interpretações das leis e do modo como devem interpretar a Justiça” (Lessa, 1915:317). Embora a jurisdição constitucional fosse criação da República, os liberais judiciaristas continuavam a crer que o Supremo seria o poder moderador das repúblicas presidenciais e, portanto, o legítimo sucessor do imperial. Enquanto Lessa acreditava que o Brasil era o país “onde mais necessário se faz o exercício do poder moderador da Corte Suprema” (Lessa, 1915:377), Rui descrevia seu papel recorrendo às imagens e metáforas do período monárquico:

O Supremo Tribunal Federal *está de vela, na cúpula do Estado, a todo o edifício constitucional*, sendo [...] essa instituição, a todas as outras sobreeminente neste ponto de vista, *a instituição equilibradora, por excelência, do regime*, a que mantém a ordem jurídica nas relações entre a União e os seus membros, entre os direitos fundamentais e os direitos do poder; entre os poderes constitucionais uns com os outros, sendo esse o papel incomparável, - a sua *influência estabilizadora e reguladora* influi, de um modo nem sempre visível, mas constante e profundo, universal, na vida inteira do sistema (Barbosa, 1960 [1914]: 576).

### 2.3. A assimilação da historiografia monárquica pela situação conservadora: o “poder pessoal” do presidente como sucedâneo do “poder moderador” do imperador

A reedição da Política dos Governadores na presidência Venceslau Brás (1914-1918), levando à extinção dos partidos nacionais recriados no governo anterior, se fizera com dois aperfeiçoamentos. A primeira foi a introdução da Política do Café com Leite, destinada a suprimir o imponderável das sucessões presidenciais pela alternância dos estados de Minas Gerais e São Paulo na presidência. A segunda foi o reposicionamento do papel do Presidente da República, que deixaria de ser mera sentinela das oligarquias, como quisera Campos Sales, para se tornar um prudente árbitro dos conflitos entre elas, como desejava Venceslau Brás. Retornava-se assim à posição do chefe de Estado republicano, tal como havia sido defendida na década de 1890 por Prudente de Moraes e seu ministro da Justiça, Amaro Cavalcanti<sup>5</sup>. No contexto de uma nova “conciliação”, a geração que ocupava o vácuo deixado por aquela dos velhos “republicanos históricos” que desapareciam – como Campos Sales (1913), Pinheiro Machado (1915) e Francisco Glicério (1916) – não se pejava de recepcionar a historiografia monárquica. Não era a interpretação liberal de Nabuco, porém, que os novos conservadores incorporavam – e sim aquela formulada pelo visconde de Uruguai, que justificava o exercício do “poder pessoal” do imperador como indispensável a um país carente de progresso. Essa reabilitação foi feita pelo próprio conde de Afonso Celso, presidente do IHGB depois da morte do barão do Rio Branco.

5 A criação de uma jurisprudência mais unionista por parte do líder do governo Venceslau Brás na Câmara, Afrânio de Melo Franco, é indicativa dessa mudança. Não só o deputado se dizia “favorável às correntes que alargassem mais a interferências e supremacia da União nos negócios peculiares aos Estados, obedecendo assim às tradições de nossa historia, á educação adquirida na pratica de instituições que nos regeram durante longos decênios de governos pacíficos” (ACD, 23/09/1911). Também reconhecia que, “se não se derem ao Poder Judiciário atribuições especiais para se resolverem os conflitos, não poderá haver deles outra solução, que não a revolucionária” (In: Melo Franco, 1955:351). Daí ser “preciso, indispensável mesmo, dar ao Poder Judiciário a chave para estabelecer a harmonia entre todos, a fim de que a solução de qualquer espécie de conflito, seja pacífica, seja constitucional”. E citava, como exemplo negativo, a experiência do presidente Balmaceda no Chile, revelando influência da leitura de Joaquim Nabuco (In: Melo Franco, 1955:351).



Quinze anos antes, o conde preferira enaltecer em sua obra o parlamentarismo imperial sem mencionar o Poder Moderador, acusado pelos republicanos de ter desvirtuado o sistema sob a monarquia. Este já não era o caso em 1914, quando, visivelmente mais conservador, Afonso Celso se sentia suficientemente à vontade não somente para reconhecer o poder pessoal do Imperador, como fizera Nabuco para o caso da abolição da escravatura, como para estendê-lo a todas as esferas do governo e louvá-lo pelo progresso do país. Era o que escrevia em *Poder Pessoal de Dom Pedro II* (1914):

O que Joaquim Nabuco assevera a respeito da interferência de Dom Pedro II na abolição aplica-se a tudo quanto de bom se praticou durante o Império: melhoramentos materiais e espirituais, estradas de ferro, navegação a vapor, telégrafos, colonização, imigração [...]. Todos esses atos, leis, resoluções sobre esses assuntos receberam o salutar influxo do monarca. Se foi um crime – *felix culpa* (Celso, 1929 [1914]:205).

A tese de que o poder pessoal do Presidente deveria ser reconhecido como sucedâneo daquele do Imperador foi estabelecida por Aurelino Leal, jurista e político baiano membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), Chefe de Polícia do Distrito Federal no governo Venceslau, que admitia em suas conferências sobre história constitucional ter sido Dom Pedro II “o maior dos brasileiros” (Leal, 2012 [1915]: 135). A partir de um olhar “sociológico” que destacava o atraso da sociedade brasileira, combinado com a interpretação positiva de Afonso Celso sobre o regime monárquico, Leal manifestava em *História Constitucional do Brasil* (1914) prudência a respeito do movimento revisionista. Era preciso considerar o atraso do Brasil em matéria de desenvolvimento e de educação: “É a essa condição e conjuntura histórica que é preciso ligar o pouco que conseguimos e a irrealização do muito a que aspiramos” (Leal, 2012 [1915]:185). Não era possível retornar à grandeza do Império por decreto. Ela decorrera menos da essência do regime que da qualidade de Pedro II e das elites políticas por ele recrutadas – ou seja, à excelência e extensão do seu poder pessoal: “A carta constitucional conferiu ao príncipe brasileiro, em disposições claríssimas, um poder amplíssimo de participação imediata e atividade na obra do governo nacional. E Dom Pedro assim o compreendeu e assim o exerceu, crismando os políticos do tempo, desesperados com o supremo contraste do homem que tanto os conheceu de perto, esse poder visivelmente legal com o nome de *poder pessoal*” (Leal, 1984 [1914]:124). Em *Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil* (1914), Leal também desdenhava assim do parlamentarismo imperial como uma mera ficção porque via, no presidencialismo republicano, um sucedâneo do poder moderador monárquico:

Muito cedo o Imperador compreendeu que, num país sem gente, sem instrução, etnicamente cheio de defeitos, sociologicamente atrasado, ou um espírito diretor, uma vontade forte seria o *freio das paixões e sofreamentos* muito próprios do meio, tornando-se o *supremo contraste, o guia, o mediador, o agente plástico, das ambições, das tendências, dos exageros* dos homens, e a máquina da sociedade funcionaria regularmente, ou a força derivaria desse centro para uma delegação maior, e a confusão se operaria na razão direta da divisão da mesma força. [...] Dom Pedro II ou faria o que fez ou o seu reinado teria terminado há mais tempo (Leal, 1984 [1914]:125).

Também o sergipano Gilberto Amado se dizia impressionado com a elite imperial, composta por “homens, graves, honestos, imponentes, movendo-se em uma atmosfera elevada”. Dom Pedro II era “um príncipe que me aparece como um verdadeiro milagre da espécie humana. Senhor absoluto em um país em que o sistema constitucional era e não podia deixar de ser uma ficção; em uma sociedade sem existência moral porque era baseada sobre a escravidão, esse homem deve ser estudado, não só pelo bem que fez, mas, sobretudo, pelo mal que não fez”

(Amado, 1979: 69-70). Num país atrasado como o Brasil, a ação do chefe de Estado continuaria por muito tempo determinante na direção dos negócios públicos. Mais do que rever a Constituição, era seu poder pessoal que precisava ser empregado à maneira de Pedro II: de forma mais republicana, ativa e reformista, em prol do progresso e do bem-estar da nação. À luz de nossa tradição constitucional “puramente lírica”, o bom regime político entre nós, sul-americanos, seria aquele de um “ditador honesto” (Amado, 1963: 96 e 98). O que conservadores como Aurelino Leal e Gilberto Amado desejavam, portanto, não era a supressão do poder pessoal do presidente da República, mas que ele recaísse sobre homens liberais e republicanos como dom Pedro II. Apenas quando houvesse um presidente com as qualidades do Imperador, a reforma constitucional poderia ser realizada:

No dia em que tivermos um grande estadista à frente deste país, um varão rico de experiência e de saber, prestigiado largamente em toda a nação, que suba ao governo e nele se mantenha num período de paz, de ordem absoluta, homem sem prejuízo de seita, espírito moldado na tolerância, conservador de utilidades que não fizeram seu tempo e liberal modificador de instituições que envelheceram, nesse tempo, penso que cada patriota deve servir de eco ao grito de revisão. Antes é temerário fazê-la (Leal, 2012 [1915]:188)

## 2.4. Assimilação da historiografia monárquica pelos moderados: a tentativa de restauração de um conselho de Estado como “poder moderador” da República

Em torno de Venceslau Brás prevalecia, porém, a orientação de moderados que procuravam escapar da polarização entre os liberais liderados por Rui e os conservadores de Pinheiro Machado. Recepcionavam a historiografia monárquica e reconheciam a decadência cívica da República. Entretanto, ao invés de apelar para a revisão constitucional, preferiam aperfeiçoar o sistema. Queriam um judiciarismo moderado, a contenção do poder presidencial em justos limites e um federalismo mais unionista. A restauração por lei ordinária do antigo Conselho de Estado, entendido como um órgão consultivo do presidente da República, que recuperasse a qualidade e a continuidade administrativa, parecia solução conveniente para os problemas republicanos. Foi o deputado paulista Arnolfo de Azevedo que apresentou à Câmara em 1910 pela primeira vez um projeto neste sentido. O conselho teria por missão restaurar “a unidade e a tradição conservadora na vida política e administrativa da União, pela constante, capaz e experimentada colaboração dos antecessores do presidente da República em exercício”. Os atos do Executivo seriam “esclarecidos pelas luzes da experiência e do conhecimento dos negócios públicos [...], ministradas com a isenção, o patriotismo e a elevação de vistas dos que não devem mais sofrer, no seu critério e integridade, os embates e influências da ambição e dos interesses secundários” (In: Azevedo Filho, 1968:124). O projeto foi apoiado por Afrânio de Melo Franco, líder do governo, e mereceu referências elogiosas de Viveiros de Castro, magistrado nomeado para o Supremo Tribunal (Castro, 1914). O projeto foi reapresentado em 1920. Seus membros natos seriam os antigos Presidentes e Vice-Presidentes da República. Efetivos seriam cinco cidadãos de notável e comprovada capacidade administrativa, com mandato vitalício, escolhidos pelos próprios conselheiros e nomeados pelo Presidente sem audiência do Senado. A proposta foi defendida com entusiasmo por Pandiá Calógeras, ex-ministro de Venceslau Brás e de Epitácio Pessoa, que o desejava recriado na Constituição:

No Império, o chefe da Nação, o Senado e o Conselho de Estado eram institutos permanentes, criadores e mantenedores da tradição: senhores dos negócios públicos desde suas origens, e deles tratando com insuspeição, patriotismo e critério, cada qual à luz de suas convicções. Os legados que nos deixaram, nos pareceres, nas consultas do Conselho de Estado são monumentos de erudição, clarividência e senso político. Na República, onde tudo muda, é necessário [...] criar um corpo meramente consultivo, em que convirjam as melhores e mais altas capacidades de governo, capacidades no sentido técnico, no político, e no da experiência de conduzir os homens e de manejar os negócios públicos. Cercar este órgão de garantias de independência dos poderes oficiais, com membros vitalícios. Dele deveriam ser membros natos os antigos presidentes e vice-presidentes da República; os demais, seriam nomeados pelo Executivo, com aprovação do Senado. A República não pode dispensar um Conselho de Estado assim constituído (Calógeras, 1936 [1925]: 493-494).

Uma segunda proposta de Conselho de Estado era delineada por intelectuais nacionalistas como Alberto Torres e Oliveira Vianna, defensores de uma revisão constitucional que restituísse ao Estado nacional a centralidade perdida. Ministro aposentado do Supremo, o fluminense Torres preocupava-se com a vulnerabilidade do Brasil num período de imperialismo predatório. Desejava dotar o Estado de uma burocracia racionalizada e meritocrática e estender sua capilaridade pelo conjunto do território para derrotar o sistema oligárquico, cujo domínio não passava de “uma vegetação de caudilhagem e destruição, ramificada por todos os órgãos do poder público”. Impunha-se para *A Organização Nacional* (1914) uma revisão constitucional que, centralizando o poder, criasse um “governo fortíssimo” (Torres, 1914). O arcabouço institucional seria encimado por um quarto poder de caráter e atribuições especificamente políticas – o *Poder Coordenador*. Ele teria como órgão principal o *Conselho Nacional*, encarregado de planejar as diretrizes das políticas públicas e de decidir questões fundamentais como a autorização da intervenção federal, a jurisdição constitucional, a elaboração da legislação trabalhista e a verificação da lisura das eleições. O Poder Coordenador seria “um órgão, cuja função será concatenar todos os aparelhos do sistema político, como mandatário de toda a nação - da Nação de hoje, da Nação de amanhã - perante seus delegados. Não é uma criação arbitrária; é o complemento do regime democrático e federativo, sugerido pela observação da nossa vida e pela experiência das nossas instituições” (Torres, 1914:252).

Seria porém o historiador, sociólogo e jurista Oliveira Vianna quem combinaria a historiografia conservadora do Império, reproduzida no IHGB por Afonso Celso, com um projeto de reforma do Estado afim ao de Torres, que também atualizava o modelo governativo preconizado pelo visconde do Uruguai. Contrastado ao quadro centrífugo da República, marcado pelo idealismo utópico e pelo individualismo liberal, pelo predomínio dos interesses privados com as facções estaduais, o Império se destacava em *Populações Meridionais do Brasil* (1920) como a era de ouro do Brasil. Exercido por um chefe de Estado esclarecido e assessorado por uma elite de estadistas reunidos no Conselho de Estado, o Poder Moderador consolidara a unidade nacional brasileira. O quarto poder desempenhara “uma função equivalente à da realeza no continente europeu, quando se alia ao povo para desoprimi-lo da compressão da nobreza feudal” (Vianna, 2005:273). Na esteira de Uruguai e Afonso Celso, Vianna louvava o Imperador como aquele que mantivera, “na volubilidade das situações parlamentares e na instabilidade das situações ministeriais, a tradição e o prestígio da autoridade, ameaçada a todo instante pelas crises inevitáveis dos partidos e pelas eventuais coligações faccionárias, que se amatulam contra o governo para enfraquecê-lo e destruí-lo” (Vianna, 2005:365). O imperador era o modelo das virtudes de um governante republicano e esclarecido:

D. Pedro nos dá meio século de progresso moderado, disciplinado, sadio. Meio século de paz, de tranquilidade, de ordem. Meio século de legalidade, de justiça, de moralidade. Pela atração da majestade imperial, contém o centrifugismo das províncias. *Pela ascendência de seu poder pessoal, corrige a hostilidade, a intransigência, o exclusivismo das facções políticas.* [...] Durante o meio século de seu reinado, ele exerce, enfim, a mais nobre das ditaduras – aquela “ditadura da moralidade” de que fala um historiador, e que é, sem dúvida, a mais poderosa força de retificação moral, na ordem pública e privada, que jamais conheceu o nosso povo (Vianna, 2005:325).

Oliveira Vianna resolvia a questão do lugar do Império dentro da história republicana do Brasil, inscrevendo-o como paradigma de Estado nacional forte e respeitado a ser seguido na República. Ao comentar a proposta de revisão constitucional de Alberto Torres, Vianna afastava a ideia de que os problemas centrais do regime – intervenção federal, estado de sítio, lisura eleitoral - pudessem ser exercidas pelo Judiciário, como pretendiam os revisionistas liberais. Toda nossa tradição histórica justificava que fossem resolvidos por um quarto poder, “capaz de substituir, dentro do possível, o antigo poder moderador da Constituição imperial”. Ainda que fortalecido, como queria Rui Barbosa, Vianna acreditava que o Judiciário deveria ser mantido longe das injunções políticas, cumprindo um papel acima de tudo de garantidor das liberdades civis contra os ataques do Executivo. Mas ele não estava talhado, conforme argumentara Torres, para a arbitragem política. Cumpria restaurar, “no centro do regime, um órgão supremo de governo, independente e soberano” (Vianna, 1915). O Conselho de Estado deveria ser titular de um poder equivalente ao antigo Moderador, assegurando a qualidade e a continuidade administrativa, garantindo a preponderância do interesse nacional na resolução dos conflitos. Ele voltaria à carga ao republicar em 1930 uma versão revista daqueles artigos em *Problemas de Política Objetiva*:

*Esse centro de coordenação, de estabilização, de fixação, precisa vir, precisa ser inventado, precisa ser descoberto. Há quarenta anos seguros, a nossa vida política vem correndo descontínua, incoerente, instabilíssima, variando a todo o momento, conforme variam as ideias dos chefes [...]. Essa instabilidade administrativa e política da vida da República [...] deriva justamente da ausência de um *centro permanente de orientação e equilíbrio na cúpula do regime*. Em suma, da inexistência de um poder político vitalício entre os poderes temporários criados pela Constituição Republicana (Vianna, 1974:58).*

### **3. A Era Vargas: fracasso da moderação e triunfo autoritário (1930-1945)**

#### **3.1. A proposta de um “poder moderador” na formulação do anteprojeto constitucional da Comissão do Itamaraty (1932-1933)**

A Revolução de 1930 pôs fim ao regime de 1891 e instalou Getúlio Vargas como chefe de uma ditadura provisória dominado por militares como Juarez Távora, que conquistara o Norte, e Góis Monteiro, que conquistara o Sul. A ditadura foi orientada pelo nacionalismo reformista e centralizador dos antigos tenentes, sustentado então pelo Clube 3 de Outubro e pela Sociedade de Amigos de Alberto Torres (Forjaz, 1988). Ocorre que a reação das elites estaduais em 1932, materializada na revolução paulista, obrigou o governo a proceder à reconstitucionalização. Vargas nomeou então uma comissão de notáveis (“Comissão do Itamaraty”) para elaborar o

anteprojeto de Constituição. Dela faziam parte grupos que refletiam a coalizão heterogênea que formara em 1929 a Aliança Liberal. O primeiro grande grupo era formado por moderados como Agenor de Roure, ministro do Tribunal de Contas da União (TCU); o deputado federal Prudente de Moraes Filho, e Afrânio de Melo Franco, ministro das Relações Exteriores, presidente da comissão. Eram próximos, mas mais progressistas do que liberais federalistas e antijudiciaristas, que desejavam poucos ajustes no modelo de 1891, como Antônio Carlos de Andrada Machado, ex-governador de Minas, e Artur Ribeiro, ministro do Supremo Tribunal. O segundo grupo era formado por nacionalistas ligados ao tenentismo, como Osvaldo Aranha, ministro da Fazenda; Temístocles Cavalcanti, secretário da comissão; e Oliveira Vianna, consultor do Ministério do Trabalho. À esquerda de todos estava o ex-deputado João Mangabeira, discípulo de Rui Barbosa e ícone do judiciarismo. À direita de todos, estava o general Góis Monteiro, ministro da Guerra e ícone do militarismo em ascensão.

Um conselho de Estado que garantisse a ascendência do projeto revolucionário, formado por grandes personalidades, era prioridade do governo. Sua institucionalização garantiria que o retorno à constitucionalidade não restabeleceria o *status quo* contra o qual se fizera a revolução. Mas não havia consenso sobre seu perfil. Os moderados liderados por Melo Franco aspiravam a um conselho consultivo ou comissão técnica que freasse o poder pessoal do Presidente da República e garantisse pelas boas práticas governamentais a continuidade e a qualidade administrativa. Já os nacionalistas identificados com Oliveira Vianna queriam um quarto poder político que assegurasse o interesse nacional contra as oligarquias. Ora o projeto era chamado pelos primeiros de “Supremo Conselho”, conforme a antiga proposta de Arnolfo Azevedo encampada por Prudente e por Melo Franco; ora de “Conselho Nacional”, conforme constava da proposta de Alberto Torres e Oliveira Vianna. Para piorar, inconformados com a abolição do Senado, federalistas como Antônio Carlos e Artur Ribeiro pressionavam por outro órgão equivalente que garantisse a representação paritária dos estados (as “oligarquias”). Era “a esperança de que o Senado volte”, como dizia Ribeiro (In: Azevedo, 1993:236). Daí que vissem na nova instituição um organismo análogo ao Conselho Federal da Áustria, criado por Kelsen na Constituição de 1920. Ele seria, nas palavras do jurista Carlos Maximiliano, ex-ministro da Justiça do governo Venceslau, “um elemento de colaboração e de organização muito mais eficiente, porque essencialmente técnico e composto de homens superiores e competentes” (In: Azevedo, 1993:67-68). O encaminhamento dos debates também prejudicou o projeto, que foi o último a ser discutido – quando o mais lógico seria que tivesse sido um dos primeiros. Diversas atribuições lhe foram sendo conferidas ao longo das sessões, sem uma houvesse de parte a parte ideia clara de seu papel institucional ou modo de composição (Hochheim, 2017:167). Membros da comissão manifestaram dúvidas sobre como votar devido a tais incertezas<sup>6</sup>.

A proposta do conselho também enfrentou as críticas do judiciarista João Mangabeira, que se opunha a todas as tentativas de outorgar ao conselho atribuições que lhes pareciam próprias do Legislativo ou do Judiciário. Como os liberais do Império – o próprio Rui, para ser mais exato –, Mangabeira alegava que o conselho proposto não dispunha de legitimidade democrática: “Não é um poder eletivo” (In: Azevedo, 1993:253). Se funções da Câmara passassem ao Conselho, o

---

<sup>6</sup> Osvaldo Aranha por isso pedia a certa altura que se discutisse logo “a organização do Supremo Conselho Nacional, porque no curso dos debates lhe estão sendo conferidas atribuições e no entanto essa instituição ainda não teve seus fundamentos e organização votados pela comissão. [...] Confessa que, pelas ideias que já tem do conselho, não sabe ainda se lhe devem ser conferidas determinadas atribuições. [...] Sente-se, assim, em dificuldades para votar” (In: Azevedo, 1993:255). Góis Monteiro também se queixaria de como Ribeiro e Roure, da dificuldade de votar sem saber como o conselho estaria organizado (Azevedo, 1993:267 e 285).

regime deixaria de ser democrático para ser aristocrático ou absolutista. Em sua arquitetura constitucional, o deputado só admitia o conselho como auxiliar do governo – nunca como um moderador: “O grande papel do Conselho nacional, no governo, deve ser o de contrastar o Executivo nas funções administrativas, e não o de intermediário entre dois poderes” (In: Azevedo, 1993:265). Suas preferências recaíam sobre o Supremo Tribunal, descrito como “*um grande poder político, zelando pela guarda da Constituição; e decidindo sem apelo e não raro num conflito entre os poderes*” (In: Azevedo, 1993:449). Amparado em Hans Kelsen – “o máximo jurista universal dentre os vivos” – e Rui Barbosa – “o máximo dos juristas brasileiros dentre os vivos e os mortos” –, Mangabeira defendia a unidade do Judiciário e a concessão ao Supremo do controle abstrato da constitucionalidade, ainda que com a colaboração dos outros poderes (In: Azevedo, 1993:396). A Constituição deveria reconhecer sua missão primária de “manter a unidade do direito e ser o intérprete máximo da Constituição” (In: Azevedo, 1993:431).

O conflito entre as diferentes concepções acerca do novo “poder moderador” da República, somado à reticência de judicialistas e federalistas, resultou na previsão do Conselho Supremo do anteprojeto dirigido pelo governo à Constituinte (art. 67 e 68). Como o antigo Conselho de Estado, o novo seria um “órgão técnico consultivo e deliberativo, com funções políticas e administrativas”, destinado a manter “a continuidade administrativa nacional; auxiliará, com o seu saber e experiência, os órgãos do governo e os poderes públicos, por meio de pareceres, mediante consulta; deliberará e resolverá sobre os assuntos de sua competência, fixada nesta Constituição” (In: Azevedo, 1993:843). Ao invés de doze, haveria trinta e cinco conselheiros efetivos, além de ex-presidentes da República. Sua forma de composição revelava a tendência da época de representação oriunda não só da classe política, mas como das entidades representativas da sociedade, da educação e do trabalho. Esse Conselho trabalharia em pleno e em seções, devendo, no primeiro caso, ser presidido pelo Presidente da República. As consultas poderiam ser solicitadas pelo Presidente, pelo Legislativo, pelos Governadores, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Entre suas atribuições, destacavam-se autorizar intervenção federal, opinar sobre a legislação administrativa oriunda do Executivo, aprovar nomeações de ministros de Estado e do Prefeito do Distrito Federal, impedir a bitributação, deliberar sobre a liberação de presos políticos depois de um mês de detenção nos casos de estado de sítio, decidir sobre recursos, propor projetos de lei ao Legislativo e convocá-lo extraordinariamente.

### 3.2. Fracasso da moderação: a proposta do “poder moderador” esvaziada pelo liberalismo judicialista e federalista (1932-1934)

A ideia de um quarto poder estava no ar. Naquele mesmo ano (1933), o ex-governador do Rio Grande do Sul, Antonio Augusto Borges de Medeiros, publicou um livro no qual incumbia o próprio presidente da República daquele poder. Cruzando as doutrinas de Benjamin Constant e de Hans Kelsen, Borges propunha em *O poder moderador na República Presidencial* (1933) um sistema de governo próximo ao semipresidencialismo, apresentado como uma síntese entre o parlamentarismo imperial e o presidencialismo republicano (Lynch, 2005). O poder moderador atribuído ao presidente lhe parecia consequência lógica dessa síntese que faria dele o primeiro magistrado da Nação: “Cérebro do Estado, competir-lhe-á *regular, coordenar e moderar* a ação dos outros poderes públicos, assegurando-lhes a harmonia, entre si, e o livre exercício de cada um, dentro dos limites institucionais” (Medeiros, 2002:113). A proposta de Borges era a que mais se aproximava do antigo poder moderador imperial, inclusive na redação de

seu anteprojeto, inspirado no art. 98 da Constituição de 1824: “O Poder Moderador é delegado privativamente ao presidente da República. O Presidente é o supremo magistrado da Nação, e o seu primeiro representante, a quem incumbe incessantemente *velar sobre os destinos da República e sobre a conservação, equilíbrio e independência dos demais poderes* políticos, assim como a inviolabilidade dos direitos fundamentais” (Medeiros, 2002:141-142). Embora o livro tenha sido bem acolhido pela opinião pública, a proposta não foi levada a sério pelo Congresso Constituinte. Os membros da Comissão Constitucional – os deputados Assis Brasil, Maurício Cardoso e Adroaldo Costa – limitaram-se a assinalar suas divergências e a recomendar a leitura (AANC, v. XX:13).

O anteprojeto contendo a proposta de um Conselho Nacional elaborado pela Comissão foi endereçado pelo governo à Constituinte. Seu principal defensor na Assembleia foi o antigo chefe tenentista, Juarez Távora, ministro da Agricultura e admirador do nacionalismo estatista de Alberto Torres, conforme já admitia em suas memórias do cárcere: *À Guisa de Depoimento* (1927). Embora tenha advogado inicialmente o judicialismo ao defender “libertar, efetivamente, o poder judiciário da tutela dos outros dois, ampliando-lhe as funções, de forma a poder reparar quaisquer abusos cometidos por aqueles” (Távora, 1927:159), sua conversão ao nacionalismo de Alberto Torres fê-lo render-se à ideia do Poder Coordenador. Depois da Revolução, Távora encomendara a Oliveira Vianna o programa do Clube 3 de Outubro, empenhado em impedir que a futura Constituição restabelecesse com retoques o projeto federativo da “República Velha”. No programa oferecido por Vianna, constava a criação de “um novo órgão da soberania nacional: o Conselho Nacional como *instituição de controle e coordenação dos outros poderes* e dos interesses gerais, dotado de funções deliberativas, consultivas e judiciárias, que serão especificadas na Constituição” (Vianna, 1974:183). Entre as suas atribuições e faculdades deste conselho, que teria no máximo 21 membros, estariam a intervenção nos Estados, o prazo e a extensão dos poderes desta intervenção; o direito de veto a decretos dos outros poderes políticos; competência para resolver os conflitos entre União e Estados e opinar sobre projetos de lei, partidos, ou da Câmara ou do Executivo. Embora o projeto de Oliveira Vianna tivesse sido um tanto modificado pela Comissão do Itamaraty, Távora empenhara-se pessoalmente na sua aprovação:

O Conselho Federal, cuja criação proponho, não é poder executivo, não é poder legislativo, não é poder judiciário. É poder de supervisão, uma *verdadeira cúpula do regime*, podendo ter, cumulativamente, atribuições legislativas, executivas e até judiciárias, para o fim de *coordenar, de controlar os demais poderes* [...]. É de fato e rigorosamente *um poder moderador*. [...] Esse poder moderador seria um *instrumento ideal de equilíbrio*, porque ao contrário do poder moderador, estritamente pessoal, proposto pelo eminente Sr. Borges de Medeiros - seria exercido impessoalmente através do Conselho, que representaria uma soma, ou, pelo menos, uma média da opinião nele representada, igualmente, de todos os Estados, dispondo, portanto, de autoridade para estabelecer restrições merecedoras da acatamento (AANC, v. XI, 491)

Com enfraquecimento do Clube 3 de Outubro, os tenentes representados por Távora não conseguiram emplacar o projeto de Conselho Nacional. Os federalistas da Constituinte o transformaram num sucedâneo do antigo Senado, inclusive no nome, composto de forma paritária por representantes dos Estados, com imunidades, subsídio e ajuda de custo idênticos aos dos deputados, e sujeitos aos mesmos impedimentos e incompatibilidades. O projeto do conselho foi desidratado também pelos judicialistas, que fixaram a competência dos tribunais para processar os novos conflitos trabalhistas (Justiça do Trabalho) e relativos à lisura das eleições (Justiça Eleitoral). O que restou do projeto na Constituição de 1934 foi um simulacro. Formalmente, havia

um capítulo (V) intitulado “Da coordenação dos poderes”, incumbindo o Senado de “promover a *coordenação dos poderes federais* entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos da sua competência” (art. 88). Na prática, o Senado continuou a “colaborar” no exercício do Poder Legislativo (art. 22). Das atribuições coordenadoras, restara autorizar a intervenção federal em certos casos (art. 90 “b”) e conferir efeito vinculante a decisões do Supremo declarando a inconstitucionalidade das leis (art. 91 IV). Conforme reconhecia com satisfação o deputado judiciarista Levi Carneiro, a montanha parira um rato: “Não se compreende órgão de coordenação que não seja superior, de dominação, que possa resolver os conflitos, e esse Conselho é apenas próprio para criar conflitos, sem capacidade para resolvê-los” (AANC, XXI:239). E concluía: “O Conselho Federal, naturalmente, vai ser alguma coisa, ou tremendamente perturbadora da vida política e administrativa do Brasil, ou uma inutilidade ridícula” (AANC, XXI:238). Prevaleceu a última hipótese.

### 3.3. A ascensão da doutrina militarista e a proposta de um Conselho de Segurança Nacional (1932-1934)

Entre o liberalismo federativo e judiciarista daqueles que queriam apenas regenerar a velha República e o autoritarismo discricionário de ímpeto reformista e nacionalista da ditadura revolucionária, a proposta de um Conselho como novo poder moderador representava do ponto de vista institucional um possível meio termo capaz de compatibilizar a reconstitucionalização desejada pelos primeiros com a hegemonia do Estado nacional pretendida pelos segundos. Seu fracasso no processo constituinte de 1933-1934 empurrou os nacionalistas para uma solução de força que viria menos das fórmulas liberais oitocentistas do estado de sítio ou do poder moderador do que da literatura autoritária em voga na Europa depois da Primeira Guerra Mundial. Embora a historiografia monárquica tivesse sido fundamental na conformação de um repertório crítico ao modelo oligárquico da Primeira República, ela perdera parte da força depois da revogação do banimento da Família Imperial (1920), do repatriamento dos restos mortais dos imperadores (1922) e da celebração do centenário de nascimento de Dom Pedro II (1925). Em outras palavras, o campo de experiência monárquica já não bastava para a reorganização do regime. Refletindo o ambiente Internacional posterior à Grande Guerra (1914-1918), o modernismo ideológico orbitava em torno de um conservadorismo nacionalista e antiliberal, que combinava catolicismo, corporativismo e fascismo. A memória do Império sofria agora a concorrência de utopias futuristas radicais e de novos modelos institucionais estrangeiros.

Do caldo de cultura autoritária no qual foi gestada a reorganização do Exército, emergiu a doutrina que sucederia e exorbitaria a do estado de sítio: a *da segurança nacional*. Ela se materializaria institucionalmente na demanda, por parte do general Góis Monteiro, ministro da Guerra e membro da Comissão do Itamaraty, de criação de um novo conselho: o de Segurança Nacional. Ela deveria ser seguida pela promulgação de uma lei homônima que outorgasse ao Executivo poderes excepcionais mais amplos do que ele fruía durante a Primeira República. Na Comissão do Itamaraty, Góis não fizera segredo de suas preferências. Declarava não ser “partidário da democracia liberal; instituição do século passado, que surgiu com a Revolução Francesa, donde a copiamos, desde o Império. Ela evoluiu e, hoje, já está no rumo descendente. E o Brasil precisa caminhar para o futuro, fazendo obra nova” (In: Azevedo, 1993:869). Elogiava Plínio Salgado, chefe do integralismo cuja “obra notável de psicologia coletiva” denunciava “o confucionismo revolucionário e essa obra de dissociação sistemática, que se tem produzido



no meio brasileiro” (In: Azevedo, 1993: 630). A Constituição só daria paz e tranquilidade ao Brasil se conferisse ao governo “os meios de que precise para vencer quem atente contra a integridade nacional” (In: Azevedo, 1993:656). Góis queria um Conselho de Defesa Nacional, bem como uma lei de segurança nacional, que regulasse o estado de guerra. O de sítio já não bastava, porque só permitia “ao governo prender, desterrar e tomar outras providências, como censura à imprensa” e vedava a prisão de governadores, deputados, senadores e juízes. Só assim se poderia enfrentar a “técnica revolucionária moderna” de infiltração do comunismo: “O pior inimigo é o interno, não podendo existir uma nação, uma pátria minada pelo inimigo interno, e o Estado deve defender-se dele mais do que dos externos” (In: Azevedo, 1993:273). Para a razão de Estado que impunha salvar uma nacionalidade enfraquecida pela desorganização, pelo inimigo interno e pelo imperialismo, o Estado de Direito era um trambolho a ser removido.

Daí a oposição de Góis à concessão ao Supremo do exercício da jurisdição constitucional pela via abstrata. O modelo criado por Kelsen era rejeitado “porque seria a ditadura do Judiciário e [ele] prefere a do Executivo” (In: Azevedo, 1993: 897). A lógica judiciarista da normatividade afrontava a lógica militarista da excepcionalidade: “Uma constituição não deve prever somente a normalidade da vida dos povos. Há casos, como o da guerra, mesmo de revolução, em que são necessárias leis de exceção e pode acontecer a inconstitucionalidade de medidas que o governo tenha necessidade de tomar para sua salvação”, explicava o general. Essas leis eram indispensáveis contra o inimigo interno (o separatista ou impatriota, conspirador etc.) e o externo (o estrangeiro, agente do imperialismo). Assim como as decisões da justiça militar precisavam ficar fora da jurisdição do Supremo, a proibição dos tribunais de exceção devia ser flexibilizada: “Certas circunstâncias exigem, às vezes, a criação de tribunais especiais, com processos mais rápidos, e restringindo, em favor da coletividade, o direito de defesa” (In: Azevedo, 1993:478). A nova Constituição atendeu o ministro no título (o VI) denominado “Da Segurança Nacional” e, enquanto desidratava o Conselho Nacional de Távora, criou tanto o Conselho de Segurança Nacional (art. 159) como o *estado de guerra* que permitia “a suspensão das garantias constitucionais que possam prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional” (art. 161). Góis não se deu por satisfeito: “Mais tarde, os responsáveis pelos destinos do Brasil hão de se convencer de que ainda é cedo para entrarmos nesse regime [democrático], tal como foi instituído em 1889 e que nos, de certa maneira, mantivemos” (In: Azevedo, 1993:1024). Todas essas posições autoritárias ou protofascistas seriam reiteradas por Góis em livro denominado *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército (esboço histórico)* (1933).

Foi por essa porta que o militarismo desenvolveu a tese de que as Forças Armadas seriam um poder moderador do novo regime. O movimento tenentista já resgatara a doutrina do soldado-cidadão que justificara o golpe de 1889 para legitimar sua própria rebelião. Távora interpretava o artigo 14 da Constituição de 1891 como se ele autorizasse a resistência dos militares face a ordens ilegais do governo na forma de uma “revolução constitucional”, que livrasse o povo da tirania <sup>7</sup>. As Forças Armadas seriam herdeiras aparentes do antigo Poder Moderador porque aquele artigo lhes conferira “a *função regulatória de volante da ordem social* – capaz de compensar os colapsos de funcionamento da máquina pública, provocados pelos excessos do povo e pelos arbítrios dos governos” (Távora, 1927:90). A doutrina do Exército como “poder moderador”, agora em chave extraconstitucional ou sociológica, seria reiterada

<sup>7</sup> “Art. 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais”.

depois da Revolução para advertir a classe política de que não se admitiria o restabelecimento do *statu quo ante*. José Américo de Almeida, ministro da Viação e Obras Públicas, alegava em discurso de saudação a Góis Monteiro que, em países mal organizados como o Brasil, era o Exército que assegurava “a integridade política e moral da pátria” contra “uma falsa legalidade aviltante e oprobriosa” (Almeida, 1933:20). Sua intervenção seria sempre idônea, “onde falece uma opinião pública organizada com a necessária cultura política para o discernimento dessas situações periclitantes e se tornam imponentes as reações inermes”. Era um argumento típico de razão de Estado: “Se o Brasil estiver ainda a pique de regressar à desordem política, à corrupção pública, à inutilidade administrativa, o Exército saberá cumprir o seu dever de patriotismo, subtraindo-o de um mal maior, que é a sangria prolongada, a infecção mortal da nacionalidade. Mas para restitui-lo, depois de saneado, à ordem civil” (Almeida, 1933:23).

### 3.4. Triunfo autoritário: o Estado Novo e a apologia do Poder Moderador como “poder pessoal” (1935-1945)

Diante do desmantelamento do projeto de poder moderador, a aposta no “poder pessoal” do presidente se tornara para muitos a única alternativa para salvar o projeto revolucionário. Do cruzamento da doutrina militarista da segurança nacional com a deformação da antiga interpretação conservadora do poder moderador como um “poder pessoal”, nasceu a versão específica da tese autoritária de que, na qualidade de comandante-em-chefe das Forças Armadas, o presidente seria o “poder moderador” da República. A Intentona Comunista de 1935 serviu para a reativação dos mecanismos excepcionais em nome da segurança nacional. O Decreto nº 457 declarou o estado de sítio, permitindo serem “detidas ou conservadas em custódia todas as pessoas que [tivessem] coparticipado na insurreição extremista ou a respeito das quais [tivessem] as autoridades fundados motivos para crer que [viesses] a participar nela, em qualquer ponto do território nacional”. A Emenda nº 1 de 1935 à Constituição facultou o Congresso a autorizar o presidente da República “a declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra em qualquer parte do território nacional”<sup>8</sup>. O Decreto nº 702 de 1936 instaurou o estado de guerra; em setembro, foi criado o Tribunal de Segurança Nacional. Jornais foram empastelados, e opositores do governo, presos – entre eles, o deputado João Mangabeira que, privado de suas imunidades, amargaria quinze meses na cadeia (Mangabeira, 1980:27-29). Para justificar outro estado de guerra, o Conselho de Segurança Nacional forjou uma nova ameaça comunista. O autogolpe que instaurou a ditadura veio a 10 de novembro: a nova Constituição outorgada por Vargas revogou a de 1934; fechou o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais (art. 178); e substituiu os governadores por interventores (art. 176). O art. 186 declarou um estado de emergência que duraria quase oito anos.

---

8 “Emenda 1: A Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, poderá autorizar o Presidente da República a declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional, observando-se o disposto no artigo 175, n. 1, §§ 7o, 12 e 13, e devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionais que não ficarão suspensas”. As emendas 2 e 3 permitiam ainda demitir servidores militares e civis que praticassem atos ou participassem de movimentos subversivos (Marques, 2013:364).

A Constituição de 1937 consagrou a hegemonia do Presidente que, na qualidade de “autoridade suprema do Estado”, ficava por ela encarregado de “*coordenar a atividade dos órgãos representativos de grau superior*”, dirigir a política interna e externa, promover e orientar legislação e superintender a administração (art. 73). O judiciarismo havia sido neutralizado: o presidente podia sustar uma declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo se julgasse a medida “necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta” (art. 96 § único). As Forças Armadas eram baseadas na disciplina hierárquica e na fiel obediência à autoridade do Presidente (art. 161). Todas as questões relativas à segurança nacional eram da competência do Conselho homônimo (art. 162). O Presidente poderia declarar estado de emergência “em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou existências de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos” (art. 166). Se fossem necessários militares, o Presidente poderia declarar o estado de guerra. Na segunda edição de *O Idealismo da Constituição* (1939), Oliveira Vianna justificava o golpe pela necessidade de “salvar a soberania da Nação, o prestígio do poder central, os interesses fundamentais da ordem pública e da integridade nacional” (Vianna, 1938:124). O “primado do Poder Executivo” apenas consagrava na República o modelo governativo do Império, descrito pelo visconde do Uruguai: “O ideal de um chefe de Estado é, em tal regime, o de uma autoridade que se coloque justamente a uma dos partidos e grupos de qualquer natureza, de modo a poder dirigir a Nação do alto, num sentido totalitário, agindo como uma força de agregação é unificação – e não como uma força de desagregação e de luta” (Vianna, 1938:208). Mas Vargas se tornou também na prática o único legislador, por não convocar o plebiscito de que dependiam as eleições parlamentares. Nesse meio tempo, o Presidente teria “o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União” (art. 180).

Como Vargas *presidia, governava, administrava e legislava*, os ideólogos do Estado Novo abandonaram os argumentos legais e passaram a defender a tese de que, do ponto de vista sociológico, o poder pessoal era o único compatível com a cultura política brasileira. Para o ministro Alexandre Marcondes, o poder pessoal de Getúlio Vargas era herdeiro de Campos Sales, com a vantagem de estar livre do entulho do liberalismo (Marcondes Filho, 1941). Azevedo Amaral seguia o mesmo caminho ao declarar que “o poder pessoal, que as ficções do liberalismo democrático depreciaram, desfigurando-o e fazendo-o perder a sua significação fundamental e permanente, ressurgiu como elemento básico e insubstituível na direção das atividades do Estado e no encaminhamento da marcha progressiva da Nação” (Amaral, 1943:35). Mas a narrativa que prevaleceu foi a de intelectuais como Monte Arrais e Almir de Andrade. Eles hipertrofiaram a historiografia monárquica de Afonso Celso e as interpretações sociológicas de Oliveira Vianna para apresentar o poder pessoal como o autêntico estilo brasileiro de governação. Arrais argumentava em *O Brasil e os Regimes Ocidentais* (1943) que a colonização portuguesa determinara “a tendência histórica das instituições nacionais para a instituição do poder pessoal do titular executivo, que predominou através de três regimes sucessivos: monárquico, republicano e Estado Novo” (Arrais, 1943: 62). Era com base na mesma perspectiva que Andrade sustentava em *Força, Cultura e Liberdade* (1940) que o Poder Moderador de Dom Pedro II teria sido “um perfeito símbolo desse espírito de realismo, de força e tolerância, que orientava o governo imperial e que radicava às mais genuínas tradições brasileiras” (Andrade, 1940:107). O Estado Novo simplesmente restaurava a tradição monárquica do poder pessoal, perdida com o desvio liberal da Primeira República. Presidida pelo Cardeal Arcebispo do Rio, a cerimônia de inumação dos restos mortais do Imperador a 5 de dezembro de 1939 na Catedral

de Petrópolis, com a presença do Presidente Getúlio Vargas ao lado do Príncipe do Grão-Pará, confirmava a transmissão mística do poder monárquico, que fazia do ditador um Dom Pedro III, e do Estado Novo, um Terceiro Reinado republicano <sup>9</sup>.



## Conclusão

Um regime democrático é estável quando atende expectativas mínimas de autoridade, liberdade e igualdade dos atores que nele atuam, disputando recursos para favorecer as políticas que creem justas à luz de suas ideologias. Quando esse regime se deslegitima por não atender àquelas expectativas, abre-se o horizonte para alternativas. A imaginação política se alimenta de três fontes básicas: utopias futuristas elaboradas por teóricos; modelos estrangeiros divulgados por juristas; e regimes passados descritos por historiadores. No presente artigo, nos detivemos no último caso: a investigação apurou o impacto da historiografia monárquica no debate republicano para compreender os diferentes sentidos atribuídos ao conceito de “poder moderador” e suas transformações ao longo do tempo. A incapacidade de gerar ordem com pluralismo na década de 1910 levou ao questionamento do regime pelas novas gerações, que revalorizaram o tempo do Império por meio da produção de sócios do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) simpáticos à experiência monárquica, como Joaquim Nabuco, Afonso Celso, Oliveira Lima, Aurelino Leal, Viveiros de Castro, Pandiá Calógeras e Oliveira Vianna.

<sup>9</sup> Um observador imparcial como o jurista e politólogo Karl Loewenstein deixaria extensas notas sobre o impacto da “tradição imperial” na ideologia do Estado Novo. Nem por isso deixaria de estranhar como um regime personalista como o Estado Novo poderia se considerar herdeiro de um regime monárquico parlamentar como o Império de dom Pedro II. Na sua opinião, o caráter aparentemente mitigado da ditadura de Vargas se devia justamente ao caráter liberal da monarquia (Loewenstein, 1942:309).

Mas as historiografias oferecem diferentes visões do passado, conforme as preferências ideológicas de quem, em uma ponta, escreve a história, e na outra, de quem a lê atrás de subsídios para ação. Em busca do fortalecimento da autoridade presidencial, conservadores como Aureliano Leal e Gilberto Amado recepcionaram a historiografia do visconde do Uruguai e do conde de Afonso Celso. Viram o Poder Moderador como um antepassado do *poder pessoal* do Presidente, fato que legitimava sua continuação na República. Aspirando a maior liberdade política, liberais como Pedro Lessa e João Mangabeira recepcionaram a historiografia judiciarista de Rui Barbosa. Enxergaram no quarto poder imperial um garantidor dos direitos civis e políticos, cuja versão aperfeiçoada na República, a *jurisdição constitucional* do Supremo Tribunal, deveria ser fortalecida contra o arbítrio do autoritarismo e do patrimonialismo. Desejando aperfeiçoar as práticas do regime, moderados como Melo Franco e Pandiá Calógeras recepcionaram a historiografia de Joaquim Nabuco. Percebiam o Poder Moderador como um força arbitral cujo desaparecimento levaria à instabilidade e à queda da qualidade administrativa. Também nacionalistas como Alberto Torres e Oliveira Vianna, críticos do modelo de 1891, desejavam a volta de um quarto poder que assegurasse o triunfo da razão nacional. Vianna confeccionaria sua própria historiografia para justificá-lo em *O ocaso do Império* (1925). Embora todas elogiassem o Poder Moderador de Dom Pedro como chave do modelo de bom governo, cada uma das correntes se agarrou a uma vertente historiográfica afim para interpretá-lo e justificar reformas distintas: a autoritária, que fortaleceria o poder pessoal do Presidente; a judiciarista, que favoreceria a Justiça; e a moderada, que recriaria um quarto poder de caráter político.

A procura por este quarto poder encontrou hora e vez no processo constituinte de 1932-1934. Mas a tentativa articulada pelo governo na Comissão do Itamaraty fracassou, desidratada na Assembleia pelos liberais, federalistas e judiciaristas, que não rompiam com o modelo de tripartição de poderes, nem renunciavam a um senado federal, tampouco a um tribunal que desse a última palavra em matéria de constitucionalidade. Mas a proposta de um Conselho de Estado perdeu também para os novos autoritários que queriam um Conselho de Segurança Nacional. Diante de um judiciarismo que pretendia tutelar a política pela lógica da normatividade e fortalecer os magistrados em nome do Estado de direito, levantou-se um militarismo com pretensão idêntica pela lógica da excepcionalidade, fortalecendo o Presidente em nome da razão de Estado. Prevaleceu o militarismo, embora em chave diversa de 1889 ou 1930. Até então, era dever do soldado agir para salvar a pátria, independentemente ou até contra a organização militar. A doutrina da segurança nacional impunha agora a intervenção do Exército como corporação sob as ordens de um alto comando, encarregado de pensar a guerra como ameaça permanente e de organizar a vida nacional pela lógica da exceção (Carvalho, 2019:57). A ditadura do Estado Novo aparece assim como uma consequência do fracasso de um meio-termo entre o judiciarismo e o militarismo, estampado na forma de um poder moderador capaz de compatibilizar exigências contrárias de norma e exceção, liberalismo e nacionalismo, pluralidade e unidade, direitos fundamentais e segurança nacional.

O fracasso da restauração de um quarto poder de caráter arbitral perenizou na República a oposição entre judiciarismo e militarismo, que disputariam dali em diante a herança jacente do Poder Moderador, entendido como um poder tutelar legitimado a intervir quando houvesse crise do sistema representativo. Uma vez que a Constituição de 1891 entregou ao Supremo o exercício da jurisdição constitucional, sempre haveria liberais que lhe atribuíssem a condição de sucedâneo do Poder Moderador. Seria baseado nessa doutrina judiciarista que se ancoraria a pretensão dos atores judiciais de tutelar a República contra sua classe política corrompida na década de 2010 (Lynch, 2017). E seria em nome da doutrina militarista do

“poder moderador” que as Forças Armadas interviriam em nome da segurança nacional até a década de 1980, ameaçando fazê-lo novamente trinta anos depois. Essa querela reflete ideologicamente uma disputa em torno de quem deve articular a visibilidade da unidade soberana em uma ordem pluralista. Os militaristas favorecem uma versão autoritária dessa articulação, enquanto os judiciaristas se inclinam por uma versão liberal.

A verdade, porém, é que, por não escaparem à configuração tradicional da tripartição de poderes iguais e independentes, nem o Supremo, nem o Presidente – e muito menos as Forças Armadas – podem ser objetivamente qualificados como poderes moderadores à luz da Constituição de 1988. A criação de um poder moderador político, identificado com o chefe de Estado e capaz de arbitrar crises políticas, assessorado pelo Conselho da República, dependeria da separação entre chefias de Estado e de governo e, portanto, do abandono do sistema presidencial por outro, parlamentar ou semipresidencial. Também a existência de um poder moderador jurídico exigiria que o Supremo deixasse de ser um órgão de cúpula do Judiciário para se tornar formalmente um tribunal constitucional de estilo europeu, acima dos três poderes. Mas essas possibilidades permanecem remotas, seja porque o país parece avesso à engenharia institucional fora de períodos constituintes, seja pela cristalização de uma cultura política avessa ao imaginário da “moderação”. Até que aquelas reformas aconteçam, as pretensões “moderadoras” de militaristas e judiciaristas continuarão onde estiveram desde 1891: no plano da pura retórica e da ideologia.

## Referências

AANC – Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934.

ACD – Anais da Câmara dos Deputados.

ASF – Anais do Senado Federal.

ALMEIDA, José Américo de (1933). Prefácio. In: Gois Monteiro, *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército (esboço histórico)*. Rio, Andersen Editores.

ALMEIDA, Tito Franco de (1944) [1867]. *O conselheiro Francisco José Furtado: biografia e estudo de história política contemporânea*. Rio de Janeiro, Companhia Editora Nacional.

AMARAL, Antônio José Azevedo do (1943). Realismo político e democracia. In: *O pensamento político do presidente. Separata de artigos e editoriais dos primeiros 25 números da Revista « Cultura Política », comemorativa do 60o. Aniversário do presidente Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro, Imprensa nacional.

AMADO, Gilberto (1963). *Três livros: A chave de Salomão e outros escritos; Grão de areia e estudos brasileiros; A dança sobre o abismo*. Rio de Janeiro, José Olímpio.

AMADO, Gilberto (1979). *Discursos parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados.

ANDRADE, Almir de (1940). *Força, cultura e liberdade: origens históricas e tendências atuais da evolução política do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olímpio.

- ARRAES, Monte (1943). *O Brasil e os regimes ocidentais*. Rio de Janeiro, Tipografia do Patronato.
- AZEVEDO, Aroldo de (1968). *Arnolfo de Azevedo – parlamentar da Primeira República*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- AZEVEDO, José Afonso de (1993) [1933]. *Elaborando a Constituição Nacional*. Edição fac-similar, Brasília, Senado Federal.
- BARBOSA, Bernardo (2020). *Bolsonaro: Forças Armadas não aceitam tomada de poder por julgamentos políticos*. São Paulo, CNN Brasil. In: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/forcas-armadas-nao-aceitam-tomada-de-poder-por-outro-poder-diz-bolsonaro/>
- BARBOSA, Rui (1960). *Escritos e Discursos Seletos*. Rio de Janeiro, Nova Aguilar.
- BARBOSA, Rui (1967). *Excursão Eleitoral*. Obras completas de Rui Barbosa, volume XXX-VII. 1910. tomo I. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura.
- BARBOSA, Rui (1973). *Discursos Parlamentares*. Obras completas de Rui Barbosa, volume XLI. 1914. tomo I. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura.
- BARBOSA, Rui (1975). *O Art. 6º. da Constituição e a Intervenção de 1920 na Bahia*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura.
- BASTOS, Aureliano Cândido Tavares (1997). *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- BLACHÈR, Philippe (2001). *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*. Préface de Dominique Rousseau. Paris, PUF.
- BORGES, Rebeca (2021). *'Brasil não tem poder moderador', diz Carmen [Lúcia] sobre Forças Armadas'*. São Paulo, Metrôpoles. In: <https://www.metropoles.com/brasil/brasil-nao-tem-poder-moderador-diz-carmen-sobre-forcas-armadas>.
- BRASIL. Presidente (1978). *Mensagens presidenciais, 1890-1910*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BRASIL (1917). *Documentos parlamentares: estado de sítio. Acontecimentos de março. 1914*. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1917. vol. 7.
- CALÓGERAS, Pandiá (1936). *Estudos históricos e políticos (res nostrae)*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- CARNEIRO, Levi (1936). *Pela nova Constituição*. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco.
- CARVALHO, José Murilo de (2019). *Forças armadas e política no Brasil*. São Paulo, Todavia.
- CASTRO, Augusto Olímpio Viveiros de (1914). *Estudos de Direito Público*. Rio de Janeiro, Jacinto Ribeiro dos Santos.
- CAVALCANTI, Amaro (1983) [1900]. *Regime Federativo e República Brasileira*. Brasília, UnB.

- CELSO, Afonso Celso de Assis e Figueiredo, Conde de Afonso (1929). *Oito anos de parlamento & Poder pessoal de D. Pedro II – reminiscências e notas*. Nova edição aumentada. São Paulo, Melhoramentos.
- CHACON, Vamireh (1981). *História dos partidos brasileiros : discurso e praxis dos seus programas*. Brasília, UnB.
- CONSTANT de Rebecque, Benjamin (1997). *Écrits politiques*. Textes choisis, présentés et annotés par Marcel Gauchet. Paris, Gallimard.
- CONTINENTINO, Marcelo Casseb (2015). *História do Controle da Constitucionalidade das Leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no Século XIX (1824-1891)*. São Paulo, Almedina.
- COOLEY, Thomas M. (1898) [1880]. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. Boston, Little, Brown and Company.
- COSTA, Vívian Chierigati (2020). *Suspensão de direitos em um Estado monárquico constitucional representativo: Parlamento, práticas políticas e contestações à ordem no Brasil oitocentista*. Tese (Doutorado em História Social) - Programa de Pós-Graduação em História Social FFLCH/ USP.
- FORJAZ, Maria Cecilia Spina (1988). *Tenentismo e forças armadas na Revolução de 30*. Rio de Janeiro, Forense.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo (1955). *Um estadista da república – Afrânio de Melo Franco e seu tempo*. Rio de Janeiro, José Olímpio.
- FREEDEN, Michael (1996). *Ideologies and political theory: a conceptual approach*. Oxford, Clarendon Press.
- GAUCHET, Marcel (1995). *La révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation*. Paris, Gallimard.
- GUANDALINI JR, Walter (2016). *O poder moderador: ensaio sobre o debate jurídico-constitucional no século XIX*. Curitiba, Prismas.
- GULLINO, Daniel & DANTAS, Diminuir (2021). *Bolsonaro diz que Forças Armadas são ‘poder moderador’ e que lhe dão ‘apoio total’*. Rio de Janeiro, O GLOBO, edição de 12 de agosto de 2021. In: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-diz-que-forcas-armadas-sao-poder-moderador-que-lhe-dao-apoio-total-1-25152878>
- HOCHHEIM, Bruno Arthur (2017). *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal: Os debates na Comissão do Itamaraty (1932-1933)*. Dissertação de mestrado. Brasília, UnB.
- IGREJA E APOSTOLADO POSITIVISTA DO BRASIL (1913). *O Império Brasileiro e a República Brasileira perante a Regeneração Social*. Rio de Janeiro.
- KELSEN, Hans (2003). *Jurisdição constitucional*. Traduções de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina Galvão. São Paulo, Martins Fontes.
- KOSELLECK, Reinhart (2006). *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio, Contraponto.



- KOSELLECK, Reinhart (2014). *Estratos do tempo: estudos sobre história*. Rio, Contraponto.
- KOSELLECK, Reinhart (2020). *Histórias de conceitos: estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social*. Rio, Contraponto.
- LEAL, Aurelino (2012) [1915]. *História Constitucional do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- LEAL, Aurelino (1984) [1924] *O Parlamentarismo e o Presidencialismo no Brasil*. Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, 27(2): 116-31, maio/ago. 1984
- LEITE, Francisco Glicério Cerqueira (1981). Relações entre o Executivo e o Judiciário na Constituição de 1891. In: Witter, José Sebastião (org.). *Ideias políticas de Francisco Glicério*. Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa.
- LESSA, Pedro (1915). *Do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- LESSA, Pedro (1925). *Reforma constitucional*. Rio de Janeiro, Editora Brasileira Lux.
- LESSA, Renato (2016). *A invenção republicana: as bases e a decadência da cultura política*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro, Topbooks.
- LOEWENSTEIN, Karl (1942). *Brazil under Vargas*. New York, The Macmillan Company.
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2005). *A ideia de um Conselho de Estado Brasileiro. Uma abordagem histórico-constitucional*. Brasília, Revista de informação legislativa, v. 42, n. 168, p. 45-63, out./dez. 2005
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2014). *Da monarquia à oligarquia: história institucional é pensamento político brasileiro*. São Paulo, Alameda.
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2017). *Ascensão, fastígio e declínio da 'revolução judiciária'*. Revista Insight Inteligência. Ano XX, nº79, outubro/novembro/dezembro de 2017.
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2018). *Necessidade, contingência e contrafactualidade: a queda do Império revistada*. Topoi (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 19, n. 38, p. 190-216, maio/ago. 2018.
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2021). *Nada de novo sob o Sol: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Insight inteligência, 91: 17-34.
- MALATIAN, Teresa (2001). *Oliveira Lima e a Construção da Nacionalidade*. Bauru, EDUSC.
- MALATIAN, Teresa (2010). *Dom Luís de Orléans e Bragança: peregrino de impérios*. São Paulo, Alameda.
- MANGABEIRA, João (1980). *Ideias Políticas de João Mangabeira*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa.
- MARCONDES FILHO, Alexandre (1941). *Vocações da unidade (conferências e discursos)*. Rio de Janeiro, José Olímpio.
- MARQUES, Raphael Peixoto de Paula (2013). *Estado de exceção e mudança (in)constitucional no Brasil (1935-1937)*. História Constitucional, n. 14, 2013, págs. 353-386.

- MARTINS, Ives Gandra (2020). *Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes*. CONJUR - Consultor Jurídico. In: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/ives-gandra-artigo-142-constituicao-brasileira>.
- MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de (2002). *O poder moderador na República Presidencial*. Caxias do Sul, EDUCS.
- MELLO, Monique (2021). *Toffoli diz que STF exerce um controle de poder moderador. Ministro saiu em defesa do semipresidencialismo*. Pleno News. In: <https://pleno.news/brasil/politica-nacional/toffoli-diz-que-stf-exerce-um-controle-de-poder-moderador.html>
- MENDONÇA, Carlos Sussekind (1960). *Salvador de Mendonça: democrata do Império e da República*. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro.
- NABUCO, Joaquim (1949a). *Balmaceda*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- NABUCO, Joaquim (1949b). *Cartas aos amigos*. Volume 2. São Paulo, Progresso Editorial.
- NABUCO, Joaquim (1997). *Um estadista do Império*. Rio de Janeiro, Top books.
- NABUCO de Araújo, José Tomás (1979). *O centro liberal*. Senado Federal, Brasília.
- OLIVEIRA, Cândido de (1986). *A justiça sob a República*. In: *A década republicana*. Brasília, UnB.
- OTONI, Teófilo Benedito (1979). *Discursos parlamentares*. Brasília, Senado Federal.
- PONTES, Felipe (2020). *Toffoli diz que Forças Armadas não podem ser poder moderador*. Brasília, Agência Brasil. In: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-06/toffoli-diz-que-forcas-armadas-nao-podem-ser-poder-moderador>
- SALES, Manuel Ferraz de Campos (1908). *Da propaganda à presidência*. São Paulo.
- SÃO VICENTE; José Antônio de Pimenta Bueno, Marquês de (2002). *Marquês de São Vicente*. Organização e introdução de Eduardo Kugelmas. São Paulo, Editora 34.
- SATO, Leonardo Seiichi Sasada (2018). *Um poder da moderação? Política e História no Supremo Tribunal Federal da Primeira República*. Tese de doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro, IESP-UERJ.
- SCHMITT, Carl (1998). *La defensa de la constitución*. Prólogo de Pedro de Vega. Tradução de Manuel Sanchez Sarto. Segunda edición. Madrid, Editorial Tecnos.
- SOUSA, José Antônio Soares de (1944). *A vida do visconde do Uruguai*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- TÁVORA, Juarez (1927). *À guisa de depoimento sobre a revolução brasileira de 1924*. 1º. Volume. São Paulo, "O combate".
- TÁVORA, Juarez (1974). *Uma vida e muitas lutas. Memórias*. 1º. Volume. *Da planície à borda do altiplano*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- TORRES, Alberto (1914). *A organização nacional*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

TORRES, João Camilo de Oliveira Torres (2017) [1968]. *Interpretação da realidade brasileira: introdução à história das ideias políticas no Brasil*. Brasília, Câmara dos Deputados.

URUGUAI; Paulino José Soares de Sousa, visconde do (1960). *Ensaio sobre direito administrativo*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro, Ministério da Justiça.

VASCONCELOS, Zacarias de Góis e (1878). *Da Natureza e dos Limites do Poder Moderador*. 3ª. Edição. Introdução de Pedro Calmon. Senado Federal, 1978.

VIANNA, Francisco José de Oliveira (1915). *Projeto Alberto Torres*. In: O País, edição de terça feira, 13 de abril de 1915.

VIANNA, Francisco José de Oliveira (1947) [1930]. *Problemas de política objetiva*. 2ª. Edição. São Paulo, Companhia Editora Nacional.

VIANNA, Francisco José de Oliveira (2005) [1920]. *Populações Meridionais do Brasil*. Brasília, Senado Federal.

VIANNA, Francisco José de Oliveira (1938). *O idealismo da Constituição*. 2ª. Edição. São Paulo, Companhia Editora Nacional.

Data de Recebimento: 04/11/2021

Data de Aprovação: 22/11/2021