

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Allysson Eduardo Botelho de Oliveira

**PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES, UM EXERCÍCIO
DE HISTÓRIA DOS CONCEITOS: de Alberto Torres à Constituição de 1934**

Belo Horizonte
2022

Allysson Eduardo Botelho de Oliveira

**PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES, UM EXERCÍCIO
DE HISTÓRIA DOS CONCEITOS: de Alberto Torres à Constituição de 1934**

Versão final

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Adamo Dias Alves.

Belo Horizonte
2022

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

O48p Oliveira, Allysson Eduardo Botelho de
Poder coordenador e coordenação dos poderes, um exercício de história dos conceitos [manuscrito]: de Alberto Torres à Constituição de 1934 / Allysson Eduardo Botelho de Oliveira. - 2022.
175 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 163 - 175.

1. Direito constitucional - Brasil - Teses. 2. Poder moderador - Teses. 3. Delegação de poderes - Teses. 4. Conceitos - História - Teses. I. Alves, Adamo Dias. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.4(81)(091)

DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA
BEL. ALLYSSON EDUARDO BOTELHO DE OLIVEIRA

Aos vinte e três dias do mês de fevereiro de 2022, às 14h30 horas, na Sala Virtual da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora constituída de acordo com o art. 73 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e das Normas Gerais de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, integrada pelos seguintes professores: Professor Dr. Adamo dias Alves (orientador do candidato/UFMG); Professor Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (UFMG) e Professor Dr. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender (UNB), designados pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para a defesa de Dissertação de Mestrado do Bel. ALLYSSON EDUARDO BOTELHO DE OLIVEIRA, matrícula nº 2020652131, intitulada: "PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES, UM EXERCÍCIO DE HISTÓRIA DOS CONCEITOS: DE ALBERTO TORRES À CONSTITUIÇÃO DE 1934". Os trabalhos foram iniciados pelo Presidente da mesa e orientador do candidato, Prof. Dr. Adamo dias Alves, que, após breve saudação, concedeu ao candidato o prazo máximo de 20 (vinte) minutos para fins de exposição sobre o trabalho apresentado. Em seguida, passou a palavra ao Prof. Dr. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender, para o início da arguição, nos termos do Regulamento. A arguição foi iniciada, desta forma, pelo Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender, seguindo-se-lhe, pela ordem, os Professores Doutores: Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Adamo dias Alves. Cada examinador arguiu o candidato pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando ao mesmo, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Cada examinador atribuiu conceito ao candidato, tendo se verificado o seguinte resultado:

Adamo Dias Alves

Professor Dr. Adamo dias Alves (orientador do candidato/UFMG)
Conceito: aprovado, nota 98,00 (noventa e oito) pontos

Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira

Professor Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (UFMG)
Conceito: aprovado, nota 98,00 (noventa e oito) pontos

Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender

Professor Dr. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender (UNB)
Conceito: aprovado, nota 98,00 (noventa e oito) pontos

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha mãe, Lady Botelho, ao meu irmão, Juvenil Siqueira de Oliveira Filho, e ao meu pai, Juvenil Siqueira de Oliveira, pelo apoio incondicional e por sempre me ajudarem a me reerguer diante das quedas e dificuldades que a vida nos impõe.

Faço um agradecimento especial ao meu orientador, Professor Adamo Dias Alves, pela confiança depositada em mim, pela compreensão, pelas dicas e correções valiosas. Muito obrigado!

Agradeço também à banca de defesa da dissertação. É uma honra ter vocês como avaliadores: meus sinceros agradecimentos aos professores Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. Muito obrigado por aceitarem o convite para participar desta banca, abrilhantando este momento de importância ímpar em minha vida, com valiosas sugestões e críticas.

Agradeço também à banca de qualificação, pelas importantes críticas e sugestões, que muito contribuíram para o trabalho. Muito obrigado professores Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Francisco de Castilho Prates.

Também gostaria de agradecer a todos os professores com quem tive a oportunidade de cursar disciplinas. Primeiro, e mais uma vez, agradeço ao Professor Adamo Dias Alves, pelas lições sobre metodologias de estudo da história constitucional, de fundamental importância para o trabalho. Também agradeço ao Professor David Francisco Lopes Gomes, pelas aulas sobre Jürgen Habermas. Não menos ricas foram as discussões travadas na disciplina ministrada pelos professores Bernardo Gonçalves Fernandes e Juliana Cesário Alvim, sobre o STF. Também importantes foram as discussões sobre Hermenêutica Filosófica na disciplina lecionada pelo Professor Ricardo Salgado. Agradeço, também, aos professores Daniela Muradas e Vítor Boson, por tanto aprender sobre História do Direito e do Trabalho. Valiosas também foram as contribuições da Professora Maria Fernanda Salcedo Repolês, na disciplina de Seminários Metodológicos.

Gostaria de agradecer, também, aos meus professores da graduação em Direito, na UFV, em especial ao Paulo César Pinto de Oliveira, o PC, pela amizade e solicitude de sempre. Um agradecimento especial também a Luís Filipe Araújo Alves, Roberto de Almeida Luquini, Roberta Freitas Guerra e Luís Ismael, pelo apoio e incentivo na jornada acadêmica.

Agradeço ainda aos meus professores do curso de Ciências Sociais, em especial à minha primeira orientadora, professora Daniela Leandro Rezende, pela paciência com quem estava

dando seus primeiros passos na vida acadêmica. Agradeço também aos professores Diogo Tourino de Souza e Igor Suzano Machado, por me apresentarem atores e autores com os quais eu dialogo até hoje, entre os quais a “má companhia” de um Oliveira Vianna (rs).

Também importantíssimos nessas jornadas foram meus amigos. De uma forma ou de outra, todos vocês contribuíram com este trabalho. Muito obrigado Germano Barreto, Matheus Telles, Rafael Barros, Lucas Gomes Braga, Guilherme Corrêa de Mesquita, Alice Neves, José Reinando (Preguinho), Ravi Santana, Davidson Vianna e Ivan Ramalho.

Agradeço aos meus primos, pelo companheirismo de sempre: muito obrigado Alan Natalino e Rafael Botelho.

Também agradeço aos meus colegas da pós-graduação, muitos dos quais não cheguei sequer a ver o rosto, por conta das limitações impostas pela pandemia do coronavírus. Muito obrigado Cícero Lisboa, Gabriel Amaral, Olívia Maria, Bianca Menezes, Júlia Guimarães e todos os outros pela paciência em me ouvir falar do Poder Coordenador e do Koselleck.

Por fim, passo a um agradecimento institucional. Primeiro, agradeço à CAPES, pela bolsa de pesquisa que possibilitou minha dedicação integral ao mestrado. Meu muito obrigado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG! A todos os seus membros. Foi uma honra ter estudado com vocês! Agradeço ainda à UFV, onde concluí minha graduação e dei meus primeiros passos na vida acadêmica. Muito obrigado!

Resumo

O objeto desta pesquisa é a história semântica dos conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes. Trata-se, portanto, de uma pesquisa histórico-jurídica. Estruturada a partir do eixo teórico-metodológico da História dos Conceitos, de Reinhart Koselleck, o objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar as continuidades e discontinuidades semânticas que caracterizaram esses conceitos no período que se estende da proclamação da República, em 1889, até a promulgação da Constituição de 1934. Assim, investigou-se (1) como os referidos conceitos foram empregados pelos jornais e livros durante a Primeira República; (2) como o conceito de poder coordenador está delineado na obra de Alberto Torres; (3) como os conceitos estudados foram empregados nos anos que antecederam a Constituição de 1934 (1931-1934), analisando-se os jornais e publicações deste período, assim como o programa de revisão constitucional elaborado por Oliveira Vianna a pedido de Juarez Távora, e os debates travados na Subcomissão do Itamaraty; (4) como os termos poder coordenador e coordenação de poderes foram empregados nos debates constituintes de 1933-1934. Concluiu-se que ao longo do período analisado (1889-1934), os conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes passaram por mudanças semânticas, albergando variadas faixas de significado. Neste lapso temporal, tais conceitos foram armas e objetos de disputas políticas e semânticas, tensionando o espaço de experiência da Primeira República a partir de um horizonte de expectativas que preconizava a construção de um novo arranjo institucional, com a criação de um Poder Coordenador, ao qual caberia realizar a coordenação dos poderes.

Palavras-chave: poder coordenador. Coordenação dos poderes. História dos Conceitos.

Abstract

The object of this research is the semantic history of the concepts of coordinating power and coordination of powers. It is, therefore, a historical-legal research. Structured from the theoretical-methodological axis of the History of Concepts, by Reinhart Koselleck, the general objective of this research is to investigate the semantic continuities and discontinuities that characterized these concepts in the period that extends from the proclamation of the Republic, in 1889, to the promulgation of the 1934 Constitution. Thus, it was investigated (1) how these concepts were used by newspapers and books during the First Republic; (2) how the concept of coordinating power is outlined in the work of Alberto Torres; (3) how the concepts studied were used in the years that preceded the Constitution of 1934 (1931-1934), analyzing the newspapers and publications of this period, as well as the program of constitutional revision elaborated by Oliveira Vianna at the request of Juarez Távora, and the debates held in the Itamaraty Subcommittee; (4) how the terms coordinating power and coordinating powers were used in the constituent debates of 1933-1934. It was concluded that throughout the analyzed period (1889-1934), the concepts of coordinating power and coordination of powers underwent semantic changes, harboring different ranges of meaning. In this time lapse, such concepts were weapons and objects of political and semantic disputes, stressing the space of experience of the First Republic from a horizon of expectations that advocated the construction of a new institutional arrangement, with the creation of a Coordinating Power, which would be responsible for coordinating the powers.

Keywords: coordinating power. Coordination of powers. History of Concepts.

LISTA DE SIGLAS

GG	<i>Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland</i>
IEPN	Instituto de Estudos dos Problemas Nacionais
PAT	Projeto Alberto Torres
SAAT	Sociedade dos Amigos de Alberto Torres
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA	11
1.1	Apresentação do trabalho	11
1.2	O marco teórico: a História dos Conceitos	14
2	O FIM DO OSTRACISMO POLÍTICO IMPERIAL E A REABILITAÇÃO DO CONSELHO DE ESTADO NA PRIMEIRA REPÚBLICA	30
3	O PENSAMENTO POLÍTICO E CONSTITUCIONAL DE ALBERTO TORRES	41
3.1	Alberto Torres: vida e obra	41
3.2	O projeto de revisão constitucional	57
3.2.1	Democracia e organização dos poderes: uma adaptação à realidade nacional.....	58
3.2.3	Problemas de descentralização política e hermenêutica constitucional	64
3.2.4	A organização da vida econômica	70
3.2.7	Direitos fundamentais.....	71
4	O PODER COORDENADOR NA OBRA DE ALBERTO TORRES	73
4.1	O Poder Coordenador no Projeto Alberto Torres	73
4.1.1	A estrutura do Poder Coordenador	73
4.1.2	As competências do Conselho Nacional	75
4.1.3	As atribuições dos Procuradores da União	87
4.1.4	As atribuições dos delegados federais	88
4.1.5	As atribuições dos representantes e dos prepostos da União.....	90
4.1.6	A responsabilização do Poder Coordenador.....	92
4.2	Uma análise semântica do conceito de poder coordenador na obra de Alberto Torres	93
5	OS USOS DOS CONCEITOS DE PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES NOS JORNAIS DA PRIMEIRA REPÚBLICA	97
5.1	O emprego dos termos coordenação dos poderes e coordenação de poderes pelos jornais brasileiros na Primeira República	97
5.2	Os usos do conceito de Poder Coordenador pelos jornais brasileiros na Primeira República	99

6	OS CONCEITOS DE PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES NO PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE: ENTRE 1931 E 1933	117
6.1	O Poder Coordenador nos livros e jornais (1931-1933)	117
6.2	Oliveira Vianna e a coordenação dos poderes	123
6.3	A Subcomissão do Itamaraty e o Conselho Supremo	128
6.3.1	A Subcomissão do Itamaraty	128
6.3.2	O Conselho Supremo e a coordenação dos poderes	131
7	PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE	140
8	CONCLUSÃO	162
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165

1 INTRODUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

1.1 Apresentação do trabalho

A Constituição brasileira de 1934, apesar de sua curta duração, introduziu importantes elementos no constitucionalismo pátrio. É nela que veremos, pela primeira vez na história nacional, os direitos sociais assumirem estatura constitucional, assumindo o Estado um caráter intervencionista, rompendo com o abstencionismo que até então caracterizava a atividade estatal sob o ideário do liberalismo do século XIX.

O Estado Liberal, abstencionista, com sua limitada compreensão dos direitos fundamentais enquanto direitos negativos e de defesa, era deixado para trás, dando lugar a uma nova compreensão do papel do Estado e da Constituição, no que ficou conhecido como constitucionalismo social. Agora, o Estado passaria a adotar uma postura mais ativa na promoção de direitos, mediante a implementação de políticas públicas e programas governamentais. Os chamados direitos sociais, coletivos ou econômicos, passavam a ser entendidos como direitos fundamentais, e também o princípio da separação dos poderes ganharia novos contornos. Como explica Paulo Bonavides (2007, p. 73), na passagem para o Estado Social, os termos separação e divisão dos poderes seriam substituídos por noções como *coordenação* e *colaboração*.

É no bojo deste constitucionalismo social emergente que uma nova construção lexical ganhará assento no texto constitucional de 1934: a *coordenação dos poderes*, que seria exercida pelo Senado Federal, o *Poder Coordenador*¹ do Estado brasileiro.

A novidade ganhou lugar no Capítulo V, intitulado *Da Coordenação dos Poderes*, que trata das atribuições do Senado. A inovação também apareceria em outros dispositivos constitucionais, como no art. 3º, que qualificaria os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como “independentes e coordenados entre si”, também no art. 7º, “b”, consoante o qual os Estados, ao estabelecer sua normatividade, deveriam obedecer à “independência e coordenação de poderes” (BRASIL, 1934). Curiosamente, esses termos, *coordenação dos poderes* e *coordenação de poderes*, não haviam sido mencionados nos textos constitucionais anteriores – Constituição Imperial de 1824 e Constituição da República, de 1891 – e também não constariam

¹ Sempre que estivermos nos referindo ao Poder Coordenador enquanto um Poder de Estado, utilizaremos as iniciais maiúsculas. Quando formos nos referir ao conceito de poder coordenador, que apresenta significados variados, utilizaremos minúsculas.

nas constituições vindouras, de 1937, 1946, 1967/1969 e 1988, peculiaridade que nos chamou atenção.

Quando teriam surgido? Em qual contexto? Com que finalidade foram empregados no debate público? Por quais atores sociais? Com quais sentidos? Teria havido alguma alteração semântica no uso desses termos ao longo do tempo?

Investigando a origem dessas construções lexicais, encontramos no *Poder Coordenador*, um quarto poder de Estado defendido por Alberto Torres em seu projeto de revisão constitucional de 1914, uma importante influência. O próprio Senado, após a promulgação da Constituição de 1934, seria tratado como *Poder Coordenador*, apesar das muitas diferenças existentes em relação à instituição ideada por Torres.

A fim de investigar as continuidades e discontinuidades semânticas que caracterizariam essas construções lexicais, adotamos como marco teórico a *História dos Conceitos*, que tem no historiador alemão, Reinhart Koselleck, seu autor central. Buscamos adequar o marco teórico tanto ao objeto de estudo da pesquisa quanto aos influxos da Hermenêutica Filosófica, que contribui para depurá-lo de influências historicistas.

O lapso temporal em que a pesquisa se enquadra se estende da proclamação da República, em 1889, albergando toda a Primeira República, findando-se com a promulgação da Constituição de 1934. Buscou-se compreender como os conceitos de *Poder Coordenador* e *coordenação dos poderes* foram usados ao longo desse período. Nesse sentido, a presente pesquisa propôs-se a responder às seguintes indagações: quando surgiram tais construções lexicais? Em qual *espaço de experiência*? Qual *horizonte de expectativa* elas projetavam? Quais os atores sociais as mobilizavam? Com quais finalidades? Em quais contextos? Com quais sentidos? Quais as faixas ou camadas de sentido que esses conceitos abrigaram historicamente? Quais as rupturas semânticas? E as continuidades? Esses conceitos foram objeto de disputas semânticas e embates políticos?

Partimos da seguinte hipótese: ao longo do período analisado (1889-1934), os conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes passaram por mudanças semânticas, albergando variadas faixas de significado. Neste lapso temporal, tais conceitos foram armas e objetos de disputas políticas e semânticas, tensionando o espaço de experiência da Primeira República a partir de um horizonte de expectativas que preconizava a construção de um novo arranjo institucional, com a criação de um Poder Coordenador, ao qual caberia realizar a coordenação dos poderes.

O trabalho conta com oito capítulos. No primeiro, a introdução teórico-metodológica, buscamos discutir o marco teórico adotado, a História dos Conceitos, bem com explicar como aplicamos tal metodologia ao nosso estudo.

No segundo capítulo, - *O fim do ostracismo político imperial e a reabilitação do Conselho de Estado na Primeira República* – tratamos do surgimento de propostas de Conselho de Estado na Primeira República. Como uma instituição que remete ao Império foi reabilitada na República? Quais fatores propiciaram o surgimento dessas propostas? Em qual contexto surgiram? Respondendo a quais demandas? Essas são algumas das questões abordadas.

No capítulo três, - *O pensamento político e constitucional de Alberto Torres* - realizamos um estudo da obra Alberto Torres, já que ele é um autor central para este trabalho, com sua proposta de criação de um Poder Coordenador.

No quarto capítulo – *O Poder Coordenador na obra de Alberto Torres* -, analisamos o Poder Coordenador no projeto de revisão constitucional apresentado por Torres em 1914. Aqui surge a principal faixa de significado do conceito, em torno do qual se desencadeariam disputas políticas, desde a sua publicação, até a Assembleia Constituinte de 1933-1934.

No capítulo cinco, - *Os usos dos conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes nos jornais da Primeira República* - investigamos como os termos *poder coordenador*, *coordenação de poderes* e *coordenação dos poderes* foram empregados nos jornais de todo o país, no período da Primeira República. Esta parte da pesquisa foi realizada na *Hemeroteca Digital*² da Biblioteca Nacional. Também analisamos os usos destes conceitos em outras publicações do período, não necessariamente jornalísticas, como no livro *Problemas de Política Objetiva* (1930), de Oliveira Vianna.

Esta etapa de pesquisa propiciou importantes descobertas. Primeiro, o termo poder coordenador já havia sido usado antes de Alberto Torres, em duas ocasiões e por um mesmo autor: Azevedo Amaral. A proposta de Torres de se criar um Poder Coordenador ensejou acirrada discussão na esfera pública, dividindo opiniões entre os seus defensores e seus críticos. Ademais, encontramos outras faixas de sentido deste conceito, diversas daquele significado que ele apresenta nos textos de Alberto Torres. Além disso, podemos constatar que o termo coordenação dos poderes já era utilizado na Primeira República, e passaria por uma drástica mudança semântica no início dos anos de 1930.

No sexto capítulo, - *Os conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes no período pré-constituente: entre 1931 e 1933* – investigamos como estes termos foram

² Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Adamo Dias Alves, pela sugestão de utilizar o acervo da Hemeroteca Digital.

empregados nos jornais, no período em questão; analisamos o programa de revisão constitucional elaborado por Oliveira Vianna, em 1932, a pedido de Juarez Távora, e como o conceito de coordenação dos poderes foi empregado; pesquisamos se e como os dois conceitos, bem como expressões semelhantes, foram empregados ao longo dos debates da Subcomissão do Itamaraty, responsável por elaborar um anteprojeto de Constituição a pedido do Governo Provisório, entre 1932 e 1933.

No sétimo capítulo, - *Poder Coordenador e coordenação de poderes na Assembleia Constituinte* -, investigamos como estes termos foram empregados nos debates travados na Assembleia Constituinte. Por fim, no oitavo e último capítulo, a conclusão, buscamos apresentar uma breve história dos conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes, sintetizando as principais teses apresentadas ao longo da pesquisa.

1.2 O marco teórico: a História dos Conceitos

O eixo metodológico, ou marco teórico, a partir do qual a pesquisa se desenvolverá é a *História dos Conceitos*, que tem em Reinhart Koselleck (1923-2006) um de seus principais expoentes. Essa metodologia da história tem por propósito aferir se, como e em que medida os sentidos dos conceitos se alteraram ao longo da história.

Esse termo, história dos conceitos, provavelmente provém de Hegel (KOSELLECK, 2020). Antes, porém, da iniciativa de Reinhart Koselleck, Otto Brunner (1898-1982) e Werner Conze (1910-1986) de criar um amplo dicionário dos conceitos políticos e sociais fundamentais da tradição alemã, já havia muitas outras propostas de dicionários, sobretudo de conceitos filosóficos. Já em 1726, Johann Georg Walch (1693-1775), teólogo luterano, refletia sobre a historicidade dos conceitos filosóficos, tratados em seu *Léxico Filosófico*. A proposta de um semelhante dicionário perpassaria todo o século XVIII, XIX, chegando até XX, contando com as contribuições de nomes como Rudolf Eucken (1846-1926), Erich Rothacker (1881-1965), Joachim Ritter (1903-1974), Hans-Georg Gadamer (1900-2002) e tantos outros autores (ASSIS; MATA, 2013). Além disso, outra proposta que, embora não se trate propriamente de um léxico, iria influenciar profundamente o dicionário de conceitos fundamentais coordenado por Koselleck, é a Sociologia dos Conceitos de Carl Schmitt (ALVES, 2020).

A história conceitual, tal qual pensada por Koselleck, surge como uma reação à História das Ideias, que entendia os conceitos como entidades estáticas, cujo sentido não se modificaria ao longo do tempo. Contra essa abordagem, representada por autores como Wilhelm Dilthey e Friedrich Meinecke, os representantes da História dos Conceitos argumentavam que faltaria

maior contextualização quando da investigação das ideias e conceitos, sob pena de se incorrer em anacronismos (BENTIVOGLIO, 2010, p. 114-5; JASMIN, 2005, p. 31-2; KOSELLECK, 2006a, p. 104).

Em 1972, seria publicado o primeiro dos oito volumes que compõem *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, o Dicionário³ dos conceitos fundamentais da linguagem política e social alemã, organizado por Reinhart Koselleck, Otto Brunner e Werner Conze, que se encerraria apenas em 1992, com a publicação de seu último volume. Contou com 119 artigos e 109 autores contribuíram na elaboração dos verbetes (OLSEN, 2014).

A introdução ao primeiro volume, de autoria de Koselleck, é bastante elucidativa das diretrizes gerais do projeto. O objetivo principal do léxico é investigar a dissolução do mundo pré-moderno e o advento da modernidade a partir das formações conceituais que contribuíram para apreender, realizar e projetar essas mudanças (KOSELLECK, 2011).

Como já mencionado, o GG se circunscreve à linguagem política e social alemã e se detém sobre análise de um tipo específico de formação conceitual, os conceitos básicos ou fundamentais. Esses seriam caracterizados por albergarem uma multiplicidade de significados e por serem indispensáveis ao debate político, ou seja, sem eles não poderia haver nem concordância ou discordância. Assim, eles seriam mobilizados por diferentes grupos sociais com sentidos diversos, que atenderiam aos interesses de cada grupo, sendo os seus sentidos, por vezes, objetos de disputas. Os conceitos fundamentais também abarcariam uma pluralidade *faixas de sentido*, ou seja, significados que podem ter durações diferentes. Cabe à História dos Conceitos investigar quais seriam esses sentidos, bem como a sua duração temporal (KOSELLECK, 2011).

Nesse sentido, a história conceitual consiste em “[...] um método especializado da crítica de fontes que atenta para o emprego de termos relevantes do ponto de vista social e político e que analisa com particular empenho expressões fundamentais de conteúdo social ou político” (KOSELLECK, 2006a, p. 103).

Os conceitos seriam, ao mesmo tempo, *fatores e indicadores*, isto é, eles poderiam tanto atuar como fatores de mudanças políticas e sociais, como poderiam ser mobilizados para apreender, registrar, tais mudanças (KOSELLECK, 2011). Assim, essas formações linguísticas apresentam uma relação peculiar com o tempo: não apenas registram experiências, mas também contribuem para causá-las, modificando a realidade. Assim, tais conceitos promovem uma

³ Daqui em diante, usaremos a sigla GG para se referir ao *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*.

“abertura para o futuro” (KOSELLECK, 2020, p. 75), ou seja, eles não apenas registram uma realidade passada, mas também projetam um *horizonte de expectativas* diferente do que até então aconteceu, isto é, do *espaço de experiência* (KOSELLECK, 2006a).

Essas são duas categorias que assumem especial importância na reflexão de Koselleck sobre o tempo histórico e teriam sido inspiradas na obra magna de Gadamer, *Verdade e Método*, segundo Niklas Olsen (2014, p. 223). São categorias formais, que não estão vinculadas a nenhuma história concreta, mas possibilitam compreender como todas as históricas ocorrem, já que “toda e qualquer história é constituída pelas experiências até então vividas e pelas expectativas que se tinha em relação ao futuro” (OLIVEIRA; ALVES, 2021, p. 661). Assim, como explicam Faustino Oncina e José Luis Villacañas (1997, p. 23), o espaço de experiência e o horizonte de expectativas seriam, para a História, o equivalente ao que espaço e tempo representam para a filosofia transcendental kantiana.

Essas duas categorias formais, ou seja, que não carregariam qualquer conteúdo *a priori*, estariam presentes em todas as históricas concretas, constituindo a “condição humana universal”, isto é, um “dado antropológico prévio, sem o qual a história não seria possível, ou não poderia sequer ser imaginada”, já que, ao fazer a história, o ser humano, necessariamente, parte de um plexo de experiências acumuladas e também de expectativas do que o futuro será (KOSELLECK, 2006a, p. 308).

Essas duas categorias não existem isoladas uma da outra, embora também não coincidam: não existe experiência sem expectativa, e nem expectativa sem experiência. De todo modo, as expectativas não podem ser simplesmente deduzidas da experiência, o futuro não pode ser compreendido como uma decorrência necessária das experiências pretéritas. Esta é uma peculiaridade do mundo moderno: experiência e expectativa tendem a se distanciar cada vez mais (KOSELLECK, 2006a).

E isso pode ser percebido no plano linguístico. Como explica Koselleck (2020, p. 75), até o Iluminismo, a formação lexical que predominava na linguagem política, social e jurídica era o chamado “conceito de registro de experiência”, isto é, conceitos que albergavam as experiências passadas. É a partir do século XVIII que surgirão novos conceitos que não apenas registram uma realidade passada, mas também buscam projetar expectativas em tudo diferentes do que até então havia sido experienciado, os *conceitos de geração de expectativas*. É também nesse contexto que surgirão os *singulares coletivos*. Assim, das *liberdades*, surgirá o conceito de *liberdade*, e das *histórias*, o conceito de *história* (KOSELLECK, 2020).

O GG parte do seguinte pressuposto heurístico: entre 1750 e 1850, período que Koselleck alcunhou de *tempo de sela* (*Sattelzeit*), teria ocorrido uma profunda mudança de

sentido nos conceitos políticos fundamentais, de modo que palavras antigas adquiriram novos significados, como é o caso dos conceitos de democracia, revolução, república e história, ao passo que novas construções linguísticas surgiram, seja para registrar as novas experiências, seja para produzi-las, como socialismo e comunismo. Sendo assim, este período, o *Sattelzeit*, seria caracterizado por uma aceleração no processo de mudança semântica da linguagem política e social alemã, correspondendo ao período de gestação do vocabulário político e jurídico moderno. Durante o *Sattelzeit* os conceitos fundamentais teriam passado por quatro processos: democratização, temporalização, ideologização e politização (KOSELLECK, 2011).

A democratização significa que os conceitos passaram a ser utilizados pelos mais variados setores da sociedade, e não apenas pela aristocracia, juristas e pessoas letradas. Os conceitos também passaram por um processo de temporalização, ou seja, “[...] todo vocabulário sociopolítico passa a revelar coeficientes de movimento e de transformação [...]”, de modo que os conceitos passam a projetar horizontes de expectativas cada vez mais distantes dos espaços de experiência, articulando passado e futuro de uma maneira nova. Na modernidade, como já mencionamos, as expectativas já não podem ser deduzidas das experiências vividas (KOSELLECK, 2020, p. 88).

Representativos desse processo de temporalização são os *conceitos de movimento*, que “[...] servem para fixar novas metas, tendo em vista a reorganização política e social da sociedade estamental que estava se dissolvendo”. O elemento comum dessas formações conceituais “[...] é que nenhuma delas se apoia em experiências comuns ou previamente dadas. Em vez disso, *compensam um déficit de experiências por meio da projeção de um futuro que ainda precisa ser realizado*” (KOSELLECK, 2020, p. 90, grifos do autor). Assim, seria possível estabelecer uma “regra de compensação semântica” para os conceitos de movimento: “quanto mais reduzidos os conteúdos de experiência, maiores as expectativas” (KOSELLECK, 2020, p. 76).

São muitos os exemplos de conceitos de movimento que compõem o vocabulário político da modernidade, como o patriotismo, o liberalismo, o republicanismo, o socialismo e o comunismo: todos eles são conceitos voltados ao futuro, que, quando de sua cunhagem, buscavam mais promover mudanças na realidade do que propriamente registrar experiências passadas. Posteriormente, esses conceitos iriam adquirir, em maior ou menor medida, concreção histórica, com exceção do comunismo, que nunca teria se realizado, permanecendo como um *conceito de pura expectativa* (KOSELLECK, 2020).

Durante o *Sattelzeit*, os conceitos também passaram por um processo de incremento de sua abstração, ou seja, muitos termos deixaram de designar situações específicas ou concretas

para se tornarem mais abstratos e generalizáveis, o que possibilitou que fossem apropriados pelas mais diversas ideologias. É o que aconteceu, por exemplo, com o conceito de emancipação: inicialmente um termo técnico-jurídico, aos poucos ele vai ganhando um sentido de libertação da opressão e das amarras a que um povo, etnia, classe ou nação estariam sujeitos. Mais abstratos e com maior grau de generalização, os conceitos passariam a ser apropriados por diversos grupos sociais e mobilizados em defesas de suas causas, por mais diferentes que fossem. Em outras palavras, os conceitos fundamentais passaram a ser apropriados por ideologias de todo tipo, em um processo que Koselleck chamou de *ideologização* (KOSELLECK, 2011).

Nesse ponto, é sintomático o surgimento dos chamados *singulares coletivos*. Das histórias particulares, surgiu o conceito de História, do mesmo modo, os avanços que ocorriam nos mais variados âmbitos da vida humana foram agrupados no conceito de progresso, e as liberdades deram origem ao conceito de liberdade. Mais abstratos e generalizáveis, os singulares coletivos poderiam ser apropriados pelos mais diversos grupos sociais e políticos (KOSELLECK, 2011).

Esses conceitos passariam também por um processo de *politização*, já que seriam empregados por partidos políticos como *slogans* e palavras de ordem, apontando para o futuro. Nesse sentido, muitos desses conceitos dariam nomes a agremiações partidárias, como Partido Comunista, Democratas, Republicanos, Partido Conservador, Partido Progressista, Partido socialista etc. Os conceitos fundamentais seriam constantemente mobilizados nas arenas de luta política, ensejando verdadeiras batalhas semânticas em torno de seus sentidos.

O empreendimento intelectual coordenado por Koselleck alcançou considerável sucesso, espalhando-se por muitos outros países. Na Europa, a história conceitual chegaria à Holanda, Finlândia, Dinamarca, Suécia, França e Itália. No mundo anglo-americano, seria difundido graças às contribuições de Melvin Richter. Também chegaria ao mundo ibérico, pela iniciativa de Javier Fernández Sebastián, que coordenaria dois projetos de dicionários sobre o contexto espanhol, além de estar à frente do principal empreendimento de história conceitual, o *Iberconceptos* (ALVES, 2018; JASMIN; FERES JR, 2006).

Em 2009 e 2014, Sebastián publicou, respectivamente, o primeiro e o segundo volumes do *Diccionario político y social del mundo iberoamericano*, que contaria com a participação de autores de nove países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Espanha, México, Peru, Portugal e Venezuela (ALVES, 2018).

No Brasil, coube a João Feres Júnior e Marcelo Gantus Jasmin coordenar o empreendimento histórico-conceitual, buscando estabelecer diálogos entre perspectiva teórica

de Koselleck e o contextualismo linguístico, representado pelos historiadores ingleses, Quentin Skinner e John Pocock. Em 2009, sob a organização de João Feres Júnior, foi publicada a primeira edição do *Léxico da História dos conceitos políticos do Brasil*, que, em 2014, ganharia a sua segunda edição, abordando conceitos como Constituição, Federalismo, Nação, Povo, entre outros (FERES JÚNIOR, 2014).

A extensão global que a história conceitual vem alcançando nos coloca o questionamento se não seria necessária a adaptação deste marco teórico às distintas realidades em que é aplicado. Nesse sentido, Christian Lynch (2020) propõe uma adequação da categoria *Sattelzeit* à realidade latino-americana: segundo o autor, devido às peculiaridades da região, haveria que se falar em uma *Sattelzeit diferido*, que se iniciaria por volta de 1770, mas se estenderia até o início do século XX. Somente em torno de 1910 poder-se-ia dizer que o vocabulário político e jurídico moderno seria hegemônico na região.

Nas décadas finais do século XVIII, o vocabulário político da região não incorporaria de forma significativa as novidades conceituais que surgiam no continente europeu. É com as invasões napoleônicas que haverá, tanto na península como na América ibéricas, a recepção deste vocabulário, mas de forma mais lenta se comparado ao norte europeu. Portugal e Espanha, países de população predominantemente rural, que contariam com baixas taxas de alfabetização, e que ainda passariam por um estágio inicial do desenvolvimento industrial, ainda demorariam para consolidar o vocabulário político moderno. Até porque, no início do século XIX, o absolutismo monárquico gozava de considerável prestígio na península ibérica se comparado à França e à Inglaterra, em que os valores liberais já haviam fincado raízes, como pode ser percebido pelo desenvolvimento da democracia representativa e de uma sociedade civil ativa (LYNCH, 2020).

Esse *atraso* na gestação do vocabulário político e jurídico moderno seria ainda mais significativo na América Ibérica. Na primeira década do XIX, se, por um lado, as lutas pela independência fariam uso do vocabulário político liberal, por outro, a consolidação do Estado, que saíra enfraquecido das lutas pela independência, requisitaria uma postura que reiterasse sua autoridade, daí o recurso, a essa época, às doutrinas da razão de Estado. No entanto, retornar ao Absolutismo seria impossível, já que esse era associado ao colonialismo. Assim, coabitou na região o liberalismo, em grande medida retórico, ou seja, que não havia se sedimentado integralmente na cultura política regional, e as estruturas do antigo regime, mas revestidas de uma roupagem constitucional, como é o caso, por exemplo, do Poder Moderador (LYNCH, 2020).

Somente na segunda metade do século XIX, com o crescimento econômico por que passava a América Latina, assumindo a posição de região agroexportadora, e consolidado o Estado, é que a linguagem política liberal poderia fincar raízes na região, processo que se consolidaria até o início do século XX (LYNCH, 2020).

É preciso, contudo, problematizar a centralidade do *Sattelzeit* para a história conceitual. Em entrevista concedida a Javier Fernández Sebastián, em 05.04.2005, o próprio Koselleck (2006b, p. 162) mitigaria a importância do *tempo de sela* para o empreendimento conceitual. Em tom irônico, afirmou: “Em primeiro lugar, a respeito do *Sattelzeit*, digo-lhe que inventei o termo e o usei pela primeira vez nos textos de propaganda comercial que foram feitos para dar publicidade ao GG, para vender mais exemplares”, ou seja, a categoria teria sido utilizada como parte de uma estratégia de *marketing* para comercializar o GG. Além disso, por não tematizar especificamente a *aceleração* que seria característica da modernidade, “[...] do ponto de vista teórico, o *Sattelzeit* é um termo bastante frágil”.

Em outra ocasião, Koselleck (2006c, p. 108) reiteraria o propósito econômico da categoria: “Inicialmente concebida como uma palavra-chave num projeto elaborado para obter recursos para o léxico, este conceito acabou por obscurecer, mais do que fazer avançar, o projeto”. Ademais, a existência ou não do *Sattelzeit* não teria maiores implicações no método praticado pela história conceitual: “De qualquer modo, hipóteses sobre a existência de tal período não desempenhariam nenhum papel no método empregado na *Begriffsgeschichte*”. Como explica o historiador alemão, o uso dessa categoria deve ser entendido mais com um recorte temporal para a pesquisa do que como uma noção ontológica: “Esta periodização é somente um meio de estreitar o foco do GG e tornar seus objetivos mais exequíveis”.

Nesse sentido, João Feres Júnior (2014, p. 18), interpretando a posição de Koselleck quanto ao *tempo de sela*, explica que “[...] a *Begriffsgeschichte* é um método que pode ser aplicado ao estudo de outros períodos históricos nos quais houve intensa mudança conceitual, e que, portanto, não depende da identificação do *Sattelzeit* como condição para sua prática”.

A pesquisa ora realizada não se restringe seja ao *tempo de sela* clássico (1750-1850), seja à sua modalidade diferida adaptada à América Latina (1770-1910) (LYNCH, 2020), mas busca investigar algumas formações lexicais que surgiram em um momento posterior, quando o liberalismo passa a ser objeto de crítica. Se esse, no início do século XX, já havia se tornado hegemônico na América Latina, como sugere Christian Lynch (2020), não tardaria que seus pressupostos começassem a ser criticados.

Já no início da década de 1910 esse processo começaria a ganhar forma no Brasil. Em 1914, Alberto Torres publicaria suas duas principais obras, *A Organização Nacional* e *O*

Problema Nacional, que incorporariam as críticas ao Estado Liberal e antecipariam o constitucionalismo social, caracterizado por um Estado mais atuante, promotor de políticas públicas e garante de direitos sociais, econômicos e culturais. A mudança de paradigma também acarretaria uma nova compreensão acerca do princípio da separação dos poderes, que, no Brasil, assumiria contornos peculiares.

Aqui, a tripartição dos poderes passará a ser vista por muitos autores como inadequada às tradições e necessidades do país. Esse precisaria de uma instituição que, pairando sobre as demais, zelasse pela direção comum e harmônica a todas as partes do país, garantindo também a continuidade administrativa, ou seja, assegurando que programas e políticas públicas não variassem ao sabor da sucessão de governos, mas assumissem a permanência própria de políticas de Estado.

Para tanto, seria necessária uma ampla reforma constitucional, que adequasse a Constituição à realidade e às necessidades do país, o que passava por rever os excessos descentralizadores do federalismo instaurado em 1891, repensar o próprio Estado, que deveria abandonar a postura abstencionista em prol de uma postura mais ativa, e criar uma nova instituição que passaria a ser o centro, o cérebro, do sistema político nacional. Aqui, decerto, ecoa a tradição, ainda viva, de instituições imperiais como o Poder Moderador e o Conselho de Estado. As duas instituições, em maior ou menor medida, serão recuperadas nas mais variadas propostas de se repensar o Estado brasileiro, que perpassam toda a Primeira República, chegando nos anos trinta e na Constituinte de 1933-1934.

Em meio a este processo de crise do Estado Liberal e ascensão do constitucionalismo social, novas construções lexicais vão surgir ou adquirir novos significados, seja para apreendê-lo, registrá-lo, seja para concretizá-lo. Duas dessas construções conceituais são a *coordenação dos poderes* e o *poder coordenador*, objetos desta pesquisa.

Koselleck (2020, p. 77, 99) explica que um mesmo conceito pode albergar diferentes sentidos ou “faixas de significado”, caracterizando-se por ser dotado de uma estrutura temporal complexa. Assim, a principal tarefa da história conceitual seria analisar quais os “estratos temporais” presentes em uma determinada formação conceitual e indagar acerca de sua duração temporal, investigando as rupturas, continuidades e inovações semânticas que o conceito apresenta ao longo do tempo.

Para tanto, explica Koselleck (2011), a pesquisa histórico-conceitual deveria adotar o método histórico-crítico, que apresenta como “exigência metodológica mínima” a “obrigação de compreender os conflitos sociais e políticos do passado por meio das delimitações conceituais e da interpretação dos usos da linguagem feito pelos contemporâneos de então”

(KOSELLECK, 2006a, p. 103). Em outras palavras, trata-se de compreender o passado em seus próprios termos, analisando as articulações linguísticas que então foram utilizadas para lidar com os eventos e situações pretéritas.

Não se trata, porém, de uma postura historicista ingênua de crença na possibilidade de resgatar o passado em sua integralidade e originalidade. Por mais que Koselleck tivesse apresentado “[...] seu projeto como uma espécie de ciência histórica, insinuando a possibilidade de se alcançar precisão através de refinamento metodológico”, o que atesta o caráter cientificista de seu empreendimento teórico (FERES JR, 2014, p. 461), o historiador alemão tinha consciência da própria historicidade do fazer historiográfico, isto é, das várias determinações que permeiam o presente do historiador e que necessariamente conformam sua visão de mundo, suas premissas teóricas, científicas, enfim, o seu horizonte. Nesse sentido, explica Koselleck (2006a, p. 161, grifos do autor):

Ninguém poderia contradizer, nos dias de hoje, a ideia de que toda afirmação histórica está associada a um determinado ponto de vista. Pois quem poderia negar que a história é observada a partir de diferentes perspectivas e que uma alteração no âmbito da história corresponderá necessariamente a uma alteração no âmbito do discurso que a expressa? A velha tríade *lugar*, *tempo* e *pessoa* também está presente na obra do historiador. Caso se altere um desses três elementos, trata-se já de uma outra obra, ainda que se debruce ou pareça debruçar-se sobre o mesmo objeto.

Koselleck tem consciência de que todo acesso ao passado é necessariamente uma *fusão de horizontes* (GADAMER, 1999), entre o horizonte de partida do historiador, situado no presente, com todas as condicionantes e determinações que este apresenta, e o horizonte de chegada do objeto estudado, com sua linguagem e conceitos próprios. Assim, sendo inescapável a historicidade tanto do sujeito, situado no presente, quanto do seu objeto, situado no passado, o estudo dos conceitos passados pode ser entendido como uma “aventura interpretativa, por definição contemporânea” ou uma “hermenêutica interpretativa dos conceitos” (JASMIN, 2005, p. 30), que não tem a pretensão de desvelar o passado integralmente, em todas suas nuances e peculiaridades, uma vez que isso é inalcançável. O que não significa abrir mão de métodos de pesquisa e do cuidado e seriedade na análise das fontes. Trata-se de estar ciente da precariedade destes métodos, que não devem ser entendidos como caminho infalível que leva à verdade, bem como da historicidade que caracteriza a própria pesquisa historiográfica, como bem observou Gadamer (1999).

A pesquisa histórico-conceitual não se reduz ao aspecto linguístico, já que é preciso situar o contexto político, social, jurídico ou econômico em que um determinado conceito era usado, a fim de apreender seus sentidos e também suas funções sociais e políticas

(KOSELLECK, 2006a). Nesse sentido, é importante ter consciência que os diferentes grupos sociais e políticos podem usar um mesmo conceito de formas diferentes, isto é, podem mobilizar diferentes faixas de sentido daquele a fim de adequá-lo aos seus propósitos (KOSELLECK, 2020).

A história conceitual seria realizada em duas grandes etapas: a primeira, sincrônica, em que se investiga o uso específico do conceito em determinados contextos concretos; a segunda, diacrônica, em que se busca analisar quais modificações, rupturas, continuidades ou inovações semânticas caracterizaram o conceito ao longo do tempo (KOSELLECK, 2006a).

Como explica Marcelo Gantus Jasmin (2005, p. 32, grifo do autor), a etapa sincrônica aproxima-se do contextualismo linguístico de Skinner e Pocock, apontando a “direção *contextualista* da história dos conceitos”. Nesse sentido, Koselleck (2006c, p. 100) concorda com o pressuposto historicista consoante o qual “todo ato de fala é único”. Partindo de um “historicismo rigoroso”, ele “[...] vê todos os conceitos como atos de fala em um contexto que não pode ser replicado”.

Koselleck (2020, p. 387) explica que os conceitos não têm história, mas contêm. Assim, “falar de história dos conceitos é, portanto, um desleixo lógico que se naturalizou e que, com isso, se tornou difícil de alterar”. Quando os conceitos são usados, eles remetem a uma determinada situação específica, a um estado de coisas. Com o passar do tempo, mesmo que esse venha a se modificar, aquele conceito passado permanece único, ou seja, ele *envelhece*, uma vez que já não designa nenhuma situação específica. Mas isso não quer dizer que a mesma palavra que albergava aquele conceito não possa albergar novos conceitos, e mesmo que aquele conceito inicial não possa, mediante processos de recepção, transmutar-se, assumindo novos contornos e passando por adaptações.

Um exemplo é o conceito de Estado. Na Idade Média, a palavra *status* designava estamento, como a nobreza. Com o advento da modernidade, o mesmo termo passa a designar o Estado como entendemos hoje. Aquele conceito inicial envelheceu, pois a situação que ele designava desapareceu, de modo que somente um exercício histórico-conceitual pode recuperar seu sentido. Assim, *status* enquanto estamento compõe uma das faixas de significado do conceito de *status*. Nesse diapasão, explica Koselleck (2020, p. 386): “A coisa apreendida pelo conceito pode então mudar, de modo que a formação conceitual posterior se adapta, alterando-se para se conformar ao novo estado de coisas. Mas, uma vez cunhado, o conceito escapa à mudança. Torna-se um assunto do passado”

Para Koselleck (2020, p. 395), um conceito é sempre único e singular, não estando sujeito a mudanças. No entanto, mesmo esse caráter singular do uso do conceito em uma

situação específica é condicionado pela linguagem subjacente, dotada de caráter estrutural e caracterizada pela repetibilidade. Nesse sentido, Koselleck (2020, p. 412) explica que “[...] toda semântica tem dois lados: um expressa possibilidades linguisticamente repetíveis, o outro permite usos imediatos e concretos”. Assim, a história conceitual seria uma espécie de “historicismo refletivo”, já que “O objetivo metódico da história dos conceitos é o de promover a aproximação entre, de um lado, a singularidade de uma formação conceitual e do seu uso e, do outro, o conteúdo teórico que assim se estabelece, conteúdo que é repetível e, por isso, mais duradouro”.

Nesse sentido, a história conceitual busca tematizar o vínculo existente “[...] entre o discurso vocalizado, no plano sincrônico, e a linguagem previamente dada e sempre efetiva, no plano diacrônico”, ou seja, almeja compreender as “[...] condições de longo prazo, de efeito diacrônico, que viabilizaram o caso individual, e investigam os processos de longo prazo que podem ser deduzidos da soma dos casos individuais” (KOSELLECK, 2020, p. 28, 30).

Na etapa diacrônica, o que está em questão é analisar como o conceito foi recepcionado em outros contextos, investigando se e em que medida ele passou por inovações, rupturas ou continuidades semânticas, buscando delimitar o período de duração de cada uma das faixas de significado albergadas pelo conceito. Em outras palavras, neste segundo momento, o que se busca fazer é uma história da recepção ou história efetual do conceito⁴ (KOSELLECK, 2020, p. 400-414).

Sendo assim, a história conceitual de Koselleck não se resume ao “historicismo metodológico skinneriano”, mas ganha “acentos claramente hermenêuticos” com sua etapa diacrônica, o que atesta a “influência de Gadamer na história conceitual proposta por Koselleck” (JASMIN, 2005, p. 32, 34).

Quanto às fontes a serem usadas na pesquisa histórico-conceitual, Koselleck (2011) as classifica em três grupos: o primeiro é formado pelos escritos de autores clássicos ou consagrados. Neste trabalho, nos valem de textos de dois dos chamados *intérpretes do Brasil*: Alberto Torres e Oliveira Vianna. Em menor medida, outros dois autores também tidos como clássicos serão mencionados: Azevedo Amaral e Alceu Amoroso Lima, o Tristão de Ataíde.

O segundo tipo de fonte é constituído por materiais oriundos do dia-a-dia, como jornais, panfletos, diários, cartas, debates parlamentares etc. Os jornais presentes na *Hemeroteca digital da Biblioteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional* assumiram lugar de destaque nesta

⁴ É interessante como Koselleck se apropria de categorias da Hermenêutica Filosófica, como *história efetual e recepção*, na etapa diacrônica da História Conceitual. Um exemplo interessante está no texto “Sobre a história efetual e a recepção dos conceitos aristotélicos de cidadão” (KOSELLECK, 2020, p. 400-414).

pesquisa. Também foram analisados os debates da Subcomissão do Itamaraty e da Assembleia Constituinte.

O terceiro tipo de fonte é formado por dicionários, enciclopédias e léxicos produzidos no período estudado, que, no entanto, não se mostraram profícuos para a análise dos conceitos ora estudados.

Em 1967, Koselleck publicou um texto contendo diretrizes para a elaboração do GG, apresentando uma série de indagações que deveriam ser respondidas ao longo da pesquisa histórico-conceitual:

- 1) Até que ponto é comum o uso do conceito?
- 2) Seu sentido foi objeto de disputa?
- 3) Qual o espectro social de seu uso?
- 4) Em que contextos históricos aparece?
- 5) Com que outros termos aparece relacionado, seja como complemento seja como oposição?
- 6) Por quem é utilizado, com que propósitos e a quem se dirige?
- 7) Por quanto tempo esteve em uso?
- 8) Qual é o valor do conceito na estrutura da linguagem política e social da época?
- 9) Com que outros termos se sobrepõe?
- 10) Converte com o tempo com outros termos? (KOSELLECK, 1967, p. 81-9 *apud* BENTIVOGLIO, 2010, p. 119).

Ao longo do trabalho, buscaremos elucidar cada um desses questionamentos no que diz respeito aos conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes.

Doravante, teceremos algumas breves considerações acerca da relação entre a Teoria da História defendida por Koselleck, a *Histórica*, e a Hermenêutica Filosófica de Hans-Georg Gadamer.

Em seu já célebre debate com Gadamer, Koselleck busca reagir ao que ele entende como a pretensão da Hermenêutica Filosófica de abarcar a Teoria da História. De fato, ele reconhece que a narrativa histórica faz parte do universo hermenêutico, já que esta é construída a partir da linguagem e de textos. Mas, para o historiador alemão, uma Teoria da História, que não tem por objetivo conhecer de forma concreta as histórias particulares, mas sim refletir sobre as condições de possibilidade da história, não seria englobada pela Hermenêutica. Isto porque, defende Koselleck, algumas das precondições da história seriam extralinguísticas e pré-linguísticas, ou seja, não se esgotariam na linguagem e tampouco dependeriam de textos (KOSELLECK, 2014, p. 92).

A Teoria da História de Koselleck trata daqueles elementos prévios “[...] que permitem compreender por que as histórias ocorrem, como elas podem ocorrer e também por que e como devem ser analisadas, representadas ou narradas” (KOSELLECK, 2014, p. 93).

Na construção de sua Teoria da História, Koselleck inicia pelo mesmo ponto de partida da Hermenêutica Filosófica de Gadamer: a obra *Ser e tempo*, de Martin Heidegger. O historiador alemão procura refletir se as categorias pensadas por Heidegger em sua análise da finitude do *Dasein* seriam suficientes para “[...] desenvolver uma teoria da história que permita deduzir as condições de possibilidade da história a partir da determinação fundamental da finitude e da historicidade” (KOSELLECK, 2014, p. 94), concluindo que seria necessária a complementação com outras categorias, uma vez que a o tempo histórico teria suas peculiaridades, não sendo idêntico ao *Dasein*.

Assim, refletindo sobre as características de um “*Dasein* histórico”, Koselleck propõe que o caráter inevitável da morte, que permeia toda e qualquer existência, seja complementado pela categoria “poder matar”, que seria tão originária quanto a primeira, já que a possibilidade de matar e de ser morto por outro ser humano sempre teria caracterizado o *devoir* histórico da espécie humana (KOSELLECK, 2014, p. 95, 96).

Da mesma forma, as noções de *amigo* e *inimigo* estiveram sempre presentes na história humana, como nas lutas entre gregos e bárbaros, cristãos e pagãos ou mesmo proletariado e burguesia. Por ser uma oposição formal, essas categorias podem ser preenchidas com diferentes conteúdos ao longo da história. Mas certo, para Koselleck, é que elas sempre estarão presentes (KOSELLECK, 2014, p. 96).

Em complemento ao *ser-no-mundo*, Koselleck pensa a espacialidade histórica a partir da oposição entre *interior* e *exterior*, ou seja, o *Dasein* histórico seria estruturado espacialmente por essas duas categorias, como no caso das fronteiras nacionais (KOSELLECK, 2014, p. 97).

Uma variação deste último par conceitual é a tensão entre *público* e *secreto*. Segundo Koselleck (2014, p. 98), a existência de determinados espaços secretos, não acessíveis ao público, sempre esteve presente na história humana, seja o caso de um rito de iniciação, de decisões de grandes conglomerados econômicos ou mesmo a decisão de órgãos de cúpula do Estado sobre política externa. Por serem formais, essas duas categorias podem ser preenchidas com diferentes conteúdos diante das diferentes experiências concretas. Por exemplo, as fronteiras entre *público* e *secreto* seriam mais tênues em uma democracia do que em um regime totalitário.

Koselleck (2014), dialogando com Hannah Arendt, propõe também a categoria *geratividade*, que pode ser entendida como a inevitável sucessão de gerações a as rupturas que ela acarreta, permitindo assim o desenvolvimento de novas histórias.

Por fim, o último par antitético a partir do qual as histórias se desenvolveriam é *senhor* e *servo*, que refletem as relações hierárquicas entre os que estão acima e os que estão abaixo. Assim, em toda e qualquer história há relações de poder (KOSELLECK, 2014).

Em uma linguagem heideggeriana, esses cinco pares antitéticos são “[...] determinações existenciárias, isto é, categorias transcendentais que indicam as condições de possibilidade, embora não sejam suficientes para fornecer descrições concretas, pois não permitem apreender a diversidade da história real”. Decerto, reconhece Koselleck, as histórias concretas são preenchidas por tantos outros âmbitos da vida social, como a religião, a cultura, a política, a economia etc. No entanto, os pares antitéticos mencionados pelo historiador alemão seriam “condições transcendentais mínimas da história” (KOSELLECK, 2014, p. 102), ou seja, seria a partir da tensão entre os dois polos de cada um dos pares conceituais que as diversas histórias concretas se desenrolariam, adquirindo cada uma suas especificidades.

Contudo, adianta Koselleck (2014), a hermenêutica poderia objetar que todos esses pares conceituais somente podem ser apreendidos a partir da linguagem, e, portanto, seriam objetos da Hermenêutica Filosófica. Por sua vez, o historiador alemão argumenta que se deve levar em consideração uma distinção fundamental entre linguagem e realidade. Nesse sentido, o próprio Gadamer teria reconhecido “[...] que nosso mundo de experiência é viabilizado e mediado pela linguagem, mas nunca é apenas um processo linguístico nem se esgota na linguagem. Ao contrário, em cada processamento linguístico importa sempre o objeto que é expresso linguisticamente” (KOSELLECK, 2014, p. 105).

A diferença entre linguagem e realidade é um ponto central da divergência entre Koselleck e Gadamer, apontando a resistência daquele ao chamado *giro linguístico*. Para o historiador alemão, linguagem e realidade estariam intrinsecamente relacionadas, embora nunca se reduzissem uma à outra, isto é, sempre haveria uma diferença e uma tensão entre elas, isso porque “Sempre existe uma diferença entre uma história que acontece e sua viabilização linguística”, isto é, “Uma história não se realiza sem a fala, mas nunca é idêntica, nem pode ser reduzida a esta”. Assim, por exemplo, o mandamento *mate-o!* não seria idêntico à violência do ato de matar (KOSELLECK, 2020, p. 21).

Nesse sentido, em entrevista concedida a Javier Fernández Sebastián, Koselleck (2006b, p. 167) afirmou: “Precisamente, a minha crítica a Gadamer do ponto de vista metodológico está centrada no seu entendimento da linguagem (*Sprache*) como a única e exclusiva fonte de todas as experiências. Creio, pelo contrário, que as experiências vão além de sua interpretação linguística”.

Além disso, a atitude do historiador em relação às suas fontes seria diferente da atitude do jurista, do teólogo ou do filólogo. Esses atribuem ao texto “uma posição genuína, em certo sentido incontestável” (KOSELLECK, 2014, p. 106), estão presos a ele, enquanto o historiador utiliza como se fosse uma testemunha de um fato passado, que pode estar certa ou não. Ele não vê em sua fonte textual uma verdade irrefutável e irrenunciável, mas a entende como um indício a partir do qual buscará acessar uma realidade que está além dela. A partir das fontes, textuais ou não, o historiador buscará reconstruir, linguisticamente, realidades passadas.

Em sua resposta, Gadamer recorda que a Hermenêutica Filosófica difere da hermenêutica tradicional uma vez que não se restringe ao texto, mas busca seu fundamento no mundo da vida. Assim, tudo aquilo que fosse mediado linguisticamente seria objeto de atenção daquela, como, por exemplo, a Teoria da História de Koselleck.

Ademais, o hermeneuta lembra que “[...] todo conhecimento histórico abarca também um ‘compreender’” (GADAMER, 2014, p. 115), ou seja, mesmo a atividade de indagar a partir de quais tensões as mais diversas histórias se desenvolveriam, essa reflexão é hermenêutica, uma vez que envolve interpretação, ou seja, atribuição de sentido. Nesse diapasão, Pietro Costa (2010, p. 21) explica que a “[...] relação entre historiografia e hermenêutica é uma relação de espécie e gênero”. Embora nem toda interpretação seja uma atividade historiográfica, “[...] toda operação historiográfica, como decifração de textos, testemunhos, sinais, como reconstrução de um ‘sentido’, é interpretação”. Ao investigar o passado, o historiador não realiza uma descrição neutra, objetiva e *fidel à verdade dos fatos*, como queria a historiografia positivista de Leopold von Ranke (FONSECA, 2009). Pelo contrário, a partir dos vestígios deixados pelo passado, o historiador o interpreta e, assim, reconstrói-o (COSTA, 2010).

Além disso, Adamo Dias Alves (2018, p. 33) explica que ao propor a ordenação da realidade a partir de pares antitéticos, o historiador alemão acaba incorrendo no risco de “ocultação e obscurecimento das relações de poder, a teia de interesses em jogo nas disputas políticas, seus preconceitos etc.”. Por isso, optamos por não utilizar os pares conceituais propostos por Koselleck nesta pesquisa, pois existe o risco de que eles possam *cegar* o pesquisador para certos elementos dos processos históricos, como relações de poder e de opressão, não abarcadas por eles, ou melhor, que não seriam legíveis por suas lentes.

Ao fim de seu argumento, Gadamer trata do tema do reconhecimento. O filósofo indaga sobre a importância da história: por que a história é importante para nós? Porque prende nossa atenção? Por que empreendemos consideráveis esforços de pesquisa a fim de reconstruir o passado? A resposta é hermenêutica: “[...] porque nós nos reconhecemos no outro, no outro humano, no outro acontecimento. Isso vale também para os pares antitéticos que Koselleck

apresentou de forma tão convincente” (GADAMER, 2014, p. 117). Nesse sentido, Cattoni de Oliveira (2020, p. 163) explica que “também as categorias propostas por Koselleck *possibilitam contar histórias porque fazem sentido para nós e não apenas fazem sentido para nós porque possibilitam contar histórias*”.

2 O FIM DO OSTRACISMO POLÍTICO IMPERIAL E A REABILITAÇÃO DO CONSELHO DE ESTADO NA PRIMEIRA REPÚBLICA

A partir de 1910, a imagem do Império e de suas instituições passará a ser reinterpretada positivamente (LYNCH, 2005). Temas como o Poder Moderador e o Conselho de Estado, se nos anos iniciais da República podiam ascender a suspeita de um movimento de restauração monárquica, agora encontram um ambiente político mais receptivo. É nesse contexto que surgirão duas propostas de criação de um Conselho de Estado. A primeira, de 1910, é de autoria do deputado federal pelo Partido Republicano Paulista, Arnolfo de Azevedo. Seu intuito seria criar um órgão técnico-político que pudesse aconselhar a Administração Pública, de forma não vinculante, em questões de relevante interesse político e administrativo. Não causaria maiores modificações no sistema constitucional, como veremos mais à frente. Mais radical é a proposta de Alberto Torres, de se criar um quarto poder de Estado: o Poder Coordenador. Dotado de amplas atribuições, a nova instituição passaria a ser o cérebro, o eixo central de toda a República, zelando pela integração de todas as partes da Nação e pelo estabelecimento de uma direção comum e permanente.

Como procuramos demonstrar neste trabalho, a proposta torreana, de 1914, introduzirá um importante elemento no debate público da República, a proposta de se criar um *Poder Coordenador*. Esse termo passará a fazer parte de uma linguagem política antiliberal que florescerá nos anos de 1930, ganhando assento no texto constitucional de 1934 sob a forma modificada de *coordenação dos poderes*. Antes, porém, é preciso investigar como essas inovações conceituais, que remetem às instituições imperiais, puderam surgir no contexto republicano, ou seja, é preciso analisar como a imagem do Império foi sendo progressivamente reinterpretada positivamente, o que permitiu o surgimento de tais propostas de reestabelecimento de um Conselho de Estado, com suas inovações linguísticas correspondentes.

Se o Supremo Tribunal Federal foi criado apenas com o advento da República, já nos anos finais do Império, D. Pedro II cogitava criar no Brasil um tribunal como a Suprema Corte norte-americana e lhe transferir as atribuições do Poder Moderador, como nos lembra Maria Fernanda Salcedo Repolês (2008). Mesmo os republicanos acreditavam na importância de se encontrar um equivalente do Poder Moderador, que na República presidencial e federativa deveria ser exercido por uma Tribunal encarregado de realizar a jurisdição constitucional. O problema, como aponta LYNCH (2012), é que o Supremo Tribunal Federal não estaria exercendo a contento suas funções nas duas primeiras décadas da República.

A resistência dos demais poderes em acatar as decisões do tribunal em sede de controle de constitucionalidade, em virtude de uma concepção rígida da separação de poderes, acabou colocando em xeque a autoridade do STF nos seus primeiros anos de vida, sendo este vítima de constantes ataques institucionais, como a tentativa de aumentar o número de ministros da Corte, ou de aposentar alguns de seus membros, ou mesmo de suprimir certas atribuições suas. Ademais, a própria nomeação dos ministros passava pela lógica da política dos governadores, de sorte que eram escolhidos elementos afinados com os clãs políticos do *status quo*, de modo que os magistrados tendiam a se posicionar de acordo com as conveniências do poder. Tais fatores teriam dificultado a atuação moderadora do STF na República (LYNCH, 2012).

Apesar dessas dificuldades enfrentadas pela Corte em seus primeiros anos de vida, é fundamental lembrar que, ainda assim, o STF conseguiu, aos poucos, sedimentar uma doutrina de respeito aos direitos fundamentais, como é o caso da doutrina brasileira do *Habeas Corpus*, em que se estendia a tutela do referido remédio constitucional a outras liberdades fundamentais para além da liberdade de locomoção. Mesmo no caso do tão contestado controle de constitucionalidade, o Supremo foi, paulatinamente, afirmando sua competência para declarar a nulidade de atos dos demais poderes, assim como foi sedimentando uma jurisprudência protetiva dos direitos fundamentais diante do estado de sítio (SALCEDO REPOLÊS, 2010).

Outro elemento que concorreu para uma reinterpretação positiva do período imperial foi o esfacelamento dos movimentos em defesa da restauração monárquica, o que teve como marco o falecimento dos antigos estadistas imperiais, como Visconde de Ouro Preto, em 1912, e Joaquim Nabuco, em 1910. Ausente este risco, a oposição liberal, representada por nomes como Rui Barbosa, Levi Carneiro e João Mangabeira, passou a integrar em seu discurso o repertório monarquista de críticas à República, como a fraude eleitoral, o risco de separatismo alimentado por um ultrafederalismo e o mal funcionamento do sistema dualista de justiça (LYNCH, 2012). O conceito de República, que ao final do Império tinha em seu horizonte de expectativa os ideais de liberdade, federalismo, sufrágio universal e democracia, ao se tornar realidade provocou uma frustração em muitos dos chamados republicanos históricos, como Rui Barbosa e Alberto Torres. Essa *desilusão republicana*, decerto, abriria espaço para uma nova leitura do passado imperial. Talvez o símbolo maior desse sentimento difuso de frustração com a República seja o histórico discurso de Rui Barbosa, proferido da tribuna do Senado em 1914:

[...] 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 [Monarquia], 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, 1974, p. 86, 87).

Proferido pouco após o fim do turbulento governo Hermes da Fonseca, o discurso de Rui, republicano histórico e considerado o principal redator da Constituição de 1891, exprime bem a insatisfação difusa com os rumos tomados pela vida pública no país. Contrapondo a experiência republicana à Monarquia, Rui Barbosa é nostálgico da *sentinela vigilante* que zelava pela justiça e probidade na vida pública. Outrora ferrenho crítico do Império, agora, Rui relê o passado com outros olhos, saudosistas.

Com efeito, a disputa presidencial que contrapôs, em 1910, a campanha civilista de Rui Barbosa ao militarismo de Hermes da Fonseca, foi um importante marco na vida política da Primeira República. Indignado com os rumos que vinha tomando a sucessão do Presidente Nilo Peçanha, com o apoio das situações políticas estaduais à candidatura do Marechal Hermes da Fonseca, antigo ministro da Guerra de Afonso Pena, Rui Barbosa tece severas críticas à candidatura do militar, vista por ele como um risco à democracia. Para o político baiano, o retorno de um militar ao poder representava a ascensão do autoritarismo e mesmo da possibilidade da implantação de uma ditadura republicana à moda positivista, ideal que grassava na caserna ao tempo da República da Espada.

Endossando o discurso de que a política seria uma atividade reservada aos civis, Rui Barbosa lança, em 22.08.1909, sua candidatura oposicionista, inaugurando uma fissura no condomínio oligárquico. O Marechal era apoiado por Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, enquanto Rui Barbosa seria apoiado pela Bahia e São Paulo. Entre dezembro de 1909 e fevereiro de 1910, Rui Barbosa percorreu diversos municípios dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia, fazendo uma campanha eleitoral até então inédita no Brasil. Entre discursos, comício e diálogos com eleitores, Rui Barbosa apresentava sua plataforma política em defesa do voto secreto, da autonomia do Poder Judiciário frente a influência política, criticando as fraudes eleitorais e o militarismo (SANT'ANNA, 2019).

A eleição ocorreu em 01.03.1910. Segundo Afonso Arinos de Melo Franco (1955a, p. 613), Rui Barbosa teria sido eleito Presidente da República, no entanto, as inúmeras fraudes que caracterizara as eleições deram a vitória ao Marechal. Sem êxito, o candidato civilista denunciou à Comissão de Verificação de Poderes as fraudes perpetradas pelo candidato da situação, mas em julho do mesmo ano, o Congresso Nacional reconheceu a vitória do Marechal Hermes da Fonseca. De todo modo, o pleito eleitoral de 1910 representou o prenúncio da crise

da Primeira República, questionando abertamente os métodos fraudulentos alimentados pela política dos governadores e pelo coronelismo.

A política dos governadores ou política dos Estados foi o mecanismo criado por Campos Sales (1898-1902) a fim de conseguir governabilidade para a sua gestão. Tendo em vista a experiência dos anos iniciais da República, caracterizada por convulsões políticas e embates entre Presidente da República e Poder Legislativo, Campos Sales propõe um “pacto não escrito” às situações políticas estaduais (LESSA, 2001, p. 44). Em linhas gerais, a proposta de Sales era a seguinte: as situações políticas estaduais deveriam eleger para o Congresso Nacional apenas parlamentares que não fossem causar embaraços à Administração, em outras palavras, que votassem favoravelmente às propostas do governo federal sem maiores questionamentos.

Assim, o Presidente da República poderia se dedicar inteiramente à administração, não precisando de se envolver nas barganhas políticas. Sales está tentando afastar do centro de tomada de decisão política a influência das facções políticas, para ele, deletéria. Por esse mecanismo, estaria salvaguardada a independência do Presidente da República (LESSA, 2001).

Em contrapartida, o Poder Executivo federal se absteria de intervir na política estadual, que ficaria sob domínio das oligarquias situacionistas. Assim, evitava-se o risco da tão temida intervenção federal, então usada como arma política. A política dos governadores se completa com o coronelismo existente nas esferas municipais. Os coronéis, isto é, os donos de grandes propriedades rurais, garantiam, por meio da fraude eleitoral e violência política, que fossem eleitos os grupos políticos situacionistas nos âmbitos municipal, estadual e federal. Em troca, os Estados garantiam aos coronéis completo domínio sobre os municípios, cabendo-lhes indicação dos próprios funcionários estaduais e até mesmo federais que atuassem nos municípios, como professoras primárias, promotor público, delegado de polícia etc. Por sua vez, o eleitor, pobre e analfabeto, encontrava no coronel seu apoio em face das dificuldades da vida: comprava fiado em seu armazém, pegava empréstimos e usufruía dos poucos serviços públicos que acessaria por intermédio da liderança local. O coronel era seu benfeitor. (LEAL, 1997, p. 42, 43, 44, 65, 67).

Voto de cabresto, eleições a bico de pena, estes são alguns dos métodos fraudulentos que caracterizaram as eleições na Primeira República, sempre sob a vigilância de jagunços armados. Caso algum candidato oposicionista ainda assim conseguisse votos para se eleger, ele seria *degolado* pela Comissão de Verificação de Poderes, ou seja, a seus votos não seriam reconhecidos pelo Poder Legislativo e, por conseguinte, ele não seria diplomado.

A consequência lógica da política dos governadores era a perpetuação das situações políticas no poder e a inexistência de oposição parlamentar. Alijadas da disputa eleitoral, as

oligarquias opositoras se viam obrigadas a recorrer a métodos violentos na tentativa de ascender ao poder. O desgaste causado por esta dinâmica política, que tinha por base a fraude eleitoral, foi uma das críticas centrais que, a partir de 1910, seriam descerradas contra o regime por Rui Barbosa e outros republicanos desiludidos.

Como visto, a desilusão com o que a República havia se tornado, o desempenho deficiente do STF como moderador do regime e o enfraquecimento do movimento monarquista, esses elementos propiciaram uma releitura positiva da imagem do Império e suas instituições. Haveria ainda um outro ponto importante. Passadas as duas primeiras décadas do regime republicano, o que se perceberá nos escritos de alguns publicistas e políticos é a nostalgia de um órgão que integrasse a nação e lhe fixasse uma direção una, constante e permanente, ou seja, que fixasse uma mesma direção para todas as suas partes componentes – que não mais deveriam agir de forma desencontrada, mas harmônica – e que permanecesse constante diante da sucessão de governos. Um órgão que zelasse pelo interesse público, da nação, e não pelos interesses privados das facções políticas. Um organismo que congregasse as mentes mais proeminentes nos assuntos públicos, como havia feito o Conselho de Estado no Império.

Como já mencionado, a disputa presidencial de 1910, entre Rui Barbosa e Hermes da Fonseca, representou um importante divisor de águas na história da Primeira República, e o Projeto Arnolfo deve ser entendido dentro dessa crise que se instaurou no interior do sistema oligárquico.

Desde o momento em que foi oficializada a candidatura do Marechal Hermes da Fonseca, em 12.05.1909, houve muita resistência no interior da própria classe política. Cinco dias após a oficialização, em 17.05.1909, o Presidente da Câmara dos Deputados e o 1º Vice-Presidente da casa, respectivamente, os deputados Carlos Peixoto Filho e Arnolfo Azevedo, renunciaram a seus cargos em sinal de protesto. Ferrenhos opositores da candidatura oficial, empenharam-se na defesa do candidato civilista, sem êxito. Em 15.11.1910, iniciava-se o mandato do Presidente Hermes da Fonseca. Pouco mais de um mês depois, em 23.12.1910, o deputado opositor Arnolfo Azevedo propôs um projeto de lei criando um conselho de Estado, o *Conselho Federal da República* (AZEVEDO FILHO, 1968).

A função do novo Conselho de Estado, nos termos do seu art.1º, seria “[...] deliberar, mediante consulta dos órgãos do poder público federal ou estadual e das municipalidades, sobre todos os assuntos de ordem política e administrativa” (BRASIL, 1910, p. 3.381). As decisões do Conselho Federal seriam tomadas por maioria absoluta e constituiriam:

- a) assentos de boas normas de administração republicana, quando provocadas por consultas do Presidente da República e dos ministros, ou dos presidentes ou governadores dos Estados.
- b) advertências salutares sobre a pública administração, quando forem tomadas por solicitação das Câmaras, Conselhos ou Intendências municipais (BRASIL, 1910, p. 3.381).

Os trabalhos do Conselho Federal seriam organizados a partir de seções ou comissões especializadas, de três membros cada uma, sendo que haveria uma seção para tratar dos assuntos de cada ministério. Quanto à composição do Conselho, ele contaria com membros *natos* e *efetivos*, todos vitalícios. A primeira categoria incluiria o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os ex-Presidentes da República, os ex-Vice-Presidentes da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Presidente do Supremo Tribunal Militar, o Vice-Presidente do Senado e o Presidente da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1910).

Já os membros efetivos seriam “[...] cinco cidadãos brasileiros de notável e provada capacidade administrativa [...]” (BRASIL, 1910, p. 3.381), a serem escolhidos pelo próprio Conselho Federal, que iria sugerir tais nomes ao Presidente da República. Este remeteria as candidaturas ao Senado, que deveria deliberar, por dois terços, sobre a aprovação dos novos membros.

Com este projeto, Arnolfo Azevedo propunha criar um órgão composto por pessoas com experiência de vida pública, lideranças políticas e também por nomes com reconhecida *expertise* em matéria de administração pública, ainda que não estivessem incluídos no meio político. Deste modo, estariam reunidos em um mesmo órgão experiência, liderança e conhecimento técnico-administrativo. Ao Conselho Federal caberia emitir pareceres em matéria política e administrativa sempre que os entes do sistema político assim o solicitassem, por meio das consultas. Nesse sentido, as decisões do Conselho não seriam vinculantes, ou seja, poderiam ser ou não seguidas pela Administração Pública, embora constituíssem diretrizes de boa prática político-administrativa. O Conselho de Estado seria uma espécie de auxiliar da Administração Pública, que, embora sem meios para impor suas decisões, buscaria fundamentar sua autoridade na experiência e conhecimento de seus membros.

Logo que apresentado, o Projeto Arnolfo angariou simpatias e também críticas de lideranças políticas e publicistas. Em 11.11.1911, o deputado federal pelo Partido Federalista do Rio Grande do Sul, Pedro Moacir, apresentou à Comissão de Constituição e Justiça parecer favorável à proposta. Em 08.12.1911, Augusto Olympio Viveiros de Castro (1911), então Ministro do Tribunal de Contas, publicou no *Jornal do Comércio* um artigo em defesa da proposta do deputado paulista, intitulado *Da necessidade do reestabelecimento do Conselho de Estado*.

Já nos primeiros parágrafos do texto, Viveiros de Castro (1911, p. 02) deixa clara sua posição quanto a um Conselho de Estado: “Sou do número dos que pensam que o Governo Provisório cometeu um erro gravíssimo suprimindo o nosso Conselho de Estado em vez de reformulá-lo de forma a tornar efetiva a sua colaboração no aperfeiçoamento do Direito Administrativo entre nós”. Esta passagem elucida a naturalidade com que, no início dos anos de 1910, já se falava em se reestabelecer um Conselho de Estado, mesmo que adaptado ao contexto republicano.

Em seguida, o autor explica a importância do novo órgão. Ainda que o Presidente da República escolhesse seus ministros por um critério estritamente técnico, sem atender a conveniências partidárias, esses necessitariam do auxílio de um corpo técnico e consultivo, dada a impossibilidade de realizarem todo o trabalho de suas respectivas pastas sozinhos. Nesse sentido, já nos primeiros anos da República, em 1903, foi criado o cargo de Consultor Geral da República, que deveria prestar auxílio técnico-jurídico às Secretarias de Estado, em matérias como o funcionamento de companhias estrangeiras no país, expulsão de estrangeiros, dentre outras. Mas seria impossível a um único funcionário atender aos reclames de toda a burocracia estatal, de modo que os órgãos do Estado foram, paulatinamente, criando seus próprios cargos de consultoria. Assim, o Ministério das Relações Exteriores criou o cargo de consultor jurídico, no que foi seguido pelos ministérios da Viação e da Agricultura. No caso do Ministério da Guerra, seu órgão consultivo passou a ser o Supremo Tribunal Militar (VIVEIROS DE CASTRO, 1914).

No entanto, ainda assim, não se conseguira suprir a ausência de um Conselho de Estado, pelas seguintes razões: (1) o órgão consultivo deve ter a forma colegiada, pois é do contraste de opiniões que resultaria a orientação mais adequada a ser seguida; (2) caso o consultor jurídico fizesse parte de um Ministério, ele poderia ser influenciado pelos seus pares e pelo superior, de modo que não gozaria da “isenção de ânimo” tão importante quando do aconselhamento (VIVEIROS DE CASTRO, 1911, p. 02); (3) um órgão consultivo autônomo frente à influência política poderia contar com a contribuição de importantes juristas, ainda que não estivessem alinhados com o governo de plantão.

Contudo, o Projeto Arnolfo precisaria ser corrigido em alguns pontos. Ao estabelecer o seu art. 1º que o Conselho prestaria consultas também aos estados e municípios, ele estaria infringindo o princípio federativo, padecendo de inconstitucionalidade. Outro equívoco estaria na inclusão do Presidente da República entre os membros natos do Conselho, isto por duas razões: (1) primeiro porque ele não pode ser seu próprio conselheiro; (2) e também porque sua

presença mitigaria a liberdade dos debates no Conselho. Também inadequada seria a presença do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, Viveiros de Castro (1911, p. 02) entende que deveria ser ampliada a quantidade de membros efetivos, “[...] porque sobre eles há de recair necessariamente todo o trabalho útil do Conselho”. Ao tratar do Projeto Arnolfo, Viveiros de Castro está mais preocupado em munir a Administração Pública de um órgão técnico e apartado das lutas políticas, que possa a orientar. Assim, não se trataria de um órgão que atuaria como um árbitro do sistema político, como foi o Poder Moderador, mas de uma autêntica burocracia: racional, técnica e apartada da influência política.

Nesse sentido, ao retomar a proposta de Arnolfo em obra de 1914, *Tratado de Ciência Administrativa e Direito Administrativo*, Viveiros de Castro (1914, p. 142, 143) iria destacar que no *Primeiro Congresso Internacional de Ciências Administrativas*, realizado em Bruxelas, em julho de 1913, havia sido reconhecida “[...] a necessidade de criação de corpos consultivos e técnicos, inteiramente estranhos à política e no qual poderiam colaborar todas as competências, todos os que acima das pequenas preocupações do momento colocam o supremo interesse do bem público”.

Em 06.07.1912, Agenor Lafayette de Roure também publicou no *Jornal do Comércio* artigo em defesa da proposta de Arnolfo, intitulado *Novo Conselho de Estado*. Roure (1912) opinou pela constitucionalidade do Projeto, afinal “O que deseja fazer o ilustre deputado paulista já existe, dentro da lei, com a criação de consultores jurídicos nos diversos ministérios”, como já havia destacado o artigo de Viveiros de Castro. Assim como este, Roure também não enxerga no novo órgão um novo orientador político, mas tão somente um órgão técnico que deveria auxiliar a Administração Pública frente às complexidades da sociedade moderna.

Na Comissão de Constituição e Justiça, deputado Afrânio de Melo Franco defendeu a constitucionalidade do projeto e sua adequação ao regime republicano, propondo nove emendas, destacando-se a que restringia os membros natos apenas aos antigos Presidentes e Vice-Presidentes da República e a que propunha um novo nome ao órgão: Conselho Consultivo Supremo da República. As sugestões seriam acolhidas por Arnolfo Azevedo em substitutivo apresentado posteriormente (AZEVEDO FILHO, 1968).

Em 03.12.1912, o deputado paulista pronunciaria na Câmara dos Deputados um longo discurso em defesa de seu projeto. Ele explica que o período de duração de um mandato presidencial é muito curto, insuficiente portanto para a realização de um programa político mais duradouro. Ao findar o mandato, o próximo Presidente substitui todos os ministérios e repartições subordinadas a eles, imprimindo um novo ritmo à Administração Pública Federal.

Uma medida para resolver esse problema seria estender o mandato presidencial, por meio de uma reforma constitucional. Contudo, Arnolfo Azevedo (2012, p. 4.140) se mostra profundamente receoso de uma tal reforma, afirmando que tem “[...] verdadeiro terror dessa reforma e considero-a um mal maior, porque não sei como impedir que, tentada, não ultrapasse os limites traçados”. Além disso, não haveria uma unidade programática a ser implementada por uma alteração constitucional. O deputado paulista receava que a reforma poderia desencadear uma séria crise política no país. Por isso ele opta por evitar o “remédio violento e perigoso da reforma constitucional”. Mais salutar seria fazer as alterações almejadas por meio de lei ordinária, como ele tentou.

O Conselho de Estado poderia minimizar os transtornos decorrentes das sucessões presidenciais, já que seria um órgão permanente e depositário das tradições político-administrativas do país, contando entre seus membros as antigas lideranças da República. Nesse sentido, o Conselho Federal da República seria o elemento de continuidade, estabilidade e permanência do Estado brasileiro, que não flutuaria ao sabor do governo de plantão.

O parlamentar paulista também explica que o Conselho de Estado não diminuiria em nada o poder do Presidente da República, como atacavam alguns críticos, já que ele seria consultivo, e, ainda quando o Chefe do Poder Executivo solicitasse o seu parecer, ele não estaria vinculado à posição do Conselho. Assim, o novo órgão não teria meios para impor sua vontade ao Presidente da República. Sua força seria de ordem moral, decorrente da capacidade daqueles que o integravam.

Tampouco seria uma restauração do Conselho de Estado imperial, dadas as muitas diferenças entre as duas instituições. Apesar disso, o novo órgão seria tão benéfico quanto o antigo. Arnolfo Azevedo (1912, p. 4.142) é elogioso ao se referir à instituição monárquica, afirmando que não haveria quem não reconhecesse “[...] os excelentes e inolvidáveis serviços prestados à administração deste país, no longo período do Império brasileiro [...]”, e arremata: “Estou convencido de que as instituições republicanas dele, até hoje, prescindiram, por mero preconceito, não por incompatibilidade [...]”.

Como se pode apreender do discurso de Arnolfo, o Conselho de Estado passava a gozar de estima no contexto republicano, muito embora essa aceitação ainda não fosse suficiente para a sua implementação.

Retomar o Projeto Arnolfo é importante por algumas razões. Primeiro porque contribui para compreender o contexto político da época, em meio ao qual Alberto Torres também produzirá suas obras. A preocupação em se atribuir mais estabilidade e continuidade à administração republicana, bem como a preocupação em amparar o Estado da *expertise* técnica

e de uma orientação política realizada pelas principais personalidades da vida pública, todas essas questões interpelarão Alberto Torres, ao que este dará como resposta o seu projeto de revisão constitucional e a criação de um quarto poder, o Poder Coordenador.

Embora Alberto Torres não mencione o Projeto Arnolfo sem seus escritos, é difícil crer que ele não tenha tido contato com a proposta do deputado paulista, já que esta foi divulgada nos principais jornais do país e foi objeto de debates no mundo jurídico. No entanto, como se verá nos próximos capítulos, as duas propostas são profundamente diferentes. Ao analisar os debates travados em torno do Conselho de Estado de Arnolfo, a linguagem política mobilizada é a do liberalismo político, ou seja, o debate gira em torno de questões como a compatibilidade do instituto com a República federativa e presidencialista. Não haveria ofensa ao federalismo ao se permitir que Estados consultassem o Conselho? O Conselho não restringiria os poderes do Presidente da República? Não seria uma restauração da instituição imperial, e, portanto, incompatível com a República? São essas as questões que vão gerar controvérsias, inclusive, sobre a constitucionalidade da proposta. Pode-se perceber a preocupação em não ofender os princípios estruturantes da Constituição de 1891, como a tripartição de poderes, o presidencialismo e o federalismo. O apego à Constituição é tamanho a ponto de Arnolfo Azevedo (2012, p. 4.140) rejeitar o “remédio violento e perigoso da reforma constitucional”.

A proposta de Alberto Torres, como se verá, é totalmente distinta. A começar pela crítica ácida que o autor fluminense vai tecer à Constituição de 24 de fevereiro, que, para se adaptar ao *Brasil real*, deveria passar por uma profunda reforma. E a linguagem que Alberto Torres vai mobilizar já não é o liberalismo político de Arnolfo. Como veremos, ele vai usar termos como *democracia social* em contraponto à *democracia política*, *governo do povo para o povo* em contraposição à *governo do povo pelo povo*, *representatividade sociológica* ao invés de *representação formal ou política*, *animal social* e não *animal político*, e, o que mais nos interessa nesse trabalho, a proposta de um quarto poder de Estado, o *Poder Coordenador*. Esta proposta será introduzida por Torres no debate político da Primeira República e passará a ser empregada por autores e lideranças políticas afinadas com o ideário antiliberal.

Revisitar o Projeto Arnolfo é importante também porque ele será retomado pela Comissão nomeada pelo Governo Provisório, em 1932, para elaborar o anteprojeto de Constituição a ser oferecido aos constituintes como ponto de partida de seus trabalhos.

O Projeto Arnolfo não chegou sequer a ser votado pelo plenário da Câmara dos Deputados. Como explica Afonso Arinos de Melo Franco (1955a, p. 751), “A ele se opunha a mentalidade rotineira daquela geração ainda aferrada às fórmulas rígidas da separação dos poderes”. Contudo, ele seria retomado ainda algumas vezes na Primeira República.

Em 26.09.1918, José Maria Belo (1918, p. 02) publicaria no *Correio da Manhã*, um artigo em defesa do Conselho de Estado, que poderia conferir o elemento de continuidade e estabilidade ausente da República e que no Império era representado na figura do Poder Moderador. Para o autor, “Quantos erros e quantos crimes, por exemplo, não teriam sido evitados pelo Conselho, no governo do marechal Hermes!”. Ao final do texto, propõe uma verdadeira campanha em defesa do projeto: “Ele merecia bem uma campanha parlamentar e jornalística, que o convertesse, em breve, em fecunda realidade”.

Não tardou para que os anseios de José Maria Belo fossem ouvidos: em 08.07.1920, Arnolfo Azevedo apresentaria um substitutivo do seu projeto, incluindo as emendas propostas por Afrânio de Melo Franco. A instituição passaria a se chamar *Supremo Conselho da República* (AZEVEDO FILHO, 1968). Dias depois, em 12.07.1920, o jornal *O País* publicaria editorial enfático na defesa do projeto, que mereceria o apoio de todos que “compreendem a necessidade de estabelecer, na administração nacional, um órgão capaz de coordenar as atitudes sucessivas dos governos e de firmar a continuidade administrativa, tão essencial e, infelizmente, quase inexistente entre nós” (O PAÍS, 1920).

No contexto da reforma constitucional de 1926, o deputado federal pelo Maranhão, Collares Moreira, propôs a criação de um quarto poder, o *Supremo Conselho da Nação*, inspirado pelo projeto Arnolfo e pelo Poder Coordenador de Alberto Torres (MOREIRA, 1926). A proposta de Arnolfo ainda seria recuperada nos últimos anos da Primeira República. Em 1929, José Bonifácio (1929) e Celso Bayma (1929) publicariam artigos no *Jornal do Comércio* em defesa do Conselho de Estado.

É em meio a esse contexto, caracterizado pela desilusão com a República, pelo surgimento de um movimento em prol da revisão da Constituição de 1891, pela releitura positiva das instituições imperiais e pela sensação de que faltaria ao arranjo institucional republicano um órgão permanente, composto pelas personalidades políticas mais destacadas da vida nacional, que zelasse pela continuidade e estabilidade da ação político-administrativa, que Alberto Torres propôs seu projeto de revisão constitucional, preconizando a criação do Poder Coordenador.

3 O PENSAMENTO POLÍTICO E CONSTITUCIONAL DE ALBERTO TORRES

3.1 Alberto Torres: vida e obra

Antes de tratar propriamente do Poder Coordenador, é importante compreender o pano de fundo teórico em que ele se insere, ou seja, o pensamento político de Alberto Torres, e, sobretudo, seu projeto de revisão constitucional, de que o instituto ora analisado faz parte.

Nascido em 1865, no município de São João de Itaboraí, Rio de Janeiro, Alberto Torres provém de uma família da burguesia agrária. Seu pai, Manuel Martins Torres, exerceu variados cargos na estrutura judiciária, atuando, inclusive, como juiz de direito. Também se envolveu na política fluminense. Membro do Partido Liberal antes da proclamação da República, exerceu também variados cargos na esfera política, chegando a ser eleito senador. Em 1882, aos dezesseis anos, Alberto Torres iniciou seus estudos na Faculdade de Direito de São Paulo, contexto caracterizado pelo republicanismo e abolicionismo, que em muito influenciaram o pensamento e a vida do autor. Contudo, o itaboraiense não terminou o curso de Direito em São Paulo, mas sim na Faculdade de Direito do Recife, em 1884 (LIMA SOBRINHO, 1968).

Desde seus primeiros escritos publicados nas revistas que circulavam no ambiente acadêmico da Faculdade de Direito de São Paulo, Alberto Torres já manifestava sua convicção na defesa das causas abolicionista e republicana. Concluído o curso superior, o bacharel retorna à província fluminense, onde iria iniciar sua carreira política. Apesar de sua simpatia pela figura de Silva Jardim, Torres discordava de sua proposta de implementar na República vindoura uma “presidência poderosa”, identificando-a com um governo ditatorial (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 81), motivo de seu apoio a Quintino Bocaiuva quando da disputa partidária interna travada entre este e Silva Jardim. Em 1889, meses antes de findar o Império, Alberto Torres exporia seu programa político na *Gazeta de Notícias*:

- I – Aspiro para o Brasil, em substituição ao atual regime, um regime republicano democrático, em que a Nação delegará o Poder Legislativo a deputados, que deliberarão, e o poder Administrativo ao Presidente do Conselho, que executará;
- II – A função legislativa caberá unicamente aos deputados. Os poderes Legislativo e Executivo serão distintos e independentes.
- III – As províncias do Brasil constituirão uma Confederação⁵ republicana, no tipo dos Estados Unidos norte-americanos e da Colúmbia (TORRES, 1889, *apud* LIMA SOBRINO, 1968, p. 81).

⁵ Segundo Ivo Coser (2014), é a partir de 1834 que se pode perceber no debate público brasileiro a distinção entre os conceitos de federação e confederação, assimilando-se a inovação criada pela Convenção da Filadelfia, de 1789. Até então, os dois termos eram usados como sinônimos: designavam o que hoje entendemos como confederação, ou seja, uma aliança de Estados independentes e soberanos. No entanto, ao que tudo indica,

Democracia representativa, Federação, descentralização, tripartição de poderes, esses são os eixos estruturantes do pensamento político torreano pré-constituição de 1891. O autor faz questão, nesse e em outros textos do período, de enfatizar sua defesa da separação dos poderes, deixando clara sua divergência também com a proposta da liderança republicana da Província de Pernambuco, Aníbal Falcão, de incorporar em um mesmo órgão os poderes executivo e legislativo (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 80, 82).

Alberto Torres exerceu diversos cargos públicos ao longo de sua vida. Em 1892, foi eleito deputado estadual constituinte pelo estado do Rio de Janeiro. Já em 1893, Torres foi eleito deputado federal (1893-1896), posto que renuncia ao ser nomeado Ministro da Justiça e Negócios Interiores, por Prudente de Moraes, em agosto de 1896. Às vésperas das eleições gerais de 1897, o grupo político ligado ao então deputado federal e candidato à reeleição, Nilo Peçanha, impetrou *habeas corpus* preventivo, a fim de assegurar que fossem eles os mesários das eleições no município de Campos. O juiz federal competente, Godofredo Cunha, amigo próximo de Nilo Peçanha, deferiu a pretensão dos impetrantes, requerendo ao Presidente da República em exercício, o Vice-Presidente Manoel Vitorino, a expedição de força federal para assegurar o cumprimento da medida.

Segundo a Constituição vigente, o magistrado deveria ter requisitado ao Presidente do Estado do Rio de Janeiro (e não ao Presidente da República) o concurso de força local (e não federal) para a implementação da medida, o que não aconteceu. O Presidente da República, por sua vez, não encaminhou a requisição ao Ministro da Justiça, Alberto Torres, mas determinou que o Ministro da Guerra enviasse força federal para o município de Campos. Ao tomar conhecimento da situação, que se desenrolava sem o seu consentimento, Alberto Torres ainda buscou solução conciliatória, ao que o Presidente da República lhe respondeu que determinaria a retirada das tropas federais de Campos, o que não aconteceu (LIMA SOBRINHO, 1968).

Em meio ao que mais parecia ser uma intervenção federal, as tropas foram distribuídas pelas seções eleitorais de Campos, o que correspondia “[...] perfeitamente às conveniências eleitorais do candidato Nilo Peçanha” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 147), que conseguiu se reeleger. Em 30 de dezembro de 1896, dia da eleição, Alberto Torres exonerou-se do cargo de Ministro da Justiça.

Alberto Torres empregou o conceito de confederação, atribuindo-lhe o sentido do que hoje entendemos por federação, isto é, um Estado soberano em que os entes federados são dotados de autonomia (e não soberania). Tanto é que Torres menciona os EUA como exemplo.

O episódio narrado explica muitos posicionamentos que futuramente o jurista de Itaboraí defenderia em seu projeto de reforma constitucional, como o deslocamento da atribuição de proceder ao reconhecimento das eleições para um Poder neutro nas disputas políticas, competência atribuída ao Poder Legislativo pela sistemática da Constituição de 1891.

A atitude de Alberto Torres de tentar evitar a interferência arbitrária do poder central, que veio acompanhada da costumeira fraude eleitoral, na autonomia do Estado fluminense e nas eleições realizadas, rendeu-lhe boa apreciação entre a situação política estadual, sendo ele escolhido como o próximo Presidente do Estado do Rio de Janeiro, cargo que assumiu em 1 de janeiro de 1898.

Já no início de seu mandato, Torres deparou-se com um grave problema: a duplicidade de câmaras que se instalara no município de Campos. Como mencionado anteriormente, pela sistemática constitucional de 1891, caberia ao Poder Legislativo – no âmbito dos municípios, às câmaras municipais – proceder ao reconhecimento dos poderes, isto é, verificar a lisura do pleito eleitoral, a contagem dos votos, bem como empossar os vencedores. Ocorre que no município de Campos, dois grupos políticos que compunham a câmara municipal arvoraram-se na função de reconhecer os poderes, o que resultou na instalação de duas câmaras municipais. Episódios como esse, de duplicata de câmaras, eram comuns no início do regime republicano.

A primeira câmara municipal, instalada na Praça de São Salvador, era composta pelo grupo político situacionista, isto é, seus membros cerravam as fileiras do Partido Republicano Fluminense, chefiado por Porciúncula. Esse mesmo grupo político que apoiou Alberto Torres em sua eleição para o governo. A segunda câmara municipal, oposicionista, tinham entre seus apoiadores o Barão de Miracema e o já citado Nilo Peçanha.

Diante da controvérsia, Alberto Torres evitou tomar partido em favor do grupo político que o apoiara, o que gerou a revolta deste e mesmo a ameaça de *impeachment*. Embora este não viesse a lograr êxito, causou enorme rebuliço: houve até agressões físicas entre os deputados estaduais. Em um desses confrontos, um parlamentar alvejou o deputado adversário com projétil de revólver. Ao sair da casa legislativa, o deputado agressor foi atacado a pauladas por um popular. Como resposta às animosidades, o Presidente da casa suspendeu as sessões legislativas. Quando regressaram aos trabalhos, a proposta de *impeachment* já havia perdido força.

A experiência de Alberto Torres à frente do governo fluminense teve grande impacto sobre seu pensamento político. Segundo Barbosa Lima Sobrinho (1968, p. 184-185), boa parte das teses que mais tarde seriam desenvolvidas em *A Organização Nacional*, Torres já as tinha sedimentadas ao fim de seu mandato como Presidente do Estado do Rio de Janeiro. Seus atritos

com uma assembleia legislativa adversa e os muitos conflitos oriundos das cisões do Partido Republicano Fluminense são fatores que pesaram em sua visão negativa da política partidária.

Para Alberto Torres, no Brasil, o partido político não seria um lugar de debate de ideias, tampouco cumpriria sua clássica função de representar setores da sociedade. Ao contrário, seriam agremiações que não fariam mais do que lutar por interesses próprios, particularistas, mesquinhos. Nada tinham de compromisso com o bem comum, não passavam de instrumentos que serviam ao enriquecimento de suas lideranças. Ademais, a representação política seria uma farsa, já que as eleições, como regra, eram fraudadas.

A fim de tentar corrigir essas falhas do regime republicano, o jurista fluminense buscará conciliar a representação política com a representação socioprofissional. Também defenderá a intervenção dos chamados homens de pensamento, os homens mais capazes, na política. Interessante notar que nas eleições que se realizaram em 1900, Alberto Torres, ainda Presidente do Rio, montou uma chapa em que incluiu algumas personalidades eminentes da época, contudo, estranhas à política partidária.

Findo seu mandato de Presidente do Estado, Alberto Torres se afastou das atividades políticas, decerto, desiludido. Como o próprio reconheceria no prefácio de *A Organização Nacional*, ao fim de seu mandato “[...] já não podia ser tão firme – desiludida, como fora, pelos fatos – a minha confiança no regime político que havíamos adotado” (TORRES, 2002a, p. 07). De todas as suas experiências políticas, a chefia do Estado fluminense foi a que mais influenciou seu pensamento político (FERNANDES, 2007, p. 284).

Sua vivência prática das instituições republicanas operou uma mudança na apreciação que o autor tinha das mesmas. Para ele, tais instituições não estavam funcionando adequadamente. Já em 1895, enquanto deputado federal, Torres publicou uma série de artigos no jornal *A Notícia*, expondo sua crítica “[...] aos costumes políticos e aos métodos brancos, violentos e atrasados dos dirigentes republicanos”. Essa decepção com a *práxis* republicana marcou muitos dos chamados republicanos históricos, que já no primeiro decênio do novo regime, alardeavam suas críticas (MARSON, 1979, p. 57).

Em 30 de abril de 1901, então com trinta e cinco anos de idade, Alberto Torres foi nomeado por Campos Sales Ministro do Supremo Tribunal Federal, cargo que exerceu até 1909, quando se aposentou por motivos de saúde (PINHO, 2007, p. 20). Em suas decisões, Torres não aceitou o papel de simples *bouche de la loi*, como preconizava o positivismo jurídico então dominante. Menos preocupado em aplicar os clássicos critérios gramaticais de interpretação, Torres tinha uma visão sociológica, construtivista, do Direito. Amparado nessa nova

compreensão do fenômeno jurídico, o jurista de Itaboraí iria se empenhar na edificação da doutrina brasileira do *habeas corpus* (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 233, 234, 245).

Muitas foram as críticas desferidas a esta interpretação extensiva do alcance do referido remédio constitucional, já que sua função precípua consistiria em tutelar o direito de ir e vir, e não toda e qualquer liberdade fundamental. Contudo, argumentava Torres, seria inconcebível a previsão de direito sem a correspondente ação judicial que o guarnecesse. Assim sendo, em seu projeto de reforma constitucional, o jurista fluminense defende a criação do que seria o embrião do mandado de segurança: o *mandado de garantia*, “[...] destinado a fazer consagrar, respeitar, manter ou restaurar preventivamente os direitos, individuais ou coletivos, públicos ou privados, lesados por ato do poder público, ou de particulares, para os quais não haja outro recurso especial” (TORRES, 2002a, p. 454).

Durante o período em que exerceu o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, seu “[...] trato mais íntimo com a Constituição da República” o convenceu de “sua absoluta impraticabilidade”, como viria reconhecer no prefácio de *A Organização Nacional*. Da análise da Constituição de 1891, surgiu-lhe as propostas de “emendas e correções”, posteriormente amadurecidas em sua proposta de revisão constitucional (TORRES, 2002a, p. 08).

Após se aposentar como ministro do Supremo Tribunal Federal, em 1909, Alberto Torres vai escrever e publicar suas obras. Já neste ano lançaria o seu primeiro livro, sobre direito internacional: *Vers la paix*. Na obra, Torres (1909) defendia a criação de uma Corte Internacional de Justiça a fim de assegurar a paz entre as nações. Em agosto de 1911, ao se tornar sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Torres (1912) proferiu um longo discurso ainda sobre a temática da guerra e da paz, cujas teses seriam desenvolvidas em seu próximo livro, *Le Problème Mondial*, de 1913.

Nessa obra, Torres realizaria um estudo sobre as guerras e concluiria tratar-se de um fenômeno antinatural, um costume pernicioso que ainda permanece entre nós, mas cuja tendência é diminuir. Segundo Torres (1913), natural é a paz, que possibilita o bem-estar e a satisfação das necessidades humanas. Ela estaria em consonância com o instinto fundamental do ser humano, qual seja, a conservação da espécie. Torres ainda destaca que os conflitos armados de sua época seriam resultados de questões sociais mal resolvidas, como a miséria e a fome. Lidar com esses problemas, que não seriam locais, mas globais, requeria uma atuação conjunta no âmbito internacional, a ser realizada por uma nova concepção de Estado. Isto porque as revoluções liberais não promoveram melhoras substanciais nas condições de vida da imensa maioria da população. Ao destronarem o monarca absolutista, os revolucionários apenas substituíram um tirano por outro: agora o despotismo era exercido pelas finanças, pelos

conglomerados econômicos, que, na ânsia de obterem lucros vultuosos, não hesitariam seja em explorar, desordenadamente, as riquezas ambientais ou as energias do trabalhador.

Em razão de sua escala global, esses problemas não poderiam ser solucionados pelas ações de um único país. Os conflitos entre capital e trabalho, as guerras, a devastação do meio ambiente, a ganância capitalista, as questões relativas à produção e consumo, a solução de todas essas questões globais passaria pela criação de um corpo político de caráter internacional que deveria deliberar sobre elas, uma espécie de Estado ou governo global, em que as nações seriam representadas.

O êxito de uma tal empreitada dependeria da ascensão dos chamados *homens de pensamento* ou *homens capazes* às posições de mando, o que estaria longe de acontecer seja no Brasil, seja no plano internacional.

Defender o patrimônio natural e as nações que, pelo acaso (e nunca por determinismos raciais), vieram a ocupar posições inferiores no cenário internacional, essa seria a síntese do programa político internacional torreano. No âmbito econômico, Alberto Torres seria um defensor do agrarismo, preconizando o retorno à terra e a produção agrícola como forças motrizes da economia.

Como explica Barbosa Lima Sobrinho (1968), a razão de as duas primeiras obras terem sido escritas em francês reside no complexo quadro geopolítico que se desenhava. A corrida armamentista e os riscos da eclosão de um conflito até então sem precedentes motivaram Alberto Torres a escrever suas obras em uma língua que fosse acessível às nações europeias que em breve se digladiariam nos campos de batalha.

Embora posteriormente viesse a ser reconhecido pelo seu nacionalismo, é importante perceber a dimensão internacionalista do pensamento torreano. O autor fluminense faz um diagnóstico da situação internacional para então voltar sua atenção para o plano interno. O Brasil não é analisado como um caso isolado, mas sim como parte de um todo maior que é a humanidade. E muitos dos problemas que então a assolavam, também se apresentavam no plano interno, revestidos das peculiaridades nacionais.

É em 1914 que Alberto Torres publicará as suas duas principais obras: *O Problema Nacional Brasileiro* e *A Organização Nacional*. O primeiro é composto de artigos publicados no *Jornal do Comércio*, em 1912, de trechos de seu discurso de posse no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, de 1911, e também de alguns trabalhos inéditos. Já o segundo livro seria composto de artigos publicados na *Gazeta de Notícias*, entre novembro de 1910 e fevereiro de 1911, em que Alberto Torres comentaria o manifesto com que o Marechal Hermes da Fonseca lançou sua candidatura à Presidência da República, e também de alguns trabalhos inéditos e um

estudo sobre a revisão constitucional. O livro viria acompanhado de um apêndice com a Constituição de 1891 e o projeto de revisão constitucional proposto por Alberto Torres, doravante designado pela sigla PAT (Projeto Alberto Torres) (LIMA SOBRINHO, 1968; IGLÉSIAS, 1968). Por fim, em 1915, Torres (2001) publicaria o opúsculo: *As fontes da vida no Brasil*, recuperando as principais teses defendidas em suas obras anteriores.

Nesses dois trabalhos, Alberto Torres vai realizar um amplo diagnóstico sobre a realidade brasileira, que seria caracterizada por uma *desorganização nacional*, e propor uma solução para esse quadro, isto é, um programa de *organização* do país, que passaria necessariamente por uma ampla revisão da Constituição de 1891.

A *desorganização* do país perpassaria diversas esferas da vida social. Na cultura, manifestara-se na predominância do estilo bacharelesco e no apego às fórmulas abstratas, em detrimento de uma forma de pensar prática e objetiva, que se debruçasse sobre a realidade brasileira (TORRES, 2002b).

Na economia, essa desorganização poderia ser percebida no colonialismo econômico que caracterizava a relação do Brasil com outros países, dinâmica esta que Alberto Torres (2002b, p. 177) alcunhou de “feudalismo argentário”. O autor chega mesmo a comparar as trocas comerciais realizadas pelo Brasil com o escambo que ocorria entre o indígena e o colonizador. Torres está denunciando a sucção das riquezas naturais realizadas pelo capital estrangeiro, que aqui se alojava, valorizava-se e retornava para seus países de origem (Europa Ocidental e EUA), deixando para o Brasil a devastação de suas riquezas naturais e os poucos recursos que adviriam da venda de matéria prima, *commodities* e minério.

É o que ocorria na Amazônia com a exploração dos seringais e a utilização do trabalhador brasileiro como mão-de-obra escrava. A “[...] destruição vandálica de suas preciosas florestas de seringais e madeira [...], realizada por agentes internacionais, transformava-a em uma “simples feitoria estrangeira”, ficando sua população em uma situação de miséria (TORRES, 2002a, p. 339).

O capital internacional dominava as principais atividades econômicas do país, como instituições financeiras, a exploração da borracha na Amazônia, o comércio internacional do café, mesmo a prestação de serviços públicos e também as estradas de ferro, sendo que essas entrecortavam o território nacional ao sabor da conveniência dos interesses estrangeiros, e não, como deveria ser, tendo em vista os interesses nacionais. No limite, a própria soberania estava em jogo. E Torres tinha consciência do papel exercido pelas escolas econômicas e mesmo pela opinião pública na legitimação dessa espoliação, que, aliás, contava com a aquiescência da

classe política e da elite brasileira, que muitas vezes se associava ao capital estrangeiro no assalto das riquezas nacionais.

A atuação da *holding Brazil Railway Company* no início do século XX ilustra bem a presença do capital estrangeiro no país. A companhia norte-americana formada por capitais franceses tinha como ícone o empreendedor Percival Farquhar, razão pelo qual o grupo econômico passou a ser alcunhado de Sindicato Farquhar. Nos anos iniciais da República, conseguiu várias concessões para explorar o ramo das estradas de ferro no país. A extensão da linha ferroviária explorada pela empresa era de cerca de onze mil quilômetros, o que correspondia a cerca de 40% da malha ferroviária nacional.

A *holding* também explorava outras atividades econômicas, como os serviços públicos. Em 1904, criou no Rio de Janeiro a *Light and Power Co.*, a empresa de distribuição de energia. Além disso, também exercia atividades econômicas no ramo da colonização e na extração de matérias primas, a exemplo do extrativismo de madeira e serralherias para a produção do carvão. No Sul, por meio da *Southern Brazil Lumber & Colonization Company*, exploraria a Araucária (CORRÊA, 2017).

Para facilitar seu empreendimento, o *holding* se aproximaria do Poder Público, mantendo com este relações por vezes escusas. Nesse sentido, Lucas Corrêa (2017, p. 15) aponta que uma das estratégias da companhia era “absorver membros do governo nas diretorias de seus empreendimentos”, como teria ocorrido com a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, em que o agente público responsável pela fiscalização da linha férrea tornou-se membro da diretoria da empresa e chegou mesmo a adquirir ações dela.

A partir de 1914, o *holding* passaria enfrentar a oposição de uma campanha de caráter nacionalista, seja dentro do Governo, seja no âmbito da opinião pública, liderada por empresários nacionais receosos de verem suas companhias absorvidas pela *Brazil Railway*. Como explica Lucas Corrêa (2017, p. 17), “Farquhar será considerado a representação do que há de pior para o desenvolvimento nacional. Seria a representação do aprisionamento do Brasil aos Estados Unidos [...]”.

É esta realidade que Alberto Torres está denunciando. Na visão do pensador fluminense, os governos haviam se tornado “escravos dos interesses estrangeiros” (TORRES, 2002b, p. 196). Nesse sentido, o grande perigo enfrentado pelas democracias, sobretudo nas nações mais jovens, como o Brasil, era tornarem-se “oligarquias timocráticas⁶” (TORRES, 2002a, p. 188). Como visto, as revoluções liberais, na ânsia de combater o arbítrio estatal exercido pelo

⁶ Timocracia é a forma de governo em que os mais ricos exercem o poder.

monarca absolutista, limitou os poderes do Estado, que passou a assumir a forma de um Estado *gendarme*, abstencionista.

Diante desse retraimento do poder estatal, surgiram novos centros de poder que passariam a impor sobre a sociedade os seus interesses, já que ao Estado não caberia intervir no domínio econômico. Assim, o despotismo antes exercido pelo monarca absolutista e pela nobreza de sangue, agora, passava a ser da alçada de um novo agente: o sindicato capitalista, os grandes conglomerados econômicos, os trustes e *holdings*:

O milionário, o sindicato capitalista, o “trust”, representam hoje, a mesma influência e o mesmo poder de Felipe II, de Colbert, das “chartered companies”. O papel dos governos contemporâneos, nas sociedades normalmente organizadas, consiste, neste ponto, em defender os indivíduos, contra os abusos do individualismo, a sociedade contra seus déspotas espontâneos: em fazer a polícia da vida nacional e econômica, contra os privilégios, os monopólios, os açambarcamentos, dos “reis” das soberanias argentárias (TORRES, 2002b, p. 220).

Ao monopolizarem certos setores de atividades econômicas, esses novos agentes de opressão decidiram sobre o preço a ser pago, seja ao produtor, seja pelo consumidor, em prejuízo dos princípios estruturantes do liberalismo: livre concorrência, liberdade de iniciativa, lei da oferta e da demanda. Ficavam prejudicados assim os interesses mais importantes da economia, na visão de Alberto Torres: a produção e o consumo. Contra esses, o que se via era a proliferação de uma série de “intermediários inúteis” (TORRES, 2002a, p. 225), responsáveis pelo elevado preço a ser pago pelo consumidor e pelo rebaixamento dos valores pagos ao produtor.

Essa lógica pode ser observada na exportação do café. Analisando o ciclo do café paulista nas últimas décadas do século XIX, Gustavo da Silva (2015) explica que este contava com três principais agentes: os cafeicultores, responsáveis pela produção do café; os comissários ou casas comissárias, situados nas zonas portuárias, sobretudo em Santos e no Rio de Janeiro, que receberiam o café do produtor em consignação, classificavam-no de acordo com a qualidade dos grãos, estocavam-no nos armazéns e então venderiam aos exportadores ou casas exportadoras, recebendo uma comissão que girava em torno de 3% do valor da venda. O comissário também concedia empréstimos para os produtores.

Os exportadores ou casas exportadoras eram os representantes do capital internacional. Tratavam-se de grandes firmas estrangeiras, sobretudo norte-americanas, que adquiriam o café dos comissários e o revendiam na Europa e nos EUA, lucrando sobre a diferenças de preços. As casas exportadoras representavam o capital internacional, ao passo que os comissários representavam o capital nacional.

Nessa dinâmica comercial, as casas exportadoras buscavam rebaixar o preço de compra a fim de maximizar seus lucros. Havia um oligopsônio, ou seja, os comissários não tinham muitas opções para exportar o produto, já que o mercado era monopolizado por algumas grandes empresas responsáveis pela exportação. Além disso, as casas exportadoras também configuravam um oligopólio, já que dominavam a oferta do café nos mercados norte-americano e europeu. Assim, essas firmas retinham os grãos em seus armazéns na Europa e nos EUA, administrando o estoque de café e o momento em que o produto seria colocado à venda, de modo a controlar o preço que seria pago aos comissários.

Essa dinâmica comercial da exportação do café repercutiria diretamente na gestão de Alberto Torres à frente do Estado do Rio de Janeiro, no triênio 1898-1900, já que o imposto de exportação que incidia sobre o café era a principal fonte de receita do Estado. Desde 1870, a produção cafeeira fluminense atravessava uma grave crise, diminuindo sua produção e sendo suplantada pelo Oeste Paulista. Em fins do século XIX, essa crise seria agravada pelo rebaixamento do preço internacional do café, influenciada pelo monopólio exercido pelas casas exportadoras, como descrito acima.

Ao Brasil faltaria uma organização que zelasse pelos interesses dos produtores, seja propiciando crédito, que até então se encontrava, no limite, dependente do capital internacional representado pelas casas exportadoras, seja pugnando contra a ação dos monopólios de rebaixar o preço do gênero agrícola. Anos mais tarde, em 1906, o Estado assumiria para si o papel de zelar pelo preço do café, por meio do acordo firmado entre Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, no Convênio de Taubaté.

Contudo, a iniciativa do governo brasileiro não ficou imune a críticas. O novo acordo foi questionado perante tribunais norte-americanos, alegando-se ofensas à Lei Sherman, lei antitruste criada em 1890. Para o senador Morris, o governo brasileiro estaria criando um truste internacional do café, afirmação acolhida pela opinião pública *ianque*. Em outras palavras, buscava-se enquadrar a reação do governo brasileiro contra o monopólio realizado pelos exportadores de café norte-americanos como a formação de um truste (LIMA SOBRINHO, 1968).

Contra esse capitalismo monopolista que imperava em fins do século XIX e início do XX, Alberto Torres defendia uma postura mais ativa, regulamentar e fiscalizadora, do Estado. No limite, estava em questão o próprio paradigma do Estado Liberal. Nesse sentido, Alberto Torres argumentará que as revoluções liberais não melhoraram nada de substancial na vida da maioria da população, mas se restringiram a enunciar princípios abstratos de liberdade e igualdade:

Redigidas com a forma das reclamações revolucionárias contra a realeza, as leis constitucionais só consideram *direitos*: a liberdade, a segurança, a igualdade política, e outras aquisições, materiais e intelectuais, já realizadas pelo homem. Garantem a vida, como expressão da existência, não reconhecem, porém, a todos os homens, perante a sociedade em que vivem, nenhum título à soma de faculdades e bens elementares necessários para que a existência não seja um simples vegetar, para que o organismo disponha, sempre e em toda parte, no lar, nas ruas e no campo, da luz, do ar, do alimento, da salubridade, da higiene, do vestuário confortável e decente; para que o espírito possa adquirir as noções indispensáveis à vida e ao trabalho; para que as condições de êxito social sejam, dada a igualdade das capacidades, iguais para todos (TORRES, 2002a, p. 180-181).

Contra o abstencionismo do Estado Liberal, Alberto Torres proporá, em seu projeto de revisão constitucional, um novo formato de Estado, que garanta as condições materiais mínimas de vida, consubstanciadas em direitos sociais, e que fiscalize e regulamente a economia, contra a ação dos monopólios. A crítica ao liberalismo político vem acompanhada uma série de inovações lexicais, antecipando o ideário antiliberal que se desenvolverá nas décadas seguintes.

Assim, se até então o cidadão era visto como um *animal político*, isto é, como “Filho e servidor do Estado”, a quem caberia gozar das “faculdades e poderes, que este lhe cedia”, agora, ele passaria a ser entendido como um *animal social*, como “criador e cooperador do Estado”, de modo que “[...] a fração de liberdade a que renuncia deve importar igual parcela de garantias à vida real, prática e orgânica, de seu corpo e de seu espírito” (TORRES, 2002a, p. 181). Em outras palavras, o novo *animal social* abriria mão de certa parcela de sua liberdade política para ter garantidas condições materiais básicas de sobrevivência.

A *democracia política*, obra da burguesia, não trouxe ganhos reais à massa da população, mas ensejou conflitos entre classes. À *democracia política* sucedeu a *democracia social*. Se aquela se estruturava a partir da categoria de *cidadão*, titular dos direitos políticos por excelência, esta assume como seu encargo “formar e apoiar o ‘homem’, o ‘indivíduo’, o *socius* da nação contemporânea”. Aliás, para Torres, esta tarefa seria primordial: “Formar o homem nacional é o primeiro dever do Estado moderno” (TORRES, 2002a, p. 380).

À clássica oposição liberal entre indivíduo e Estado, Alberto Torres (2002a, p. 380) vai pensar uma relação cooperativa entre esses dois agentes: “À fórmula de Herbert Spencer: ‘o indivíduo contra o Estado’, sucedeu a fórmula do Sr. Woodrow Wilson: ‘o Estado pelo indivíduo’; mas, a esta fórmula cumpre que suceda uma outra, ainda mais justa: ‘o Estado pelo indivíduo, pela terra e pela sociedade, no presente e no futuro’”.

Do mesmo modo, à representação política e formal, que na experiência brasileira teria sido falseada pelas constantes fraudes que caracterizaram o processo político-eleitoral da Primeira República, Torres (2002a, p. 111) contrapõe a *representação sociológica*: um governo

somente seria popular e representativo se ele fosse um reflexo da nação. Em outras palavras, “um governo é bom, quando é o governo próprio de seu país e de sua época [...]”.

Ao pensar a representatividade, Torres não está preocupado com os sistemas eleitorais e partidários, ou mesmo seu esteio no sufrágio universal, já que “No ponto de vista moral, um país de constituição democrática, cujo processo eleitoral é fictício ou fraudulento, repousa sobre uma mentira flagrante. Tal democracia não se distingue, politicamente, de qualquer autocracia ou oligarquia [...]”. Aliás, imprescindível para o regular funcionamento de eleições, e, portanto, da democracia liberal-representativa, seria a existência do que Torres (2002a, p. 113) chama de “regime de opinião”, isto é, a existência de correntes de opinião organizadas na sociedade civil, o que, por sua vez, teria como requisitos a existência de um determinado grau de civismo e de cultura. Somente assim, as eleições decorreriam do embate entre opiniões divergentes, e lograriam representá-las politicamente.

Mas no Brasil esses requisitos estariam ausentes: “[...] o nosso povo conta uma imensa massa de analfabetos e, sem incluir os indígenas, de indivíduos ainda em estado, material e moral, de selvageria [...]” (TORRES, 2002a, p. 114). Aqui é importante ressaltar um aspecto do pensamento de Alberto Torres que se revela autoritário: a incapacidade política do povo. Como explica Ricardo Silva (1998), este pressuposto seria a justificativa estruturante do pensamento autoritário que se desenvolveria no Brasil na primeira metade do século XX. No mesmo sentido, Adamo Dias Alves (2018, p. 99) ensina que “um dos pilares do pensamento autoritário radica no argumento de que a desigualdade entre os homens justifica reduzir a participação do povo no poder”. Assim, “[...] poucos são aqueles que possuem as qualidades, as prerrogativas para decidir, participar do Estado”. Esse traço estaria presentes nos três principais grupos que fundaram a República: o liberalismo excludente das elites agroexportadoras, o militarismo jacobino e o positivismo.

Sendo assim, argumentará o pensador fluminense, antes de se constituir um regime democrático, consubstanciado na máxima *governo do povo pelo povo*, é preciso “formar o povo”, e o primeiro passo para tanto seria a fórmula, aristocrática e elitista, do *governo do povo para o povo* (TORRES, 2002a, p. 379). Ao se suprimir o termo *pelo povo*, busca-se eliminar “[...] a noção, incorreta e obsoleta, de um mandato direto, ou de uma ação direta do povo, na gestão dos negócios, de que o ‘referendum’, é a mais infeliz das formas”. E continua o autor: “Se há uma verdade solidamente conquistada pela nossa inteligência é a da incapacidade das massas para o governo” (TORRES, 2002a, p. 421, 422).

Mais do que um papel instrumental de criar o povo, o *governo do povo para o povo* representa o regime político ideal para Alberto Torres, a democracia corrigida em seus defeitos.

Esta, no entanto, mais se assemelha a uma sofocracia⁷. Nesse sentido, para Torres o principal problema das democracias contemporâneas reside na seleção da elite dirigente, já que os países quase nunca são governados pelos homens mais capazes. Não se trata de um grupo de eruditos, de teóricos ou filósofos, mas sim daqueles espíritos argutos, dotados de uma inteligência prática, capazes de interpretar, de forma sintética, a realidade nacional e encontrar as melhores soluções para intervir sobre ela. Em outras palavras, seriam personalidades eminentes, de inteligência ímpar, que não estivessem entranhados nas teias da facciosismo partidário.

Torres menciona alguns exemplos desses homens capazes em sua obra, como é o caso de Machado de Assis. O pensador fluminense lamenta que os governantes nunca tenham consultado o escritor. Entre os estadistas, fariam parte deste grupo seletivo George Washington, Otto von Bismarck e o Conde de Cavour.

A essa elite política caberia, à frente do Estado, edificar a nação. Alberto Torres buscar fundar a política sobre a “capacidade dos governantes”. Para ele, esse seria “o ideal da moral política” (TORRES, 2002a, p. 219). Aqui, o pensamento político de Alberto Torres revela-se elitista (MARSON, 1979, p. 181) e aristocrático (LYNCH, 2013, p. 496), em sua proposta de implementar “um governo dos melhores”. Daí se dizer que a teoria política de Torres poderia ser descrita como um “platonismo pragmático” (OLIVEIRA, 1997, p. 12).

No seu projeto de revisão constitucional, Torres proporá algumas medidas a fim de conciliar o princípio representativo com a seleção das capacidades, como veremos mais à frente. Como visto, o diagnóstico da *desorganização* nacional perpassaria diversos âmbitos como a cultura, a economia, a questão ambiental, estando presente também no arranjo político-institucional. Também nesse aspecto não teríamos criado instituições compatíveis com a realidade brasileira. Pelo contrário, o legislador constituinte originário de 1891, ao elaborar a Constituição, não tinha em vista os costumes, tradições e necessidades da sociedade brasileira. Perdido em abstrações e teorias, ele foi buscar no constitucionalismo norte-americano um modelo para as instituições pátrias. O resultado, argumenta Torres, não poderia ser diferente: “a nossa Constituição não é uma lei original, mas uma adaptação de instituições estrangeiras [...]”. A Constituição de 1891 não passaria de “[...] um estatuto doutrinário, composto de transplantações jurídicas alheias” (TORRES, 2002a, p. 92, 93).

Essa seria a razão do mal funcionamento das instituições. Se nos EUA, o federalismo fomentava o *self-government*, entre nós ele nada mais fez do que entregar parcela considerável do poder às oligarquias regionais. Ao atribuir consideráveis atribuições aos estados, a

⁷ Governo dos sábios.

Constituição de 1891 retirava do governo federal a atribuição de dirigir a nação, de conferir uma direção uniforme e harmônica a todo o tecido nacional, ou seja, de instituir uma “política orgânica” (TORRES, 2002a, p. 243).

Com a democracia representativa não foi diferente. Se alhures os partidos políticos representavam as diferentes opiniões presentes na sociedade, no Brasil, mais se assemelhavam a um ajuntamento político que tinha por fim pugnar por interesses particulares. Baseada na fraude, as eleições seriam uma farsa, assim como a democracia.

Um dos problemas centrais do país seria o descompasso existente entre o *país legal* e o *país real*, ou, nos termos de Torres, entre *constituição ostensiva* e *constituição verdadeira*. Aquela não levaria em consideração as tradições, costumes e necessidades desta. Assim, seria preciso aproximar as duas:

Em verdade, todos os países possuem um regime constitucional ostensivo e um regime constitucional verdadeiro, mas subterrâneo. Está aí o terrível problema da arte política: conciliar a realidade com a abstração, ou aproximar, pelo menos, a verdade das coisas, do nível ideal da lei. Um regime puro seria aquele em que os dois planos se confundissem; assim, o regime constitucional progride quando o plano inferior se aproxima da concepção legal (TORRES, 2002a, p. 109).

A constituição deveria refletir o *país real*:

[...] a constituição de um país é sua lei orgânica, o que significa que deve ser o conjunto das normas, resultantes de sua própria natureza, destinadas a reger seu funcionamento, espontaneamente como se exteriorizassem as próprias manifestações da maneira de se ver e de viver, do organismo político (TORRES, 2002a, p. 93).

Sendo assim, a adequada elaboração de uma constituição requer, antes, um estudo atento da realidade nacional, que deve seguir um método específico. Não se trata de fazer um levantamento das experiências constitucionais tidas como bem-sucedidas e importar aquela que se apresenta como mais promissora. Também equivocado seria procurar na literatura política uma resposta para o desafio de repensar o Estado. Esses dois caminhos até hoje foram seguidos pelas lideranças políticas brasileiras, deles decorrendo muitos dos obstáculos que atravancam o desenvolvimento da nação.

Ao contrário, argumenta Alberto Torres, é preciso estudar a realidade nacional, conhecer a “realidade objetiva da terra habitada” (TORRES, 2002a, p. 74). Esse seria o primeiro passo. Para indicar a direção do país, antes, é preciso estudá-lo, conhecê-lo em seus detalhes. Debruçar-se sobre os seus reais problemas, identificar suas necessidades, suas características,

seus costumes, hábitos, tradições, virtudes, vícios, suas limitações e potenciais. Trata-se de um método empírico, que rejeita construções apriorísticas (MARSON, 1979, p. 144).

Nesse sentido, dirá Alberto Torres (2002a, p. 63), o “lema do patriotismo” deve ser “estudar o Brasil”. Estudar o seu solo, seu clima, suas bacias hidrográficas, sua geografia, seus potenciais econômicos e suas deficiências. Ao contrário, a atitude predominante até então era de ignorar o nacional: importava-se frutas e sementes de outros países, mas olvidava-se daquelas que eram naturais do país. Além disso, a ausência de um serviço de estatística organizado, seja do comércio externo ou interno, inviabilizava um estudo sério da economia nacional (TORRES, 2002b).

Aliado a esses fatores, as altas taxas de juros cobradas dos produtores e o predomínio do latifúndio monocultor agroexportador eram fatores que acarretavam um baixo dinamismo do mercado interno, caracterizado pela carestia de alimentos e alta dos preços (TORRES, 2002b). O governo, por sua vez, valorizava somente o latifúndio, olvidando-se do pequeno produtor, seja no oferecimento de crédito, seja na infraestrutura necessária ao escoamento de sua produção. No Brasil, a grande propriedade seria uma “diátese econômica”, em outras palavras, sua presença inibiria a formação de pequenas propriedades e o consequente dinamismo do mercado interno (TORRES, 2002a, p. 339). Por isso, deveria ser progressivamente eliminado.

Além disso, as altas taxas de analfabetismo, a ausência de preparo para o trabalho, a alimentação escassa e cara, o vício do álcool, todos esses fatores “[...] fazem do nosso povo um imenso rebanho de corpos exangues e de almas desfalecidas” (TORRES, 2002a, p. 189).

A *desorganização* nacional se completaria com o caos vigente na administração da coisa pública, caracterizada, dos municípios à União, pela “[...] desordem nas despesas, os exageros da tributação, os entraves e conflitos dos regimes fiscais, criados e desenvolvidos com o único fito de criar renda, as avultadas, dívidas externas e internas, as disparidades e divergência na legislação e na orientação administrativa [...]”. Além disso, o país também deixaria a desejar no que diz respeito ao recenseamento da população, e, como já mencionado, na criação de um “[...] serviço regular e inteligente de estatística que alcance, tanto quanto possível, a propriedade, a riqueza e os meios de produção” (TORRES, 2002a, p. 294, 295).

Contra esse diagnóstico, Alberto Torres defenderá como solução uma *organização* nacional, que passaria por uma ampla reforma constitucional, a fim de adequar a Constituição de 1891 às necessidades e costumes brasileiros. No âmbito da economia, Torres é um adepto do agrarismo: “O Brasil tem por destino evidente ser um país agrícola: toda a ação que tender a desviá-lo desse destino é um crime contra a sua natureza e contra os interesses humanos”,

dizia Alberto Torres (2002b, p. 187). Mas o ruralismo de Torres não é uma ode ao latifúndio, pelo contrário, o autor fluminense desejava que o Brasil fosse uma “nação de pequenos produtores” (TORRES, 2002a, p. 341), que produzissem para abastecer o mercado interno, diminuindo o preço dos alimentos e os tornando acessíveis à massa da população.

Além de uma “República agrícola”, o Brasil também deve ser “[...] uma República social, previdente e conservadora, para que o povo não sinta um dia a necessidade de arrancar à força o que os governos lhe podem dar dentro da ordem, sem prejuízo de terceiros” (TORRES, 2002a, p. 198). Em outras palavras, a forma de se evitar que a questão social se desenvolvesse em revolução seria uma reformulação do próprio conceito de Estado, que passava de *abstencionista* a garantidor de padrões de vida básicos consubstanciados nos direitos sociais. Era o prenúncio do constitucionalismo social.

Torres (2002a, p. 185) buscava um meio termo entre o liberalismo individualista e o socialismo, uma “fórmula conciliadora de justiça social”, que garantisse aos indivíduos condições materiais básicas de vida e igualdade de oportunidades. Nesse sentido, Torres (2002a, p. 197) reconhece que haveria “um duplo dever a cumprir, para com a nossa população atual: um dever de educação e um dever de assistência econômica e social”.

Combater a miséria, redistribuir riquezas e realizar a reforma agrária seriam medidas fundamentais para a *organização* nacional. Somente assim, o Brasil poderia “[...] constituir o *seu povo*, dotando as classes pobres da sociedade desse mínimo de segurança e de bem-estar, consistente em propriedade, no conhecimento e exercício de uma profissão reprodutiva, na certeza de obter trabalho e remuneração” (TORRES, 2002a, p. 302, grifos do autor). Ao invés de amparar as famílias brasileiras concedendo-lhes terras cultiváveis, os governos empenhavam-se em incentivar a imigração, denunciara Torres (2002a, p. 382):

Assume proporções de escândalo, por exemplo, o ardor com que os nossos governos se têm empenhado por estabelecer e instalar colonos estrangeiros, dando-lhes propriedades e instrumentos de trabalho, ao passo que abandonam à ociosidade não poucos milhões de nossos compatriotas⁸.

O Brasil precisaria de *formar* o seu povo, concedendo-lhe os meios básicos de vida, como terra e instrumentos de trabalho para produzir, e educação, afinal, “[...] as nações não se formam espontaneamente em nossa época: são construídas por seus dirigentes; são obras de

⁸ No mesmo período, em 1911, também Lima Barreto (2011, p. 232) criticaria em *Triste fim de Policarpo Quaresma* a política imigratória do governo, sob o argumento de que faltaria mão de obra: “A tal afirmação de falta de braços pareceu-lhe uma afirmação de má-fé ou estúpida, e estúpido ou de má-fé era o governo que os andava importando aos milhares, sem se preocupar com os que já existiam”.

arte políticas” (TORRES, 2002a, p. 197). Para tanto, seria necessário recuperar o alcance da ação política estatal, tolhida pelas revoluções liberais. Nos termos de Torres (TORRES, 2002a, p. 418), seria preciso recobrar a “força governamental”, que consiste na:

[...] delegação ao governo de maiores funções e atribuições, no aumento do alcance da ação governamental, na investidura, em suma, do depositário do poder político, com a soma dos poderes de providência prática, imanentes à autoridade do Estado, como órgão da sociedade nacional, isto é, como órgão da força e da ação coletiva e permanente que ampara o indivíduo e a sociedade, no presente e no futuro. Este poder está intimamente ligado à mais ampla publicidade, à mais ampla liberdade de crítica, à mais completa responsabilidade política” (TORRES, 2002a, p. 418-419).

Somente assim seria possível realizar a “obra de arquitetura política”, de que o país necessitava (TORRES, 2002b, p. 41). A execução do programa nacionalista defendido por Torres exigia uma reformulação do Estado, que passava por uma ampla revisão da Constituição de 1891, de modo a compatibilizá-la com as necessidades e características brasileiras. Como veremos, uma instituição fundamental na realização da *organização* nacional é o *Poder Coordenador*, um quarto poder de Estado que Torres propõe em seu projeto de revisão constitucional.

3.2 O projeto de revisão constitucional

O revisionismo constitucional nasce antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891. Como nos informam Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991), na última sessão da Assembleia Constituinte, o então deputado constituinte por Goiás, Leopoldo Bulhões, já se manifestara em favor da revisão da Carta ainda em gestação. Em 1892, o Partido Federalista de Silveira Martins adotaria a revisão constitucional como parte de seu programa político, no enfrentamento regional contra Júlio de Castilhos, e federal, contra Floriano Peixoto. A bandeira revisionista continuaria sendo defendida pelos oposicionistas gaúchos, como Pedro Moacyr e Assis Brasil, sendo que este apresentaria um programa revisionista em sua obra de 1908, *Ditadura-Parlamentarismo-Democracia* (LIMA SOBRINHO, 1968).

Já em 1904, Lauro Sodré cogitava criar um partido revisionista de caráter nacional, intento que não chegaria a lograr êxito. Mas foi Rui Barbosa quem trouxe a revisão constitucional para o centro do debate público, ao transformá-la em principal bandeira de sua campanha civilista, de 1910.

Por outro lado, a revisão constitucional contava com a oposição do *status quo*, tendo se manifestado expressamente contra ela os presidentes Campos Sales (1898-1902) e Rodrigues

Alves (1902-1906), além do deputado federal pelo Partido Republicano Paulista, Arnolfo de Azevedo, como já mencionado, e do caudilho gaúcho Borges de Medeiros (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

É no contexto da campanha civilista que Alberto Torres inicia a pregação de suas ideias revisionistas, embora curiosamente houvesse apoiado o Marechal Hermes da Fonseca quando do confronto com Rui Barbosa. Como visto, a primeira parte da obra *A Organização Nacional*, intitulada *A terra e a gente do Brasil*, é composta por dez artigos publicados na *Gazeta de Notícias*, entre novembro de 1910 e fevereiro de 1911, em que Torres comentava o programa político do militar (LIMA SOBRINHO, 1968). A segunda e a terceira partes do livro, respectivamente *O governo e a política* e *Da revisão constitucional*, teriam sido escritas em meados de 1913, mas só viriam a público com a publicação da obra em 1914 (TORRES, 2002a). O livro contaria ainda com um apêndice, com a Constituição de 1891 e o Projeto de revisão constitucional, que será analisado na próxima seção deste trabalho. Sobre o seu projeto, Alberto Torres (1916 *apud* MARSON, 1979, p. 131) afirmaria, em 15.10.1916, no jornal *O Imparcial*:

Tal, a obra arquitetada em meu projeto de revisão constitucional: - obra conservadora, pela orientação orgânica, pela estabilidade e pela energia legal conferida à autoridade, e - obra liberal, pelas garantias práticas efetivamente dadas, não só às liberdades primárias do indivíduo - as liberdades individuais propriamente ditas - como as liberdades sociais, sujeitas, à concorrência, e dependentes dos meios, oportunidades e possibilidades.

3.2.1 Democracia e organização dos poderes: uma adaptação à realidade nacional

Como mencionado anteriormente, no diagnóstico de Alberto Torres, um dos principais problemas das democracias contemporâneas consistia nos métodos de seleção da elite dirigente, que afastava os chamados homens capazes das posições de governo. Por isso, seria fundamental uma reforma constitucional no sentido de corrigir essas falhas e possibilitar a ascensão daquela elite esclarecida. Nesse sentido, Torres (2002a, p. 420, 421) explica que “As emendas propostas neste estudo contêm uma forma de escolha que parece conciliar o regime representativo com os interesses permanentes e contínuos da sociedade, fazendo a seleção das capacidades”.

As democracias representativas, estruturadas a partir de eleições, tenderiam a “[...] reproduzir os impulsos, as preferências, as simpatias e os preconceitos do momento”, sendo esta a “grande falha dos governos democráticos” (TORRES, 2002a, p. 420). Por isso a importância de introduzir no arranjo institucional elementos de estabilidade, que não flutuariam ao sabor das conveniências políticas e resultados eleitorais, mas zelariam pelos interesses

nacionais permanentes e pela continuidade da ação política estatal. Nesse ponto, nota-se como a preocupação de Alberto Torres se assemelha à de Arnolfo Azevedo.

Assim, “As ideias do projeto aqui desenvolvido são destinadas a corrigir os defeitos do regime democrático e a indicar os meios de o adaptar, bem como o regime federativo, à nossa terra e ao nosso povo”. Nesse sentido, “O Governo Federal recobra e mantém a supremacia que lhe cabe, como órgão soberano da Nação” e “as formas de representação e o processo das eleições preparam um sistema de escolha, próprio a assegurar a intervenção dos mais capazes, na direção da vida pública” (TORRES, 2002a, p. 425, 426).

Nesse diapasão, Torres vai propor uma série de mudanças no processo eleitoral e mesmo na composição dos quatro poderes de Estado, a começar por uma nova condição de elegibilidade para se candidatar a cargos no Congresso Nacional: a apresentação de um programa contendo estudos sobre os problemas nacionais e as soluções propostas, previsto no art. 29, 3º, do PAT (TORRES, 2002a, p. 544). Por meio desse requisito, Torres almeja estimular que os candidatos se tornem conscientes dos problemas nacionais, de modo a evitar o espírito localista, ou seja, do parlamentar que não pensa no todo, mas apenas nos interesses de seu Estado e de sua base eleitoral, visão política imperante sob a égide da política dos governadores inaugurada por Campos Sales.

Esse programa político deveria ser enviado ao Instituto de Estudo dos Problemas Nacionais⁹, que o divulgaria em suas publicações se o julgasse digno disso. A função do IEPN, instituição nova prevista no art. 103, do PAT (TORRES, 2002a, p. 606-608), seria realizar o estudo dos mais variados problemas sociais e políticos do Brasil. Pertenceriam ao IEPN todos os cidadãos que tivessem título de graduação científica. Uma das atribuições na nova instituição seria superintender a educação pública como um todo, função atualmente exercida pelo Ministério da Educação. O novo órgão contaria como uma “Faculdade de Altos estudos Sociais e Políticos, para formação e educação das classes dirigentes e governantes” (TORRES, 2002a, p. 427, 472, 473).

O IEPN¹⁰ é uma instituição fundamental no modelo de Estado e de sociedade pensado por Alberto Torres. Ele é responsável por formar a elite política dirigente. Também exerce importante papel na eleição para o Poder Legislativo, uma vez que pode decidir entre divulgar

⁹ Doravante, o Instituto de Estudo dos Problemas Nacionais será designado pela sigla IEPN.

¹⁰ Anos depois, na década de 1950, durante o governo Café Filho, a proposta de Torres influenciará a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), cujo projeto de lei que o criou é de autoria do então Ministro da Educação, Cândido Motta Filho. Ele participou da *Sociedade de Amigos de Alberto Torres* na década de 1930 e publicou um livro sobre o pensador fluminense, intitulado *Alberto Torres e o tema de nossa geração*. Nas palavras de Barbos Lima Sobrinho (1968, p. 516), o ISEB nada mais é do que o IEPN.

ou não os programas políticos dos candidatos. Além disso, como se verá mais à frente, o IEPN tem considerável influência na eleição do órgão de cúpula do Poder Coordenador, o Conselho Nacional.

Em seu projeto de revisão constitucional, Alberto Torres mantém o bicameralismo. No que tange à composição da Câmara dos Deputados, ele propõe que o órgão legislativo seja composto por cento e vinte e cinco membros, sendo a metade eleita por distritos eleitorais; um quarto, pelos Estados; um quarto por todo o país (TORRES, 2002a, p.428).

Pode-se perceber uma total redefinição de composição da câmara baixa, já que há um afrouxamento do laço do deputado com seu Estado de origem (apenas um quarto é eleito na circunscrição dos Estados). Assim sendo, pode-se supor que Torres cogitou este método com o escopo de mitigar o estadualismo que caracterizaria a vida política nacional.

A composição do Senado Federal, por sua vez, assume feição ainda mais peculiar. A Câmara Alta seria composta por três grupos de representantes. Dos sessenta e três senadores, cinco seriam eleitos por todo o país; vinte um eleitos pelas Províncias e pelo Distrito Federal, cabendo um representante a cada unidade federada; e, a principal inovação, trinta e sete senadores seriam eleitos por grupos específicos de eleitores, como o clero católico e também por sacerdotes de outras confissões religiosas, pela Igreja e Apostolado Positivista Brasileiros, por associações de caridade, por eleitores arreligiosos, por associações científicas, literárias e artísticas, pela magistratura e advocacia, pelos médicos, por engenheiros e industriais, por lavradores e produtores, pelo operariado urbano e agrícola, pelos banqueiros e comerciantes, pelos servidores públicos, civis e militares, e pelos jornalistas (TORRES, 2002a).

Na composição do Senado, nota-se o empenho de Alberto Torres em dissociar o parlamentar de seu Estado de origem, em contraposição à clássica função do Senado, de representar os entes federados. Dos sessenta e três senadores, somente vinte e um são eleitos pelas províncias e Distrito Federal, isto é, um terço dos senadores. Esse propósito de romper com o estadualismo presente na política, em prol da unidade nacional, pode também ser percebida no seguinte parágrafo que Torres propõe incluir na Constituição de 1891:

A representação das classes e das Províncias, prescrita nesse artigo, não significa que estes senadores se devem considerar, nem exclusivamente nem principalmente, advogados dos grupos sociais e das Províncias que representarem, senão órgãos de seu pensamento e de seus interesses, no conjunto harmônico e permanente da sociedade nacional (TORRES, 2002a, p. 429);

Nesse dispositivo, Torres afirma, mais uma vez, seu propósito de romper com o espírito faccioso que então dominava a vida política nacional. A política do país não deveria ser

norteada pelos interesses de grupos locais, por interesses particularistas, que não tem em vista o todo, o bem comum, o desenvolvimento do Brasil de forma harmônica e integrada. Daí a necessidade de ressaltar que o parlamentar não é um advogado de sua localidade de origem, isto é, sua função não consiste em pugnar pelos interesses de seu Estado olvidando-se da nação como um todo. Pelo contrário, a função desse novo tipo de representação seria “retratar melhor os anseios da população brasileira, refletindo de maneira mais fidedigna a correlação de forças existentes na sociedade” (FERNANDES, 2010, p. 112).

Por esse novo processo eleitoral da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Torres entendia que seria possível alcançar uma verdadeira representação política. Daí afirmar que “O projeto realiza, com a maior perfeição possível, o ideal do sistema representativo” (TORRES, 2002a, p. 430).

A proposta de mesclar a representação política clássica com a representação profissional foi acolhida na Constituição de 1934. Contudo, na prática, a representação classista nada mais foi do que uma bancada governista, desejosa de angaria a simpatia do governo para as classes ali representadas (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 364). No entanto, é importante destacar que apesar de ter influenciado a representação classista de 1934, o mais importante para Torres seria arregimentar todos aqueles setores da sociedade brasileira que fossem esclarecidos, ou seja, uma espécie de seleção das opiniões organizadas socialmente. Assim, mais do que uma representação estritamente socioprofissional, a nova fórmula de Torres almeja atribuir maior peso aos centros de pensamento organizados da sociedade.

Além da tentativa de *nacionalizar* o Poder Legislativo, mitigando a influência das facções políticas regionais nos rumos da nação, no PAT também se pode perceber uma diminuição da importância política daquele. Fazendo um balanço do papel do Congresso Nacional nos primeiros anos da vida republicana, Torres diz:

O Congresso Nacional renunciou ao seu mandato legislativo, em troca dos favores da política partidária; abandonou a legislação e os deveres de fiscalização pelos debates impressionistas e lutas de interesses políticos; invade todas as esferas da administração, com as exigências dos interesses eleitorais de seus membros (TORRES, 2002a, p. 415).

No diagnóstico do pensador fluminense, o Poder Legislativo já não exercia efetivamente suas funções de fiscalizar e legislar, mas seus membros estariam mais interessados em conseguir favores junto à Administração Pública que pudessem lhes render dividendos eleitorais. Essa tônica antiparlamentar do discurso torreano vai se refletir no arranjo institucional por proposto, como no art. 25, PAT, que estabelece hipótese de dissolução da

Câmara dos Deputados e do Senado Federal diante de atraso na votação da lei orçamentária anual (TORRES, 2002a).

Em seu projeto, o reformador defende que o presidencialismo seria o sistema de governo mais adequado ao Brasil, já que a nação necessitaria de um governo forte e enérgico apto a realizar a organização do país. Crítico do parlamentarismo, Torres o enxerga como “[...] a antítese da organização, e do governo consciente e forte; é o regime da dispersão, da vacilação, da crise permanente”. Restaurá-lo “[...] seria a maior demonstração de incapacidade política que poderíamos dar” (TORRES, 2002a, p. 414, 415).

Contudo, a dinâmica do presidencialismo que vinha se realizando nos primeiros anos da República “[...] longe de se executar o governo presidencial, o que se tem feito realmente é prolongar os abusos e vícios do parlamentarismo, desvirtuando a função do Congresso e a do Presidente da República”. Assim como acontecia no parlamentarismo ao tempo do Império, na República o Congresso Nacional não se atém ao seu dever fiscalizador, mas sim procura formar alianças com o Poder Executivo a fim alcançar benefícios individualistas, facciosos (TORRES, 2002a, p. 415).

Por seu turno, os Presidentes da República “[...] têm preferido deixar-se reduzir à posição de órgãos de facções” ao invés de exercer “[...] a posição de árbitros da orientação política” (TORRES, 2002a, p. 218, 219). É esse espírito de facção, que se espalhou por todas as instituições brasileiras, que Torres busca combater. Em virtude dele, não haveria no país uma visão do todo, da nação. Pelo contrário, existiam somente interesses das facções, de grupelhos.

Assim, a cada quatro anos, com a mudança do Chefe do Poder Executivo, esquecia-se tudo o que governo anterior realizara até então, para dar início a novos projetos: “Esses programas quadrienais, esboçados no curto período de cada governo, são esquecidos, para se dar começo a novos ensaios e tentativas, na seguinte presidência”. Por isso, “A história da política republicana, em seu conjunto e em seus vários interesses, é uma jornada de marchas e contramarchas, de experiências e retrocessos...” (TORRES, 2002a, p. 61, 62).

A fim corrigir o mal funcionamento do sistema presidencialista, o reformador fluminense propôs que o mandato do Presidente da República fosse estendido para oito anos, vedada a reeleição para o período subsequente (TORRES, 2002a, p. 436). Como explica Lynch (2013, p. 501), em um período tão curto de apenas quatro anos, não se poderia efetivar qualquer programa político mais duradouro, restando prejudicada a continuidade política tão cara a Torres. Além disso, a possibilidade de reeleição estimularia o Presidente da República a adotar uma postura facciosa, já que necessitaria do apoio das situações políticas estaduais caso quisesse concorrer à reeleição. A extensão do mandato aliada à impossibilidade de reeleição

seria uma forma de viabilizar a continuidade da ação política, bem como mitigar a influência do partidarismo localista no âmbito nacional.

Alberto Torres (2002a, p. 437) também propõe um novo método de eleição do Presidente e Vice-Presidente da República. Tendo em vista o elitismo intelectual de seu pensamento político, essa eleição não seria direta. Pelo contrário, seria realizada por um seletivo grupo representante das elites política e jurídica, das classes organizadas e da *intelligentsia* nacional:

- 1 Os Senadores e Deputados Federais, Presidentes das Províncias e membros das Assembleias Legislativas;
- 2 Os membros do Conselho Nacional, os Diretores do Tribunal de Contas, os procuradores e Delegados da União nas Províncias e nos Municípios;
- 3 Os membros do Supremo Tribunal de Justiça¹¹ e dos tribunais de segunda instância, os magistrados e membros do Ministério Público;
- 4 Os lentes e professores dos institutos superiores e secundários de ensino;
- 5 Os professores e diretores de serviço do Instituto de Estudo dos Problemas Nacionais;
- 6 Os membros das corporações e associações de fins científicos, artísticos, profissionais, sociais, morais ou sindicais, de número limitado de sócios, e reconhecidas pelo Governo, que tomarem parte na eleição dos senadores;
- 7 Os membros das comissões sindicais, organizadas, com o respectivo número limitado, para representarem as classes que devem tomar parte na eleição dos senadores;

O novo eleitorado contaria com os agentes políticos tradicionais, a exemplo dos parlamentares federais e provinciais, mas também faria parte dele uma importante parcela de eleitores dissociados da vida político-partidária, vista por Torres como um mal a ser combatido. Deste modo, o espírito de facção seria mitigado quando da eleição do Presidente da República. Contando com os elementos mais ilustrados da nação, esse novo eleitorado reuniria as condições para eleger o mais capaz dos homens, a quem caberia dirigir a nação.

Pelo novo método eleitoral, seria denegado à imensa maioria da população brasileira o direito de escolher a liderança que os governaria. Tidos como incapazes, essa massa humana

¹¹ Alberto Torres (2002a, p. 579), em seu projeto de revisão constitucional, modifica o nome da Suprema Corte. Esta, chamada de Supremo Tribunal Federal pela Constituição de 1891, passaria a se chamar Supremo Tribunal de Justiça, nos termos do art. 68 do PAT.

deveria se contentar com os rumos traçados por uma elite política, que, em tese, decidiria o que *é melhor para a nação*.

3.2.3 Problemas de descentralização política e hermenêutica constitucional

Em seu diagnóstico da desorganização que caracterizaria a vida política, social e econômica brasileira, a federação assume lugar de destaque. Bandeira histórica dos republicanos, o federalismo tal qual insculpido na Carta constitucional de 1891 seria um dos principais problemas a serem solvidos por uma reforma da Constituição já que no federalismo brasileiro são os Estados que concentrariam efetivamente o poder político, em detrimento da União.

Assim, esta se vê impedida de fixar diretrizes políticas nacionais, de sorte que o país se caracterizaria por um desencontro de direções e iniciativas políticas de cada uma de suas partes, estando cada um dos entes federados em constante conflito entre si, afetando a circulação comercial e a prosperidade econômica das partes e do todo. Um problema prático que decorre desse desencontro seria a produção de alimentos, por exemplo. O Brasil, mesmo com sua imensa extensão territorial, não era capaz de produzir alimentos suficientes para suprir as necessidades de sua população, que precisava de importar carne-seca da Argentina e farinha de trigo dos EUA, o que implicava na subordinação da economia nacional à economia estrangeira (TORRES, 2002a, p. 252, 253).

Para solver esse e outros problemas, “[...] é imprescindível estabelecer, entre os diversos órgãos políticos do país, uma conformidade de fins e de ação”. Contudo, pela atual sistemática constitucional, a União não detém poderes para realizar essa coordenação, já que “[...] constitucionalmente, os Estados são muito mais fortes do que a nação”. Assim, no Brasil haveria “[...] desmembramento, com rótulo de federação política”. O país seria “[...] um aglomerado de pequenos organismos isolados, cobertos, porém não ligados, por um outro organismo mais vasto”, ou seja, haveria no Brasil um *federalismo nominal* (TORRES, 2002a, p. 256, 257, 409, 410).

Na tentativa de descentralizar o poder, de propiciar o desenvolvimento do *self-government* norte-americano, o constituinte entregou o poder às facções políticas estaduais, que o exerciam em benefício próprio. Daí Alberto Torres afirmar que

Em nosso regime federativo, a autonomia tem levado o país aos mais extremos abusos do poder estadual, ao domínio, sem freio, do campanário e do nepotismo – política de corrilhos e de famílias, que subordinou a política federal à pressão dos interesses

partidários locais, sacrificando, tanto a União como os Estados, ao partidarismo e aos caprichos pessoais de seus mandões (TORRES, 2002a, p. 410).

Como solução, Alberto Torres (2002a, p. 245) defendia que o país precisava de uma “política orgânica”, isto é, de uma política que tivesse uma visão do todo, que compreendesse cada uma das partes como componentes da nação, coordenando suas atividades, a fim de sintetizar seus esforços em prol do benefício do organismo social, que era a nação. O Brasil necessitava de “uma política de conjunto, de harmonia, de equilíbrio”.

Não se trata de instituir um Estado Unitário ou de tentar retornar à centralização existente à época do Império, já que “[...] a unidade era, no Império, um regime de inércia e de formalismo” (TORRES, 2002a, p. 410). Pelo contrário, a federação faz parte da índole do país. É decorrência direta de seu extenso território, com climas variados e culturas regionais particulares:

A carta geográfica do Brasil é um imperativo de autonomia provincial. País extensíssimo, de climas variados, com regiões de caracteres, naturezas e produções diferentes, seria simples violência recusar-se a cada uma de suas circunscrições a faculdade de governar seus interesses mais íntimos, de acordo com as inspirações próprias de seu meio, escolhendo livremente os seus mandatários. A forma longitudinal do país impõe a autonomia de suas grandes divisões (TORRES, 2002a, p. 409).

Não se trata, portanto, de extinguir a federação, mas de corrigir seus defeitos, de adequá-la à realidade e às necessidades do país, intento que Torres buscou concretizar em seu projeto de revisão constitucional. A mudança deveria começar pelo próprio nome da República. De *República dos Estados Unidos do Brasil*, de clara inspiração norte-americana, o país passaria a se chamar *República Federativa do Brasil*¹². Os Estados passariam a se chamar *províncias autônomas* (TORRES, 2002a, p. 347, 348).

Para Alberto Torres, um dos principais obstáculos à consecução daquela política orgânica é a forma como se entende e interpreta o instituto da intervenção federal. A exegese deste seria deveras restritiva dos poderes da União e também assistemática. Nesse ponto, Torres faz uma crítica à hermenêutica jurídica dominante, identificada com os critérios literais e gramaticais de interpretação constitucional. Nesse sentido, os intérpretes “fazem de cada disposição particular um princípio isolado, forte e eficiente, contra o conjunto expresso da constituição” (TORRES, 2002a, p. 351). Os juristas, habituados a interpretar o Direito Privado, ainda não se adequaram ao trato da Constituição.

¹² O novo nome foi adotado pela Constituição autoritária de 1967, e manteve-se na Constituição de 1988.

O problema da hermenêutica constitucional assume tal importância que Alberto Torres dedica-lhe todo um título de seu projeto de reforma constitucional para disciplinar o tema. Arrola o autor uma série de princípios que devem nortear a interpretação constitucional, começando por afirmar que “A Constituição é uma lei política, de fins práticos, fundada em objetos sociais concretos, e destinada principalmente a manter ligados, harmônica e organicamente, os interesses gerais e permanentes do país” (TORRES, 2002a, p. 459).

Entendida como “expressão da vida nacional”, o conceito de constituição guarda um “sentido fisiológico”, sendo esta vista como “[...] uma predicação *política* feita para assinalar que é uma lei adaptada à *realidade social*, obedecendo a fins práticos”. Esse conceito orgânico de Constituição Alberto Torres retira das experiências jurídicas norte-americana e inglesa, “[...] onde a constituição é a expressão, o leito e o reflexo da vida nacional, o espelho do seu desenvolvimento” (TORRES, 2002a, p. 350, 352, grifo do autor). Sendo assim, a interpretação constitucional deveria levar em conta o imperativo da política orgânica, a política do todo, harmônica.

O segundo princípio de hermenêutica constitucional reforça a precedência da interpretação sistemática e o caráter prático que deve nortear a atividade hermenêutica: “A base de sua interpretação é o fim prático e social que seu conjunto e seus princípios se destinam a realizar”. O terceiro princípio repudia claramente as interpretações literais que estejam em desconformidade com o os fins sociais e práticos da constituição: “Nem o sentido literal do texto, nem a fonte, origem, escola, ou tradição doutrinária a que estiver ligado, servirá de argumento a qualquer interpretação contrária a seu destino prático e seu fim social” (TORRES, 2002a, p. 459).

A fim de ampliar os poderes da União, Alberto Torres amplia consideravelmente o rol de hipóteses aptas a ensejar a intervenção federal. Das quatro situações previstas originariamente no art. 6º da Constituição de 1891, Torres amplia para quinze as hipóteses de intervenção federal:

- Art. 6º. O Governo Federal poderá intervir nos negócios peculiares às Províncias:
- 1º. Para repelir invasão estrangeira, ou de uma Província em outra;
 - 2º. Para manter o regime republicano federativo e a soberania política da União;
 - 3º. Para manter a ordem e a segurança nas Províncias mediante requisição de qualquer dos órgãos de seus poderes constitucionais;
 - 4º. Para assegurar a execução das leis e sentenças federais e apoiar o funcionamento normal e livre exercício dos poderes e autoridades federais;
 - 5º. Para assegurar ou reestabelecer o estado normal de paz e legalidade em regiões conflagradas ou anarquizadas, bem como nas que não estiverem sob a autoridade e proteção legal dos poderes provinciais;

- 6°. Para tornar efetivas as garantias constitucionais à liberdade, à segurança e à propriedade, assegurar aos cidadãos bem-estar, prosperidade e educação, direito ao trabalho e a seus instrumentos, bem como à justa remuneração de seus frutos;
- 7°. Para harmonizar as leis e os atos dos poderes das Províncias e dos municípios com a Constituição, as leis e os atos federais, das outras Províncias e municípios;
- 8°. Para harmonizar os interesses gerais e permanentes, atuais e futuros, da nação e dos indivíduos, em todo o território do país;
- 9°. Para garantir a liberdade comercial, apoiar a produção e assegurar aos consumidores a aquisição de tudo quanto interessar à vida, à saúde, à educação e à prosperidade, por seu justo preço;
- 10°. Para facilitar a todos os brasileiros capazes os meios de instrução, estudo e aperfeiçoamento intelectual, quando não tiverem próprios;
- 11°. Para tornar efetiva a educação moral, social, cívica e econômica das populações, a instrução primária e a agrícola, prática e experimental;
- 12°. Para autorizar as Províncias e os municípios a contraírem empréstimos internos e externos, verificar a sua necessidade e fiscalizar a sua aplicação;
- 13°. Para assegurar e proteger a autonomia efetiva das populações e os interesses permanentes e futuros do povo, a legítima e regular representação popular nas eleições e moderação, justiça e critério na decretação e arrecadação dos impostos;
- 14°. Para verificar a constitucionalidade dos impostos criados, bem como o emprego legal e reta aplicação dos dinheiros públicos, contra o abusivo exercício dos poderes locais, por parte de suas autoridades;
- 15°. Para promover e defender os interesses gerais, permanentes e futuros, do indivíduo, da nação brasileira e da sociedade humana;
- Parágrafo Único.* Essas atribuições serão exercidas pelos diversos poderes da União, nos termos das disposições constitucionais que lhes fixam as respectivas competências (TORRES, 2002a, p. 357-360).

Aos incautos, argumenta o jurista fluminense, pode parecer que a nova sistemática do art.6° revela um absoluto cerceamento da autonomia provincial. Mas não se trata disso, uma vez que muitas das hipóteses dispõem sobre competências ordinárias da União no âmbito das províncias, implícita ou explicitamente previstas na Constituição. Contudo, devido à tendência de se interpretar restritivamente o poder de ação da União, é preciso discriminar suas competências desta forma, a fim de não deixar dúvidas, consignando-as como hipóteses de intervenção federal.

Por óbvio, a Constituição de 1891 não vedava a ação da União no território dos Estados, exercendo neles suas atribuições constitucionais comuns, ordinárias, como a realização de obras públicas. Entretanto, a interpretação restritiva, gramatical e assistemática que tradicionalmente se fazia do §2°, do art. 65¹³, teria restringido o alcance político das ações da União. Assim, a nova redação no art. 6° seria um modo de garantir que as competências da União, previstas implícita ou explicitamente na Constituição, fossem respeitadas.

Nada obstante, Torres não faz uma demarcação estrita, taxativa, de quais hipóteses seriam caso de ação ordinária da União e de quais seriam de ação extraordinária, ou seja,

¹³ CF/1891, “art. 65 – É facultado aos Estados: [...] §2°. Em geral, todo e qualquer poder ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição” (BRASIL, 1891).

intervenção federal propriamente dita, mas sim estabelece os fins que autorizam a intervenção da União, seja por força de suas faculdades normais, seja pela ação excepcional. Para o autor, seria mesmo impossível fazer uma demarcação taxativa “[...] entre a ação ordinária dos poderes federais e sua ação extraordinária” (TORRES, 2002a, 356, 362).

O que se percebe é que Torres é contra uma repartição estanque, fechada, de competências, uma vez que partiria da “[...] falsa noção de que o regime federativo demarca e divide o país em zonas territoriais e massas de populações destacadas, e os poderes de governo em sistemas distintos e separados”. Pelo contrário, “[...] a população e o território confundem-se, nos interesses e nas relações; e os poderes de governo entrelaçam-se de forma a não ser possível traçar propriamente limites” (TORRES, 2002a, p. 392). O que Alberto Torres está criticando é a chamada técnica de repartição horizontal de competências, em que “[...] cada ente terá suas competências definidas de forma enumerada e específica, não as dividindo com nenhum outro ente”, modelo este que surgiu na Constituição norte-americana de 1787 e foi importado pelo Brasil, na Constituição de 1891 (FERNANDES, 2015, p. 744).

Alberto Torres está defendendo que todos os entes federados devem atuar de forma conjunta, harmônica, cooperativamente, sendo suas atividades coordenadas pelo eixo central, isto é, a União. É o prenúncio do federalismo de cooperação, em que os entes federados atuam conjuntamente em determinadas competências comuns. Torres antecipa essa preocupação, que ganhará espaço com o advento do constitucionalismo social.

Assim, para Torres, não haveria sufocamento das autonomias estaduais. Pelo contrário, todos os entes federados ganhariam em autonomia, assumindo a União “o posto de direção, harmonia e mediação, que lhe cabe”. O grande objetivo dessas faculdades de intervenção seria “despertar poderes atrofiados de governo” (TORRES, 2002a, p. 392).

No entanto, uma vez que Torres não discrimina quais seriam as hipóteses de ação ordinária e ação extraordinária (intervenção federal) da União, não há como negar o risco que os Estados correriam de ver sua autonomia suprimida. Isto porque muitas das hipóteses que Torres arrola nos itens do art. 6º, são muito abertas, gerais, isto é, não fixam uma situação fática específica que, caso configurada, ensejaria a intervenção.

Tomemos como exemplo duas delas, os itens 15º e 8º. O 15º item dispõe que a promoção e defesa dos interesses gerais, permanentes e futuros, do indivíduo, na nação ou da humanidade, ensejariam a intervenção, ordinária ou extraordinária. Ora, nesse caso, uma discordância entre União e Estado a respeito dos interesses gerais da humanidade poderia, no limite, levar à supressão da autonomia estadual? Esse item “[...] reduz quase a nada a noção de autonomia provincial” (KUNTZ, 2002, p. 272). Do mesmo modo, o item 8º dispõe que seria lícita a

intervenção para harmonizar os interesses gerais e permanentes, da nação e do indivíduo, em todo o território do país. Até que ponto essa harmonização de interesses não acarretaria na anulação da autonomia estadual?

Deste modo, os Estados ficariam em uma situação de constante temor de que sua autonomia fosse desrespeitada. Haveria um risco enorme de que o próprio regime federativo submergisse (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 359). Nesse sentido, Francisco de Oliveira (1997, p. 13) ironiza, com razão, o federalismo pensado por Alberto Torres como se fosse “a quadratura do círculo”, isto é, uma “descentralização sem autonomia”, proposta que será acolhida por Getúlio Vargas e suas interventorias. Decerto, a própria constitucionalidade dessa emenda proposta por Torres é duvidosa, já que a federação consistia em cláusula pétrea da CF/91 (art. 90, §4º).

Por fim, cabe destacar a importante participação do Poder Coordenador no procedimento da intervenção federal, já que cabe ao Conselho Nacional, seu órgão de cúpula, autorizar o Presidente da República a intervir nas Províncias quando for necessário o emprego da Força Pública (PAT, art. 60, 2º). Em outras palavras, nos casos mais graves de intervenção federal, em que seja necessária a utilização das forças armadas, a última palavra será do Poder Coordenador.

Ao surgir para viabilizar a *política orgânica* tão desejada por Alberto Torres, por meio da fixação de uma *direção nacional*, o Poder Coordenador antagoniza com o *federalismo nominal* da Constituição de 1891, que atribuiu aos Estados extensas atribuições, a ponto de fazê-los, na prática, quase soberanos, ao passo que reduzia o alcance da ação política da União. O Poder Coordenador, ao decidir sobre as intervenções federais mais gravosas, passa justamente a combater essa *autonomia quase soberana* dos Estados, digladiando-se então com o *federalismo nominal*, que, por isso, pode ser entendido como seu contraconceito.

Além da ampliar o rol de hipóteses aptas a ensejar a intervenção federal, o jurista fluminense propõe outras modificações que repercutiriam incisivamente sobre a autonomia provincial. A começar por retirar das províncias autônomas a atribuição de recolher o imposto sobre exportação, repassando-a para a União (TORRES, 2002a, p. 393). Com isso, as províncias ficariam sem uma importante fonte de receita. Para Torres, “[...] é simplesmente absurdo que se tenha dado aos Estados a tributação sobre a exportação [...]”, já que cabe à União, representante do todo nacional, decidir sobre a política de comércio externo a ser adotada pelo Brasil, e o imposto sobre exportação seria uma ferramenta fundamental nesse sentido.

Além disso, no art. 4º, Torres (2002a, p. 349) acrescenta que o Congresso Nacional poderia, mediante o quórum de dois terços, privar da autonomia as províncias incapazes de exercer suas funções constitucionais.

3.2.4 A organização da vida econômica

No projeto, Alberto Torres também busca normatizar a vida econômica do país, a fim de evitar que ele continuasse a ser explorado pelo capital estrangeiro. Nesse sentido, no art. 14, *caput*, vai propor a nacionalização de uma série de atividades econômicas, como a navegação de cabotagem e de interior, as estradas de ferro, e quaisquer outras atividades de interesse vital para a nação. Por fim, acrescentaria expressamente: “Ficam vedados, por consequência, todos os estabelecimentos estrangeiros que tiverem caráter de feitorias coloniais” (TORRES, 2002a, p. 538).

No §1º, do art. 14, Torres condiciona o exercício de atividade econômica aos seguintes requisitos: (1) a empresa deve ter sede no território nacional; (2) contar com brasileiros e estrangeiros residentes e domiciliados no Brasil, na direção, na administração e entre os funcionários da empresa (TORRES, 2002a). O §2º do mesmo artigo impõe a seguinte exigência: somente podem explorar atividade econômica e possuir bens de raiz, os brasileiros ou estrangeiros que tenham domicílio e residência no Brasil.

Com esses dispositivos, Torres busca romper com a lógica econômica colonial vigente: o capital estrangeiro se deslocava para o Brasil, explorava suas riquezas e se valorizava, e retornava ao seu país de origem, deixando no Brasil a marca da devastação ambiental e os baixos valores pagos por suas riquezas naturais. O capital aqui produzido, de volta à sua terra natal, pouco contribuía para a dinamização da economia brasileira. Com essas disposições, Torres almejava pelo menos manter no Brasil o excedente de capital aqui produzido.

Esse propósito seria reforçado ainda pelo item 5º, do art. 7º, que prevê a competência da União para tributar as operações de câmbio, sendo que esses impostos seriam elevados ao dobro “[...] quando representarem remessas de capitais ou de rendimentos para o estrangeiro, salvo quando o capital estiver aplicado no país em meras operações de crédito”, e ao quádruplo, “[...] quando representarem remessas de capitais ou de rendimentos de brasileiros ou estrangeiros, proprietários de bens no Brasil e residentes no estrangeiro, ou em viagem por tempo superior a um ano” (TORRES, 2002a, p. 393).

Além disso, Torres prevê competência da União para criar imposto progressivo sobre os “rendimentos de capitais e bens improdutivos”, que serão agravados “nos casos de ausência

ordinária ou frequente dos capitalistas do país, e de sua desocupação, ou ocupação em trabalhos sem produtividade econômica”. Ele justifica a medida: “não se compreende como conciliar a livre ociosidade dos homens ricos com as penas impostas, no Código Penal, à vadiagem e à mendicidade” (TORRES, 2002a, p. 394, 395).

3.2.7 Direitos fundamentais

Além de prever as tradicionais garantias e liberdades fundamentais típicas do constitucionalismo liberal, Torres propõe uma nova ação a fim de as tutelar, o *mandado de garantia*, como já analisado anteriormente. Outra inovação do PAT são os direitos sociais, antecipando o constitucionalismo social, que se desenvolveria nos anos seguintes.

No art. 86, §8º do PAT, está previsto o ensino primário e profissional agrícola gratuitos, sendo que somente poderia exercer os direitos civis e políticos quem obtivesse o título conferido pelas escolas primárias e também exercesse alguma atividade profissional. Nos termos do §11, art. 86, PAT, caberia às Províncias e à União manter o ensino gratuito, até os cursos superiores, permitindo o acesso a todos os brasileiros que demonstrassem aptidão. Uma lei especial deveria regulamentar o acesso ao ensino superior, “[...] de modo a restringir o número dos que exercem profissões liberais [...]” (PAT, 2002a, p. 594). Nota-se aqui a preocupação de Torres em estimular o aumento de profissionais dotados de saberes técnicos, em detrimento do bacharelismo que grassava no país.

O §9º do mesmo artigo garantiria a todo cidadão o “[...] direito aos meios de trabalho, de educação e de cultura, competindo ao Poder Público supri-los, de acordo com as aptidões demonstradas” (TORRES, 2002a, p. 594).

O trabalho é um direito, mas também um dever (PAT, ART. 86, §11º), além de requisito para o exercício dos direitos políticos e civis. Torres vê o trabalho e a produção como o “móvel da vida psíquica”, ou seja, aquilo que confere sentido à existência, “a fonte verdadeira da alegria” (TORRES, 2002a, p. 192). Essa valoração diz respeito ao trabalho que produz riqueza. A especulação, pelo contrário, não produz riqueza, mas se multiplica por força do trabalho de outrem. Daí o repúdio de Torres a essa atividade. Assim como a herança e o nascimento em uma família de posses, o “capital formado por simples valorização” seria uma desigualdade ilegítima. (TORRES, 2002a, p. 221).

O PAT também prevê limites às jornadas de trabalho, que somente seriam conquistados anos mais tarde: “§12 O trabalho, quando demandar emprego de força física, não poderá exceder de oito horas por dia; de seis, quando exigir esforço intelectual; de 10, quando consistir

em exercícios, atos mentais e físicos ou movimentos sem esforço fatigante”. Além disso, no §13 do art. 86, há previsão de direito de férias de “[...] sessenta dias contínuos de repouso, por ano, percebendo seus vencimentos ou salários”. Por fim, o projeto também prevê uma série de disposições no sentido de garantir o acesso à justiça, como a gratuidade da justiça, a assistência judiciária gratuita e a previsão de juizados de pequenas causas, sob o rito sumaríssimo e regido pelo princípio da oralidade (TORRES, 2002a, p. 468, 469, 475).

4 O PODER COORDENADOR NA OBRA DE ALBERTO TORRES¹⁴

4.1 O Poder Coordenador no Projeto Alberto Torres

A principal inovação do PAT é a criação de um quarto poder de Estado, o Poder Coordenador. Ele não seria um simples “invento da imaginação” (TORRES, 2002a, p. 403), ou seja, não seria apenas mais uma invenção dissociada da realidade, ou a importação de doutrinas estrangeiras. Ao contrário, argumenta Torres, o quarto poder seria fruto da observação do funcionamento das instituições brasileiras, de modo que seria um complemento necessário ao regime presidencialista federativo vigente no Brasil. Assim, o Poder Coordenador surge como uma correção ao arranjo institucional, de modo a adequá-lo à realidade brasileira. Nas palavras de Alberto Torres (2002a, p. 426), o novo poder seria “[...] um órgão, cuja função será concatenar todos os aparelhos do sistema político, como mandatário de toda a Nação – da Nação de hoje, como da Nação de amanhã [...]”.

4.1.1 A estrutura do Poder Coordenador

O Poder Coordenador contaria com uma vasta estrutura burocrática dotada de uma ampla gama de atribuições, de modo que mais parece ser *um Estado dentro do Estado*, uma instituição cujo propósito seria fiscalizar e impulsionar o funcionamento das demais na concretização do programa nacionalista delineado no PAT. O Poder Coordenador seria composto pelos seguintes órgãos:

1. O Conselho Nacional

Trata-se do órgão central, mais importante, do novo poder, e, quiçá, de toda a República. Esse Conselho seria composto por até vinte membros, sendo que caberia a si próprio estabelecer o número de membros. Este órgão também seria eleito por um eleitorado especial, assim constituído:

- a. O Presidente da República, cabendo-lhe “[...] o número de votos correspondente a três quartos do número de membros do Conselho [...]” (TORRES, 2002a, p. 440), ou seja,

¹⁴ Uma análise preliminar do conceito de poder coordenador na obra de Alberto Torres foi publicada ainda na fase inicial desta pesquisa, com o título “Uma análise sincrônica do conceito de Poder Coordenador” (OLIVEIRA; ALVES, 2021). No entanto, algumas das posições apresentadas neste texto foram amadurecidas e revistas, ganhando versão atualizada nesta dissertação.

- se o Conselho fosse composto por vinte membros, o Presidente da República teria direito a quinze votos.
- b. O Vice-presidente da República, cabendo-lhe o número de votos correspondente e um quarto do número de membros do Conselho, isto é, se o Conselho fosse composto por vinte membros, o Vice-presidente da República teria direito a cinco votos.
 - c. Os próprios membros do Conselho Nacional, ou seja, cada conselheiro teria direito a um voto.
 - d. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados deverão nomear tantos parlamentares quantos forem os membros do Conselho Nacional, para votarem. Exemplificando: suponhamos que o Conselho Nacional seja composto por vinte membros. Nesse caso, Senado e Câmara deverão selecionar vinte parlamentares para votarem.
 - e. Tantos membros do Instituto de IEPN quantos forem os membros do Conselho terão direito a voto. Em outras palavras, se o Conselho Nacional for composto por vinte membros, este número de integrantes do IEPN terá direito de votar na eleição para o Conselho Nacional.
 - f. Tantos ministros do Supremo Tribunal de Justiça quantos forem os membros do Conselho Nacional. Todavia, se o número de integrantes daquele for inferior ao deste, o número de eleitores que cabe à magistratura será integralizado por juízes dos tribunais de apelação (TORRES, 2002a).

Assim como no caso da presidência da República, Torres também se preocupou em criar um seleto grupo de eleitores para eleger os membros do órgão de cúpula do Poder Coordenador, afastando, uma vez mais, a massa do povo brasileiro do processo de escolha de uma importante instituição da República. Também aqui, ele procura maximizar a influência do eleitorado que não possuísse vínculos político-partidários, a fim de não contaminar os eleitos do espírito de facção ou clã que então grassava na vida pública brasileira. Pelo novo método eleitoral, ficaria assegurada a eleição dos *homens capazes*. O Poder Coordenador ainda contaria com:

2. Um procurador da União, em cada Província, a ser nomeado pelo Conselho Nacional;
3. Um delegado federal, em cada município, nomeado pelo Conselho Nacional;
4. Um representante e um preposto da União, em casa distrito e quarteirão, respectivamente.

Percebe-se a preocupação do jurista fluminense em espriar o Poder Coordenador por todo o território nacional, chegando mesmo aos distritos e quarteirões, remetendo à

preocupação de Visconde do Uruguai em fazer com que o Estado brasileiro chegasse aos mais longínquos rincões do território nacional. Outro aspecto importante de se ter em vista consiste na vitaliciedade dos membros do Conselho Nacional, bem como dos procuradores da União, que somente perderiam o cargo em função de sentença judicial (TORRES, 2002a, p. 441).

A vitaliciedade permitiria o distanciamento da vida político-partidária, permitindo que o processo de tomada de decisão não estivesse contaminado pelos interesses imediatistas e conjunturais, mas buscasse alcançar os interesses nacionais. Assim, o novo poder poderia assegurar a continuidade e permanência da ação política estatal, que não mais flutuaria ao sabor dos resultados eleitorais.

Quanto aos órgãos componentes do Poder Coordenador, cabe fazer uma última observação referente ao Tribunal de Contas. No PAT, essa instituição se situa no interior da Seção III, que dispõe sobre o Poder Coordenador. Contudo, no artigo inaugural desta seção (art. 57), que dispõe sobre os órgãos componentes do quarto poder, não há menção à referida instituição.

O texto do projeto é confuso nesse ponto. De forma aleatória, o Tribunal de Contas é mencionado no art. 61, logo após das competências do Conselho Nacional e antes das atribuições dos procuradores da União. Além disso, o sociólogo fluminense, ao disciplinar as funções da procuradoria da União, menciona a possibilidade do Tribunal de Contas delegar competências para esta no que diz respeito à fiscalização da arrecadação da receita e despesa provincial (art. 62, *caput*).

Conquanto não mencione expressamente que o órgão fiscalizador integre o quarto poder, Alberto Torres o realoca no texto constitucional. Na Constituição de 1981, o Tribunal de Contas aparece no final do texto (art. 89), no último título, referente às “Disposições Gerais” (BRASIL, 1991). O reformador fluminense retira a instituição deste lugar, e a realoca na seção em que disciplina o Poder Coordenador.

4.1.2 As competências do Conselho Nacional

Passa-se, doravante, a tratar das competências do Conselho Nacional (TORRES, 2002a, p. 442-447):

1º. Apurar as eleições para Presidente e Vice-presidente da República, bem como verificar os poderes dos Senadores e Deputados Federais ao Congresso Nacional (TORRES, 2002a, p. 442).

Esta obrigação de apurar as eleições antes cabia ao Poder Legislativo, sendo transferida para o Poder Coordenador. Pela sistemática da Constituição de 1891¹⁵, as próprias casas legislativas tinham a atribuição de proceder ao reconhecimento dos candidatos que foram eleitos, o que permitia a adulteração da vontade expressa nas urnas.

Segundo a jurisprudência do STF, contra a decisão da casa legislativa acerca da verificação de poderes de seus integrantes, não caberia intervenção do Poder Judiciário. É o que assenta o seguinte acórdão publicado em 16/07/1921: “Não há autoridade que possa rever e cassar as decisões de qualquer das casas do Congresso sobre verificação de poderes de seus membros. Trata-se de matéria essencialmente política, que escapa em absoluto ao exame do Poder Judiciário” (AZEVEDO, 1925, p. 70). Essa normatividade constitucional aliada à jurisprudência do STF levou a um quadro em que a situação se perpetuava no poder, em detrimento da oposição, constantemente alvo de perseguições políticas.

É com o propósito de evitar as fraudes eleitorais, uma prática comum durante a Primeira República, que Alberto Torres confere ao Poder Coordenador a atribuição de zelar pela lisura dos pleitos eleitorais, atuando como um árbitro das disputas políticas. A esse respeito, é preciso lembrar que a Justiça Eleitoral ainda não havia sido criada, o que ocorrerá em 1932. Aqui, o Poder Coordenador assume uma primeira função: a de *coordenador político-institucional* ou *moderador*.

2º. “Autorizar o Presidente da República a intervir nas Províncias, nos termos do art. 6º, quando for necessário o emprego de força pública” (TORRES, 2002a, p. 442).

Ou seja, sempre que for necessário a utilização de forças policiais para efetivar a intervenção federal, o Conselho Nacional deverá autorizar. Em outras palavras, nas hipóteses de intervenção federal mais gravosas para a autonomia da Província, cumpre ao Poder Coordenador dar a última palavra.

Como visto, a integração harmônica da nação é, talvez, o principal objetivo do projeto de Torres, de modo que a ampliação das hipóteses de intervenção federal atende a esse escopo, e o Poder Coordenador, ao exercer sua atribuição de permitir ou não a intervenção, deve fazê-la com o intuito de preservar a *direção nacional*. Neste caso, o quarto poder atuaria tanto como um *coordenador político-institucional* ou *moderador*, quanto como um *coordenador da integração nacional*.

¹⁵ CF/1891, Art. 18 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros. Parágrafo único - A cada uma das Câmaras compete: - verificar e reconhecer os poderes de seus membros; (BRASIL, 1891).

3°. Resolver os conflitos suscitados entre os Poderes Federais ou entre estes e os dos Estados e as autoridades municipais, e as questões de duplicata de poderes e legitimidade de exercício de funções de autoridade, mediante representação de qualquer dos poderes ou autoridade, incluindo-se nesta atribuição os casos de intervenção, pressão ou imissão ilegal e sub-reptícia de um Poder sobre a autoridade ou exercício do mandato ou das atribuições de outro (TORRES, 2002a, p. 442).

No terceiro item, há três atribuições. A primeira consiste em julgar as lides entre os poderes da União ou entre estes e os poderes provinciais ou municipais. Em outras palavras, o Poder Coordenador passa a ser o responsável por julgar a querela entre quaisquer dos poderes políticos. No entanto, nesse ponto o projeto é confuso, já que Alberto Torres mantém como competência do Poder Judiciário o julgamento de lides entre a União e as Províncias ou entre as Províncias. (TORRES, 2002a, p. 453).

Além disso, a segunda atribuição é que o quarto poder passa a ser competente também para julgar “questões de duplicata de poderes”. Eram comuns nos primeiros dez anos do regime republicano, após a realização de eleições, episódios em que mais de uma facção política se arvoravam na condição de junta apuradora dos pleitos eleitorais, declarando eleitos, cada uma, os membros de seu clã político, como aconteceu no Município de Campos enquanto Alberto Torres era Presidente do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, caberia ainda ao Poder Coordenador o julgamento de conflitos de competência, quando uma autoridade interferisse nas atribuições de outra ou mesmo exercesse pressão sobre esta no sentido de fazer valer sua vontade.

O item três reforça o papel de *coordenador político-institucional* assumido pelo novo poder, que atuaria como *árbitro político* no caso das duplicatas, e decidiria eventuais conflitos entre as instituições republicanas nas outras duas hipóteses.

4°. “Declarar, genérica e obrigatoriamente, a inconstitucionalidade das leis e atos dos Poderes Federais, das Províncias e das autoridades municipais, mediante representação de qualquer autoridade ou cidadão, ou *ex officio*” (TORRES, 2002a, p. 442).

Até mesmo a controversa atribuição de realizar o controle de constitucionalidade, objeto de muitas críticas nos primeiros anos da República (SALCEDO REPOLÊS, 2010, p. 117), passaria a ser exercida também pelo Poder Coordenador.

Salta aos olhos a atribuição de declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos *ex officio*, ou seja, sem provocação de qualquer legitimado. Aliás, qualquer autoridade ou cidadão seria legitimado ativo para deflagrar o controle de constitucionalidade junto ao Poder Coordenador. O novo poder seria também o *guardião da Constituição*, sendo responsável por

definir sentido da Constituição, mas sempre tendo em conta os princípios de interpretação constitucional apregoados por Alberto Torres e já comentados anteriormente.

“5º. Consolidar, de 10 em 10 anos, a legislação da República, conforme os diversos ramos em que puder ser classificada, publicando anualmente boletins com as alterações decretadas pelo Congresso Nacional, nos quais se fará referência aos textos ou princípios ab-rogados, derogados ou revogados” (TORRES, 2002a, p. 443).

Aqui, tem-se a atribuição de uma competência propriamente legislativa, a consolidação das leis, ao Conselho Nacional.

“6º. Acompanhar os debates do Congresso Nacional, estudando os projetos em discussão, a fim de representar-lhe, chamando a atenção para os casos de inconstitucionalidade que verificar e para os conflitos das medidas em discussão com o sistema geral das leis do país e com as leis que tiverem relação com sua matéria” (TORRES, 2002a, p. 443).

Tem-se, neste ponto, a realização de um controle prévio, preventivo, de constitucionalidade por parte do Poder Coordenador. O quarto poder exerce uma função de um verdadeiro “[...] guardião do funcionamento do Congresso Nacional, o que certamente significava uma intromissão no trabalho legislativo” (SIMÕES NETO, 2002, p. 666). Com efeito, em diversas situações o Poder Coordenador vai exercer um papel de fiscalização dos trabalhos dos órgãos do sistema político, advertindo-os quando necessário e orientando os seus trabalhos. Nessa condição de *tutor das instituições*, ele atuará tanto como *fiscal* quanto como *coordenador* do sistema político.

“7º. Fazer o estudo permanente do sistema de imposto da União, das províncias e dos municípios, e dos respectivos processos de arrecadação, para o efeito de:

- a) Acompanhar seus efeitos com relação à economia geral do país e, particularmente, aos interesses do consumo e da produção, e com relação às diversas classes de contribuintes, especialmente no que disser respeito à incidência e repercussão dos referidos impostos sobre as classes menos abastadas
- b) Comparar os impostos da União, das províncias e dos municípios para o mesmo fim da letra “a” e para verificar sua harmonia e conformidade com os interesses gerais e permanentes do país” (TORRES, 2002a, p. 443-444).

Este item revela outra importante faceta do Poder Coordenador: a de instância de estudo e reflexão acerca dos problemas nacionais, que é consentânea com a preocupação de Alberto Torres de se voltar os olhos para o Brasil, estudando os seus problemas, a sua realidade. No caso específico, seria objeto de análise o sistema tributário dos três entes federados, tendo em vista entender (a) como os diversos sistemas tributários impactam na economia nacional, e, em especial, nas atividades de produção e consumo, bem como na vida dos setores mais vulneráveis

da população; (b) se os sistemas tributários dos entes federados estão em consonância com os “interesses gerais e permanentes do país”, isto é, com a direção nacional, com aqueles objetivos que não devem flutuar de acordo com conjunturas políticas, mas, pelo contrário, devem ser perseguidos como políticas de Estado.

“8º. Defender e manter, em todo o país, a liberdade comercial, fazendo observar e cumprir as disposições constitucionais e leis tendentes a garanti-la, e adotando mais as seguintes providências:

- a) Declarar nulos e sem efeito os impostos e taxas que a infringirem, bem como os respectivos regulamentos de arrecadação;
- b) Declarar nulos os atos, leis, concessões e contratos do Governo da União, das Províncias e dos Municípios, que concederem monopólios e privilégios, facilitarem açambarcamento de qualquer natureza, criarem embaraço ao comércio, preferência e favores a intermediários, prejudicando os interesses dos consumidores e dos produtores;
- c) Promover a adoção pelo Congresso Nacional, pelas assembleias provinciais e pelas municipalidades, de leis tendentes a assegurá-la, decretando essas medidas quando, sendo de evidente necessidade, não forem tomadas pelos poderes competentes, dentro do prazo de dois anos;
- d) Examinar as concessões, os regulamentos e as tarifas das estradas de ferro e empresas de navegação e de outros veículos de transporte por terra e água, de qualquer natureza; de empresas de entrepostos, armazéns, depósitos, docas, cais, trapiches, estações de embarque ou desembarque de passageiros, carga ou descarga de mercadorias, para o fim de anular os preceitos e taxas infringentes da liberdade comercial;
- e) Fazer a polícia econômica do país, fiscalizando as operações do comércio internacional, a fim de estudar as causas de desequilíbrio cambial e de perdas de qualquer natureza no intercâmbio, e as relações entre a produção e consumo, para o efeito de defender o produtor e o consumidor de monopólios, açambarcamentos, fraudes, pressões e abusos de qualquer natureza, de intermediários inúteis e despesas e ônus desnecessários, assim como o país, em geral, dos efeitos de todos os negócios aleatórios ou contrários à economia individual e da sociedade, esforçando-se pela mais larga distribuição da riqueza e emancipação da produção, e por fazer reverter a esta a maior quota possível da renda dos produtos” (TORRES, 2002a, p. 444-445).

O exame desta atribuição do novo poder revela a preocupação do reformador fluminense com a exploração das riquezas nacionais pelo capital estrangeiro, na dinâmica econômica que ele alcunhou de *feudalismo argentino*. Deste modo, seria da alçada do Poder Coordenador combater os excessos do capitalismo monopolista em ascensão, que, com a característica formação de trustes e monopólios, inviabilizava o regime de liberdade comercial. Assim, toda e qualquer ação ou omissão dos poderes públicos, das diversas esferas da federação, que concorresse para a formação de monopólios, de trustes, que propiciassem os açambarcamentos, que favorecessem os intermediários inúteis, seriam reputadas inconstitucionais por ofensa ao princípio da liberdade comercial.

A produção e o consumo seriam as atividades econômicas mais importantes. Tudo quanto se colocasse como obstáculo para a realização de ambos seria um problema. Assim, os intermediários, que nada produzem e buscam lucrar em cima da produção alheia, deveriam ser

reduzidos ao estritamente necessário. Daí o combate ao que Torres denomina de intermediários inúteis. Pelo mesmo motivo, caberia ao Conselho Nacional a fiscalização das atividades dos entrepostos comerciais, dos armazéns, das docas, trapiches, em suma, todos os intermediários entre produção e consumo.

Como vimos, tais práticas abusivas eram correntes na exportação do café. Realizada pelas casas exportadoras norte-americanas, tais agentes externos pagavam preço vil aos produtores sob o argumento de que haveria superprodução do gênero agrícola. Uma vez que monopolizavam o comércio do café, essas casas exportadoras impunham o preço, baixo, que pagaria aos cafeicultores.

Essa intervenção no mercado seria um freio aos excessos do capitalismo monopolista, garantindo-se o primado da liberdade comercial e a proteção dos dois principais agentes da economia: o produtor e o consumidor.

A alínea “c” é sintomática do sobrestamento do Poder Coordenador sobre os demais poderes e entes federados. Isso porque, quando as instancias legislativas deixarem de editar normatividade que assegure a liberdade comercial no prazo de dois anos da promulgação desta reforma constitucional, o Poder Coordenador assim o fará. Nota-se, neste ponto, uma preocupação com a inércia e com a omissão legislativa. E quando os entes federados extrapolarem seu poder de tributação, caberia ao Conselho Nacional o controle de constitucionalidade de tais atos, como reafirmado pela alínea “a”.

No diagnóstico de Alberto Torres, o capital estrangeiro estaria sobrepondo seus interesses econômicos à soberania do país, muitas vezes com a aquiescência dos governantes. Assim, o Brasil seria um país:

[...] cujo território é talhado em vastas zonas de influência estrangeira, onde quase todas as estradas de ferro, incluindo as mais rendosas, caem em poder de sindicatos estrangeiros, onde se projeta executar uma rede ferroviária continental, subordinada a planos estranhos aos interesses do país, com a posse de portos, de outros instrumentos de viação, obras e serviços públicos, largas feitorias de mineração, agrícolas e pastoris, bastantes estas para aniquilar a indústria nacional, realizando-se, assim, pública e confessadamente, um plano de expansão colonial [...]” (TORRES, 2002b, p. 224-225).

Essa exploração econômica realizada pelo capital estrangeiro representaria uma verdadeira colonização do país. Caberia ao Poder Coordenador a fiscalização dessas relações econômicas, analisando a lisura das concessões, fiscalizando as tarifas cobradas pelas estradas de ferro e demais empresas de transporte, de terra e água.

Outra preocupação do jurista fluminense diz respeito ao comércio internacional, que penderia sempre em desfavor da balança comercial brasileira. Nesse sentido, Alberto Torres compara as trocas comerciais realizadas pelos indígenas e o colonizador às trocas que então vinham sendo realizadas entre o Brasil e o mercado externo:

O selvagem, surpreendido pela astúcia de navegadores, troca as pedras preciosas, o ouro, as especiarias, por espelhos, objetos brilhantes e ornatos ostentosos. Nós outros, sem recebermos de mão a mão, dos que exploram comercialmente as nossas riquezas, os palacetes das nossas avenidas, as carruagens, os automóveis, as joias, as letras fáceis e brilhantes, os vestuários, as modas, que simulam o nosso “progresso”, e enquanto esse progresso nos embala com seus perfumes e com o espetáculo de suas grandezas e suas luzes de rampa teatral, não vemos que o Brasil real, o Brasil das matas virgens e das minas, com as aluviões e os sedimentos de milhares de séculos de trabalho do tempo e da natureza, vai sendo desnudado, minado, raspado, pulverizado, ressecado: o ouro puro segue para outras bandas, ficando-nos, em troca, as lanternoas das nossas cidades e os arrebiques dos nossos palácios e das nossas avenidas! (TORRES, 2002b, p. 175).

O comércio internacional nada traria de positivo para o país. Pelo contrário, a preço vil o país seguia entregando suas riquezas naturais e sua soberania para o capital estrangeiro. Todo esse arranjo econômico deletério deveria ser fiscalizado pelo novo poder, sempre no interesse dos dois principais agentes da economia: o produtor e o consumidor brasileiros.

Sendo assim, um novo significado passa a compor a estrutura interna do conceito de Poder Coordenador: trata-se do seu papel de realizar a *polícia econômica do país*, garantindo o primado da liberdade comercial contra os constantes ataques da dinâmica que Torres alcunhou *feudalismo argentino*. Com efeito, uma das principais atribuições do novo poder é combater essa dinâmica de exploração econômica pelo capital estrangeiro, que, por conta de sua estrutura monopolista, prejudica os dois principais agentes da economia, o produtor e o consumidor, além de coadjuvar para a sucção dos recursos naturais e devastação do meio ambiente. Sendo assim, o Poder Coordenador seria, também, o *coordenador da vida econômica e fiscal da nação*.

“9º. Examinar a legislação das Províncias e os regulamentos e posturas municipais para reclamar dos poderes competentes as modificações necessárias à sua harmonia com a política e a legislação nacional e com os interesses gerais e permanentes do país, dos cidadãos e dos povos” (TORRES, 2002a, p. 445-446).

Nota-se, neste item, a preocupação de Torres em estabelecer uma direção nacional para a vida pública do país, de sorte que as instâncias municipal e provincial devem reger sua normatividade por princípios consentâneos com as diretrizes emanadas pelo Governo Federal.

De fato, com a descentralização política inaugurada pela Constituição de 1891, as legislações estaduais tornaram-se contraditórias, não raras vezes em desconformidade com a

normatividade do poder central. Sendo assim, Alberto Torres busca neste item zelar pela harmonização da legislação das províncias e municípios com a direção nacional fixada pelo Governo Federal.

Mais uma vez, o Poder Coordenador age como um *coordenador da integração nacional*, fiscalizando os ordenamentos jurídicos dos entes federados e reclamando sua harmonização com os interesses nacionais.

10º. “Promover a defesa do solo e das riquezas naturais do país, propondo as medidas necessárias para preservar as fontes de riqueza ainda virgens e para assegurar a conveniente exploração, conservação e reparação das que estiverem em exploração” (TORRES, 2002a, p. 445).

Interessante notar que já nos anos iniciais do século XX, Alberto Torres antecipava uma preocupação com a preservação e conservação do meio ambiente. Em seu diagnóstico acerca desorganização nacional, um elemento central é o descaso com o patrimônio natural, muitas vezes explorado até o esgotamento, sendo que, em regra, o beneficiário dessas atividades é o capital estrangeiro. Nesse sentido, em sua obra *O Problema Nacional*, Alberto Torres enuncia aquele que deveria ser o “princípio jurídico da Humanidade culta”:

A civilização tem o dever de conservar as riquezas inexploradas da Terra, reservas destinadas às gerações futuras, e de defender as que estão em produção, contra a exploração imprevidente, assim como o de proteger todas as raças e nacionalidades contra as formas de concorrência que possam importar ameaça a seus interesses vitais, bem como à segurança, propriedade e prosperidade de suas descendências (TORRES, 2002b, p. 19,20).

Assim, é com o propósito de concretizar esse princípio, que o jurista fluminense atribuiu ao Poder Coordenador o dever de defender as riquezas naturais do país, por meio da proposição de medidas que assegurassem a preservação, conservação e reparação do meio ambiente.

Sendo assim, um outro sentido que passa a constituir a estrutural interna do conceito de Poder Coordenador é a preocupação em preservar, conservar e reparar o meio ambiente, de sorte que o novo poder seria, também, um *protetor do meio ambiente*. Nesse sentido, afirmou Alberto Torres em *As fontes da vida no Brasil*: “O problema do reflorestamento, o da restauração das fontes naturais e o da conservação e distribuição das águas, são, em nosso país, problemas fundamentais, extraordinários [...]” (TORRES, 2001, p. 29).

11°. “Promover a defesa da saúde, do bem-estar, da educação e cultura de toda a população do país, reclamando dos poderes competentes as providências que julgar necessárias a estes fins” (TORRES, 2002a, p. 446).

Aqui, Torres antecipa mais uma vez as preocupações do constitucionalismo social vindouro, cabendo ao novo poder cobrar às autoridades competentes a implementação de medidas que assegurassem os direitos sociais. Nesse sentido, o Poder Coordenador atuaria como um fiscal dos demais poderes, cobrando-lhes políticas públicas que concretizassem os direitos garantidos constitucionalmente, ou seja, como um verdadeiro *coordenador do desenvolvimento social*.

“12°. Fiscalizar a organização do trabalho e a distribuição dos meios e instrumentos de trabalho, inclusive a concessão de terras a nacionais e estrangeiros já estabelecidos no país, assim como a organização do crédito e de associações sindicais e de mutualidade, para defesa dos interesses dos produtores, consumidores e trabalhadores” (TORRES, 2002a, p. 446).

Um dos graves problemas enfrentados pelo Brasil seria o que Torres (2001, p. 06) chamou de “crise do trabalho”, que se manifestaria na falta de acesso a terras cultiváveis, na dificuldade de acesso a crédito e nas difíceis condições de produzir a que estavam submetidos os agricultores, seja por falta de instrução, seja por problemas como a escassez hídrica e pragas como a formiga.

Quanto à primeira dessas questões, Torres sempre assumiu uma postura crítica diante da política importação de colonos estrangeiros para trabalhar no campo. Com a política de incentivo à imigração, o governo brasileiro ignorava por completo a crítica situação da imensa massa de brasileiros miseráveis que precisavam da atuação do poder público. É ao lado destes que Alberto Torres se posiciona. Ao invés de defender a importação do estrangeiro, o que o Brasil precisava de fazer era cuidar dos seus, assentando as famílias em propriedades rurais e lhes disponibilizar os meios necessários para a produção agrícola, bem como crédito a baixo custo para impulsionar a atividade econômica. O Estado deveria também ajudar a organizar associações de mutualidade e sindicais desses trabalhadores. Competiria ao Poder Coordenador fiscalizar se os poderes competentes estariam tomando essas medidas, atuando, mais uma vez, como *coordenador do desenvolvimento social*.

13°. “Decretar a perda da autonomia às Províncias que caírem em estado de anarquia política, administrativa ou financeira, provendo a sua administração pelo período de cinco anos, para o fim de as reorganizar” (TORRES, 2002a, p. 446).

Trata-se de mais uma atribuição que demonstra o propósito centralizador do projeto de reforma constitucional de Torres, já que cabe, nas hipóteses previstas, exclusivamente ao Poder Coordenador decretar a perda de autonomia das Províncias e também administrá-las, proposta que remete ao sistema de interventorias que viria a ser implementado por Getúlio Vargas. Mais uma vez, o quarto poder de Alberto Torres atua como um *tutor das instituições*, fiscalizando a administração das províncias e suprimindo sua autonomia caso seja necessário.

14°. “Resolver as questões coletivas, suscitadas entre locatários de serviços, sobre salários, horas de trabalho e condições de higiene, bem-estar e segurança” (TORRES, 2002a, p. 446-447).

O Poder Coordenador assume, outrossim, a competência de resolver as lides oriundas do mundo do trabalho, função que mais tarde seria pela Justiça do Trabalho, atuando mais uma vez como *coordenador do desenvolvimento social*.

“15°. Velar, em geral, na defesa da liberdade individual e igualdade dos cidadãos, não tão somente perante a lei, senão também no que respeita ao alcance dos meios necessários ao desenvolvimento e à cultura pessoal, provendo à defesa da liberdade de consciência e dos direitos dos indivíduos contra a pressão de forças sociais de qualquer natureza, dotadas de privilégios legais, tradicionais ou de fato, cuja ação possa, efeito de seu prestígio, por sugestão, ou por causa da massa de seus adeptos, embaraçar o surto, expansão ou desenvolvimento das ideias e das atividades, e propondo aos poderes públicos a criação e manutenção de estabelecimentos e órgãos de educação e cultura livre, destinados a propagar e aplicar conhecimentos emancipados de qualquer tendência inspirada em fim alheio à exclusiva investigação das verdades positivas” (TORRES, 2002a, p. 447).

Neste item, Torres demonstra preocupação com o direito ao livre desenvolvimento do indivíduo, que não deve ser constrangido e nem determinado por forças sociais de qualquer espécie. Cabe ao Poder Coordenador zelar para que o indivíduo tenha assegurado esse direito ao livre desenvolvimento, pautado na liberdade de consciência. Mais do que isso, o novo poder deve viabilizar, por meio de instituições de ensino e cultura, este desenvolvimento pessoal. Percebe-se, aqui, o papel proativo que o Estado assume na obra de Torres, ou seja, o Estado não mais tem como único dever abster-se de intervir nas liberdades dos cidadãos, mas ele também deve propiciar aos mesmos a fruição de direitos. O constitucionalismo social já mostra sua influência no pensamento de Torres. Nesse diapasão, o Estado, por meio do Poder Coordenador, assume função preponderante na construção e difusão do conhecimento científico.

O novo Poder criado por Alberto Torres assumiu competências múltiplas, não sendo possível defini-lo como um órgão de natureza executiva, judiciária ou legislativa. Além disso, consta em seu rol de competências a defesa do ordenamento jurídico como um todo, bem como

o zelo pelos direitos individuais e difusos, atribuições que remetem às funções assumidas pelo Ministério Público hodiernamente.

Ademais, o Poder Coordenador apresenta-se como uma instância de estudo e reflexão acerca de diversos aspectos do país, devendo assumir sempre uma postura propositiva, ou seja, analisar para propor mudanças. Segundo Simões Neto (2002, p. 207), “[...] incorpora o Poder Coordenador atribuições que hoje pertenceriam à Justiça eleitoral, ao Ministério do Trabalho, ao Conselho Nacional de Educação, ao Supremo Tribunal Federal, ao Ministério da Fazenda e ao do Planejamento”.

Em sua relação com os demais poderes da República, o quarto poder aparece como o centro de gravidade, como o mais importante dos poderes, sobrestando sobre os demais. É clara a superioridade dele sobre os outros, atuando muitas vezes como um *tutor das instituições*. É este o caso de quando o Conselho Nacional acompanha os trabalhos do Congresso Nacional, e, se necessário, propõe alterações ainda no processo legislativo. Ou mesmo quando o Conselho Nacional exerce a atribuição de editar um ato normativo a fim de assegurar a liberdade comercial nos âmbitos provincial e municipal.

Sendo assim, pode-se concluir por uma hierarquia clara, tanto no arranjo federativo, como na separação dos poderes. No primeiro aspecto, o Governo Federal, tratado por Torres como sinônimo da União¹⁶, assume clara proeminência sobre a Província e o Município. Quanto aos poderes, o Poder Coordenador é apresentado como o mais importante, como aquele que paira sobre os demais, como um verdadeiro *tutor das instituições*. Nesse sentido, Alberto Torres sugere a inclusão do seguinte artigo no Constituição de 1891:

“Art. 65. O Conselho Nacional tem competência para impor, mediante proposta do Procurador da União, a perda dos respectivos cargos aos Presidentes e autoridades superiores das Províncias, bem como a sua inabilitação para exercerem funções públicas, quando for verificada a sua incapacidade administrativa.
Parágrafo Único. A mesma competência cabe aos Delegados Federais, com recurso para os Procuradores da União, quanto às autoridades e funcionários municipais (TORRES, 2002a, p. 578)”.

O dispositivo em tela confere excessivo poder ao Conselho Nacional, sendo de sua alçada a punição com a perda do cargo, bem como a inabilitação para o futuro exercício de função pública, ao agente público que se mostrasse inapto para o trato com a coisa pública, nas palavras de Torres, quando for demonstrada sua “incapacidade administrativa”. O item citado

¹⁶ É importante observar que Alberto Torres não faz distinção entre União, Governo Federal e República Federativa. Para o autor, seriam expressões sinônimas, ao contrário do que entende a doutrina constitucional pátria de hoje, segunda a qual a União é um ente federado dotado de autonomia, ao passo que a República Federativa do Brasil, o Estado Federal, seria dotada de soberania (FERNANDES, 2015, p. 736).

mostra, mais uma vez, como a *centralização política* e o intento de estabelecer uma *direção nacional*, em que todos os entes atuassem de forma harmônica, integram a estrutura conceitual do Poder Coordenador, que agiria como um *coordenador da integração nacional*.

Além disso, ao tratar das finanças no título V de seu projeto de reforma constitucional, Torres sugere a inclusão de um parágrafo no texto constitucional consoante o qual todo e qualquer imposto a ser criado, em qualquer esfera da federação, deve, primeiramente, ser objeto de estudo pelo Poder Coordenador. Deste modo, esta instituição assume um papel no próprio processo legislativo, ainda que, neste caso, apenas consultivo.

Art. 82, § 8º. Nenhum imposto será criado pelo Congresso Nacional, pelas legislaturas das Províncias, ou pelos conselhos deliberativos das municipalidades, sem que tenha sido ouvido o órgão competente do Poder Coordenador sobre sua base de aplicação, seus efeitos de incidência e repercussão, e suas consequências, direta ou indireta, e com relação a outros impostos que onerem as mesmas pessoas, os mesmos bens, e os mesmos interesses, negócios ou relações. Esse estudo será particularmente atento sobre os tributos indiretos que oneram os gêneros de primeira necessidade consumidos pelas classes menos abastadas da sociedade (TORRES, 2002a, p. 588-89).

Outra importante atribuição do órgão de cúpula do Poder Coordenador está inscrita no art. 82, § 7º, do PAT: cabe-lhe suspender do exercício do cargo o Presidente da República e Ministro de Estado que deixar de executar serviço criado por lei, previsto na lei orçamentária, ou que exceder o gasto previsto para cada serviço. Tais agentes ficariam suspensos do cargo até que sobreviesse do Congresso Nacional decisão da apuração de crime de responsabilidade:

Art. 82, § 7º. Serão suspensos dos respectivos cargos, por decisão do Conselho Nacional, o Presidente da República e os Ministros de Estado, até que o Congresso resolva, mediante o respectivo processo de responsabilidade, quando deixarem de executar os serviços criados por lei, previstos na lei do orçamento, e quando excederem as verbas votadas para cada serviço, em cada um de suas seções e divisões (TORRES, 2002a, p. 588).

Mais uma vez, o Poder Coordenador atua como *tutor das instituições*, fiscalizando a atuação do Presidente da República, e, se necessário, sancionando-o com a suspensão do cargo. O Poder Coordenador, por meio de todos os seus órgãos, também exerceria uma função de *ouvidoria fiscal*, sendo atribuição sua receber as reclamações dos contribuintes em relação à carga tributária:

Art. 82, §9º. Todo contribuinte poderá reclamar, perante o órgão competente do Poder Coordenador, contra qualquer imposto ou conjunto de impostos que, recaindo sobre sua pessoa, bens, interesses ou negócios, o onerarem pessoalmente, ou o objeto particular a que se aplicarem, de modo a anular ou reduzir exageradamente sua renda, seus proventos gerais, ou os relativos ao objeto taxado (TORRES, 2002a, p. 589).

4.1.3 As atribuições dos Procuradores da União

Segundo o art. 82, § 8º, supratranscrito, uma primeira atribuição dos Procuradores da União seria:

1. Emitir parecer consultivo acerca da criação de novos impostos no âmbito das Províncias.

Além disso, no art. 62 do projeto consta:

Art. 62. Os procuradores da União exercerão, nas províncias, as atribuições que lhes forem delegadas em regulamentos especiais pelo Conselho Nacional, quanto à sua competência geral, e pelo Tribunal de Contas, quanto à fiscalização da receita e despesa provincial, com recurso voluntário para o Conselho Nacional, quando impuserem medidas de caráter obrigatório; e mais, a verificação dos poderes do Presidente e Vice-Presidente da Província e membros das Assembleias Provinciais, assim como a decisão dos conflitos entre os poderes das províncias e entre estes e os municipais, e dos casos de duplicata e legitimidade de autoridade, também com recurso voluntário.

Parágrafo Único. Compete-lhes, outrossim, exercer ordinariamente, perante os poderes provinciais, por delegação do Conselho Nacional e do Poder Executivo Federal, os atos de bons ofícios e mediação que tiverem cabimento para solução amistosa das questões que derem lugar à intervenção da União, nos termos do art. 6º (TORRES, 2002a, p. 575-76).

Conforme o dispositivo acima transcrito, também seriam atribuições da procuradoria da União no âmbito das províncias:

2. Exercer “[...] as atribuições que lhes forem delegadas em regulamentos especiais pelo Conselho Nacional, quanto à sua competência geral” (TORRES, 2002a, p. 575);

O Conselho Nacional poderá expedir regulamentos delegando competências aos procuradores da União. Alberto Torres destaca que essa delegação poderia ocorrer apenas em se tratando da competência geral, contudo, ele não especifica quais seriam essas competências.

3. Exercer as atribuições que lhes forem delegadas em regulamentos especiais pelo Tribunal de Contas, no que diz respeito à “fiscalização da despesa e receita provincial” (TORRES, 2002a, p. 575);
4. “Verificação dos poderes do Presidente e Vice-Presidente da Província”, bem como dos membros das Assembleias Provinciais (TORRES, 2002a, p. 575);

Trata-se de atribuição análoga àquela exercida pelo Conselho Nacional em nível nacional.

5. Julgar os conflitos entre os poderes das províncias e entre províncias e municípios;

Trata-se de atribuição jurisdicional incorporada ao Poder Coordenador, no âmbito das províncias.

6. Julgamento dos “casos de duplicata e legitimidade de autoridade” (TORRES, 2002a, p. 575);

Nos itens de número dois a seis caberá recurso ao Conselho Nacional contra a decisão do Procurador da União, caso esta fixe medidas de caráter obrigatório.

7. Havendo delegação do Conselho Nacional e do Poder Executivo Federal, cabe à procuradoria da União o exercício dos “atos de bom ofício e mediação que tiverem cabimento para solução amistosa das questões que derem lugar à intervenção federal da União” (TORRES, 2002a, p. 575-576);

Nesse último caso, o Procurador da União, havendo delegação do Conselho Nacional e do Poder Executivo, atuaria como um mediador, a fim de resolver pacificamente os litígios que poderiam culminar em uma intervenção federal.

8. Em caso de verificar a incapacidade administrativa do Presidente e autoridades superiores da Província, cabe ao Procurador da União recomendar ao Conselho Nacional a punição com a perda dos respectivos cargos, bem como sua inabilitação para o exercício de funções públicas, nos termos do art. 65 (TORRES, 2002a, p. 578).

Nesse caso, nota-se que a atribuição do Procurador da União não vincula o Conselho Nacional, ou seja, embora ele recomende a sanção, o poder decisório repousa no órgão supremo do Poder Coordenador.

9. Coordenar as atividades dos funcionários subordinados, isto é, os delegados federais e os representantes e prepostos da União, nos termos do art. 64, parágrafo único. (TORRES, 2002a, p. 578);
10. Julgar os recursos das decisões tomadas pelos delegados federais e os representantes e prepostos da União;
11. Exercer a função de ouvidoria fiscal no âmbito das províncias;

4.1.4 As atribuições dos delegados federais

Segundo o art. 63 do Projeto Alberto Torres,

Art. 63. Compete aos delegados federais, junto aos municípios:

- I. Verificar os poderes dos membros das câmaras municipais e mais autoridades eletivas do município;
- II. Resolver os conflitos das autoridades municipais entre si e os suscitados entre as autoridades municipais e federais ou provinciais, com recurso para os procuradores da União;
- III. Exercer, perante as corporações deliberativas e autoridades dos municípios, as atribuições de que trata o art. 6º, que lhes forem delegadas, em regulamento especial,

pelo Conselho Nacional, e as de fiscalização das receitas e despesas e aplicação dos dinheiros públicos, delegadas pelo Tribunal de Contas (TORRES, 2002a, p. 576).

Os delegados federais são os braços do Poder Coordenador na esfera municipal. Quanto às suas competências, não há muito o que dizer, pois se trata de uma adaptação das atribuições do Conselho Nacional e da procuradoria da União ao âmbito municipal.

No inciso I, consta que os delegados federais devem zelar pela lisura dos pleitos eleitorais, verificando sua regularidade, eventuais fraudes, contagem de votos e empossando os candidatos eleitos. Como já visto, a transferência desta atribuição para um poder neutro nas disputas políticas tem por objetivo evitar os conflitos que decorreram das fraudes eleitorais na Primeira República.

O escopo do inciso II é o mesmo. Sabe-se que com a política dos governadores, as elites locais detinham o poder de indicar quem deveria ocupar cada cargo público, incluindo a magistratura. Deste modo, diante de uma lide entre oligarquias, o juiz tendia a decidir de acordo com o poder situacionista, que o colocou naquela posição. Ao transferir a competência para resolver as lides entre autoridades municipais, bem como destas com autoridades dos outros entes federados, busca-se evitar a influência das facções políticas no deslinde dessas querelas.

Não é por outro motivo que o Conselho Nacional nomeia todos os membros do Poder Coordenador. O propósito é impedir que as situações políticas estaduais e municipais possam influenciar no exercício de suas atribuições.

O inciso III prevê duas competências. A primeira consiste na execução da intervenção federal, quando houver delegação do Conselho Nacional nesse sentido. A segunda refere-se à fiscalização das despesas e rendas municipais, diante de delegação do Tribunal de Contas.

Outra importante atribuição é aquela prevista no art. 65, parágrafo único. Caso os delegados federais identifiquem que as autoridades ou funcionários municipais são incapazes administrativamente para gerir a coisa pública, eles podem sancioná-los com a perda do respectivo cargo e/ou a inabilitação para o exercício de cargo público, cabendo desta decisão recurso para a procuradoria estadual.

Esses agentes públicos também assumem importante papel no processo legislativo local, isto porque, nos termos do art. 82, § 8º, cabe a eles emitir parecer a respeito da proposta de criação de novos impostos no âmbito das municipalidades, atentando-se, sobretudo, para a base de aplicação e a repercussão econômica do novo tributo, bem como sua relação com os outros impostos. Além disso, também exercem a função de ouvidoria fiscal no âmbito dos municípios, nos termos do art. 82, §9º.

Por fim, cabe lembrar que das decisões dos delegados federais cabem recursos para os procuradores da União, e das decisões destes, cabe recurso para o Conselho Nacional. Trata-se de outro mecanismo centralizador que tem por objetivo evitar que interesses locais e facciosos influenciem os julgamentos.

4.1.5 As atribuições dos representantes e dos prepostos da União

O art. 64 do PAT fixa as competências dos representantes e prepostos da União:

Art. 64. O representante e o preposto da União exercerão, em suas circunscrições, as funções do poder a que pertencem, determinadas em regulamento expedido pelo Conselho Nacional, especialmente para os seguintes fins:

I. Velar pela saúde das populações locais, observando e estudando as causas de moléstias e de enfraquecimento físico, para solicitar providências dos poderes competentes;

II. Promover a educação física, moral, intelectual e social dos habitantes, propagando o uso de hábitos salubres, de asseio, higiene e bom gosto e de exercícios físicos, e pondo em prática todos os meios de divulgação de conhecimentos e de esclarecimento dos espíritos acerca de questões concretas de interesse pessoal ou público e especialmente de agricultura e de cultura geral e estética;

III. Velar pela manutenção ou restauração das condições meteóricas e climáticas, necessárias à saúde dos habitantes e à produtividade dos terrenos; providenciar pela conservação das matas, necessárias ao suprimento dos mananciais, e promover a rearborização, a execução das leis rurais e florestais, a conservação do curso e vazão regular das águas e sua conveniente distribuição, para uso doméstico, industrial ou agrícola, bem como fazer a polícia da caça e da pesca;

IV. Defender a fortuna e a propriedade das populações e dos indivíduos, propondo e promovendo o estabelecimento de associações e instituições de depósito e de crédito, aconselhando e propagando hábitos de economia, estudando e aplicando meios de reter a riqueza local e de estimular a circulação monetária e de outros valores, advertindo as populações contra os negócios e especulações contrários a seus interesses e procurando conhecer suas causas e seus meios de ação, para solicitar providências dos poderes competentes.

Parágrafo Único. Os objetos a que se refere este artigo, não sendo de exclusiva atribuição dos funcionários de que trata, competirão a todos os órgãos do Poder Coordenador, na forma dos respectivos regulamentos, cabendo aos procuradores da União, nas províncias, dirigir os funcionários inferiores em seu exercício (TORRES, 2002a, p. 576-78).

Decerto, os representantes e prepostos da União são as extremidades do corpo do Poder Coordenador, tendo como propósito alcançar cada rincão do Brasil. Segundo o projeto de Torres, deveria haver um representante da União em cada distrito e um preposto da União em cada quarteirão (art. 57, IV). Esses agentes públicos são as peças do Poder Coordenador que estariam em contato direto com o povo brasileiro. Na metáfora de Simões Neto (2002, p. 679): “São verdadeiros olhos e ouvidos do Poder Coordenador nas localidades, em cada distrito, em cada quarteirão”.

Segundo o *caput* do artigo acima transcrito, os representantes e prepostos da União exerceriam as atribuições discriminadas em regulamento a ser expedido pelo Conselho Nacional, com o propósito de atingir os fins arrolados nos incisos. Tais escopos, como destaca o parágrafo único, não são de exclusiva competência dos representantes e prepostos, competindo a todos os órgãos do Poder Coordenador, nos termos do regulamento que disciplina o feixe de atribuições de cada órgão. Além disso, o dispositivo fixa que o Procurador da União deve orientar os representantes e prepostos no exercício de suas funções.

A competência inscrita no inciso I diz respeito ao direito à saúde. Por esse dispositivo, os representantes e prepostos da União deveriam analisar quais são as principais moléstias que assolam o povo brasileiro, perquirindo pelas suas causas, para então solicitar dos poderes públicos as medidas cabíveis.

Nesse ponto, duas observações fazem-se pertinentes. Primeiro, o caráter científico, próprio da atividade de um pesquisador, de que se reveste a atribuição desses agentes públicos. Com efeito, a realização de tais estudos acerca das doenças exige uma *expertise* acadêmica no ramo da saúde. Daí se inferir que ou tais agentes públicos seriam eles próprios cientistas deste ramo ou coordenariam as atividades de médico, biólogos, ligados ao Poder Coordenador, que realizariam os estudos prescritos pelo inciso I.

Além disso, o inciso primeiro, em sua parte final, estabelece uma limitação ao Poder Coordenador, que ajudar a melhor compreender os seus contornos. Os agentes locais deste poder devem “solicitar providências dos poderes competentes”, ou seja, eles próprios não são competentes para implementar políticas públicas no que diz respeito à saúde, atribuição do Poder Executivo. A tais agentes cabe estudar, pesquisar, compreender, para então cobrar do Poder Executivo.

O inciso II estabelece que os representantes e prepostos são dotados da atribuição de difundir bons hábitos entre a população, que abrangem variados âmbitos da vida social, como a moral, a saúde física, higiene, asseio. Além disso, cabe a tais agentes a disseminação do conhecimento científico, o que hodiernamente se entenderia por divulgação científica, sobretudo com relação a agricultura, cultura geral e estética. Para Fernandes (1997, p. 152), os prepostos da União “[...] agiriam como ‘assistentes sociais’, promovendo o esclarecimento da população local em relação a temas como saúde, higiene e educação, além de funcionarem como ‘agentes de fomento’ à agricultura”.

No inciso III, as atribuições dos representantes e prepostos da União remetem à tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, cumpre-lhes zelar pelas condições climáticas, pela conservação das matas e dos cursos de água. Também

competem-lhes promover a execução da legislação protetiva do meio ambiente, bem como fiscalizar as atividades de caça e pesca.

Por fim, o inciso IV estabelece que os agentes locais da União devem zelar pela defesa da propriedade. Esta não deve ser entendida no sentido individualista, mas sim como um meio necessário ao bem-estar social. Assim, como forma de defesa da propriedade “das populações e dos indivíduos”, os agentes federais devem propor e promover a instituição de associações de depósitos e créditos; ensinar os hábitos de economia, isto é, o que hoje em dia se chama educação financeira; estudar e implementar os meios adequados de retenção da riqueza local, bem como a circulação de outros valores e mercadorias; advertir a população contra os negócios contrários a seus interesses, buscando conhecer seus meios de ação, a fim de solicitar providências juntos aos poderes públicos competentes.

Por meio desta ampla estrutura burocrática, o Poder Coordenador poderia estar em contato direto com os brasileiros, inaugurando um canal direto entre cidadão e Estado, que supriria a ficção da representação política. Se Torres não extingue o voto direto, como vimos, ele coloca algumas restrições à soberania do voto. Deste modo, a relação entre Poder Coordenador e cidadania poderia ser expressa pela fórmula elitista *tudo pelo povo, mas nada com o povo*, em uma proposta constitucionalismo social *pelo alto*, ou seja, sem a participação dos variados segmentos a que chamamos de povo.

4.1.6 A responsabilização do Poder Coordenador

Apesar de sua proeminência sobre os demais poderes, é importante acentuar que o Poder Coordenador é responsável politicamente, ou seja, seus membros poderiam ser responsabilizados seja pelas violações ao Código de Segurança e Defesa Social, diploma que substituiria o Código Penal, seja por praticarem crimes de responsabilidade, nos termos do art. 59, do PAT:

Art. 59 Os membros do Conselho Nacional serão processados e julgados, nas violações do Código de Segurança e Defesa Social e nas leis de responsabilidade, por um Tribunal especial, composto de Senadores e de Ministros do Supremo Tribunal Federal, em número igual, sob a presidência do Vice-Presidente da República.
Parágrafo Único. Os procuradores da União serão julgados pelo Conselho Nacional, quer nas violações da lei comum quer nas de responsabilidade; e os delegados federais e os representantes e prepostos da União, pelos procuradores da União (TORRES, 2002a, p. 568).

4.2 Uma análise semântica do conceito de poder coordenador na obra de Alberto Torres

Como visto, a partir do diagnóstico da *desorganização nacional*, que caracterizaria os mais variados âmbitos da vida social, Alberto Torres propôs como solução um projeto de revisão constitucional, que teria como principal inovação a criação de um quarto poder de Estado, o Poder Coordenador, que passará a integrar a linguagem política da época, sobretudo aquela empregada por autores e atores afinados com as ideias antiliberais.

O Poder Coordenador de Torres exerceria seis importantes funções: atuaria ora *coordenador da integração nacional*, competindo-lhe zelar pela consecução de uma *política orgânica*; ora como *coordenador político-institucional ou moderador*, atuando em muitos momentos como um verdadeiro *tutor das instituições*; mas também como *coordenador da vida econômica e fiscal da nação*, exercendo a fiscalização das relações econômicas e realizando uma espécie de planejamento tributário, tendo em vista os interesses gerais e permanentes da nação e o primado da liberdade comercial; além disso, o quarto poder seria um *coordenador do desenvolvimento social*, fiscalizando as ações governamentais nessa seara e cobrando-lhe medidas, além de julgar as lides entre empregado e empregador e difundir bons hábitos entre a população, que iriam desde higiene até conhecimentos práticos sobre agricultura; a nova instituição atuaria também como *protetor do meio ambiente*, cobrando dos poderes públicos medidas no sentido de conservar e restaurar as riquezas naturais; por fim, e não menos importante, atuaria como *guardião da Constituição*, ao exercer o controle de constitucionalidade.

Diante da ampla gama de atribuições, que seria exercida por um vasto corpo burocrático, o Poder Coordenador mais parece ser um *Estado dentro do Estado*, um fiscal que verificaria se as instituições estariam exercendo suas funções a contento, indicando a direção una e harmônica que faltaria ao país.

Apesar de suas muitas peculiaridades, o Poder Coordenador por vezes é visto como uma simples adaptação do Poder Moderador à realidade republicana. Já na década de 1910, a nova instituição do PAT seria identificada com o quarto poder imperial, como procuramos demonstrar no próximo capítulo. Mesmo intérpretes mais recentes da obra torreana parecem coadunar com essa interpretação reducionista, como é o caso de Barbosa Lima Sobrinho (1968), para quem a nova instituição seria uma tentativa de ajuste da instituição monárquica ao regime presidencial. No mesmo diapasão, João Camilo de Oliveira Torres (2017, p. 316) afirma que o “poder suprapolítico” de Alberto Torres seria uma restauração do Poder Moderador. Para Christian Edward Cyril Lynch (2005; 2013), o Poder Coordenador seria um Conselho de Estado

dotado das atribuições do Poder Moderador, além de outras competências, e armado de uma ampla burocracia que o permitiria chegar a todos os rincões do país. Por isso a afirmação de que a instituição proposta por Torres “cheire a Segundo Reinado” (LYNCH, 2013, p. 501).

Em sentido contrário, Simões Neto (2002) entende que haveria apenas semelhanças remotas entre a instituição do PAT e o quarto poder do Império, havendo diferenças importantes entre ambas, como o método de seleção dos membros do Poder Coordenador, que se originaria dos outros poderes, além de ser um órgão de composição colegiada. Além disso, como visto, o Poder Coordenador seria responsável politicamente, ao contrário da instituição imperial.

Ademais, argumenta Simões Neto (2002), antes da Constituição de 1824, vários autores já haviam cogitado a respeito de um quarto poder de Estado, como é o caso de Montesquieu e seu Poder Regulador, que seria exercido pela Câmara Alta do Poder Legislativo e teria como função moderar a relação entre os outros poderes. Locke também defendera a criação de um Poder Federativo e Benjamin Constant, de um Poder Real/Neutro, sendo esta a origem do próprio Poder Moderador. Além disso, José Higino, ministro do STF entre 1892 e 1897, já defendia de uma instituição que coordenasse e conferisse estabilidade ao sistema político.

Já Francisco Iglésias (2009) adota uma postura intermediária, ou seja, reconhece que as duas instituições têm como finalidade comum promover a conciliação entre os poderes, já que estaria acima deles. No entanto, apesar disso, seriam profundamente díspares. No mesmo sentido, Adalberto Marson (1979, p. 179, 180), reconhece o papel de zelar pelo equilíbrio entre os poderes, mas acrescenta que também caberia ao Poder Coordenador “[...] a incumbência de assegurar toda a estrutura do programa nacionalista”.

De fato, Poder Coordenador e Poder Moderador compartilham importantes características em comum: (1) ambas as instituições consistem em um quarto poder superior, distante e neutro das lutas políticas, que seria o eixo central da nação; (2) ambas são instituições de Estado, e não de governo, reafirmando o elemento de continuidade, permanência e estabilidade na vida política nacional e (3) zelariam para que todo país seguisse uma *direção nacional*, comum e harmônica; ademais, (4) ambas as instituições atuariam como árbitro das disputas políticas e *tutor das instituições*. Embora compartilhem essas características em comum, cada uma das instituições exerceria suas atribuições de forma específica.

A função arbitral, por exemplo, o Poder Moderador a exercia sobretudo através da dissolução da Câmara dos Deputados e da demissão dos gabinetes ministeriais, nos termos da Constituição Imperial de 1824, art. 101, V e VI (BRASIL, 1824). Assim, realizava o revezamento das elites no Poder, nomeando ora um gabinete liberal, ora um gabinete conservador.

Por outro lado, o Poder Coordenador também apresenta muitas peculiaridades quando comparado à instituição imperial. É o caso de sua atuação no sentido de fiscalizar a aplicação das leis ambientais e propor medidas de conservação ambiental. Também inovador é o papel de *polícia econômica*, combatendo a exploração do país pelo capital internacional e atuando no sentido de evitar a ação dos monopólios e trustes, que confrontavam a liberdade comercial.

Outra inovação do Poder Coordenador é sua *dimensão modernizante*, que tem por fim a promoção dos direitos individuais e sociais, como o livre desenvolvimento do indivíduo, a saúde, direito ao trabalho e à educação. Outra dimensão do quarto poder, adequada ao novo contexto republicano, é a *responsabilidade política* de seus membros, que responderiam por crimes comuns e de responsabilidade.

O Poder Moderador, que tem sua origem na experiência francesa, com o Poder Neutro de Stanislas Clermont Tonnerre e Benjamin Constant, e surge com o propósito de evitar o despotismo seja de Napoleão Bonaparte ou de um monarca absolutista. Contudo, ao atravessar o Atlântico servirá aos propósitos centralistas e autoritários de Pedro I (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011), dando mais um suspiro ao moribundo absolutismo que vinha definhando na experiência política internacional.

Já o Poder Coordenador surge em meio a outro “espaço de experiência” (KOSELLECK, 2006a), caracterizado pela crise do Estado Liberal e pela emergência do constitucionalismo social e seu característico Estado intervencionista, que buscava concretizar a igualdade material mediante políticas públicas voltadas à concretização dos direitos sociais e coletivos. No âmbito econômico, sua postura não mais seria o *laissez-faire*, mas sim intervencionista, a fim de evitar os trustes característicos do capitalismo monopolista. Ao pensar um novo Estado, que teria como espinha dorsal o Poder Coordenador, Torres o faz em meio a este paradigma emergente. Assim, poderíamos complementar a metáfora de Lynch (2013, p. 501), já que, se o cheiro do Poder Coordenador é de Segundo Reinado, por outro lado, o gosto é de constitucionalismo social, com seu característico Estado hipertrofiado, agora intervencionista e promotor do desenvolvimento social e econômico (OLIVEIRA; ALVES, 2021, p. 685).

Seu afastamento das mesquinhas querelas político-partidárias e a qualidade excepcional de seus membros, os homens capazes, garantiria ao Poder Coordenador uma posição de proeminência sobre os demais poderes, pairando sobre eles como um *tutor das instituições*. Com efeito, essa imagem de um “[...] poder suprapolítico, que viesse como o salvador da nação diante de sua desarticulação enquanto povo e nacionalidade”, já estaria presente no imaginário político brasileiro desde o período imperial, com o Poder Moderador, ocupando “[...] o lugar que, em uma democracia, deveria caber ao povo e à cidadania. Mas a ausência do povo, ou sua

incapacidade, ou a nacionalidade ausente, isto é, a ‘teologia política da falta’ (CATTONI DE OLIVEIRA, 2019, p. 23) exigiam do Estado esse papel redentor” (OLIVEIRA; ALVES, 2021, p. 686).

Na obra de Alberto Torres, o conceito de poder coordenador assume a sua principal faixa de significado, que, cronologicamente não é a primeira, mas a terceira, como veremos no próximo capítulo. Trata-se de um quarto Poder de Estado, de composição colegiada, dotado de múltiplas funções e que conta com uma burocracia enorme, que chegaria a todos os quarteirões do país, mais se assemelhando a um *Estado dentro do Estado*. O Poder Coordenador assumiria atribuições administrativas, judiciárias e legislativas, e exerceria uma variedade de papéis institucionais, atuando como *coordenador político-institucional ou moderador*, fazendo as vezes de um verdadeiro *tutor das instituições* e arbitrando conflitos políticos, *coordenador da integração nacional*, buscando imprimir uma direção harmônica e integrada ao país, *coordenador do desenvolvimento social, protetor do meio ambiente, coordenador da vida econômica e fiscal da nação* e, por fim, *guardião da Constituição*.

Como já afirmamos (OLIVEIRA; ALVES, 2021), em Alberto Torres, este conceito não busca registrar ou apreender qualquer experiência político-jurídica. Pelo contrário, ele busca criar um horizonte de expectativa, que tensionando com o espaço de experiência da Primeira República, almeja promover uma mudança institucional, com a introdução deste novo poder. Por isso, classificamo-lo como “conceito de pura expectativa” (KOSELLECK, 2006a, p. 324) e como “conceito engajado”, que busca promover mudanças, realizando um “apelo ao futuro” (KOSELLECK, 2006a, p. 100).

5 OS USOS DOS CONCEITOS DE PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES NOS JORNAIS DA PRIMEIRA REPÚBLICA

Neste capítulo, será analisado como os termos *poder coordenador*, *coordenação dos poderes* e *coordenação de poderes* foram empregados nos jornais brasileiros entre 1910 e 1929, ou seja, quais sentidos foram atribuídos a esses termos? Em quais contextos eram utilizados? Com quais finalidades? Por quem? Com quais outros conceitos estavam relacionados?

5.1 O emprego dos termos coordenação dos poderes e coordenação de poderes pelos jornais brasileiros na Primeira República

Desde pelo menos o final do século XIX e início do XX, os termos *coordenação de poderes* e *coordenação dos poderes* já se faziam presentes, ainda que de forma tímida, no vocabulário político, sendo empregados como sinônimos de harmonia, equilíbrio e independência entre os poderes, estruturados nos termos dos mecanismos de freios e contrapesos previstos na Constituição. Esse sentido se manterá constante ao longo de toda a Primeira República, como demonstraremos a seguir. Assim, não caberia a nenhum órgão ou instituição específica “promover a coordenação dos poderes”, como anos mais tarde será atribuição do Senado na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934).

Já em 13.08.1901, o jornal *O Comércio de São Paulo* publicaria o manifesto republicano-parlamentarista, que fora originalmente distribuído em 1895, tecendo severas críticas presidencialismo e defendendo a criação de um Partido Republicano Parlamentar. No texto, o termo *coordenação dos poderes* é tratado como sinônimo de equilíbrio e harmonia entre os poderes, que, embora previstos na Constituição de 1891, não teriam se concretizado: “Assim desfeita ao desengano da realidade a fé na eficácia do equilíbrio e **coordenação dos poderes**, só restam em campo o presidencialismo cesariano [...]” (O COMÉRCIO DE SÃO PAULO, 1901, p. 01, grifo nosso).

Os termos *coordenação dos poderes* e *coordenação de poderes* continuariam a ser usados com esse mesmo sentido ao longo da Primeira República, embora não estivessem presentes na Constituição de 1891, que em seu art. 15, proclamava: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si” (BRASIL, 1891). Como se pode perceber, a Carta Magna não usa os termos ora analisados ao tratar da harmonia e independência entre os poderes.

Em artigo publicado no periódico acreano *A Reforma*, em 06.11.1921, Gaspar Guimarães empregaria o termo com o mesmo sentido, fazendo referência à obra *Do Poder Executivo na República brasileira*, de Aníbal Freire: “Nisto consistem, simultaneamente, harmonia e a independência ou melhor, a **coordenação dos Poderes Políticos**, que nos fala Aníbal Freire (“Do Poder Executivo na República brasileira”), estatuído no art. 15 da Constituição Federal [...]” (GUIMARÃES, 1921, p. 03, grifo nosso).

Em 14.03.1922, o jornal carioca *O País* publicaria a transcrição do parecer do deputado federal por Minas Gerais, Afrânio de Mello Franco, acerca do veto presidencial à proposta de lei orçamentária. No parecer, o deputado mineiro reconstrói a origem histórica do veto presidencial, recorrendo aos debates da Convenção da Filadelfia de 1787:

Dos debates no seio da Convenção de 1787, vê-se que os constituintes estavam de acordo em que se deveria criar um órgão ao qual fosse conferido o poder de recusar ação em tese aos atos do Congresso. Fosse qual fosse esse poder, mas indispensável era instituí-lo, para evitar a onipotência do Legislativo e manter o sistema de **coordenação de poderes**, de pesos e contrapesos, de equilíbrio harmônico, de dinamismo de forças expansivas e contrativas [...] (O País, 1922, p. 03, grifo nosso).

Com o mesmo sentido a expressão seria empregada pelo então Ministro do STF, Muniz Barreto, no contexto da reforma constitucional de 1926. O voto do magistrado, transcrito pelo jornal fluminense *O País*, em 08.10.1926, endossava a chamada doutrina das questões políticas, consoante a qual não caberia ao Poder Judiciário julgar causas que versassem sobre questões políticas, de modo a se assegurar a independência e harmonia entre os poderes:

Como estabelece o art. 15 da Constituição, a independência dos três órgãos da soberania nacional não estorva a necessidade de harmonia entre eles. O que há, segundo nosso sistema político, é uma **coordenação de poderes**, com dependência mútua, de auxílios recíprocos, convergentes para a unidade da direção do Estado, sem que a qualquer dos órgãos da soberania caiba, legitimamente, função de supremacia (O País, 1926, p. 02, grifo nosso).

Empregadas desde o final do século XIX, as expressões *coordenação dos poderes* e *coordenação de poderes* continuariam a ser usadas com o mesmo sentido ao longo de toda a Primeira República: designavam a harmonia, independência e equilíbrio que deveria haver entre os poderes, nos termos do art. 15, da Constituição de 1891. No entanto, esses termos eram pouco empregados pelos jornais, quadro que se reverterá a partir de 1934, quando, por conta dos debates constituintes, eles passarão a ser usados com maior frequência e com outros sentidos, como veremos mais adiante.

5.2 Os usos do conceito de Poder Coordenador pelos jornais brasileiros na Primeira República

Antes da publicação de *A Organização Nacional*, em 1914, o termo *poder coordenador* já havia sido empregado pelo menos duas vezes nos jornais, com sentidos diferentes, mas por um mesmo autor, que anos mais tarde ficaria conhecido por suas ideias autoritárias: Azevedo Amaral.

O conceito foi empregado pela primeira vez em um artigo no *Correio da Manhã* (RJ), de 17.09.1909, em que Azevedo Amaral, como correspondente de política externa, analisava uma greve em curso na Suécia. No texto, Amaral (1909) elogia a postura do governo sueco diante da greve: não se mostrou omissos e ausente, como seria do interesse do patronato, sempre que este consegue sufocar o movimento paredista com seus próprios meios. Essa postura seria inadequada e própria de uma concepção de Estado já em decadência:

Querer que um governo, diante da paralização de serviços importantes e da consequente perturbação da vida social, se conserve completamente indiferente, e, de braços cruzados, deixe correr os acontecimentos, é um desses despropósitos que só podem ocorrer aos raros sobreviventes do **fanatismo individualista**. Se o **poder coordenador** e providencial do Estado não se patenteasse nesses momentos em que a comunidade mais carece de proteção eficaz, é claro que a inutilidade dos governos se tornaria indiscutível (AMARAL, 1909, p. 01, grifos nossos).

Aqui, o *poder coordenador do Estado* é entendido como a atribuição e dever deste de normatizar a vida em sociedade, zelando pelo bem-estar coletivo, contrapondo-se ao Estado abstencionista, *gendarme*, como presente no Estado Liberal. No caso em comento, o governo sueco teria adotado essa postura, não tomando partido em favor dos empregadores e nem dos empregados, mas adotando uma atitude de “neutralidade inteligente”, ao se oferecer como um negociador para os contendores, e, por outro lado, satisfazendo as necessidades coletivas que poderiam ficar prejudicadas com o movimento grevista, mas sem esvaziá-lo.

O conceito *poder coordenador do Estado* ainda seria empregado em outras ocasiões ao longo da Primeira República. Em 22.11.1918, diante do receio de que o espírito revolucionário que grassava na Rússia chegasse ao Brasil, um artigo intitulado *A posição do operariado* seria publicado como editorial do jornal *O País* (RJ), alertando o proletariado brasileiro para o perigo da influência de ideias externas anarquistas e marxistas, que, no limite, colocariam em questão o próprio *poder coordenador do Estado*: “A situação criada pela origem exótica desses disseminadores das ideias retrógradas do conflito de classes, da restrição da atividade produtora das indústrias e do enfraquecimento do **poder coordenador do Estado**, merece séria atenção

da parte dos operários brasileiros” (O PAÍS, 1918, p. 04, grifo nosso). Aqui, o *poder coordenador do Estado* designa a própria autoridade do Estado que seria questionada diante de uma revolução socialista.

O conceito ainda seria empregado em artigo da lavra de Raimundo de Monte Arraes, publicado em 07.10.1927, no jornal gaúcho *A Federação: órgão do Partido Republicano*, isto é, difusor oficial do ideário castilhista-borgista. No texto, o autor faz uma reflexão sobre a história do conceito de liberdade, das variações de sentido que albergou ao longo do tempo. Assim “[...] para o adepto de Luís XVIII ou dos Tudors ingleses, a liberdade não era mais do que a onipotência da realeza, desaparecidos e suplantados todos os direitos individuais”. Já para os defensores da Revolução Francesa, “[...] a liberdade, mudando de roupagem, não é mais do que o oposto daquele critério, isto é, o império incontestável da vontade individual” (ARRAES, 1927, p. 01). O autor rechaça as duas concepções de liberdade:

O primeiro, relativo ao absolutismo, desnatura o Estado da sua finalidade de regulador e assegurador dos direitos humanos. O segundo, estabelecendo o domínio da demagogia, **nega ao Estado o seu poder coordenador**, e aniquila e dissolve a própria sociedade. É a negação da própria ordem. E, o caos. (ARRAES, 1927, p. 01, grifo nosso).

Ao *poder coordenador do Estado*, entendido como sua autoridade e atribuição de ordenar a vida em sociedade, é contraposto o liberalismo individualista que teria seu berço político na Revolução Francesa, sentido muito próximo ao encontrado no texto de Azevedo Amaral, de 1909.

Interessante notar que, conquanto o conceito de *Poder Coordenador* na obra de Alberto Torres assumia outros sentidos, ou seja, é um quarto poder de Estado, que por sua vez abrange uma série de funções (coordenador do desenvolvimento social etc.) como já analisado no capítulo anterior, há uma aproximação semântica entre o uso do conceito em *A Organização Nacional* e o *poder coordenador do Estado*. Embora não use esse termo exatamente, na obra de Torres está claro, como demonstramos no terceiro capítulo, a defesa da autoridade do Estado e de sua postura de ordenador da vida em sociedade, passando a assumir uma postura deveras intervencionista. Do mesmo modo, Alberto Torres contrapõe a autoridade do Estado ao liberalismo, que teria imposto limites severos à sua atuação. Assim, embora não empregue exatamente a expressão *poder coordenador do Estado*, o seu sentido permeia toda a obra torreana, sobretudo o seu *Poder Coordenador*.

Em 05.06.1913, o termo *poder coordenador* seria empregado pela segunda vez nos jornais, de novo por Azevedo Amaral e no mesmo *Correio da Manhã* (RJ), mas agora com

outro sentido. O artigo aborda a revisão constitucional suíça, que passara dos cantões para a União Federal a atribuição de dirigir e organizar os serviços de saúde pública. No artigo, o autor traça a evolução histórica recente da suíça, mostrando a tendência centralizadora: “Em 1874 principiou a marcha evolutiva do processo que tem vindo gradualmente cerceando os privilégios das unidades autônomas para firmar cada vez mais o **poder coordenador do núcleo federal**” (AMARAL, 1913, p. 01, grifo nosso). O fenômeno que ocorreu na Suíça representaria uma tendência global rumo à centralização. No caso dos EUA, um grave problema enfrentado pelo Presidente Woodrow Wilson seriam os *trusts* e a oligarquia plutocrática, e o federalismo norte-americano seria um obstáculo para o governo central lidar com esses agentes econômicos, uma vez que, impedindo a concentração de poderes na União, dificultava sua ação fiscalizadora. Assim, tanto o caso da Suíça como o dos EUA mostram o desmoronamento do regime federativo diante do “choque das realidades da vida contemporânea” (AMARAL, 1913, p. 01).

Nesse caso, o termo *poder coordenador do núcleo federal* significa a proeminência que o governo central deve ter sobre todos os demais entes federados, a fim de imprimir uma direção harmônica e orgânica ao país. É o mesmo significado de *coordenador da integração nacional*, uma das funções do conceito de Poder Coordenador em *A Organização Nacional*. Ao longo da Primeira República, o conceito seria empregado com esse sentido em outras ocasiões, como no discurso proferido pelo deputado estadual fluminense Maurício de Medeiros, em 01.11.1920, em que empregou o termo “poder coordenador da União” (JORNAL DO COMÉRCIO, 1920, p. 04), bem como em 03.03.1927, quando em artigo para *O Jornal* (RJ), Pandiá Calógeras (1927, p. 04) usou a expressão “poder coordenador central”.

Como visto, antes da publicação de *A Organização Nacional*, em 1914, o conceito *poder coordenador* havia sido empregado em apenas duas ocasiões, em 1909 e 1913, por Azevedo Amaral. É depois da publicação do livro de Alberto Torres que o uso do referido conceito se tornaria mais frequente nos jornais, ainda que nem sempre em alusão exatamente ao quarto poder previsto no projeto de revisão constitucional de Torres. De todo modo, o novo poder proposto pelo jurista fluminense ensejaria ampla discussão nos jornais da Primeira República, dividindo opiniões entre seus defensores e detratores.

Pouco depois da publicação de *A Organização Nacional*, Oliveira Vianna escreveu alguns artigos para o jornal carioca *O País* comentando o livro (LIMA SOBRINHO, 1968). Em 13.04.1915, seria publicado no mesmo periódico um texto seu sobre o projeto de revisão constitucional torreano, intitulado *Pontos de revisão no Projeto Alberto Torres*, em que trataria de suas principais inovações, que incluíam, por óbvio, o novo poder. Sobre este, afirmaria Vianna (1915, p. 01): “o poder coordenador, peça nova e excelente, do melhor aço e da melhor

fatura, que ele ajusta ao nosso aparelho constitucional e completa, dando-lhe uma entravadura rija, estável, definitiva”.

Para Vianna (1915, p. 01), Torres não seria “[...] dos que entoam antífonas no coro pregoeiro da democracia”. Rechaçando “o velho refrão demagógico: o governo do povo *pelo* povo”, Torres estaria de acordo com Woodrow Wilson e sua fórmula *o Estado pelo indivíduo*, ou seja, *o governo do povo para o povo*: “Vale dizer que ele atribui aos chefes do governo e às forças dirigentes concentradas no poder uma autonomia de ação que não seria compreensível num regime puramente democrático, em que governa, ou deve governar, a Opinião”.

Sendo assim, o sufrágio universal “que ele conserva, sem grande razão, em seu projeto”, seria “[...] apenas um meio de *revelação* do sentimento popular; nunca, porém, um meio de direção governamental”, já que é o governante “[...] que tem o dever elementar de imprimir à massa social a direção mais racional e mais sábia”. Assim, “[...] nada mais natural que, na composição do Conselho Federal (cujas atribuições são quase majestáticas), ele estabeleça, como base de escrutínio, o sufrágio selecionado, restrito, corporativo [...]” (VIANNA, 1915, p. 01).

Além disso, o Poder Coordenador é dotado de “[...] atribuições, que aos olhos dos nossos velhos republicanos, da marca ‘revolução francesa’, hão de parecer denegações flagrantes da soberania das massas”. É o caso, por exemplo, da atribuição de verificação dos mandatos, que, “[...] segundo a fórmula da ficção dominante, a verificação e o reconhecimento dos mandatos eletivos devem caber exclusivamente aos próprios delegados da soberania”. Contudo, Alberto Torres, diante das inúmeras fraudes eleitorais facilitadas pela atribuição desta competência ao Poder Legislativo, “desdenha do clássico preconceito democrático”, conferindo essa competência ao Poder Coordenador, cujos membros “[...] eleitos por um critério, por assim dizer, aristocrático, e superiores, pela vitaliciedade, com que se privilegiam, às sugestões da política facciosa” (VIANNA, 1915, p. 01).

Além disso, atribuições do novo poder como a de suspender a autonomia provincial e decretar a perda do cargo dos presidentes das províncias, eleitos pelo povo, comprovariam que “[...] a reverência à Democracia não está nas preocupações do Sr. Alberto Torres, como não pode estar no espírito de qualquer homem com dois dedos de senso comum”. Atribuir vitaliciedade a um poder que é essencialmente político, e, além disso, o mais importante de todos os poderes, “[...] prova que a sua confiança na soberania do povo, na inerrância do povo, na ciência difusa das maiorias populares, era nenhuma”. Convencido “[...] da incapacidade atual do nosso povo para realizar seu próprio governo [...]” (VIANNA, 1915, p. 01), Torres

depositaria nas elites políticas esclarecidas a esperança e o dever de realizar um *governo do povo para o povo*.

Oliveira Vianna concorda com o diagnóstico de Torres a respeito dos efeitos deletérios que a federação teria causado ao país, atribuindo excessivas atribuições aos Estados e deixando o país sem uma direção central, una e harmônica, parecendo-se mais com um emaranhado de direções políticas regionais desencontradas e desconexas. Para Vianna (1915, p. 02), a principal função do Poder Coordenador seria: “[...] acabar com essa excentricidade: o seu fim principal é coordenar, unificar, ou harmonizar as energias dispersas desses vários núcleos regionais, a um tempo vivazes e desunidos”.

O Poder Coordenador seria “a grande originalidade do projeto” Torres: “Poder essencialmente político, ele age em todas as esferas de atividade da Nação, do Estado e do Município, feito, em cada uma delas, o seu supremo regulador político, jurídico, social, administrativo, econômico, financeiro, mesmo partidário e eleitoral” (VIANNA, 1915, p. 22). Em seu amplo feixe de atribuições, além de determinadas competências peculiares, o Poder Coordenador reuniria as atribuições (a) do Poder Moderador, (b) do Conselho de Estado do Império e (c) determinadas atribuições que até então seriam da alçada dos poderes Legislativo e Judiciário.

Contudo, ao contrário do que defende Vianna, o quarto poder de Torres não apresenta nenhuma competência em comum com o Poder Moderador¹⁷. Como visto, embora as duas instituições exercessem algumas funções em comum, elas as realizavam por meio de mecanismos institucionais distintos. Quanto ao Conselho de Estado, pode-se até afirmar que o Poder Coordenador compartilha com esta instituição o dever de opinar sobre medidas gerais da Administração Pública¹⁸, mas ainda assim, identificar uma instituição e outra foi uma simplificação de Oliveira Vianna. Nesse sentido, Simões Neto (2002, p. 686) explica que

¹⁷ A Constituição Imperial prevê as atribuições do Poder Moderador no art. 100, reproduzido a seguir: “Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador: I. Nomeando os senadores, na forma do Art. 43; II. Convocando a Assembleia Geral extraordinariamente nos intervalos das sessões, quando assim o pede o bem do Império; III. Sancionando os decretos, e resoluções da Assembleia Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62; IV. Aprovando, e suspendendo interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais: Arts. 86, e 87; V. Prorrogando, ou adiando a Assembleia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra, que a substitua; VI. Nomeando, e demitindo livremente os Ministros de Estado. VII. Suspendendo os magistrados nos casos do Art. 154; VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os réus condenados por Sentença; IX. Concedendo Anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado” (BRASIL, 1824).

¹⁸ O art. 142 da Constituição Imperial dispõe sobre as atribuições do Conselho de Estado nos seguintes termos: “Art. 142. Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves, e medidas gerais da pública Administração; principalmente sobre a declaração da guerra, ajustes de paz, negociações com as Nações Estrangeiras, assim como em todas as ocasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador, indicadas no Art. 101, à exceção da VI” (BRASIL, 1824).

Oliveira Vianna busca associar o Poder Coordenador às instituições imperiais, mormente o Poder Moderador e também o Conselho de Estado, atribuindo àquele um colorido ainda mais autoritário.

Para Vianna, duas seriam as principais funções do novo Poder. A primeira, a de “supremo inspirador e orientador político”. Sendo o intérprete do sentimento popular, bem como de seus anseios e necessidades, o Poder Coordenador poderia sugerir aos demais poderes as medidas mais adequadas para lidar com os problemas que se abatiam sobre o país. Ademais, a vitaliciedade de seus membros poderia conferir estabilidade e continuidade à ação política, resolvendo “[...] esta grave falha das nossas administrações republicanas: a dos programas incompletos, a dos programas inacabados, a dos programas abandonados em meio [...]” (VIANNA, 1915, p. 02).

A segunda função, e, para Oliveira Vianna, a principal, seria “[...] corrigir o nosso espírito de facção, as competições do personalismo e do politiquismo; em uma palavra, os inconvenientes das lutas de clã” (VIANNA, 1915, p. 02), que o novo poder realizaria através de mecanismos como o reconhecimento dos eleitos, autorizando o Presidente da República a intervir nos Estados, e julgando as os conflitos entre os órgãos do sistema político. Assim, por exemplo, os casos de descumprimentos às sentenças proferidas pelo STF, seja pelo Poder Executivo, seja pelo Congresso Nacional, são questões que passariam a ser da jurisdição do novo poder.

Ao assumir a atribuição de verificação dos poderes, o Poder Coordenador mitigaria a influência perniciosa causada pelas facções políticas na vida pública nacional, uma vez que, neutro e imparcial, poderia evitar as constantes fraudes eleitorais. Assim, alijar esses grupelhos dos centros de tomada de decisão seria o primeiro passo para construir a nação. Em defesa do novo poder, Vianna (1915, p. 02) indaga: “Querem os nossos verdadeiros republicanos coisa melhor, mais justa, mais sábia, mais cautelosa e mais prática?”.

Contra aqueles que argumentam que esse papel poderia ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal e pelos juízes seccionais, evitando-se a criação de um novo poder político, Vianna (1915, p. 02) argumenta: essa alegação não tem base histórica, já que “[...] toda a nossa tradição constitucional justifica, ao contrário, a instituição de um quarto poder capaz de substituir, na medida do possível, o antigo poder moderador, da constituição imperial”. Além disso, criar um órgão à parte tem as seguintes vantagens: (1) afastar a magistratura do contato com as facções políticas, evitando-se que aquela seja influenciada por esta de alguma forma; (2) criar

[...] no centro do regime, um órgão supremo de governo, independente e soberano, com a mais ampla capacidade para orientar, para disciplinar, para moderar, para reprimir, ou para moralizar – o que nem o poder legislativo, nem o executivo, no sistema vigente, pela sua temporariedade, poderão, com eficácia, realizar (VIANNA, 1915, p. 02).

Esta “[...] engenhosa peça, com que o Sr. Alberto Torres completa a nossa aparelhagem governamental, é da mais sábia fatura” e tudo no país estaria apontando para a necessidade de “[...] criação desse poder, isto é, desse centro poderoso de fixação, de estabilização, de coordenação da nossa vida política”. Esta não teria permanência, continuidade, mas sua orientação flutuaria de acordo com os caprichos dos chefes políticos, justamente pela “[...] ausência de um centro permanente de orientação na cúpula do regime, isto é, da inexistência de um poder político *vitalício* entre os grandes poderes governamentais temporários. Assim, seja “[...] com esse nome, ou com qualquer outro nome, o que as nossas conveniências aconselham é que este órgão político, verdadeiro centro cerebral de inibição e racionalidade, que o Sr. Alberto Torres propõe no seu projeto, se funda e integre na estrutura do nosso regime” (VIANNA, 1915, p. 02, grifo do autor).

Mas as críticas à nova instituição torreana não tardariam a aparecer. Poucos dias após a morte do pensador fluminense, em 06.04.1917, Celso Vieira publicaria um artigo no jornal carioca *O País*, intitulado *Alberto Torres nacionalista*, exaltando as ideias de Torres, que chega a ser comparado ao argentino Juan Alberdi. Apesar do tom elogioso do texto, motivado pelo falecimento recente de Alberto Torres, Celso Vieira não pouparia críticas ao Poder Coordenador, que é tratado como “[...] a hipertrofia mais odiosa do princípio da autoridade que, sem excluir o poder absoluto, inviolável nas suas origens divinas, infalível nos seus decretos exterminadores [...]” (VIEIRA, 1917, p. 01). Os membros do Conselho Nacional seriam

[...] uma **tenebrosa revivescência do Conselho dos Dez**, outrora selecionados no livro de ouro da aristocracia veneziana; seriam **pequenos ídolos vorazes**, quase direis **Molochs** subalternos, os seus procuradores nas províncias, irradiando em prestígio, fiscalização, tutela, censura, até os quarteirões modestos onde labora a nossa humanidade. Para consolidar e para benfazer é que os instituiu, decerto, o preclaro nacionalista. Mas, gratos embora pelas suas intenções, devemos pensar aterrados nesse poder onímodo e onipresente, nesse **monstro da nova técnica de direito constitucional**, que tudo poderia em todo Brasil [...] (VIEIRA, 1917, p. 01, grifos nossos).

Os membros do Conselho Nacional são comparados ao antigo *Conselho dos Dez* de Veneza, comparação que busca sublinhar o seu caráter autoritário e aristocrático. No mesmo sentido, os procuradores da União são equiparados a *Moloch*, o Deus pagão em nome do qual se realizavam sacrifícios de crianças, segundo a tradição cristã. Assim, o Poder Coordenador,

tratado como “monstro da nova técnica constitucional”, que por sua ampla gama de atribuições e por sua extensa burocracia seria onímodo e onipresente, deveria ser rejeitado, não obstante a boa intenção de Alberto Torres.

No ano seguinte, em janeiro de 1918, seria a vez de Porfírio Soares Neto analisar o Poder Coordenador, em texto intitulado *A concepção federativa de Alberto Torres*, publicado na *Revista do Brasil*, que posteriormente também comporia a obra do mesmo autor intitulada *Ensaio de Política Nacional* (LIMA SOBRINHO, 1968).

Ao contrário de Celso Vieira, Soares Neto não demoniza o novo poder, mas também não o toma como tábua de salvação da política nacional, como fez Oliveira Vianna. Porfírio Soares Neto (1918) é simpático à criação de um Poder Coordenador, mas este deveria agir como um coordenador político, e não político-jurídico.

Soares Neto (1918, p. 43) inicia sua argumentação a partir de uma comparação entre os sistemas presidencialista e parlamentarista. Naquele, a rigidez da Constituição seria mais acentuada, de modo que seria necessário que o Poder Judiciário zelasse pela sua guarda. Por sua vez, o parlamentarismo seria mais plástico e dinâmico, de modo que “[...] aí as constituições têm que ser também plásticas, acomodando-se a todas as necessidades do momento”. O melhor exemplo seria a Inglaterra, onde “[...] não se conhece Constituição, ou antes, se esta existe, compõe-se apenas de um artigo, sem parágrafo, onde se lê: - o Parlamento faz o que quer”.

Assim, o Poder Judiciário e o Parlamento exerceriam, no sistema presidencialista e no parlamentarista respectivamente, “[...] as funções moderadoras ou equilibradoras, inseparáveis de todo e qualquer regime [...]”. Por falar em moderação, Soares Neto (1918, p. 43) afirma que “[...] o chamado poder moderador, exercido no regime passado pelo monarca, caiu da moda apenas na denominação, no detentor e na espécie de atribuições, pois encerra, apesar de tudo, uma profunda verdade [...], uma vez que “Em todo e qualquer sistema político há sempre a necessidade de uma quanta soma de arbítrio em bem de todos, residindo ora em maior, ora em menor escala, ora num, ora noutro poder”.

Para Soares Neto (1918, p. 44), em seu projeto de revisão constitucional, Alberto Torres havia proposto um sistema presidencialista *sui generis*, mesclando a plasticidade do parlamentarismo com um presidencialismo centralizado, retirando do Poder Judiciário atribuições moderadoras previstas na Constituição de 1891 e transferindo-as “[...] a um poder de nome mais sugestivo e atribuições mais francas e completas”, o Poder Coordenador, que “mais coordena do que modera”.

Embora concorde com a proposta de se criar o novo poder, Soares Neto argumenta que este deveria ser apenas um coordenador político, e não político-jurídico como se apresenta no

projeto torreano. Para fundamentar tal distinção, Soares Neto (1918, p. 44) afirma que haveria duas espécies de casos políticos. A primeira, apesar de ligada a interesses político-partidários, pode ser resolvida pela “simples inspeção da lei”, como é o caso de uma duplicata de governos estaduais decorrente da duplicata de assembleias legislativas, ou seja, quando cada uma dessas reconhece a vitória de governadores ou presidentes de Estado distintos. Nesse caso, explica Soares Neto, é necessário apenas verificar qual delas se organizou a partir de uma mesa constituída de acordo com a legislação vigente¹⁹.

No entanto, a segunda espécie de caso político não pode se resolver mediante a simples “inspeção jurídica”, já que, “[...] dada sua natureza, devem ser apreciados por juízes de fato, como seja, por exemplo, a apuração de votos de um deputado ou senador” (SOARES NETO, 1918, p. 44). Se no primeiro caso o seu caráter político restringe-se ao “interesse que despertam nos partidos”, a segunda espécie seria integralmente política, e não jurídica, “[...] desde a simpatia partidária até a impossibilidade de se resolverem por outros juízes que não sejam os de fato” (SOARES NETO, 1918, p. 45).

Assim, um *processo jurídico* será “[...] com certeza melhor julgado por um tribunal de juízes de direito do que por um de juízes de fato, sobretudo porque ao primeiro falta a iniciativa, o que não lhe permite ir ao encontro dos casos, senão esperar que venham ao seu conhecimento pelos trâmites legais”. Nesse sentido, o “grave defeito” do Poder Coordenador “[...] é o de ser um coordenador de atribuições políticas e jurídicas ou antes um juiz de fato e de direito [...]”, pois “Um poder nestas condições há de ter a um só tempo a ponderação de magistrado jungido à letra fria dos códigos e a de um homem de bom senso que o aparta, se julga necessário”, qualidades essas que, juntas, seriam excepcionais no Brasil: “Ora, convenhamos que, para um conselho nestas condições far-se-ão mister homens excepcionais que embora existentes, no Brasil só poderão ser achados por um acaso providencial” (SOARES NETO, 1918, p. 45). Sendo assim, Porfírio Soares Neto (1918, p. 45) propõe como correção que o Poder Coordenador seja um *coordenador político*, e não *político-jurídico*, um “conselho de Estado à moderna”:

Retirem-se-lhe as atribuições que ora cabem ao Supremo Tribunal, faça-se-o um **coordenador político, em vez de político-jurídico**, e não seremos nós que vamos

¹⁹ Quanto aos casos das duplicatas, cabe uma observação. Como destaca José Elaeeres Marques Teixeira (2004, p. 110, 146), embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fosse pacífica no sentido de classificar os casos de duplicatas como uma questão política que não seria da alçada do Poder Judiciário, “[...] poucas vezes se admitiu, em casos concretos, que a discussão de esgotava nisso”. Pelo contrário, “[...] na maioria das vezes, o Tribunal afastou o argumento de que a causa envolvia apenas duplicata de poderes, para admitir que se tratava de garantir o exercício de funções políticas e a intangibilidade do direito individual”. Assim, na prática, o STF mitigava a aplicação da doutrina da questão política a esses casos.

nos insurgir contra semelhante criação, que ficará no Brasil exercendo o papel de um verdadeiro **conselho de Estado à moderna**, acrescido de funções e com missão mais larga (SOARES NETO, 1918, p. 45, grifos nossos).

Um poder *coordenador político-jurídico* só se justificaria em um sistema parlamentar e federativo, que mesclasse a “plasticidade política” e a hegemonia do Poder Legislativo com a “estabilidade necessária à permanência do federalismo”, já que “[...] a ordem num tal sistema de governo, a um tempo política e jurídica, parlamentar e judiciária, só poderia ser guardada por um conselho de duplas funções, por um coordenador político e jurídico”. Mas como não é esse o caso, o Poder Coordenador deve atuar como um “[...] coordenador político, isto é, auxiliar e conselheiro do Congresso e do Executivo, ficando o Judiciário incumbido da ordem jurídica, única base possível do presidencialismo e da federação” (SOARES NETO, 1918, p. 45).

Amparado na controversa doutrina das questões políticas, informadora da postura do Poder judiciário durante a Primeira República e, no limite, limitadora da própria supremacia da Constituição e mesmo da soberania popular, Porfírio Soares Neto busca resguardar as atribuições do STF que haviam sido transferidas ao Poder Coordenador, a partir de distinções como *juiz de Direito* e *juiz de fato*, processo *jurídico* ou *político*. Assim, caberia ao Poder Judiciário julgar os casos de natureza *jurídica* e zelar pela estabilidade que caracterizaria a Constituição em um sistema presidencialista. Já ao Poder Coordenador caberia decidir as questões propriamente políticas, como um *juiz de fato*. Deste modo, atuaria como um *coordenador político*, e não *político-jurídico*, um *Conselho de Estado à moderna* que auxiliaria os demais poderes no exercício de suas funções.

Quatro anos mais tarde, em 05.04.1922, o mesmo Porfírio Soares Neto publicaria no *Jornal do Comércio* (RJ), um artigo intitulado *O Nacionalismo de Alberto Torres*, retomando as ideias do autor e reiterando sua posição em defesa do Poder Coordenador, que seria o “guia e consultor da política nacional” (SOARES NETO, 1922, p. 03).

Entre suas atribuições, o novo poder deveria aconselhar a administração pública, devendo, para tanto, estar “a par de todos os problemas nacionais”, desde os de natureza econômica, política, até questões de ordem científica. No entanto, uma instituição de tamanha magnitude seria irrealizável no atual estágio civilizatório brasileiro, uma vez que, na “república estragada”, estaria fadado a ser apropriado pela politicalha corrupta de então. De todo modo, o novo poder seria um “esboço de primeira ordem de organização do futuro”:

A organização que Alberto Torres pretendeu imprimir a um tal instituto, excessiva por vezes nos detalhes e por isso mesmo irrealizável no momento atual, em que se tornaria

por certo um viveiro de genros e politiqueiros da **república estragada**, é contudo um **esboço de primeira ordem de organização do futuro** (SOARES NETO, 1922, p. 03, grifos nossos).

Condenada ao perecimento histórico, a Primeira República não seria a ambientação histórica apta a abrigar uma instituição da magnitude do Poder Coordenador, que deveria esperar o regime vindouro para se materializar. Para Porfírio Soares Neto (1922, p. 03), a ausência de uma tal instituição fazia-se sentir na vida pública de então, um órgão que “[...] encarregado de consolidar as nossas leis, os nossos estudos histórico-políticos, diplomáticos, econômicos, militares, ferroviários, sanitários; enfim, encarregado de organizar o mostrador da cultura nacional, se torne por isso mesmo capaz de guiar e instruir a administração do país”, como fazia o Conselho de Estado sob o regime imperial, “[...] instituição inadaptável ao regime presidencial republicano enquanto não se transformar no grande e complexo poder ideado por Alberto Torres”. Em outras palavras: o Poder Coordenador seria uma adaptação do Conselho de Estado monárquico à nova realidade republicana. Incisivo na defesa do novo poder, Porfírio Soares Neto (1922, p. 03) sentencia: “O poder coordenador encarna, ao nosso ver tudo o que há de mais elevado e sensato em nacionalismo sadio”.

Como que antecipando a crítica acerca da incompatibilidade do Poder Coordenador com a República, Soares Neto (1922), a fim de sustentar sua tese, dialoga com o voto contrário ao projeto Arnolfo, proferido pelo deputado federal pelo Partido Republicano Rio-Grandense, Gumercindo Ribas.

Para este, o Conselho de Estado da Monarquia funcionava como um anteparo à responsabilização do Imperador, o que seria incompatível com o regime republicano, em que o Presidente é responsável. E no Projeto Arnolfo, ainda que em suas entrelinhas, o Conselho Federal exerceria esse papel. Por isso a rejeição de Ribas.

No entanto, argumenta Soares Neto (1922, p. 03), “[...] o conselho ideado por Alberto Torres é sobretudo técnico, isto é, uma instituição encarregada de estudar, aprender e ensinar ao Governo, mediante consulta ou não, tudo o que se tornar mister ao bom funcionamento da Administração”.

Contudo, adianta Soares Neto (1922), Gumercindo Ribas poderia argumentar que o Consultor Geral da República e os consultores ministeriais já exerceriam essa função técnica. No entanto, explica Soares Neto (1922), esses seriam cargos de confiança e a permanência de seus membros dependeria das inclinações políticas do governo de plantão. Se Ribas é receoso quanto ao caráter vitalício dos conselheiros, que poderiam “amarrar o Presidente da República”, Soares Neto (1922, p. 03) explica que esse não seria caso, primeiro porque “[...] a vitaliciedade

é essencial porque, sem ela, não será possível a ninguém dedicar-se com afinco e especialidade aos problemas da administração”; em segundo lugar, “[...] em se tratando de conselhos técnicos, a questão da confiança personalíssima perde a razão de ser, porque quem mais sabe é sempre quem mais confiança inspira; além disso, o Presidente da República não ficaria vinculado ao Conselho de Estado.

Como se pode notar, o debate a respeito Poder Coordenador e mesmo do Conselho Federal de Arnolfo de Azevedo são atravessados pelo problema da formação da burocracia. Ambas as instituições por vezes são vistas como órgãos técnicos que contribuiriam para o aperfeiçoamento da máquina pública, ao fazerem prevalecer o critério da racionalidade e do estudo sistemático sobre os mais diversos âmbitos da vida nacional, em detrimento do caráter político-partidário. Daí a importância da vitaliciedade.

Meses depois, o Poder Coordenador voltaria a ser criticado, ainda que de forma lateral. Em artigo publicado em 04.10.1922, no jornal *O País* (RJ), em que tratava do problema da educação nacional, Mário Pinto Serva (1922, p. 03) referiu-se de forma pejorativa ao quarto poder: “[...] um esdrúxulo poder coordenador, de funções estranhas. Parece, porém, que ninguém mais se orienta por essas nebulosas concepções”.

Como vimos, no contexto da reforma constitucional de 1926, o deputado federal pelo Maranhão, Collares Moreira, proporia a criação de um quarto poder, inspirado no Projeto Arnolfo e no Poder Coordenador de Alberto Torres. Em entrevista ao *O País* (RJ), em 06.07.1926, o parlamentar trata o seu *Conselho Supremo Nacional* como sinônimo do *Poder Coordenador* de Torres: “A ideia da criação de um quarto Poder Constitucional e que seria, na hipótese por mim sugerida, exercido pelo Supremo Conselho da Nação, Poder Coordenador, na frase elegante e expressiva de Alberto Torres, não é nova” (*O PAÍS*, 1926, p. 01).

Aqui, o conceito de poder coordenador passa a albergar uma quarta faixa de sentido: ele é usado para se referir à proposta de criação de um quarto poder constitucional, de composição colegiada, que, embora inspirado pela instituição torreana, é dotado de características próprias. Como veremos, esse significado será mobilizado em outras ocasiões quando do emprego do termo poder coordenador.

Em 27.07.1927, seria a vez de João Pinto da Silva tecer severas críticas ao quarto poder de Alberto Torres. Em artigo intitulado *Alberto Torres*, publicado no fluminense *O País*, o autor afirma que a maior parte das alterações propostas por Torres em seu projeto de revisão constitucional teriam efeito contraproducente e toma como exemplo o Poder Coordenador: “Pense-se, para prova, nos efeitos do seu curioso ‘Poder Coordenador’ – misto de aproveitamento parcial da **concepção comteana de governo e de czarismo fragmentado** [...]”

(SILVA, 1927, p. 02, grifo nosso). Ao associar o Poder Coordenador ao pensamento político de Auguste Comte e ao czarismo russo, João Pinto da Silva denuncia o autoritarismo, o antiliberalismo e o elitismo que estariam presentes no quarto poder.

Em seguida, o autor explica que a principal função deste “bizarro instrumento constitucional”, isto é, do Poder Coordenador, seria corrigir a excessiva autonomia que a Constituição de 1891 teria conferido aos Estados, destinando-se a fortalecer a harmonia entre esses. Por essa razão, “[...] seria o mais vigoroso, o mais eficaz dos poderes da República, ou melhor, o único poder realmente respeitável [...]”, cuja burocracia se estenderia por todos os cantos do país, contando com “[...] representantes, ou tentáculos, em todos os Estados e em todos municípios” (SILVA, 1927, p. 02). Mais uma vez, João Pinto da Silva reiteraria sua crítica ao autoritarismo da proposta torreana:

Magnífico instrumento oficial, legal de tirania, de compressão jurídica, de requintada autocracia, esse onipotente Poder Coordenador! [...] O que mais admira, entretanto, é que essa **tromba centralizadora**, essa proteica e ubíqua engrenagem de regime estreitamente unitário, tenha sido ideada por um partidário confesso das instituições federalistas [...] (SILVA, 1927, p. 02, grifos nossos).

Dias depois, em 11.08.1927, Mário Villalva publicaria, no jornal fluminense *A.B.C.: Política, Atualidades, Questões Sociais, Letras e Artes*, um artigo entusiástico em homenagem a Alberto Torres, que tem por título *Alberto Torres, construtor da nacionalidade*. No texto, Torres é tratado como um verdadeiro messias político:

A sua obra singular, inacabada embora, tem o cunho imperecível da obra de todos os videntes: abre uma clareira e traça um rumo. **Sigamo-lo, pois, com aquela religiosidade bíblica dos povos crentes abalados pela fé inspirada na palavra dos oráculos iluminados. Ele é o Moisés providencial** dessa nossa pujante nacionalidade em formação (VILLALVA, 1927, p. 13, grifo nosso).

A passagem acima revela um verdadeiro sentimento de adoração por Alberto Torres, renunciando o alvorecer dos anos de 1930, período em que as obras de Torres serão republicadas e relidas, sendo o autor considerado o guia dessa geração (MEDEIROS, 1978).

No que se refere ao Poder Coordenador, ele é visto por Mário Villalva (1927, p. 13) como o elemento que propiciaria continuidade política e administrativa à República: “A solução de continuidade nas administrações e na direção suprema da República tem causado incontestavelmente um dos males mais nocivos à expansão normal da nacionalidade em nossos dias. Este grave defeito exige um pronto corretivo – o poder coordenador”.

Ao que parece, as muitas críticas desferidas contra o Poder Coordenador afetaram a apreciação de Oliveira Vianna acerca do mesmo. Em janeiro de 1930, no contexto de disputa eleitoral entre Júlio Prestes e Getúlio Vargas, foi publicada a primeira edição de *Problemas de Política Objetiva*, sendo a primeira parte formada por artigos publicados nas colunas de *O País*, entre 1914 e 1915, sobre os livros de Alberto Torres. A publicação de Vianna guardou inequívoco sentido político reformista (FARIA, 2002, p. 75), tendo sido recepcionado com críticas, havendo quem afirmasse que o propósito do autor seria fornecer subsídios para a derrubada do regime democrático no Brasil (TORRES, 1956, 144).

Tão logo foi publicada a obra, o *Jornal do Comércio* publicou uma série de artigos tecendo severas crítica ao livro, cujo intuito seria “[...] fornecer aos poderosos do dia os fundamentos para justificarem as suas atividades contrárias aos princípios democráticos e às instituições republicanas”. O Jornal ainda lamentava que Vianna houvesse se “[...] declarado francamente contra o liberalismo e a democracia” (VIANNA, 1947, p. 16, 17).

Segundo Oliveira Vianna (1930, p. 25, 26), há vinte anos Alberto Torres já havia percebido o que agora, em 1930, todos percebiam: faltava ao país “[...] a criação de um centro poderoso qualquer de fixação, de estabilização, de coordenação da nossa vida nacional [...]”. Somente um eixo de poder assim constituído poderia salvar o país da instabilidade política e administrativa em que a República o mergulhara. Desde o início do regime republicano, o país seguia sem uma direção nacional, sem um projeto político contínuo. Cada um dos Estados agia como se fosse um ente soberano, sem qualquer harmonia com o todo, e as diretrizes políticas variavam de acordo com os caprichos individuais e conchavos entre as facções políticas.

Durante o Império, a solução encontrada pelas lideranças do Partido Conservador para lidar com o espírito localista e egoísta das facções políticas foi a criação de três instituições: a Coroa, o Senado e o Conselho de Estado, todos vitalícios. Com a proclamação da República, os constituintes, inspirados pela Constituição norte-americana, desmontaram as três entidades, entregando todo o aparato administrativo do país às facções políticas.

Contudo, Oliveira Vianna (1930, p. 28-30) afirma que *nunca* creu na viabilidade do Poder Coordenador. Na visão do autor, dada a ampla estrutura burocrática do novo poder – que contaria com um representante em cada quarteirão do país – o seu adequado funcionamento seria condicionado pela presença de um largo corpo de servidores públicos eivado de patriotismo, civismo e sentimento nacionalista, o que não existiria no Brasil. Nesse sentido, respondendo à indagação sobre a viabilidade do Poder Coordenador, explica Vianna (1930, p. 28, 29):

É duvidoso. Este poder exige para a sua perfeita eficiência, nos seus numerosos representantes [...] uma mentalidade cívica, uma consciência política, um sentimento dos interesses públicos, em suma, uma unidade de ideias e sentimentos que seria impossível no Brasil talvez ainda por muitas dezenas de anos [...]

Anos mais tarde, na obra *Instituições Políticas Brasileiras*, Vianna reiteraria sua visão acerca da proposta torreana. Ao tratar das diferenças entre ele e o seu mentor, Vianna (1999, p. 404) afirma: “É o caso do Poder Coordenador, tão essencial no pensamento de Torres – e em cuja viabilidade eu nunca acreditei”.

Para Fernandes (2010, p. 116), a recepção crítica que Vianna fez do conceito seria a razão deste ter caído em descrédito. Todos que retomavam o pensamento torreano pouco se atentavam para a proposta do Poder Coordenador, geralmente replicando a crítica de Oliveira Vianna à instituição. Contudo, como se procura demonstrar nesta pesquisa, mesmo antes de Oliveira Vianna, já haviam sido publicados artigos jornalísticos tecendo severas críticas ao quarto poder. Aliás, essas críticas teriam influenciado a mudança de posicionamento do próprio Oliveira Vianna, que, conquanto tenha afirmado *nunca* ter acreditado na proposta torreana, defendeu entusiasticamente o Poder Coordenador em artigo publicado em 1915, como já analisado.

A crítica de Oliveira Vianna, por outro lado, restringe-se ao problema do tamanho da burocracia, ou seja, o Poder Coordenador seria inviável porque sua concretização exigiria uma grande quantidade de homens virtuosos, que não existiria no Brasil. O problema seria a extensão do poder, e não a proposta de um quarto poder superior e distante das disputas políticas, que tutelasse as instituições, estabelecendo uma diretriz política nacional, harmônica e contínua. Em outras palavras, o autoritarismo do Poder Coordenador, anteriormente apontado incisivamente por seus críticos, não parece ser um problema para Vianna.

Ao analisar as atribuições do novo poder, Vianna sublinha os seus papéis de *coordenador da integração nacional e coordenador político-institucional ou moderador*, olvidando-se de todas as demais atribuições. É o caso da *polícia econômica do país*, que o Poder Coordenador deveria realizar, zelando pela defesa do princípio da liberdade comercial e combatendo a exploração do capital estrangeiro sobre as riquezas nacionais, com seus trustes e monopólios. Decerto, essa é uma das principais funções da nova instituição, o que atribuía ao seu conceito também um significado de *coordenador da vida econômica e fiscal da nação*.

Do mesmo modo, Vianna ignora o *papel modernizante* do novo poder, o que abrange a fiscalização, jurisdição e organização do mundo do trabalho, bem como a cobrança dos poderes

públicos de medidas assecuratórias da saúde, cultura, educação e bem-estar. Vianna olvida-se de que o Poder Coordenador seria, também, um *coordenador do desenvolvimento social*.

Ainda em 1930, Rocha Pombo, comentando a publicação recente de Oliveira Vianna (Problemas de Política Objetiva), iria tecer severas críticas ao Poder Coordenador de Alberto Torres. Em artigo de 16.04.1930, publicado no *Correio da Manhã* (RJ), Pombo daria a entender que a nova instituição seria o Poder Moderador com novo nome e que não haveria poder político algum no mundo com tantas atribuições quanto a instituição torreana. Por isso, não deveria ser criada uma tal instituição, pois se fosse, o regime ficaria ainda pior: “Se fosse possível aplicar essa reforma, o nosso regime ficaria pior, muito pior que o atual: ficaria qualquer coisa assim como uma monarquia republicana com uma porção de reis; ou uma república monárquica com uma porção de presidentes...” (POMBO, 1930, p. 04).

Muitos dos autores que trataram do Poder Coordenador ao longo da Primeira República, recepcionaram-no como se fosse uma recuperação do antigo Conselho de Estado ou mesmo do Poder Moderador.

Além disso, mesmo entre seus defensores, a nova instituição seria objeto de algumas críticas, como a de Porfírio Soares Neto, que rejeitaria a assunção de atribuições estritamente judiciais pelo novo poder, que deveria agir como um *coordenador político*, e não *político-jurídico*, preservando-se, assim, as atribuições típicas do Poder Judiciário. Por outro lado, Oliveira Vianna, em 1930, criticaria a nova instituição em virtude da extensão de sua burocracia, o que tornaria inviável a sua realização.

Também importante para a história do referido conceito é notar como ele foi objeto de embates e disputas ao longo da Primeira República. Para autores como Celso Vieira, João Pinto da Silva e Rocha Pombo, o Poder Coordenador seria a encarnação do despotismo e da tirania, devendo ser de pronto rechaçado. Por outro lado, Oliveira Vianna, em texto de 1915, Collares Moreira e Mário Villalva seriam entusiásticos defensores do novo poder, visto como a solução dos males do país. Uma terceira posição, de apoio crítico, seria esposada por Porfírio Soares Neto e Oliveira Vianna, em *Problemas de Política Objetiva*, em que os autores defenderiam o novo poder, apresentando, contudo, críticas e sugestões para o seu aperfeiçoamento.

O termo *poder coordenador* ainda seria empregado com um sentido radicalmente diferente de seus usos anteriores, no contexto das discussões em torno da sucessão presidencial em 1929: o Presidente da República seria o poder coordenador das disputas políticas, cabendo-lhe, diante da ausência efetiva de partidos políticos, mediar as disputas em torno de sua sucessão, mas sem utilizar de seu cargo para favorecer qualquer um dos candidatos. Esse conceito seria usado para criticar a postura do Presidente Washington Luís, que estaria se

valendo de seu cargo para beneficiar o seu correlegionário e Presidente de São Paulo, Júlio Prestes, que então disputava com o Presidente do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, a presidência da República. Ao invés de exercer o seu poder coordenador de forma imparcial, Washington Luís estaria tomando partido de um dos lados.

Nesse mesmo contexto, o referido termo será usado ainda com outro sentido: não para reconhecer um poder coordenador que seria devido ao Presidente da República, mas para criticar sua postura intransigente diante da sucessão presidencial, em que atuaria como um poder coordenador, ilimitado, invencível.

Nesse sentido, em 18.06.1929, o *Diário Nacional – A Democracia em Marcha*, órgão oficial do Partido Democrático de São Paulo, opositor de Washington Luís e Júlio Prestes, criticaria a postura daquele ao mobilizar esforços para impor a candidatura deste último: “[...] o que ocorre no momento, demonstra que o presidente da República é um poder coordenador, invencível. Contra ele se invalidam todos os esforços. O futuro mostrará que a política dos conchavos ainda é o que convém à atualidade republicana [...]” (DIÁRIO NACIONAL, 1929a, p. 03). No entanto, o uso do conceito de poder coordenador com esse sentido de poder ilimitado, invencível, aparece somente nesta ocasião, de sorte que, em regra, o termo será empregado com o primeiro sentido acima esboçado, ou seja, enquanto uma atribuição do Presidente da República de coordenar as disputas políticas em torno de sua sucessão, sem utilizar a influência de seu cargo para apoiar qualquer dos candidatos.

Nesse diapasão, o mesmo *Diário Nacional – A Democracia em Marcha*, em 27.06.1929, noticiaria o debate ocorrido no Senado Federal: em resposta à crítica feita por um senador opositor à postura do Presidente da República, o senador governista Feliciano Sodré retrucaria, defendendo o poder coordenador do Presidente de definir os rumos da sucessão presidencial, diante da ausência de partidos políticos no Brasil: “Em aparte, o Sr. Feliciano Sodré voltou a defender o ‘poder coordenador’ do presidente, necessário – disse s. exa – dada a inexistência de partidos” (DIÁRIO NACIONAL, 1929b, p. 02).

Em 06.08.1929, o *Correio da Manhã* (RJ) noticiaria o discurso do deputado federal gaúcho, João Neves da Fontoura, que criticaria a postura de Washington Luís. Segundo Neves, em carta ao Presidente da República, Vargas havia reconhecido que caberia “[...] ao Presidente da República, à falta de partidos, o poder de coordenação das forças políticas”. No entanto, este, ao invés de atuar como coordenador, teria telegrafado aos governadores não apresentando propriamente uma escolha entre os nomes de Vargas e Júlio Prestes, mas sim pedindo apoio para este. Sendo assim, indagou Neves: “Será isso coordenar as forças políticas? Coordenar, exige imparcialidade do magistrado, e não ato faccioso”. Ao fim, João Neves “Assevera que o

Sr. Washington Luís, como poder coordenador, tivesse feito a consulta aos presidentes dos Estados sobre a candidatura Getúlio Vargas, declarando que se desinteressava sobre o assunto [...] (CORREIO DA MANHÃ, 1929, p. 03).

Em 02.10.1929, Curió de Carvalho criticaria Washington Luís, em artigo publicado em *A Federação: órgão do Partido Republicano*, isto é, veículo de imprensa do partido de Getúlio Vargas. No texto, o autor ressalta que no presidencialismo brasileiro, em que o Presidente da República detém uma soma considerável de poderes, ele deveria agir como um moderador das disputas políticas, devendo assumir, para tanto, uma postura de neutralidade. Ao contrário dos EUA, em que a disputa política se estrutura a partir de dois grandes partidos nacionais, no Brasil haveria apenas agremiações partidárias regionais, o que exigiria do Presidente da República atuar como um poder coordenador, que dialogaria com todas as partes, mas sem utilizar de seu poder para beneficiar qualquer delas. No entanto, não é o que estaria ocorrendo no Brasil: “De poder coordenador desce a mistificador [...] Tem aproveitado-se do Banco do Brasil como elemento compressor e corruptor. Tem procurado embaraçar transações de crédito de seus adversários, em praças estrangeiras” (CARVALHO, 1929, p. 03).

Como último exemplo, em 17.12.1929, o *Diário Nacional – A Democracia em Marcha* (SP), criticando a postura do Presidente Washington Luís, afirmaria: “Foi por água abaixo a sua neutralidade, a sua atuação de mero poder coordenador...” (DIÁRIO NACIONAL, 1929c, p. 01).

Como se pode ver, o uso do termo poder coordenador, enquanto postura neutra e imparcial que deveria ser adotada pelo Presidente da República ao mediar as disputas políticas em torno de sua sucessão, será mobilizado sobretudo pela oposição a Washington Luís, em defesa do candidato da Aliança Liberal, Getúlio Vargas, apoiado pelo Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, e também pelas oposições dos demais Estados, como é o caso do Partido Democrático de São Paulo.

Essa nova faixa de sentido que se agrega ao conceito de poder coordenador revela o processo de abstração por que ele vinha passando, ou seja, o termo poder coordenador já não era usado apenas para se referir à instituição proposta por Alberto Torres, mas passa a albergar outros significados, fazendo-se presente no vocabulário político de então.

No próximo capítulo, analisaremos como os conceitos de poder coordenador, coordenação de poderes e coordenação dos poderes serão usados no período pré-constituente, que se inicia com a Revolução de 1930 e se encerra com a instalação da Assembleia Constituinte, em 15.11.1933.

6 OS CONCEITOS DE PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES NO PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE: ENTRE 1931 E 1933

6.1 O Poder Coordenador nos livros e jornais (1931-1933)

Pouco após a eclosão do movimento revolucionário que depôs o Presidente Washington Luís, em outubro de 1930, Alberto Torres seria redescoberto e transformar-se-ia em um autor central para todos aqueles agentes que, descontentes com ordem política e constitucional instaurada em 1891, propugnavam por mudanças. Torres passaria a ser visto como o guia daqueles que vislumbravam um novo *horizonte de expectativas* distante da experiência vivida na Primeira República. Nesse sentido, Barbosa Lima Sobrinho (1968, p. 507) afirma que: “Não seria exagero dizer que as obras de Alberto Torres haviam passado a livros de cabeceira dos reformadores que explodiram nessa hora agitada em que o Brasil procurava se encontrar a si mesmo”.

No início dos anos de 1930, as obras de Alberto Torres seriam republicadas pela editora *Brasiliiana* e também surgiriam novos livros e novas edições de obras anteriores, que tratariam do pensamento do autor fluminense, a exemplo das publicações de Cândido Motta Filho, Alcides Gentil e Saboia Lima. Mas o interesse por Alberto Torres não ficaria restrito aos círculos acadêmicos, ganhando relevância também entre os novos atores sociais que ascenderam com a Revolução de 1930, como é o caso dos tenentes.

Segundo Lima Sobrinho (1968, p. 506), no início dos anos trinta, Alberto Torres “[...] está presente ao debate e à ansiedade dos tenentes”, tendo influenciado personagens como Juarez Távora. A obra torreana também seria recepcionada por reconhecidos nomes da tradição conservadora e autoritária brasileira que ascendiam naquele momento. Esse é o caso de Alceu Amoroso Lima, o Tristão de Ataíde, que dedicaria largas seções de seu livro *Política*, publicado em 1932, para discorrer sobre o pensamento de Alberto Torres. Por seu turno, Plínio Salgado, liderança máxima do movimento integralista, identificaria nas propostas nacionalistas de Alberto Torres uma aproximação com as experiências italiana e germânica, a despeito do tão alardeado pacifismo do pensador fluminense (LIMA SOBRINHO, 1968).

Essa recepção autoritária do pensamento torreano fez com que o autor fluminense passasse a ser olhado com desconfiança nos círculos democráticos: “Alberto Torres tornou-se suspeito de tendências totalitárias, para os que o não leram ou não chegaram a meditar as suas obras” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 516). Entre os discípulos autoritários de Alberto Torres, decerto, o principal deles foi Oliveira Vianna. Na metáfora de Simões Neto (2002, p. 144),

Vianna tornou-se, no limiar dos anos de 1930, o oráculo de Alberto Torres: caso se desejasse saber o que este pensava a respeito de determinado assunto, bastaria consultar Vianna.

A grande demonstração de força e de vigor do pensamento de Alberto Torres viria em 1932: em dez de novembro daquele ano, foi fundada a *Sociedade dos Amigos de Alberto Torres*, a SAAT, com sede no edifício do *Jornal do Comércio*, no Rio de Janeiro (LIMA SOBRINHO, 1968). Como o nome sugere, a associação tinha por escopo estudar e divulgar as obras de seu patrono, o que fez por meio de diversos eventos e conferências, muitas delas publicadas em jornais, que versavam sobre variados problemas enfrentados pelo país, como o problema da higiene, da educação, da devastação das florestas e solos, da exploração dos recursos nacionais pelo capital estrangeiro, da imigração, entre outros (LIMA SOBRINHO, 1968; PINHO, 2007).

A finalidade principal da SAAT era contribuir com os trabalhos constituintes, que se iniciariam em um futuro próximo (LIMA SOBRINHO, 1968). É preciso lembrar o contexto de surgimento da associação. Há pouco menos de um mês, no início de outubro, a chamada *Revolução Constitucionalista*, que pugnava pela reconstitucionalização do país, havia sido sufocada pelo Governo Provisório. Em 11.11.1932, um dia após a fundação da SAAT, seria instalada a Comissão criada pelo Governo Provisório para elaborar um anteprojeto da Constituição, que ficou conhecida como *Subcomissão do Itamaraty*. Além disso, a data para o pleito eleitoral que elegeria os constituintes já estava marcada para 03.05.1933. É em meio a clima de reconstitucionalização do país que a SAAT surge e inicia seus trabalhos.

Entre os integrantes da SAAT, constam importantes nomes que iriam participar das batalhas semânticas e políticas envolvendo os conceitos de *poder coordenador* e *coordenação dos poderes*, como Juarez Távora, Saboia Lima, Alcides Gentil, Barbosa Lima Sobrinho, Oliveira Vianna, Hélio Gomes, Prado Kelly, Porfírio Soares Neto, Agenor de Roure, Celso Vieira, Plínio Salgado e Cândido Motta Filho (LIMA SOBRINHO, 1968; PINHO, 2007).

O crescente interesse pela obra de Alberto Torres seria acompanhado, como era de se esperar, da continuidade das polêmicas em torno do Poder Coordenador. Cândido Motta Filho (1931, p. 13, 171, 172), em 1931, publicaria o livro *Alberto Torres e o tema de nossa geração*, em que tratava do pensamento do mestre, “[...] que foi coroado como um dos apóstolos do realismo social no Brasil”. Simpático ao quarto poder de Torres, Motta Filho via nele uma tentativa de compatibilizar a autonomia dos entes federados com o ideal de unidade nacional, restringindo os excessos descentralizadores da Constituição de 1891, em favor de uma maior centralização de poderes nas mãos da União. Por meio do novo poder, Alberto Torres queria “[...] tornar a Federação, ao mesmo tempo uma realidade política, jurídica e social”.

No entanto, as críticas ao Poder Coordenador não tardariam a reaparecer. Em 29.11.1931, Batista Pereira (1931, p. 17), em conferência proferida na Faculdade de Direito de São Paulo, desacreditaria o quarto poder de Alberto Torres, contentando-se com a criação de um Conselho de Estado: “Não me parece fácil, todavia, dados os nossos hábitos e costumes, a criação de tal poder, nos termos em que o ilustre mestre delineia. Contento-me com um Conselho de Estado como o da Monarquia [...]”.

Agenor de Roure, membro da SAAT, endossaria a posição de Batista Pereira. Em artigo de 20.03.1932, Roure (1932, p. 02, grifo do autor) afirmaria sobre o Poder Coordenador: “Complicado e caro. Não há necessidade de abandonarmos a organização atual de três poderes autônomos e harmônicos [...] Melhor que o *quarto poder* seria o Conselho de Estado com função apenas consultiva”.

Também em 1932, seria a vez de Alceu Amoroso Lima, o Tristão de Ataíde, tecer severas críticas à instituição proposta por Torres. No livro *Política*, de 1932, Tristão de Ataíde trataria do Poder Coordenador de Alberto Torres no §11º, do Capítulo VI, intitulado *Despotismo do Poder Coordenador*. Tristão de Ataíde (1932, p. 194, 195) denunciaria a instituição torreana: “O âmbito de alcance desse poder coordenador, que abrange desde o Presidente da República até inspetores em cada quarteirão, em mão de um Estado não apenas leigo, mas sectário de um racionalismo naturalista inflexível, seria um poder de opressão intolerável [...]”.

Em 01.12.1932, Alcides Gentil pronunciaria a conferência de inauguração da SAAT, que tinha por título *A ideia de Constituição no pensamento do grande pensador extinto* (JORNAL DO COMÉRCIO, 1932). Se Oliveira Vianna foi o discípulo de Torres que ganhou mais proeminência na vida pública, Gentil foi pupilo mais próximo do pensador fluminense e aquele que estudou de forma mais detida suas ideias. É o que reconheceria Vianna (1932, p. VI) no prefácio do livro de Alcides Gentil, *As ideias de Alberto Torres*:

Dos discípulos de Torres ele é o que mais de perto conviveu com o mestre, na sua intimidade de filósofo e de evangelista, aquele que mais completamente lhe assimilou o pensamento, mais perfeita e integralmente se conservou fiel ao espírito da sua filosofia social e política. Todos os outros se desviaram; menos Gentil, que ficou sendo o ortodoxo do grupo.

Contudo, tanto em seu livro (GENTIL, 1932), quanto na conferência pronunciada quando da inauguração da SAAT, Alcides Gentil não desenvolveria maiores comentários sobre o Poder Coordenador, apenas mencionando-o, na última, como uma decorrência das necessidades e costumes da realidade brasileira.

Dias depois, em 18.12.1932, Saboia Lima também iria proferir uma conferência na SAAT, intitulada *Alberto Torres e a reforma da Constituição*. Recuperando o texto de Porfírio Soares Neto, o autor endossaria a posição deste de que o Poder Coordenador deveria ser um coordenador *político*, e não *político-jurídico*:

Alberto Torres ideava criar um centro de energias para dar uniformidade e continuidade aos interesses nacionais. A necessidade de manter a continuidade administrativa e política, tão necessárias aos regimes democráticos, torne talvez útil a criação deste poder, modificado em sua estrutura e composição, feito um coordenador político, em vez de político-jurídico [...] (LIMA, 1932, p. 04).

Saboia Lima (1932, p. 04, grifo nosso) ainda iria comparar o Poder Coordenador a uma atualização do Poder Moderador: “Seria um elemento de plasticidade, equilibrando os outros poderes, submetendo-os a uma espécie de moderação consultiva e taxativa, centralizando os órgãos de vida no país, **revivescência do Poder Moderador**”. Saboia Lima (1935) reiteraria sua posição na segunda edição de seu livro *Alberto Torres e sua obra*, publicada em 1935.

Em 03.03.1933, a primeira página de *A Federação* – órgão de imprensa do Partido Republicano Liberal, agremiação criada em fins de 1932 e chefiada pelo interventor gaúcho Flores da Cunha – estamparia um artigo intitulado *Um Poder Coordenador*, criticando a proposta de Alberto Torres, equiparando-o ao Poder Moderador: “E é bem de ver que o Poder Coordenador de Alberto Torres, num país como o nosso, viria substituir por um mal ainda maior os males que desejava debelar. Em verdade – à tirania do Executivo ou à tirania do Legislativo, sobrecederia [sic] a tirania do Poder Moderador ou Coordenador” (A FEDERAÇÃO, 1933a, p. 01).

Ao fim do texto, é interessante notar que o autor, desconhecido, mobiliza duas faixas de sentido do conceito de *poder coordenador*. A primeira e mais tradicional, de um quarto Poder de Estado tal como delineado por Torres, mas também o sentido de que caberia ao Presidente da República o exercício do poder coordenador diante das disputas políticas:

Se não se quer dar todo o poder do Estado ao Legislativo, nem ao Executivo, nem ao Judiciário, por que havíamos de dá-lo ao Poder Coordenador? Não esqueçamos que foi em razão do seu arbítrio de poder coordenador, de última hora, que o Sr. Washington Luís desencadeou a Revolução (A FEDERAÇÃO, 1933, p. 01).

No caso desta segunda faixa semântica, nota-se como o termo poder coordenador é usado para criticar a postura arbitrária do Presidente deposto, sendo esta uma das razões de sua queda.

Dias depois, em 19.03.1933, o já citado Celso Vieira (1933, p. 05, grifo nosso) proferiu na SAAT conferência reiterando suas duras críticas ao Poder Coordenador, que, embora “[...] teoricamente sustentável, mas praticamente impossível sem **retrocesso ao espírito absolutista**”. Depois de comparar a criação do quarto poder de Torres ao retorno do absolutismo, Vieira (1933, p. 05, grifo nosso) prossegue na crítica ao autoritarismo da nova instituição:

São impressionantes, com efeito, na história das ideias contemporâneas, as antinomias de sistema. A doutrina socialista, exagerando o sentimento da liberdade até ao libertarismo, chega pelos caminhos da revolução às fórmulas ditatoriais, que reduzem ou aniquilam todas as liberdades. Semelhantemente, a socialização democrática de Alberto Torres, evoluindo em tese para a sociocracia, institui no exercício do Poder Coordenador, sem temporal, semi-espiritual, quer pela minudencia dos seus atributos, quer pela universalidade dos seus efeitos, um **arbítrio desmesurado**, porventura o maior concebido no Brasil, se o relacionarmos com os nossos precedentes oligárquicos e as nossas inclinações personalistas.

Apesar das duras críticas, Celso Vieira (1933, p. 05) crê que, mais cedo ou mais tarde, e de forma espontânea, “[...] veremos corporificar-se dentro e fora do Estado o pensamento de Alberto Torres num verdadeiro Poder Coordenador [...]”, que se manifestaria, por exemplo, em órgãos especializados e autônomos, como a justiça eleitoral, a justiça do trabalho, as organizações de classe, os serviços de estatística e os conselhos técnicos, que passariam a funcionar junto dos ministérios. Para o adequado funcionamento desse *Estado coordenador*, seria importante a criação de um “conselho federal menos arbitrário”, que dirigisse e coordenasse todos esses novos órgãos. Interessante notar que esses modelos de Estado e sociedade pensados por Celso Vieira viriam se materializar durante a Era Vargas.

Como vimos, mesmo entre os membros da SAAT, havia consideráveis discordâncias quando ao Poder Coordenador. As muitas críticas desferidas ao quarto poder de Alberto Torres o descreditaram. Daqui em diante, não se cogitará de se criar tal instituição, nos moldes delineados por Alberto Torres. No entanto, como veremos, outras instituições serão denominadas de *poder coordenador*. Aqui, ocorre um fenômeno interessante na história conceitual: a articulação linguística permanece, mas a realidade que ele busca designar se modifica. Em outras palavras, o conceito de poder coordenador passará a albergar novas faixas de sentido ao longo das discussões em torno do processo constituinte.

No período ora analisado, outras faixas de sentido do conceito estudado também serão mobilizadas no emprego do termo. É o caso do poder coordenador enquanto função exercida pelo Presidente da República em meio às disputas políticas.

Em 27.04.1931, o jornal *A Federação* - porta voz do Partido Republicano Rio-Grandense, que então adotava posição favorável à reconstitucionalização do país, colocando fim ao regime de exceção do Governo Provisório – publicou artigo intitulado *Equilíbrio*, em que usaria o conceito de poder coordenador para criticar a postura arbitrária do Presidente da República:

O chamado poder coordenador que, na República, está nas mãos do executivo, e que é, apenas, um prolongamento sobrevivido do poder moderador, da monarquia, - pelo uso e abuso da própria soberania, se convertera num poder absoluto. A sua vontade onipotente culminava no arbítrio; as suas deliberações sem freio e as suas decisões em instância única, tinham de levar aonde levaram: à hipertrofia da autoridade (A FEDERAÇÃO, 1931, p. 03).

Mais uma vez, o poder coordenador é equiparado ao Poder Moderador, comparação que busca criticar a atitude despótica do Presidente da República. Nesse caso, quem é criticado é o Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, que exercia o poder discricionariamente e retardava a reconstitucionalização do país. Mais à frente, o autor reafirmaria: “O poder coordenador se converteu na onipotência da autoridade, e desta onipotência irradiaram todos os desmandos, todos os atentados às leis do país e aos interesses públicos e particulares” (A FEDERAÇÃO, 1931, p. 03).

Em 04.03.1933, o mesmo jornal, *A Federação*, empregaria mais uma vez o termo poder coordenador, mas agora se referindo à postura do Presidente da República na Primeira República:

Todos os males do regime deposto pela Revolução de 30 podem ser esquematizados desta maneira: O Presidente da República na sua **função extralegal de poder coordenador** (frase inaugurada pelo Sr. Washington Luís e aceita pelo Sr. Borges de Medeiros), - fazia eleger a maioria dos presidentes de Estado, prestigiando-os com o tesouro inexaurível das prerrogativas da União; essa política, inaugurada por Campos Sales, para reagir aos desatinos do primeiro governo provisório que instituía o regime das ‘derrubadas’, - foi seguida, até as suas últimas consequências, pelos governos ulteriores, com exceção do governo Hermes (lembrem-se das intervenções da Bahia, do Amazonas e do Ceará, nesse governo) (A FEDERAÇÃO, 1933b, p. 01, grifo nosso).

Aqui, o termo poder coordenador continua sendo usado em tom de crítica à atitude do Presidente da República. O excerto revela ainda que o primeiro a empregar o termo com esse sentido, qual seja, de papel exercido pelo Presidente da República diante das disputas políticas, foi o então Presidente Washington Luís, com a anuência de Borges de Medeiros. O texto ainda trata o poder coordenador como sendo o papel extralegal reservado ao Presidente da República no dinâmica da política dos governadores.

Como vimos no capítulo anterior, nos anos finais da Primeira República, o poder coordenador, ao referir-se a uma atribuição do Presidente da República, era mobilizado com dois sentidos, quais sejam, (1) o papel de moderador imparcial que este deveria exercer diante das disputas políticas, o que era visto como legítimo; (2) o exercício arbitrário do poder político, de modo a beneficiar um dos lados da disputa política.

No alvorecer dos anos de 1930, somente esse segundo significado (2) vai permanecer, referindo-se tanto ao espaço de experiência da Primeira República, quanto ao exercício arbitrário do poder pelo Presidente Vargas e sua resistência em reconstitucionalizar o país.

Entre 1931 e 1933, o poder coordenador também seria empregado com o sentido introduzido por Collares Moreira, qual seja, de um Conselho de Estado, que pode ou não ser um quarto poder constitucional, e que, embora inspirado pela instituição torreana, é dotado de contornos próprios. É com esse significado que a expressão é empregada por Odilon Braga, em entrevista ao jornal *A Noite* (RJ), de 25.11.1932. No contexto dos debates sobre a criação de uma nova Constituição, Odilon Braga defendia a criação de um Poder Coordenador, composto por sete membros, oriundos do Poder Judiciário, Ministério Público, Poder Legislativo, federal e estaduais, e pelo Poder Executivo, e que teriam um mandato de seis anos. Entre suas atribuições, destacar-se-iam a deliberação sobre o estado de sítio e a intervenção federal, assim como sobre a emissão de papel moeda e realização de empréstimos pelo Poder Público, entre outras. Indagado sobre a semelhança de seu Poder Coordenador com a instituição de Alberto Torres, Odilon Braga responde: “Não. Alberto Torres realmente sugeriu a criação de um ‘quarto poder’ e lhe deu o nome que alvitro. Mas, a sua finalidade era diversa” (A NOITE, 1932, p. 02).

Quanto aos termos *coordenação dos poderes* e *coordenação de poderes*, eles não foram encontrados nos jornais pesquisados, entre 1931 e 1933, o que não significa que não foram empregados em outras fontes documentais, como veremos a seguir.

6.2 Oliveira Vianna e a coordenação dos poderes

Com Alberto Torres, Vianna compartilhava da preocupação de se criar instituições que se amoldassem à realidade brasileira, já que a Constituição de 1891 teria sido uma cópia norte-americana. Nesse sentido, seria necessário *abrasileirar* o presidencialismo no Brasil, adaptando-o às necessidades e índole nacional (VIANNA, 1930, p. 43).

O problema central do arranjo institucional de 1891 é que ele não previa mecanismos corretivos para lidar com os *vícios* presentes na sociedade brasileira, ou seja, era “[...]”

insuficiente para nos premunir contra os malefícios derivantes da nossa ausência de tradições cívicas, da nossa incultura democrática, principalmente dos nossos costumes de facciosismo e politicagem” (VIANNA, 1930, p. 43).

Na Constituição Imperial esses *vícios* eram corrigidos pelo Poder Moderador, que “[...] nas mãos honestas de Pedro II, foi uma das mais admiráveis forças de **coordenação** e moralização política, que jamais temos tido”. Mesmo no Império, o regime parlamentar inglês importado logrou êxito porque foi *abrasileirado* pela fórmula de Itaboraí, consoante a qual “o rei reina, governa e administra”, em franco descompasso com a tradição liberal inglesa (VIANNA, 1930, p. 43, grifo nosso). Em 1930, Oliveira Vianna vislumbrava duas principais formas de se adequar o *país legal* ao *país real*:

- a) Ou investir o Poder Judiciário, tornando exclusivamente federal, de uma força e uma autonomia, estendidas até ao máximo das nossas possibilidades; ou
- b) Criar um quarto poder, tal como o antigo Poder Moderador, que, sendo judiciário também, tenha, entretanto, o direito de iniciativa, que o Poder Judiciário não tem (VIANNA, 1930, p. 45).

Seriam essas as opções esboçadas por Oliveira Vianna: ou um Poder Judiciário exclusivamente federal, com autonomia e força política ampliadas; ou um quarto poder, uma adaptação do Poder Moderador à República, mas que também exerceria a jurisdição em determinados casos, e deteria o direito de propositura de projetos de lei. Qualquer que fosse a opção adotada, o fundamental é a criação de “[...] um centro de forças, de natureza essencialmente política; mas, completamente fora de qualquer atinência ou dependência com os grupos partidários” (VIANNA, 1930, p. 45). Somente assim, seria possível libertar o país da influência deletéria causada pelos clãs e facções políticas, que, se antes se restringiam às esferas local e provincial, com a República, passaram a se espriar por toda estrutura política a administrativa do país.

Em 1932, diante das tensões em torno da reconstitucionalização do país, que haviam levado até mesmo à guerra civil, com a *Revolução Constitucionalista*, o então líder tenentista, capitão Juarez Távora, por intermédio de um amigo comum, o já citado Alcides Gentil, solicitou que Oliveira Vianna elaborasse um programa de revisão da Constituição de 1891, que foi publicado como anexo da segunda edição de *Problemas de Política Objetiva*, em 1947. Contudo, a impressão de Vianna (1947, p. 275) é que o seu programa não havia agradado: “Minha impressão é que não agradou...”.

Nesse programa, Oliveira Vianna (1947, p. 281, grifo nosso) propõe 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, dotados de funções deliberativas, consultivas e judiciárias [...]”. Vianna não emprega o termo poder coordenador para se referir ao Conselho Nacional, mas usa a construção lexical *coordenação dos outros poderes e dos interesses gerais* para explicar a função do órgão. Os contornos dessa *coordenação dos poderes e dos interesses gerais* pode ser apreendido a partir da análise do modo como a nova instituição se estrutura.

A influência da proposta torreana pode ser percebida a começar pela denominação do novo órgão, *Conselho Nacional*, mesma nomenclatura do órgão de cúpula do Poder Coordenador tal qual pensado por Torres.

O Conselho Nacional de Vianna não contaria com a extensa burocracia do Poder Coordenador de Torres, como os procuradores da União, delegados federais etc. Sua composição seria colegiada, contando com quinze a vinte e um membros, vitalícios, que seriam “[...] escolhidos entre as personalidades mais eminentes do país, que se hajam feito notáveis nos vários domínios do conhecimento, especialmente nas ciências morais e políticas” (VIANNA, 1947, p. 282), ou seja, os *homens capazes* ou *homens de pensamento* tão estimados por Alberto Torres. Mas na composição, Vianna apresenta uma pequena inovação: os antigos Presidentes da República que tivessem suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas, e não tivessem infringido a Lei de Responsabilidade, também fariam parte do novo órgão, como membros natos, independentemente de eleição.

A eleição dos demais membros se faria por um eleitorado especial, em que participariam (i) os membros do Conselho Nacional; (ii) os membros do Tribunal de Contas Federal, (iii) os membros do STF e (iv) tantos membros da Câmara Federal²⁰ quantos fossem os Estados. Comparado ao colégio eleitoral de Torres, Vianna suprimiu a participação do Poder Executivo na eleição do Conselho Nacional, bem como da intelectualidade e cientistas, então representados pelo IEPN. Por outro lado, incluiu o Tribunal de Contas no eleitorado, órgão do qual o próprio Oliveira Vianna viria fazer parte, entre 1940 e 1951, na qualidade de Ministro.

No que se refere às atribuições, ambas as instituições atuariam como *coordenador político-institucional ou moderador*, apesar de algumas diferenças. Nesse sentido, caberia ao Conselho Nacional de Vianna:

1. “Resolver sobre a intervenção do governo federal nos Estados, o prazo e a extensão dos poderes desta intervenção” (VIANNA 1947, p. 281);

²⁰ Em seu programa, Vianna (1947, p. 285) abole o Senado, de modo que o Poder Legislativo passaria a ser unicameral, exercido pela Câmara Federal.

A semelhança é clara com o Poder Coordenador. Contudo, a atribuição que Vianna atribui ao Conselho Nacional é um pouco mais ampla, já que a instituição torreana opinaria sobre a intervenção federal apenas quando ela envolvesse o emprego de força policial.

2. “Direito de veto a certo emanados dos outros poderes políticos” (VIANNA 1947, p. 281).

Vianna não especifica quais seriam os atos que estariam sujeitos ao veto do Conselho Nacional. Aliás, na redação de seu texto, ele sequer menciona o termo *atos*, o que seria uma falha de revisão do texto provavelmente. Comparado ao Poder Coordenador, vemos que esse não possui um direito de veto. Por outro lado, a instituição torreana deveria acompanhar os trabalhos do Congresso Nacional, chamando sua atenção diante de casos de inconstitucionalidade ou incompatibilidade entre a proposta em debate e o ordenamento jurídico, além de realizar o controle abstrato de constitucionalidade.

3. “Competência para resolver os conflitos entre os diversos poderes da União e dos Estados” (VIANNA 1947, p. 281);

Atribuição idêntica àquela presente no projeto torreano.

4. Emitir parecer sobre projetos de lei, apresentados pelos partidos, oriundos da Câmara Federal ou do Poder Executivo (VIANNA 1947);

Como visto, o Poder Coordenador também participaria do processo legislativo emitindo pareceres sobre as propostas em debate.

5. “Julgar os membros do STF e os demais membros da magistratura” (VIANNA 1947, p. 281);

Esta atribuição não encontra equivalente entre as funções do Poder Coordenador. Nesse ponto, Vianna atribui uma nova competência de natureza jurisdicional ao novo órgão, que passaria a funcionar também como uma corte especial para julgamento de magistrados.

6. “Controle, com direito de veto, sobre a proposta da Câmara Federal relativa à fixação dos subsídios dos deputados federais e do Presidente da República” (VIANNA 1947, p. 282)

Também se trata atribuição nova, que não consta no rol de competências do Poder Coordenador.

7. “Competência para determinar o número de deputados que devem compor a Câmara Federal e o critério da sua distribuição por Estados” (VIANNA 1947, p. 282)

Este item, que também não está presente no projeto torreano, mostra como o Conselho Nacional de Vianna atuaria como um *coordenador do sistema político*, pairando sobre seus órgãos como um verdadeiro *moderador*, um *coordenador político-institucional*.

8. Autorizar que Estados e municípios realizem empréstimos externos, mediante parecer do Tribunal de Contas Federal (VIANNA, 1947).

Trata-se de outra atribuição que não encontra paralelo entre as competências do Poder Coordenador, mas, de todo modo, reforça a atuação do Conselho Nacional como coordenador político-institucional.

9. Nomear os membros da magistratura, inclusive do STF, mediante lista por este organizada, bem como os ministros do Tribunal de Contas Federal, mediante lista organizada por essa instituição (VIANNA, 1947).

Também esta atribuição não encontra equivalente entre as competências do Poder Coordenador. Aqui, o propósito declarado de Oliveira Vianna é reduzir o “[...] arbítrio do poder pessoal dos Presidentes da República e dos presidentes dos Estados [...]”, ou seja, evitar que estes nomeassem para a estrutura judiciária membros de seus clãs políticos. O Conselho Nacional, órgão neutro em relação à política partidária, poderia nomear para tais funções as pessoas mais preparadas.

O Conselho Nacional poderia ainda absorver as atribuições do Senado, que seria extinto pelo programa de revisão constitucional. Qual órgão assumiria as competências da antiga Câmara Alta, se a Câmara Federal ou o Conselho Nacional, Vianna deixa em aberto. No que diz respeito ao controle de constitucionalidade, este continuaria a ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que o Conselho Nacional de Vianna não seria o guardião da Constituição.

Da análise das atribuições do Conselho Nacional de Vianna, poderemos aferir que o conceito de *coordenação dos poderes* passa a albergar uma segunda faixa de significado a partir de então. Se na Primeira República ele designava a harmonia, independência e equilíbrio na relação entre os três poderes da República, agora, em 1932, Oliveira Vianna emprega-o com outro sentido: ele passa a significar a coordenação político-jurídica realizada por um órgão especial, que estaria acima de todos os três poderes, fiscalizando-os e atuando como *tutor do sistema político* quando fosse o caso, como um verdadeiro *coordenador político-institucional ou moderador*. Assim, coordenação dos poderes assume um sentido mais ativo, diferente de seu significado anterior. Agora, cabe a um determinado órgão uma série de atribuições a fim de realizar a coordenação dos poderes, enquanto que, durante a Primeira República, a coordenação dos poderes era apenas um sinônimo do equilíbrio, harmonia e independência que caracterizaria a relação entre os três poderes em uma democracia liberal.

6.3 A Subcomissão do Itamaraty e o Conselho Supremo

6.3.1 A Subcomissão do Itamaraty

O triunfo da Revolução de 1930 trouxe consigo a inquietação sobre o retorno da ordem constitucional. Reticente, o Chefe do Governo Provisório buscava estender o regime discricionário, visto como a única maneira de efetivar as reformas necessárias ao país. Nisso, era apoiado pelos tenentistas, que viam na democracia liberal uma falácia, um regime de fraudes políticas em que não haveria qualquer representatividade. Constitucionalizar o país seria empurrá-lo em direção ao voto de cabresto, à influência dos coronéis e oligarcas. Somente o regime ditatorial poderia levar à cabo o programa revolucionário.

No entanto, muitos dos grupos políticos que haviam apoiado a Revolução de 1930 se mostravam favoráveis à reconstitucionalização do país. Além do derrotado Partido Republicano Paulista (PRP), seu adversário no Estado, o Partido Democrático, era simpatizante da bandeira, também apoiada por setores da elite política mineira, como o ex-Presidente do Estado Antônio Carlos, e mesmo políticos gaúchos ligados à Getúlio Vargas, como João Neves da Fontoura, Batista Luzardo, Maurício de Cardoso, Assis Brasil e Borges de Medeiros.

Os anseios em prol da convocação de uma assembleia constituinte também haviam tomado as ruas: formaram-se ligas constituintes que convocavam a população para protestos em prol do fim do regime discricionário e do retorno à democracia. A 25.01.1932, data de comemoração do aniversário da Cidade de São Paulo, estima-se que entre cinquenta e cem mil populares tomaram conta da Praça da Sé (LIRA NETO, 2013).

Um mês depois, em 25.02.1932, ocorria um acirramento das tensões com o empastelamento do periódico *Diário Carioca* por parte de setores ligados ao tenentismo. O jornal, embora tivesse apoiado a Revolução de 1930, tomou partido da luta em prol do retorno do Estado de Direito, publicando uma série de matérias críticas de Getúlio Vargas e das lideranças tenentistas. O episódio gerou ampla repercussão na imprensa, causando grave crise política. Importantes aliados do Presidente da República, como o seu ministro da Justiça, Maurício Cardoso, romperam com ele em função da impunidade dos agressores.

Em meio às lutas em defesa da reconstitucionalização do país, em 14.05.1932, o Governo Provisório expediu o Decreto nº 21.402, estabelecendo que, em 03.05.1933, ocorreriam eleições para a assembleia constituinte, e criando uma comissão responsável por elaborar um anteprojeto de Constituição a ser oferecido pelo Governo Provisório aos constituintes. A novidade, contudo, não foi suficiente para conter os ânimos paulistas: em

09.07.1932, São Paulo declarou guerra ao Governo Federal, inaugurando a chamada *Revolução Constitucionalista*, que, para Vargas e seus seguidores, de constitucionalista não teria nada, já que o Governo já havia marcado data para as eleições. Pelo contrário, seria uma espécie de *contrarrevolução*. Depois de oitenta e sete dias de conflito, em meados de outubro de 1932, o levante paulista foi sufocado pelas tropas governistas (LIRA NETO, 2013).

A guerra civil havia obstado o início dos trabalhos da comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de Constituição. Logo após a derrota de São Paulo, em 01.11.1932, o Governo Provisório editou o decreto de nº 22.040, regulando os trabalhos da comissão.

A presidência da Comissão caberia ao Ministro da Justiça, Antunes Maciel, que deveria nomear uma subcomissão responsável por elaborar o anteprojeto de Constituição, que posteriormente seria votado pelo Plenário da Comissão. Esta Subcomissão seria composta por um terço dos membros da Comissão, inclusos os ministros de Estado, ficando conhecida como *Subcomissão do Itamaraty*, já que suas reuniões se realizavam no Itamaraty, onde o seu presidente e Ministro das relações exteriores, Afrânio de Mello Franco, exercia seu ofício.

Como já adiantado, o Presidente da Comissão Geral, Antunes Maciel, nomeou o político mineiro, Afrânio de Mello Franco, presidente da Subcomissão do Itamaraty. Esta, inicialmente, foi composta por quatorze membros, quais sejam: Afrânio de Melo Franco (Ministro das Relações Exteriores), Agenor de Roure, Antônio Carlos, Antunes Maciel (Ministro da Justiça), Artur Ribeiro, Assis Brasil, Carlos Maximiliano, General Góis Monteiro, João Mangabeira, José Américo de Almeida (Ministro da Aviação), Oliveira Vianna, Osvaldo Aranha (Ministro da Fazenda), Prudente de Moraes Filho e Themístocles Cavalcanti. Ao longo de seus trabalhos, afastaram-se da Comissão Artur Ribeiro, José Américo e Oliveira Vianna, que foram substituídos por Castro Nunes e Solano da Cunha (PORTO, 2004).

Segundo Bruno Hochheim (2017), provavelmente os membros da Subcomissão foram escolhidos por Afrânio de Mello Franco, sob as instruções de Vargas. Para Afonso Arinos de Mello Franco (1955b, p. 1.409, 1.416), na Subcomissão “[...] defrontavam-se a corrente revolucionária democrática e a de coloração totalitária”, da qual o principal representante seria Góis Monteiro. Além do general, também fariam parte deste último grupo Osvaldo Aranha, Oliveira Vianna e Themístocles Cavalcante. Ao longo dos debates, suas opiniões atestariam “[...] a existência de uma espécie de inclinação fascistizante nos espíritos revolucionários dos mais jovens”. Osvaldo Aranha atuaria como o braço direito de Getúlio Vargas, e Themístocles Cavalcanti, indicado por Juarez Távora, seria o representante do tenentismo (HOCHHEIM, 2017). Entre os membros mais afinados com os valores da democracia liberal, estariam Prudente de Moraes Filho, Carlos Maximiliano e Antônio Carlos Ribeiro de Andrada. Além

disso, como lembram Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991), haveria ainda uma terceira corrente ideológica, mais afinada com o pensamento social de esquerda, representada por João Mangabeira e José Américo de Almeida.

Em 11.11.1932, ocorreria a primeira sessão da Subcomissão do Itamaraty, em foi decidido que Carlos Maximiliano seria o relator geral. Na segunda sessão, em 15.11.1932, Maximiliano apresentou uma proposta de estrutura do texto constitucional, contendo todos os títulos e seções, além dos primeiros vinte artigos. Neste esboço já continha a previsão daquilo que seria uma das grandes inovações da Subcomissão: a criação de um Conselho Nacional (AZEVEDO, 2004).

Inicialmente, não tinha contornos definidos. Não se sabia ainda qual seria sua composição e quais as suas atribuições. Mas havia um consenso tácito de que era necessário criar um órgão, uma espécie de Conselho de Estado, que colaborasse com os demais poderes. Tanto é assim, que a criação de uma tal instituição não foi objeto de resistência nos debates da Comissão. Sua necessidade era um consenso. Restava saber quais seriam suas atribuições e sua composição.

Também na segunda sessão foi realizada uma divisão de tarefas, consoante a qual caberia a Afrânio de Melo Franco, José Américo de Almeida e Prudente de Moraes Filho apresentar uma proposta de redação do capítulo referente ao Conselho Nacional.

Ao final de seus trabalhos, a Subcomissão do Itamaraty criara um anteprojeto de Constituição que tinha como principais características: a adoção do unicameralismo, extinguindo o Senado Federal; a eleição indireta para Presidente da República; a previsão de um rol de direitos sociais, até então inédito no constitucionalismo brasileiro; a reformulação do federalismo no Brasil, ampliando as hipóteses de intervenção federal e concentrando poderes na União; criação do mandado de segurança; constitucionalização da Justiça Eleitoral e previsão do voto feminino, e, por fim, criava o Conselho Supremo Nacional (POLETTI, 2012).

Este seria visto por alguns estudiosos como a recuperação do Poder Coordenador de Alberto Torres (POLETTI, 2012; LYNCH, 2010). Em meio às discussões em torno da criação da nova instituição, termos como *órgão* e *aparelho coordenador*, *coordenador das funções dos três poderes*, foram mobilizados pelos integrantes da Subcomissão do Itamaraty, o que torna a análise dos debates travados relevantes para o escopo deste trabalho. Na próxima seção, trataremos das discussões²¹ acerca da criação do Conselho Supremo Nacional, atentando-se para o modo como tais termos foram empregados.

²¹ As atas das discussões ocorridas na Subcomissão do Itamaraty podem ser encontradas em (AZEVEDO, 2004).

6.3.2 O Conselho Supremo e a coordenação dos poderes

Como visto, uma das principais novidades do anteprojeto²² foi a extinção do Senado, que seria substituído pelo Conselho Supremo Nacional. Nesse sentido, já na quinta sessão, Carlos Maximiliano explica sua posição pela rejeição da Câmara alta: se estivessem elaborando uma Constituição no contexto da proclamação da República, ele votaria pela manutenção do Senado. No entanto, a evolução recente do Direito Constitucional trouxe consigo o surgimento de novas instituições: os conselhos. Se a função clássica do Senado é frear os excessos, as paixões, da Câmara baixa, o Conselho seria capaz de exercer essa mesma mediação de forma ainda mais satisfatória, devido ao seu caráter técnico e à comprovada capacidade de seus integrantes. Explica Maximiliano:

[...] no momento atual, preferiria, não suprimir o Senado, mas substituí-lo pelo Conselho Nacional. Naturalmente não lhe daria as mesmas funções; em todo o caso seria sempre um elemento de colaboração, e de organização muito mais eficiente, porque essencialmente técnico e composto de homens superiores e competentes” (AZEVEDO, 2004, p. 67, 68).

As discussões sobre o Conselho Supremo se iniciariam apenas em 31.03.1933, na quadragésima segunda sessão da Subcomissão do Itamaraty, embora diversas atribuições já houvessem sido atribuídas ao novo órgão, mesmo diante da indeterminação de sua composição e estrutura (AZEVEDO, 2004).

Coube a Afrânio de Melo Franco a relatoria da matéria. Foi ele que elaborou o projeto referente ao Conselho Supremo Nacional, que seria discutido na Subcomissão do Itamaraty, recebendo emendas e modificações. Os outros integrantes do comitê responsável por apresentar a matéria sobre o Conselho Supremo, Prudente de Moraes Filho e José Américo de Almeida, tiveram participação de menor importância. Daquele veio a sugestão do nome do novo órgão, Conselho Supremo Nacional, que no início dos trabalhos era tratado, de forma genérica, como Conselho Nacional. Já José Américo de Almeida não participou dos trabalhos acerca da nova instituição.

Segundo Melo Franco, o Conselho Supremo Nacional foi inspirado no Projeto Arnolfo, de 1910, que propunha a criação do Conselho Federal da República, como já analisado no primeiro capítulo desta dissertação. Aqui é interessante notar que em momento algum dos

²² O anteprojeto elaborado pela Subcomissão do Itamaraty pode ser encontrado em (POLLETTI, 2012, p. 53-92).

debates há menção ao Poder Coordenador de Alberto Torres, embora provavelmente este fosse de conhecimento de todos os comissionados, sendo que alguns já haviam, inclusive, escrito artigos sobre o quarto poder de Torres, como é o caso de Oliveira Vianna e Agenor de Roure. Além disso, como informa Afonso Arinos de Melo Franco (1955a), Alberto Torres enviou um exemplar de seu livro *A Organização Nacional* a Afrânio de Melo Franco.

Outra importante fonte de inspiração do Conselho Supremo Nacional seria o Conselho de Estado do Império. Assim como a instituição monárquica, o novo Conselho se dividiria em seções, que corresponderiam aos ministérios.

A nova instituição seria disciplinada na seção V do anteprojeto, intitulada *Do Conselho Supremo*, composta pelos artigos 67, 68 e 69. Além disso, outras normas espalhadas pelo texto do anteprojeto também atribuiriam determinadas funções ao novo órgão (POLETTI, 2012).

Nos termos do art. 67, o Conselho Supremo seria composto por trinta e cinco membros efetivos, e também por membros extraordinários, que seriam os ex-presidentes da República que houvessem exercido por mais de três anos a presidência da República (POLETTI, 2012).

Entre os membros efetivos, vinte e um seriam eleitos pelos respectivos poderes legislativos dos estados e Distrito Federal, cabendo um representante a cada ente federado; três seriam eleitos pelos delegados das Universidades Públicas; cinco seriam representantes dos “interesses sociais de ordem administrativa, moral e econômica”; e os seis restantes seriam nomeados pelo Presidente da República, a partir de uma lista de vinte nomes, que seria organizada por uma comissão composta de sete deputados e sete ministros do STF (POLETTI, 2012, p. 70).

Quando dos debates em torno da composição do Conselho, Themístocles Cavalcanti e Castro Nunes se opuseram à nomeação dos seis representantes pelo Presidente da República, argumentando que, uma vez que o Conselho seria um órgão de controle da presidência da República, não seria adequado que o Chefe do Executivo nomeasse seus membros, que deveriam ser eleitos, seja pela Assembleia Nacional, seja de qualquer outro modo (AZEVEDO, 2004, p. 862).

Afrânio de Melo Franco explica que existe uma importante razão para se atribuir ao Presidente da República a atribuição de escolher aqueles seis membros do Conselho: assim como a Assembleia Nacional e o STF organizaram a lista dos nomes a serem escolhidos, caberia ao Presidente da República escolhê-los, de modo que na composição do Conselho Supremo colaborariam os três poderes de Estado, o que legitimaria a atuação da nova instituição como *órgão moderador*: “E a colaboração dos três poderes é também uma condição para que Conselho possa, entre outras funções, realizar essa, ainda que não concreta ou incluída na

matéria de sua competência – de **órgão moderador**, exercendo uma **função de equilíbrio entre os poderes da Nação**” (AZEVEDO, 2004, p. 865, grifos nossos).

Ainda sobre a composição do novo órgão, Castro Nunes propôs emenda ampliando consideravelmente o número de membros. Aliás, desde o início das discussões em torno do Conselho Supremo, Castro Nunes ressaltou que no início dos trabalhos da Comissão²³, apresentou “[...] uma sugestão sobre a criação de um aparelho, que denominou ‘Senado’, mas acrescentando que seria um Senado, como **órgão ou aparelho de coordenação técnico-legislativa** [...]” (AZEVEDO, 2004, p. 845, grifo nosso), e que por isso não sente à vontade para opinar sobre o projeto em discussão, uma vez que já tinha opinião formada sobre o assunto. Embora, em linhas gerais, Castro Nunes concordasse com o projeto apresentado por Melo Franco, ele destaca que

[...] acentuar-lhe-ia o **caráter de aparelho de coordenação, no funcionamento dos outros poderes**, pois todos sentem que, na vida do regime, foi essa uma das lacunas mais sensíveis. De forma que, na preparação das leis, e, sobretudo, no do *impeachment*, dar-lhe-ia, por exemplo, a iniciativa de instauração do processo. Conferir-lhe-ia atribuições em matéria de veto, ainda não definidas. Conservaria, embora modificadas, as atribuições referentes à intervenção federal. Acrescentaria outras (AZEVEDO, 2004, p. 845, grifo nosso).

Quanto à composição, Castro Nunes propôs emenda ampliando a representação profissional no Conselho Supremo: além dos vinte e um representantes dos estados e Distrito Federal, o novo órgão também contaria com vinte e um representantes dos “interesses econômicos, culturais e morais”, que seriam eleitos de forma indireta pelos delegados de determinadas associações profissionais; e outros quinze membros que “[...] pelo seu saber, experiência ou serviços à nação, se tenham recomendado à consideração pública”, que seriam eleitos por um colegiado formado por membros do Conselho Supremo e da Assembleia Nacional, em igual número (AZEVEDO, 2004, p. 859). Pela composição proposta por Castro Nunes, a nova instituição passaria contar com cinquenta e sete membros.

A ampliação do número de integrantes do Conselho, contudo, enfrentou resistências na Subcomissão. Melo Franco objetou que assembleias numerosas tendem à ineficiência. Castro Nunes, por sua vez, explicou que cinquenta e sete membros não seria um número excessivo, tendo em vista as amplas atribuições do Conselho Supremo. Este não seria um simples Conselho de Estado, como o existente no Império, mas sim a junção de três instituições: o Senado, o Conselho Administrativo e o já mencionado Conselho de Estado, resultando em um

²³ Provavelmente, Castro Nunes está se referindo à Comissão Geral, e não à Subcomissão do Itamaraty, já que nos debates desta não consta a proposta mencionada por Nunes.

“órgão misto novo, com **atribuições de coordenação**, no funcionamento do regime”, um “**aparelho novo, de coordenação**, no regime, com amplitude excepcional”. Diante das amplas e importantes atribuições da nova instituição, que assumiria posição de centralidade na República, cinquenta e sete membros não seria um número excessivo (AZEVEDO, 2004, p. 866, grifos nossos).

Quanto à representação profissional, Castro Nunes destaca que se trata de uma velha aspiração sua. Desde a década de 1920, já escrevia sobre o assunto, defendendo “[...] a criação de um **órgão coordenador do regime**, composto de representantes de classes” (AZEVEDO, 2004, p. 867, grifo nosso).

Castro Nunes ainda propôs outra emenda, atribuindo ao Conselho Supremo a “coordenação do funcionamento do Poder Judiciário e do Poder Executivo”, segundo a qual

As decisões do Supremo Tribunal Federal, declaratórias de inconstitucionalidade de leis da Assembleia ou de decretos ou regulamentos do Poder Executivo, serão encaminhadas ao Conselho para que este, de acordo com as conclusões do julgado, ou julgados, forme projeto que o Presidente da República baixará, sob a forma de decreto, declarando desde logo revogado total ou parcialmente o ato, se for do Executivo, ou apenas suspensa sua execução, se tratar de lei da Assembleia, até que esta o revogue ou modifique (AZEVEDO, 2004, p. 859, 860).

Em outras palavras, diante da declaração de inconstitucionalidade em sede de controle concreto, caberia ao Conselho Supremo elaborar projeto revogando o ato imputado inconstitucional, se for de autoria do Poder Executivo, ou suspendendo sua execução, no caso de lei. Esse projeto seria encaminhado ao Poder Executivo, que o chancelaria, por meio de decreto.

Caso o Conselho Supremo tivesse se manifestado pela constitucionalidade da lei, quando consultado pelo Presidente da República ao sancioná-la, aquele não estaria vinculado ao seu parecer prévio, já que pela nova função estaria atuando como *órgão coordenador*: “§ - O Conselho não se entenderá ligado ao parecer que tenha dado sobre a sanção da lei declarada inconstitucional, exercendo aquela atribuição como **órgão coordenador** das funções da Assembleia Geral e do Judiciário” (AZEVEDO, 2004, p. 860, grifo nosso)”.

Com esta emenda, Castro Nunes busca uma solução intermediária entre o controle concreto, ou “declaração individual de inconstitucionalidade” e o controle abstrato de constitucionalidade, ou “declaração de inconstitucionalidade em tese” (AZEVEDO, 2004, p. 860, 861). Castro Nunes busca evitar que uma lei, mesmo já tendo sido declarada inconstitucional pelo STF em controle concreto, permanece vigente no ordenamento jurídico, de modo que todos os possíveis afetados tivessem que ajuizar ação para obter o reconhecimento

desta inconstitucionalidade. Por outro lado, Nunes não aceita o controle abstrato em sua forma pura, “[...] porque a inconstitucionalidade só se revela na aplicação da lei aos casos concretos. Muitas vezes a lei pode parecer perfeitamente constitucional e, no entanto, ter aplicação manifestamente inconstitucional” (AZEVEDO, 2004, p. 895).

João Mangabeira discordou da emenda de Castro Nunes, sob o argumento de que em um regime democrático uma lei somente poderia ser suspensa ou revogada por outra lei. Para o político baiano, em hipótese alguma, o Presidente da República poderia, sem consultar o Poder Legislativo, suspender a execução de uma lei.

Apesar da crítica, Castro Nunes insiste na defesa de sua emenda e da atribuição de uma “[...] função de coordenação ao Conselho Supremo – coordenação entre o exercício das atribuições do Supremo Tribunal, da Assembleia Legislativa e do próprio Presidente da República [...]” (AZEVEDO, 2004, p. 895). O Conselho Supremo seria um órgão coordenador da República e sua atividade coordenadora no que se refere ao controle de constitucionalidade contribuiria para o bom funcionamento da relação entre os poderes:

Como o Conselho tem uma **função de coordenação no regime** e é pela sua finalidade um **aparelho coordenador** das funções dos outros poderes e das relações entre a União e os Estados, será de toda utilidade encontrar um meio de dar ao Conselho atribuições de coordenação nessa matéria (AZEVEDO, 2004, p. 896, grifos nossos).

Posteriormente, Castro Nunes faz uma concessão à crítica de Mangabeira: reconhece que seria adequado acrescentar que a Assembleia Geral poderia manter no ordenamento constitucional a lei reputada inconstitucional pelo STF, e cuja execução havia sido suspensa por decreto presidencial, por intermédio da atividade coordenadora do Conselho Supremo, por uma maioria qualificada de dois terços ou três quartos. Desde modo, em matéria de constitucionalidade, a última matéria continuaria sendo do Poder Legislativo, como preconizado por João Mangabeira.

Quanto à nova função que Castro Nunes atribuíra ao Conselho Supremo, Góes Monteiro a qualifica como “função de **Poder Moderador**, nos casos de conflito entre o Legislativo, o Judiciário e o Executivo”, e reitera sua posição contra o controle abstrato de constitucionalidade, “[...] porque seria a ditadura do Judiciário e prefere a do Executivo” (AZEVEDO, 2004, p. 897, grifo nosso).

Ao fim, a emenda de Castro Nunes foi rejeitada pela Subcomissão do Itamaraty. No entanto, como veremos no próximo capítulo, ela será recuperada pelos constituintes, passando

a ser uma atribuição do Senado Federal na Constituição de 1934, art. 91, IV, que subsiste ainda hoje, no art. 52, X, da Constituição de 1988.

Na mesma ocasião, Castro Nunes ofereceria outra emenda, relativa à função do Conselho Supremo na instauração do processo de *impeachment* contra o Presidente da República:

O Conselho Nacional poderá representar à Assembleia Geral contra o Presidente da República e os ministros de Estado, no sentido de ser instaurado o processo de responsabilidade, reunindo para esse fim os elementos que julgar úteis à acusação. A representação do Conselho será considerada sempre objeto de deliberação (AZEVEDO, 2004, p. 861).

Segundo Castro Nunes, um dos problemas da Constituição de 1891 foi atribuir à Câmara dos Deputados a função de deflagrar o processo de *impeachment*, já que esta, movida por paixões partidárias, era sempre simpática ao Presidente da República, mesmo diante de inúmeras acusações contra ele.

Pela sistemática do anteprojeto, o Presidente da República seria eleito pela Assembleia Geral, de modo que, se a atribuição de deflagrar o processo de impedimento continuasse a ser exercida somente pelo Poder Legislativo, este, que elegeu o Chefe de Estado, continuaria a ser solidário com ele, ou, em caso de conflito, poderia usar o *impeachment* como arma política.

O Conselho Supremo, por sua vez, seria “[...] um órgão um pouco à parte da política, um órgão que, pela sua composição, se destina a não viver no torvelinho das paixões partidárias [...]” (AZEVEDO, 2004, p. 891), de modo que poderia exercer a função de processar o Presidente da República com maior serenidade nos ânimos, sem qualquer paixão político-partidária.

Além disso, “O Conselho será, pela sua finalidade traçada na proposta em discussão, o **coordenador das funções dos três poderes**, o assessor e colaborador do executivo, na tarefa administrativa”, de sorte que nenhum outro órgão estaria “[...] em melhores condições para acompanhar os passos da alta administração do país, e colher os elementos para a instauração do processo de responsabilidade” (AZEVEDO, 2004, p. 861, grifo nosso).

Ao fim dos debates, a primeira parte da emenda de Castro Nunes seria aprovada, ganhando assento no art. 69, item 10, 3º, do anteprojeto (POLETTI, 2012), sendo rejeitada a segunda parte, consoante a qual a representação do Conselho seria obrigatoriamente objeto de deliberação por parte da Assembleia Geral.

Os conselheiros exerceriam mandatos de sete anos, sendo permitida a reeleição ou renomeação, além de gozar das imunidades parlamentares, nos termos dos §4º e §5º, do anteprojeto (POLETTI, 2012). O *caput* do art. 68 traz uma definição do Conselho Supremo:

Art. 68. O Conselho Supremo será órgão técnico consultivo e deliberativo, com funções políticas e administrativas; manterá 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 (POLETTI, 2012, p. 71).

Como se vê, o novo Conselho é caracterizado como um órgão técnico, dotado de funções políticas e administrativas, que zelaria pela continuidade administrativa da República, evitando-se as rupturas que, à época da Primeira República, eram características das sucessões de governos. Com o seu saber e experiência, o Conselho Supremo auxiliaria os órgãos do sistema político, por meio de pareceres, que seriam respostas às consultas. Sua atuação, contudo, não seria apenas consultiva, mas também deliberativa, nos assuntos estabelecidos constitucionalmente.

O Conselho Supremo seria dividido em seções (art. 68, §1º), que responderiam às consultas (art. 68, §5º), que poderiam ser formuladas pelo Presidente da República, pela Mesa da Assembleia Nacional, pelos Presidentes de Estado, pelas Mesas de Assembleias Legislativas ou pelos conselhos Municipais (art. 68, §4º). As resoluções, contudo, somente poderiam ser aprovadas pelo pleno do Conselho e por maioria de votos (art. 68, §5º) (POLETTI, 2012).

Quanto às suas atribuições, cabe destacar que caberia ao Conselho Supremo autorizar a intervenção federal, nas hipóteses em que competissem ao Presidente da República (art. 69, 2º). Aqui, o novo órgão atuaria como um freio ao poder do Presidente da República, evitando que ele se valesse do instituto da intervenção federal como forma de perseguir inimigos políticos, como acontecia na Primeira República. Além disso, tal atribuição é semelhante àquela exercida pelo Poder Coordenador, de Alberto Torres, nos casos de intervenção federal.

Também caberia ao Conselho Supremo “opinar, previamente sobre os decretos, as instruções e os regulamentos que o Presidente ou seus Ministros houverem de expedir para a execução das leis” (art. 69, 3º) (POLETTI, 2004, p. 71), atribuição semelhante àquela exercida pelo Conselho de Estado no Império.

O Conselho Supremo também deveria “aprovar ou não a nomeação dos Ministros de Estado [...]” (art. 69, 4º) (POLETTI, 2004, p. 71), limitando a discricionariedade do Presidente da República para montar seu ministério.

À semelhança do Poder Coordenador de Torres, o novo órgão também atuaria como *coordenador da integração nacional e coordenador da vida econômica e fiscal da nação*, cabendo-lhe “elaborar, de cinco em cinco anos, quando oportuno, e depois de ouvido o Ministro da Fazenda e os Presidentes dos Estados, um projeto de lei, destinado a conciliar os respectivos interesses econômicos e tributários, impedindo a dupla tributação” (art. 69, 6º) e “propor à Assembleia Nacional, modificar a uniformidade dos impostos federais [...]” (art. 69, 7º) (POLETTI, 2004, p. 71).

O Conselho Supremo também assumiria importante função diante das prisões decretadas sob estado de sítio, competindo-lhe “resolver sobre a conveniência de manter-se ou não por mais de 30 dias, a detenção política, ordenada na vigência do estado de sítio” (art. 69, 8º), e também nos casos de censura, em que ele deveria “decidir sobre os recursos interpostos nos casos de censura imerecida” (art. 69, 9º) (POLETTI, 2004, p. 71). A nova instituição também seria dotada da atribuição de iniciativa legislativa, podendo propor à Assembleia Nacional projetos de lei, nos termos do art. 69, item 10, 1º, do anteprojeto.

Como se pode perceber da análise de suas atribuições, o Conselho Supremo funcionaria como um freio aos excessos do Presidente da República. Para Bruno Hochheim (2017), este seria o motivo da rejeição do Conselho na Assembleia Constituinte: por limitar os poderes do Presidente da República, ele não seria do interesse nem de Getúlio Vargas, tampouco dos tenentistas, razão pela qual foi rechaçado pelos constituintes.

Embora não houvesse qualquer menção ao Poder Coordenador de Alberto Torres durante os debates da Subcomissão do Itamaraty, como vimos, o Conselho Supremo assumiria algumas funções em comum com a instituição torreana, ainda que por mecanismos distintos. Ambas as instituições atuariam como *coordenador político-institucional ou moderador, coordenador da integração nacional e coordenador da vida econômica e fiscal da nação*.

Em 09.04.1933, Artur Collares Moreira publicaria, no *Jornal do Comércio*, artigo intitulado *A nova Constituição e o Supremo Conselho da República*, em que defenderia a nova instituição, tratada como um *Poder Coordenador*: “Junto os meus aos aplausos dos que entendem imprescindível e oportuna a introdução na nova Constituição **do Poder Coordenador**, para com ele ver se é possível adaptar a nossa lei fundamental às condições e necessidades do país [...]” (MOREIRA, 1933, p. 04, grifo nosso). Aqui, nota-se, mais uma vez, o termo *poder coordenador* sendo empregado para designar uma espécie de Conselho de Estado que, sendo ou não um quarto poder, seria dotado de contornos próprios, apesar de influenciado pela proposta torreana.

Por outro lado, é interessante perceber que, ao longo dos debates da Subcomissão do Itamaraty, os termos *poder coordenador* e *coordenação dos poderes* não foram utilizados. No entanto, expressões semelhantes, como *aparelho de coordenação no funcionamento dos outros poderes*, *órgão coordenador do regime*, *coordenação do funcionamento dos poderes* e *coordenador das funções dos três poderes* seriam utilizadas por Castro Nunes, para se referir ao Conselho Supremo. Outros termos, como Poder Moderador e órgão moderador, que exerceria a função de equilíbrio entre os poderes, também seriam utilizados para se referir ao novo Conselho, por Afrânio de Melo Franco e Góes Monteiro.

De todo modo, todas essas expressões designam um mesmo *horizonte de expectativa* presente no início dos anos de 1930: a sensação de que era preciso criar um novo órgão de caráter técnico, afastado da vida político-partidária, e composto por pessoas eminentes, que lograram se destacar seja na vida pública, seja em outros âmbitos da vida social, que seria responsável por realizar a *coordenação* entre os poderes da República, colaborando e auxiliando-os no exercício de suas funções.

Em 05.05.1933, a Subcomissão do Itamaraty encerraria seus trabalhos. Ao contrário do que havia sido estabelecido inicialmente, o anteprojeto não foi encaminhado para posterior análise da Comissão Geral, mas diretamente ao Governo Provisório, que o encaminhou à Assembleia Constituinte (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

7 PODER COORDENADOR E COORDENAÇÃO DOS PODERES NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

Em 15.11.1933, instalou-se a Assembleia Constituinte, presidida pelo mineiro Antônio Carlos Ribeiro de Andrada. No dia seguinte, o Governo Provisório encaminhou à Constituinte o anteprojeto de constituição elaborado pela Subcomissão do Itamaraty. Na mesma data, o Presidente da Assembleia nomeou uma Comissão Constitucional, que ficaria conhecida como a *Comissão dos 26* devido à sua composição: um representante de cada Estado e um representante de cada um dos grupos profissionais.

A presidência da Comissão dos 26 coube ao representante da bancada gaúcha, Carlos Maximiliano, constitucionalista já consagrado e que também havia participado da Subcomissão do Itamaraty. Maximiliano integrava o Partido Republicano Liberal Rio-Grandense, agremiação partidária fundada em 1932 pelo então interventor Flores da Cunha. A Vice-Presidência coube a Levi Carneiro, representante dos profissionais liberais e jurista já consagrado. Raul Fernandes, representante fluminense pelo Partido Popular Radical, foi o relator-geral da Comissão (GOMES *et al.*, 2007, p. 49). Outros nomes da Comissão Constitucional que se destacariam nos debates em torno do poder coordenador e da coordenação dos poderes são: Góes Monteiro (Alagoas), Odilon Braga (Minas Gerais) e Cunha Melo (Amazonas).

Caberia à Comissão Constitucional analisar o anteprojeto oferecido pelo Governo Provisório, bem como as emendas propostas pelos constituintes, elaborando ao fim um substitutivo.

Durante os meses de novembro, dezembro e parte de janeiro, os constituintes propuseram diversas emendas ao anteprojeto, totalizando mais de mil. Já neste primeiro momento, muitas emendas defendiam a supressão do Conselho Supremo e algumas pugnavam pela restauração do Senado.

Em 02.12.1933, Agamenon Magalhães e José de Sá propuseram a emenda nº 40, que suprimia o Conselho Supremo, substituindo-o por um Conselho Federal. Para eles, aquele se reduziria a um instrumento de chancela dos arbítrios do Presidente da República, que o consultaria e se valeria de seus pareceres para conferir força moral a eventuais arbitrariedades. O Conselho Federal, pelo contrário, seria um órgão de contenção e controle do Chefe do Poder Executivo, além de garantir o equilíbrio federativo.

Pela emenda nº 40, o Conselho Federal seria composto por dois membros de cada unidade federada, eleitos pelas respectivas Assembleias Legislativas, e com mandato de sete

anos, admitida a reeleição. Nota-se aqui a ausência da influência presidencial na composição do órgão, bem como a extinção da representação corporativa. Quanto à sua participação no processo legislativo, destaca-se que em determinadas matérias, como intervenção federal e defesa nacional, caberia ao Conselho deliberar sobre a matéria, aprovando-a ou rejeitando-a. Ao contrário do Conselho Supremo, o Conselho Federal deixa de ser um órgão consultivo, assumindo caráter estritamente deliberativo (BRASIL, 1935a). Quanto às demais atribuições, não há diferenças substanciais entre as duas instituições.

Em 18.12.1933, Idálio Sardenberg propôs a emenda nº 807, instituindo o *Poder Coordenador*. Este quarto poder seria exercido pelo Conselho Supremo, e também fariam parte dele a Justiça Eleitoral, a Justiça Social, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e os magistrados.

Quanto à composição do Conselho Supremo, haveria apenas uma modificação: os seis representantes que antes eram nomeados pelo Presidente da República, deveriam ser eleitos, em eleição direta, de âmbito nacional. Seus mandatos também seriam ampliados para onze anos, admitida a reeleição.

Quanto às atribuições do Conselho, Sardenberg introduziu alguns itens que remetem ao Poder Coordenador de Alberto Torres, como o julgamento das lides entre os poderes da União, ou entre esses e os poderes estaduais, ou ainda entre esses últimos. Também competiria ao novo Poder Coordenador fiscalizar a execução das leis sociais, bem como realizar a polícia administrativa e econômica do país, além de zelar pela defesa de suas riquezas naturais.

O Conselho Supremo também seria responsável por julgar, em grau de recurso, alguns crimes, como aqueles cometidos contra a administração federal. Também caber-lhe-ia nomear magistrados, como os Ministros dos tribunais superiores da Justiça Eleitoral e Social, além dos integrantes do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República (BRASIL, 1935a). Essas seriam as principais modificações da emenda nº 807. Além dessas novas atribuições, o Conselho Supremo manteria todas aquelas previstas no anteprojeto.

Em entrevista ao *Correio da Manhã* (RJ), em 09.03.1934, Sardenberg referia-se à sua proposta como uma democratização do Poder Coordenador de Torres: “[...] apresentei emendas preconizando a criação do **Poder Coordenador** de que o Conselho Supremo do anteprojeto era um tímido esboço, não com as funções ‘quase majestáticas’ de Alberto Torres mas democratizado, sem prejuízo de sua eficiência [...]” (SARDENBERG, 1934, p. 03, grifo nosso).

Aqui, pode-se perceber que a quarta faixa de significado do conceito de poder coordenador é mobilizada por Sardenberg, isto é, ele é tratado como um quarto poder que, embora inspirado na proposta torreana, é dotado de características próprias.

Também em 18.12.1933, Carlos Maximiliano e outros deputados propuseram a emenda nº 443, instituindo o Conselho Nacional. Inspirado no Conselho de Estado do Império, o novo órgão seria “o supremo auxiliar técnico dos poderes políticos”, dotado de caráter deliberativo e consultivo. Seria composto por dez membros, oitos civis e dois militares, todos nomeados pelo Presidente da República, exercendo mandatos de doze anos, admitida a recondução ao cargo (BRASIL, 1935a, p. 430).

Entre as suas atribuições, destacam-se: emitir parecer prévio sobre intervenção federal e estado de sítio, decidindo sobre eles quando não estiver em funcionamento a Assembleia Legislativa; elaborar projetos de lei, bem como regulamentos e decretos para a execução da lei; propor ao Governo a anulação de atos de autoridades administrativas que tenham sido praticados contra a lei ou em desvio de poder; estudar os problemas econômicos e sociais do país, propondo soluções aos poderes públicos; emitir parecer sobre todas as matérias de competência do Poder Executivo e sobre eventuais conflitos entre os poderes (BRASIL, 1935a).

Com o novo órgão, Maximiliano busca alcançar a *racionalização* do exercício do poder, por meio da atividade de técnicos e especialistas. Daí afirmar peremptoriamente na justificativa da emenda: “Não se trata de corporação política: restabeleçamos um órgão técnico”. O Conselho Nacional seriam também um “**órgão coordenador**” (BRASIL, 1935a, 434, grifo nosso). Como explica Maximiliano, um dos problemas da Primeira República era a ausência de rigor técnico tanto na elaboração das leis, como no de seus regulamentos, o que dificultava a implementação do Direito. O novo *órgão coordenador* viria suprir esta falha.

No mesmo dia, 18.12.1933, o Ministro da Agricultura, Juarez Távora, compareceu à Assembleia Constituinte e proferiu longo discurso, apresentando quinze teses, representativas das ideias tenentistas, que gostaria que fossem discutidas pelos constituintes. Dessas, três assumem especial importância para o escopo desta pesquisa, a começar pela terceira tese:

3ª – Distribuição das funções governamentais entre os três poderes limitados, autônomos e harmônicos, - o executivo, o legislativo e o judiciário – assistidos e **coordenados pela ação moderadora de um Conselho Federal**, com funções simultaneamente executivas, legislativas e judiciárias (BRASIL, 1935b, p. 356, grifo nosso).

Távora insistia na atribuição do Conselho Federal de realizar a coordenação dos poderes, por meio de uma ação moderadora. Segundo Távora, a ausência de um “**poder supremo**” na Constituição de 1891 permitiu que recorrentemente um poder invadisse as competências do outro, ofensa essa geralmente praticada pelo Presidente da República. Por mais de quarenta anos teríamos vivido em um “[...] regime de poder pessoal, quase discricionário, assegurado

pela hipertrofia do Poder Executivo [...]. Por isso, seria necessária a criação de um “um **super-organismo** capaz de assegurar a harmonia e a autonomia daqueles três poderes” (BRASIL, 1935b, p. 357, grifos nossos). Já a quarta tese estabelecia:

4ª - Autonomia dos Estados, como garantia imprescindível de descentralização administrativa a ser exercida, realmente, na esfera municipal – excluída, porém, qualquer capacidade de soberania, e sem prejuízo da necessária **interferência coordenadora do Conselho Federal** na sua esfera político-administrativa” (BRASIL, 1935b, 357, grifo nosso).

Aqui, Távora busca assegurar a interferência do Conselho Federal sobre os entes federados, que atuaria também como um *coordenador da integração nacional*. Defende também que os Estados deveriam criar seus próprios conselhos, órgãos homólogos ao Conselho Federal. Na sétima tese, Távora apresenta as linhas gerais de sua proposta de Conselho Federal:

7º - Criação de um Conselho Federal, órgão supremo de supervisão, com as missões preeminentes de:

- a) **Coordenar** e garantir o funcionamento autônomo dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, dentro da alçada federal;
- b) Estabelecer e garantir a cooperação racional desses três poderes federais com os poderes homólogos estaduais, através de soluções gerais pré-estabelecidas, de acordo com as realidades nacionais;
- c) Assegurar a continuidade da administração pública, através da transitoriedade dos governos republicanos;
- d) Garantir efetivamente o equilíbrio federativo, outrora assegurado, teoricamente, pelo Senado (BRASIL, 1935b, p. 361, grifo nosso);

Caberia ao Conselho Federal coordenar o funcionamento dos três poderes de Estado, facilitando a cooperação entre eles e seus homólogos estaduais. Além disso, o novo órgão seria garantir da continuidade da administração pública, que não flutuaria ao sabor das sucessões governamentais. Por meio dele, também seria assegurado o equilíbrio federativo, já que cada ente federado elegeria um membro para o Conselho. A duração dos mandatos dos conselheiros seria de três períodos governamentais (BRASIL, 1935b).

Para Távora, o Conselho Federal seria a “cúpula do regime”. Caber-lhe-ia “[...] o **papel de órgão moderador**, em face da atuação dos três poderes [...]” e “[...] de **órgão máximo de coordenação** e racionalização das atividades administrativas, dentro da esfera federal, e, um pouco além, na sua necessária concatenação com as atividades correlativas, já dentro do âmbito de competência estadual” (BRASIL, 1935b, p. 362, grifos nossos). Contudo, como explica Hélio Silva (1969, p. 101), as teses de Juarez Távora “[...] não tiveram o apoio específico da maioria, nem de seus companheiros de Ministério”.

Em 20.12.1934, Odilon Braga e outros parlamentares propuseram a emenda nº 952, criando um quarto poder, o Poder de Inspeção. Como explica Odilon, com este poder buscava-se agrupar as novas instituições previstas no anteprojeto que não se enquadravam nos três poderes clássicos. Assim, o Poder de Inspeção seria exercido pelo Conselho Supremo, pela Justiça Eleitoral, pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público, cabendo ao primeiro coordenar as atividades do novo órgão (BRASIL, 1935a).

Em 21.12.1933, Nogueira Penido, Moraes Paiva e Edward Passolo propuseram a emenda nº 1.209, que suprimia o Conselho Supremo, substituindo-o por uma segunda câmara, que comporia, junto com a Assembleia Nacional, o Poder Legislativo. Trata-se do Conselho Federal. Este contaria com dois representantes de cada entidade federada e vinte representantes profissionais, com mandato de sete anos, admitida a reeleição. Com tal composição, resguardaria tanto o equilíbrio federativo, assegurando também a representação política, não aquela vazado nos veios do liberalismo político, mas levando em conta os diversos grupos e sindicatos que também faziam parte da sociedade civil. O novo órgão atuaria como câmara revisora nas seguintes matérias: regime federativo, problemas econômicos e orçamentos. Nos projetos de outra natureza, deveria emitir parecer (BRASIL, 1935c).

Em 22.12.1933, Prado Kelly e outros parlamentares, na linha defendida por Juarez Távora, propuseram a emenda nº 1.173, que acrescentava ao art.11 do anteprojeto, onde se lê: “Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são limitados, e entre si, harmônicos e independentes” (POLETTI, 2012, p. 54), o seguinte complemento: “assistidos e coordenados pela ação moderadora de um Conselho Federal” (BRASIL, 1935c, p. 183).

Neste primeiro momento dos debates constituintes já podemos observar uma espécie de disputa semântica em torno das noções de poder coordenador e coordenação dos poderes. Como visto, Carlos Maximiliano emprega o termo *órgão coordenador* para se referir ao seu Conselho Nacional, que seria um órgão eminentemente técnico. Já em Idílio Sardenberg há a associação do termo *poder coordenador* a uma postura politicamente mais ativa, de um poder de Estado que, pairando sobre os demais, fiscaliza-os e zela pelo seu bom funcionamento. É também com esse sentido que a noção de *coordenação dos poderes* está associada tanto na emenda de Prado Kelly, quanto no discurso de Távora, embora nenhum deles empregassem exatamente o termo *coordenação dos poderes*. Nos dois casos essa noção aparece associada à ideia de *moderação*, como na *ação moderadora do Conselho Federal* e no *papel de órgão moderador* que o Conselho exerceria, remetendo ao espaço de experiência do Império. Távora chega ainda a afirmar que o Conselho Federal seria um *superorganismo*, um *poder supremo*.

Apresentadas as emendas ao anteprojeto, a Comissão dos 26 dividiu-se em pequenos grupos, que ficaram responsáveis pelo estudo de determinado tema do anteprojeto e das emendas oferecidas pelo Plenário. O relator do Conselho Supremo, e emendas relacionadas, foi Cunha Melo, que opinou pela supressão daquele, pois seria inútil, já que, além de dispendioso, limitar-se-ia a emitir pareceres que poderiam ser ou não acatados pelas autoridades. Além disso, Cunha Melo defendeu a restauração do Senado (BRASIL, 1936a).

A Comissão Constitucional atuou entre novembro de 1933 e março de 1934. Em 15.03.1934, apresentou ao plenário da Assembleia Constituinte o substitutivo que havia elaborado. Adotou o sistema bicameral. A Câmara dos Deputados passaria a se chamar Câmara dos representantes e o Senado, Câmara dos Estados. Extinguiu o Conselho Supremo, e criou um Conselho Nacional, seguindo as diretrizes traçadas pela emenda nº 443, de Carlos Maximiliano, o presidente da Comissão dos 26.

Nos debates em torno do substitutivo, dois grandes blocos parlamentares se formaram: a maioria, formada pelas grandes bancadas, como as de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e mesmo São Paulo, que adotavam uma postura em defesa de maior descentralização, sendo por isso muitas vezes tidas como conservadoras; e a minoria, identificada com o tenentismo e com os ideais revolucionários, formada pelas pequenas bancadas dos Estados do Norte e Nordeste, e também pelas oligarquias dissidentes dos Estados do centro-sul (GOMES *et al.*, 2007). Prado Kelly seria a principal liderança parlamentar das pequenas bancadas, ele “[...] liderava a corrente revolucionária e coordenara as suas aspirações, numa série de emendas apresentadas em segunda discussão” (SILVA, 1969, p. 509).

Em 17.03.1934, o Ministro da Agricultura, Juarez Távora, compareceu à Assembleia Constituinte e proferiu um discurso em tom de crítica ao substitutivo. Para Távora, o arranjo institucional previsto no substitutivo pouco se diferenciava da Constituição de 1891, não prevendo qualquer órgão responsável por zelar pela harmonia e independência entre os poderes. Assim, nada garantiria que voltasse acontecer, como era corriqueiro na Primeira República, invasões do Poder Executivo nas competências dos outros poderes (BRASIL, 1936b). A solução para tais impasses, insiste Juarez Távora, seria a criação de um Conselho Federal, um órgão dotado de

[...] funções preeminentes de controle e de **coordenação** do regime – seria bem o órgão que nos tem faltado, para tornar uma realidade a cooperação e responsabilidade efetiva dos três poderes fundamentais dentro da fórmula de harmonia e independência que lhes traçou a Constituição de 1891 e lhes estabelece, agora, o Substitutivo da Comissão dos 26. Só um tal órgão lograria evitar choques entre os três poderes

detentores da soberania nacional, **coordenar** a sua ação dentro da esfera federal [...]” (BRASIL, 1936b, p. 488, grifos nossos).

Este “órgão de supervisão” seria constituído por um representante de cada ente federado “[...] escolhido entre os cidadãos com tirocínio administrativo, reconhecida cultura e conhecimento exato dos problemas fundamentais do país [...]”, dotado de “[...] atribuições cumulativamente executivas, legislativas e até judiciárias, delegadas pela Soberania do Povo em pé de igualdade com o Presidente da República e os membros da Assembleia Nacional [...]” (BRASIL, 1936b, p. 488).

Uma vez mais, Távora insistiu que se incluísse no dispositivo do substitutivo que afirma que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são harmônicos e independentes entre si, o complemento de que eles seriam “assistidos pela ação coordenadora de um Conselho Federal” (BRASIL, 1936b, p. 489). Além disso, o Ministro da Agricultura pediu à Assembleia que refletisse sobre a fusão do Conselho de Estado e do Conselho Nacional, em um novo órgão, o Conselho Federal. Este, explica Távora,

“[...] 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**” (BRASIL, 1936b, p. 491, grifos nossos).

Em seguida, o constituinte Daniel de Carvalho indaga se seria um Poder Moderador, mas não de caráter unipessoal, como a proposta de Borges de Medeiros e a instituição do Império, ao que Juarez Távora responde de forma assertiva: “É de fato e rigorosamente um **poder moderador** [...] que 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 [...]” (BRASIL, 1936b, p. 491, grifo nosso). Posteriormente, o deputado Mário Chermont afirma: “Seria **poder moderador e coordenador**” (BRASIL, 1936b, p. 491, grifo nosso).

A referência a Borges de Medeiros se explica pela publicação, no ano anterior (1933), de sua obra *O Poder Moderador na República presidencial*, em que propôs um anteprojeto de constituição, cuja principal novidade seria a criação de um Poder Moderador, exercido pelo Presidente da República.

Já no primeiro parágrafo da Introdução, Medeiros (2004) deixa claro a sua preocupação em não importar instituições estrangeiras, mas criar uma Constituição que fosse compatível com o Brasil, que decorresse de suas tradições:

Uma verdadeira Constituição é a que logra plasmar com fidelidade a que se vem elaborando, lenta e confusamente, nos espíritos e crenças do povo. Ela não deve ser a improvisação do idealismo e da razão pura. As que tiveram esse vício de origem nasceram inviáveis e breve vieram a desaparecer (MEDEIROS, 2004, p. 09)

A passagem transcrita remete à distinção torreana entre a Constituição ostensiva e a Constituição verdadeira, de sorte que também Borges de Medeiros, por meio de seu anteprojeto de Constituição, buscará aproximar as duas. E um dos pontos centrais deste exercício de engenharia institucional seria repensar o presidencialismo brasileiro.

Isto porque na América Latina o sistema presidencialista “[...] tem favorecido o estabelecimento dos governos ditatoriais”, uma vez que “As Constituições da América Latina contêm assim a cláusula da **ditadura legal**. O presidente é um soberano; seu poder é absoluto” (MEDEIROS, 2004, p. 55, 58, grifo do autor). E qual seria a solução para este mal? O parlamentarismo?

Para Medeiros, não. Se o problema do presidencialismo latino-americano residia nos excessos de poder conferido ao Poder Executivo, no sistema parlamentarista esta seria fraco e subjugado ao Poder Legislativo. A solução estaria na criação de um regime misto: “Que é, nesse caso, o que mais pode nos servir e convir? O próprio presidencialismo, contanto que temperado pela mescla de elementos do parlamentarismo, e tendo por base **uma nova divisão dos poderes**. É o regime misto, afinal” (MEDEIROS, 2004, p. 64, grifo do autor).

No anteprojeto proposto por Medeiros, o Poder Executivo seria exercido por um Conselho de Ministros, que seria nomeado pelo Presidente da República e aprovado pela Assembleia Nacional (art. 109). Esta exerceria o Poder Legislativo, com a sanção presidencial, nos termos do art. 93 (MEDEIROS, 2004).

A principal inovação seria a criação de um quarto poder, o Poder Moderador. Exercido pelo Presidente da República, que seria “[...] o supremo magistrado da nação, e o seu primeiro representante [...]”, caberia ao novo poder “[...] velar sobre os destinos da República, e sobre a conservação, equilíbrio e independência dos demais poderes políticos, assim como sobre a inviolabilidade dos direitos fundamentais”, como previsto no art. 82, *caput* (MEDEIROS, 2004, p. 131-132).

No anteprojeto de Medeiros, o Presidente da República não mais seria um líder político, mas representaria o Estado brasileiro, assumindo uma postura de distanciamento e neutralidade frente às querelas político-partidárias. Ele seria o “Cérebro do Estado”, competindo-lhe “[...] 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 constitucionais” (MEDEIROS, 2004, p. 67, grifo nosso).

Interessante notar o emprego do termo *coordenar* na passagem transcrita, ao lado dos verbos *regular* e *moderar*. Embora não utilize as expressões *poder coordenador* e *coordenação dos poderes*, fica claro como esta última noção está presente no texto de Medeiros (2004), associada ao Poder Moderador. Mas como este realizaria a moderação ou coordenação dos poderes?

Como o próprio nome sugere, suas atribuições são semelhantes às do quarto poder imperial, mas incorpora também muitas competências da alçada do Presidente da República sob a vigência da Constituição de 1891. Ao Poder Moderador de Medeiros caberia: sancionar leis; expedir decretos e regulamentos, de acordo com proposta do Ministério, para a execução das leis; nomear ministros de Estado, entre outros agentes públicos; declarar guerra; conceder anistia, quando ausente a Assembleia Nacional; conceder indulto e comutar penas; assinar tratados e convenções internacionais, que passariam por posterior referendo do Poder Legislativo; propor projetos de leis, nos termos do art. 88 do anteprojeto de Medeiros (2004).

Além disso, o Presidente da República ainda poderia demitir o ministro ou o ministério em três hipóteses: quando este não o auxiliasse ou referendasse os seus atos; quando requisitado pelo próprio Presidente do Conselho de Ministros, no caso de conflito entre este e algum ministro; ou como forma de solucionar um conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo (MEDEIROS, 2004).

Nesta última hipótese, caso a Assembleia Nacional se manifestasse pela demissão de um ministro ou do Ministério, o Presidente da República poderia: demitir, ou, caso decidisse apoiar o Ministério, deveria comunicar ao Poder Legislativo suas razões. Se, ainda assim, a Assembleia se manifestasse em desfavor do Ministério, e o Presidente insistisse em não o demitir, o titular do Poder Moderador deveria convocar referendo para dirimir a controvérsia. Votariam apenas os eleitores do Distrito Federal e das capitais dos Estados, pois, para Medeiros (2004), estes seriam mais instruídos e estariam a par da vida política nacional, por conta da ampla circulação de jornais, e mesmo de comícios e manifestações políticas. Caso o resultado do referendo fosse favorável ao Poder Legislativo, o Ministério/Ministro deveria ser demitido. Do contrário, seria a Assembleia Nacional dissolvida.

Ao contrário do Imperador, o Presidente da República seria responsável. Poderia ser destituído do cargo por plebiscito convocado pelo Poder Legislativo. Ademais, também poderia sofrer *impeachment*, seja por incorrer em crime de responsabilidade, ou crime comum (MEDEIROS, 2004).

Como se vê, a proposta de Medeiros busca fundir o Poder Moderador imperial e o Presidente da República em uma nova figura constitucional. Ao analisar suas características, pode-se constatar que elas pouco se assemelham seja ao Poder Coordenador de Alberto Torres, seja às outras propostas de Poder Coordenador, como a de Idílio Sardenberg, ou mesmo àquela defendida por Prado Kelly e os tenentes, como veremos adiante. Ademais, Borges de Medeiros (2004) insiste que o quarto poder deveria ser exercido por uma única pessoa, e, em hipótese alguma, por um órgão colegiado. Esta, inclusive, foi uma das razões da recusa de Juarez Távora ao projeto de Medeiros.

O discurso de Juarez Távora “[...] pode ser considerado um ponto de partida, já que, desde então, a convite de Juarez Távora, passam a reunir-se na casa de Belisário Távora diversos elementos de tendências minoritárias das bancadas dos Estados do Sul e elementos das bancadas majoritárias do Norte e Nordeste”. O objetivo dessas reuniões era reunir forças para alterar determinados pontos do substitutivo, atribuindo-lhe um caráter mais centralizador. Entre outras bandeiras, este grupo defendia a unidade processual e a criação de um Conselho Federal, propostas que podem ser entendidas como reação à influência predominante dos grandes Estados quando da elaboração do substitutivo (GOMES *et al.*, p. 57).

Dias depois, em 23.03.1934, seria a vez de Prado Kelly criticar o substitutivo. Para ele, o substitutivo não seria um sistema, não seria dotado de unidade, mas seria um acordo entre diferentes pontos de vista, fruto da barganha política. Não seria reflexo do espírito revolucionário que fez a Revolução de 1930, mas seria dotado de um caráter conservador. Não seria uma nova Constituição, mas antes uma simples revisão da Constituição de 1891 (BRASIL, 1936c).

Para Kelly, duas correntes se digladiariam na Constituinte. Uma afeiçãoada à democracia liberal e seus dogmas, como a soberania popular, a tripartição dos poderes e a democracia representativa. Adotavam uma “teoria individualista do Estado” e viam na Constituição de 1891 um modelo a ser seguido, que apenas precisaria de reparos (BRASIL, 1936c, p. 255).

A segunda, revolucionária, e integrada por ele próprio, pugnaria por uma “reforma orgânica”, ancorada na realidade, isto é, pensa a Constituição e as leis não a partir de modelos teóricos e abstratos, mas a partir da realidade na qual se insere, tendo em vista os problemas a serem solucionados. Ligada às “modernas teorias do Estado”, esta segunda corrente defenderia uma racionalização da democracia” (BRASIL, 1936c, p. 255) e seria um desdobramento das teses de Alberto Torres sobre a organização nacional.

Quanto à organização dos poderes, o substitutivo repete a antiquada doutrina da tripartição de poderes de Montesquieu, que já havia sido letra morta sob a égide da Constituição

de 1891, com os muitos conflitos entre os poderes, a exemplo dos embates entre Poder Executivo e Poder Legislativo ao tempo da República da Espada, e também as frequentes resistências do Presidente da República em cumprir decisões judiciais. Uma solução realista de tais impasses, ou seja, que assegurasse a harmonia e independência entre os poderes, seria a criação de um *Poder Coordenador*, que seria exercido pelo Conselho Federal:

Contra o projeto, preferimos a instituição de um **poder coordenador**, um quarto poder, superior aos demais na órbita expressa que lhe é traçada: um poder que, sendo a expressão mesma do sistema federativo, tenha, entre suas complexas atribuições, a de dirimir ou solucionar quaisquer conflitos entre os poderes federais, ou de algum destes com o seu homólogo dos Estados, e estabeleça, na transitoriedade dos governos a permanência da orientação *técnica* do Estado. Esse **poder coordenador**, que não é um resíduo do regime monárquico, e que não se confunde, por isso mesmo, com o poder moderador da Carta Imperial, já o previa Alberto Torres no esboço de constituição que publicou e desenvolveu em volume, em 1914 [...] As vantagens desse último poder (que, em nossas emendas, é exercido pelo Conselho Federal) [...] (BRASIL, 1936c, p. 261, grifos nossos).

Outra falha da teoria da tripartição dos poderes está no controle de constitucionalidade, que não deve ser realizado apenas diante de casos concretos e individuais, mas também de forma abstrata e concentrada, ou seja, “[...] não só em atenção aos interesses individuais violados, mas no interesse público da harmonia da legislação e da supremacia dos Códigos fundamentais” (BRASIL, 1936c, p. 263). O controle concentrado de constitucionalidade seria um imperativo de racionalização dos poderes e deveria ser exercido pelo Poder Coordenador:

Nós outros aceitamos a teoria americana para o reconhecimento da inconstitucionalidade, quando arguida nos pleitos ordinários perante a Justiça. Mas também consultamos o interesse coletivo, dando ao **Conselho Federal, que é o poder coordenador**, a atribuição de declarar a nulidade de qualquer lei ou ato e regulamento emanado do Executivo e que contrariarem a Constituição: diretamente, por força de autoridade, ou na extensão *erga omnes* dos arestos lançados pela Suprema Corte, nas espécies sujeitas a seu julgamento” (BRASIL, 1936c, p. 263, grifo nosso).

Em 02.04.1934, Juarez Távora novamente compareceria à Assembleia Constituinte para defender o Conselho Federal. Para o Ministro da Agricultura, a Câmara dos Estados, como prevista no Substitutivo, não seria capaz nem de garantir o equilíbrio da Federação e nem o “senso de coordenação efetiva e um poder de controle eficiente” (BRASIL, 1936d, p. 28). Por isso, ela e o Conselho Nacional deveriam ser substituídos por um Conselho Federal:

“[...] permito-me frisar que seria muito mais interessante substituir-se a Câmara dos Estados por um Conselho Federal, investido, do ponto de vista político, daquelas mesmas atribuições conferidas à Câmara dos Estados e, do ponto de vista administrativo, realizando a tarefa, sobremodo relevante, de coordenar, de disciplinar a atividade administrativa do País [...] Defendo, Sr. Presidente, a ideia de que se

fundam, num mesmo órgão, a Câmara dos Estados e o Conselho Nacional, ideados pelo substitutivo, estou convencido de que órgão realizaria, de uma só vez, o equilíbrio federativo e a continuidade e **coordenação do esforço administrativo**” (BRASIL, 1936d, p. 29, grifo nosso).

Levi Carneiro indaga Juarez Távora se ele não receia que haja confusão entre as funções administrativas, técnicas e políticas do Conselho Federal, ao que Távora responde que compreende o Conselho Federal como um

“[...] órgão de equilíbrio federativo e **coordenação administrativa**, não se deve considerá-lo um órgão técnico, ao menos no sentido de especialização de funções, mas, ao contrário, um órgão eminentemente político, a verdadeira cúpula do regime, por lhe caberem atribuições, simultaneamente, de natureza executiva, legislativa e, até, em alguns casos, de natureza judiciária” (BRASIL, 1936d, p. 30, grifo nosso).

No debate entre Levi Carneiro e Juarez Távora, ambos estão de acordo com a existência de um *órgão de coordenação*. Discutem sobre os contornos deste e sobre o seu papel no arranjo político-institucional. Segundo Levi Carneiro, a divergência entre sua proposta e a de Távora é que este defenderia um órgão de coordenação de caráter deliberativo, uma espécie de governo colegiado, ao passo que para ele este órgão deveria ser dotado de caráter meramente consultivo: “A nossa divergência está nesse ponto: quero um órgão meramente consultivo e V. Ex. o quer deliberativo, instituindo um governo quase colegiado” (BRASIL, 1936d, p. 33).

Em 11.04.1934, o Conselho Federal tão defendido por Juarez Távora ganharia corporificação na emenda nº 1.848-A, de autoria de Prado Kelly e outros constituintes ligados ao tenentismo, como Waldemar Falcão, Fernandes Távora e Góes Monteiro.

Mais uma vez, buscam enfatizar o papel coordenador da Conselho Federal na relação entre os três poderes, incluindo que eles seriam “assistidos pela ação coordenadora do Conselho Federal” (BRASIL, 1936e, p. 500). No mesmo sentido, o primeiro artigo que trata da disciplina do Conselho Federal busca destacar a sua função de coordenação dos poderes federais e estaduais: “Art. A – Ao Conselho Federal incumbe promover a coordenação dos poderes federais entre si e com os poderes homólogos estaduais, manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição; colaborará na feitura das leis e praticará os demais atos de sua competência” (BRASIL, 1936e, p. 500)”. **É nesta emenda que o termo *coordenação dos poderes* aparece pela primeira vez no debate constituinte, embora tal noção já viesse sendo debatida desde o início, como vimos.**

Pela emenda nº 1.848-A, o Conselho Federal seria composto por dois representantes de cada unidade federada, com mandato de oito anos. Caberia ao Conselho Federal, deliberar sobre a aprovação de nomeações de magistrados federais, ministros do Tribunal de Contas e do

Procurador-Geral da República; autorizar empréstimos externos a serem realizados por Estados e Municípios; deliberar, em colaboração com a Assembleia Nacional, sobre variados temas, como intervenção federal, estado de sítio, sistema eleitoral e tributos (BRASIL, 1936e).

Também caberia ao Conselho Federal “Dispor, com a colaboração do Conselho de Organização competente, sobre os planos e as questões técnicas relativas aos problemas nacionais” (BRASIL, 1936e, p. 501). Esses Conselhos de Organização seriam órgãos de caráter técnico, que auxiliariam os poderes públicos.

Ao Conselho Federal também caberia suspender os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo que excedessem os limites da lei; emitir pareceres quando consultado pelos poderes Executivo e Legislativo; suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF, e deliberar sobre o veto do Poder Executivo; convocar Ministros de Estado para prestar informações (BRASIL, 1936e).

Diante do grande número de emendas apresentadas ao substitutivo, e também a fim de garantir sua influência sobre o texto final da Constituição, em meados de abril de 1934, as chamadas grandes bancadas se organizariam no movimento que ficou conhecido como “coordenação das grandes bancadas” (SILVA, 1969, p. 499). Elas elegeram uma comissão composta por, entre outros nomes, Alcântara Machado, Odilon Braga, Raul Fernandes, Clemente Mariani e Agamenon Magalhães. O papel desta comissão seria analisar o substitutivo e todas as emendas oferecidas em Plenário, para então elaborar emendas-síntese, que deveriam refletir as principais correntes de opinião presentes na Assembleia Constituinte. Elas ficaram conhecidas como “emendas de coordenação” (GOMES *et al.*, 2007, p. 58). Esta seria uma forma de assegurar unidade e sistematicidade ao texto constitucional, o que estaria faltando no substitutivo. Além, é claro, de assegurar a influência das grandes bancadas na futura Constituição.

Um exemplo dessas emendas de coordenação é a emenda nº 1.949, oferecida por parlamentares das grandes bancadas, como Odilon Braga. Esta emenda acrescentaria um novo capítulo ao substitutivo, intitulado *Da coordenação dos poderes*. Seriam “órgãos de coordenação das atividades governamentais”: o Conselho Federal, a Justiça Eleitoral, o Ministério Público e os Conselhos Técnicos (BRASIL, 1936e, p. 333).

A composição do Conselho Federal é a mesma da emenda nº 1.848-A: dois representantes de cada unidade federada, com mandatos de oito anos, que seriam eleitos pelas Assembleias Legislativas e Conselhos Municipais. Quanto às suas atribuições, também não há maiores diferenças. A principal seria a supressão da colaboração entre Conselho Federal e

Conselhos de Organização. Pela nova emenda, o Conselho também poderia instaurar comissões de inquérito.

Por conta da semelhança entre as duas emendas, que em quase tudo coincidem, Odilon Braga rejeitaria que sua proposta fosse resumida a uma emenda das grandes bancadas, já que teria incorporado muitas das propostas da emenda anteriormente proposta por Prado Kelly. Este reconhece a semelhança entre as duas propostas, mas aponta que a emenda nº 1.949 apequenou o Conselho Federal em três pontos (BRASIL, 1936f).

Primeiro, em sua definição, já que não o reconheceu como um Poder de Estado, mas um como um “órgão de coordenação”. No entanto, objeta Prado Kelly, na tradição constitucional brasileira, órgão significa poder de Estado, como em “órgãos da soberania nacional” (BRASIL, 1936f, p. 339). A razão disto é a resistência em se criar um quarto poder de Estado: “Um quarto poder, coordenador, repugna à consciência republicana dos zelosos fiéis do regime” (BRASIL, 1936f, p. 340).

Ademais, ao suprimir a atribuição do Conselho Federal de tratar de planos e questões técnicas relativas aos problemas nacionais, com a colaboração dos Conselhos de Organização, recusou-se ao Conselho “a mais elevada de suas funções coordenadoras”, que, em síntese, tratava-se de “conferir-lhe competência para ordenar, com estabilidade, os planos de interesse vital, em que se desdobraria a atividade do Estado, tornando praticável a continuidade administrativa na temporiedade dos governos”. Por fim, outra importante atribuição suprimida foi a de deliberar sobre o veto do Poder Executivo (BRASIL, 1936f, p. 342).

Em 13.04.1934, o deputado Abelardo Marinho, ligado ao tenentismo, apresentaria ainda uma outra proposta de Conselho Federal, por meio da emenda nº 1.508. Sua principal inovação era instituir órgãos homólogos ao Conselho Federal nos âmbitos dos Estados e Municípios. Composto por apenas um membro de cada ente federado, caberia ao Conselho Federal:

- a) Coordenar e garantir o funcionamento autônomo e harmônico dos três poderes – executivo, legislativo e judiciário, dentro da alçada federal;
- b) Estabelecer e garantir a cooperação racional desses três poderes com os poderes homólogos estaduais e municipais;
- c) Assegurar a continuidade da administração pública, através da transitoriedade dos governos republicanos;
- d) Garantir, efetivamente, o equilíbrio das relações federativas (BRASIL, 1936e, p. 370).

A emenda nº 1.949 seria aceita pela Comissão responsável por proferir pareceres sobre as emendas modificativas do substitutivo, composta por Abel Chermont, Pires Gayoso e o próprio Odilon Braga. Para eles,

A emenda n. 1.949, aceita pela Comissão, atinge o máximo a que se poderá chegar, dentro do sistema de nossas instituições constitucionais, em matéria de coordenação de poderes. Passar dali é, em verdade, criar um *poder colegiado único*, de viabilidade muito problemática num país, como o Brasil, extenso, heterogêneo e retardado, no qual especialmente se reclama a prática de governos unipessoais e de grande energia realizadora (BRASIL, 1936e, p. 371, grifos do autor).

A emenda nº 1.949 teria delineado o alcance máximo da coordenação dos poderes em um regime presidencialista. Mais do que isso seria transformar o Conselho Federal em uma espécie de governo colegiado, como já havia criticado Levi Carneiro.

A passagem transcrita é reveladora da batalha semântica que se instaurou em torno do conceito de *coordenação dos poderes*. De um lado, aquela segunda faixa de significado, que surge com Oliveira Vianna em 1932, e é empregada pelos setores próximos ao tenentismo na Constituinte: a coordenação dos poderes seria uma atividade de fiscalização e mesmo de controle sobre os três poderes, a ser exercida por um quarto poder superior a eles, o Poder Coordenador. Do outro lado, as chamadas grandes bancadas, representada, entre outros, por Odilon Braga e Clemente Mariani, atribuiria uma terceira faixa de significado ao conceito: coordenação dos poderes seria uma atividade de colaboração e auxílio ao adequado funcionamento do sistema político, sendo que o órgão por ela responsável, o Conselho Federal, não seria superior aos três poderes. Ele sequer seria um poder de Estado.

Em 07.05.1934, inicia-se a votação em último turno do substitutivo, que se encerraria no início de junho. Nesse período, ocorreram variadas reuniões de um grupo de parlamentares liderados por Juarez Távora – cerca de cem deputados -, e que tinham em Prado Kelly sua liderança na Assembleia Constituinte (GOMES *et al.*, 2007).

No mesmo 07.05.1934, Levi Carneiro enviou à Mesa da Assembleia Constituinte um texto em que expunha suas críticas ao Conselho Federal. Seu título era *O Conselho Federal: uma criação de Alberto Torres*. Levi Carneiro inicia sua exposição afirmando: “O ‘Conselho Supremo’, do anteprojeto de Constituição, resultava, evidentemente, de uma inspiração de Alberto Torres”. Também seria de conhecimento geral “[...] a influência que a obra magnífica do estadista fluminense exerceu no pensamento de muitos dos nossos mais brilhantes chefes revolucionários [...]”, sendo que muitos destes “[...] entreviram no - ‘poder coordenador’ a fórmula milagrosa capaz de levar-nos ao caminho da salvação” (BRASIL, 1936g, p. 07).

Para Levi Carneiro, no entanto, o Poder Coordenador de Alberto Torres seria uma monstruosidade: “A meus olhos, o organismo planejado se apresenta como uma

monstruosidade”. Seria a instituição de um Estado unitário, coisa que o próprio Torres havia rejeitado como incompatível com a vastidão territorial do país (BRASIL, 1936g, p. 09).

Posteriormente, Levi Carneiro tratou de todas as emendas que buscaram instituir o Conselho Federal. O Conselho Nacional previsto no substitutivo sofreu severos ataques, por se restringir a um órgão consultivo. Em meio aos debates em torno do substitutivo, ressurge com força a criação de uma nova instituição mais arrojada, com atribuições mais amplas, como o Poder Coordenador de Torres, o Conselho Supremo do anteprojeto e o Conselho Federal defendido por Juarez Távora. Essas três propostas, segundo Carneiro, apareceriam emaranhadas em uma série de emendas durante a discussão do substitutivo:

Essas concepções, bem diversas entre si, apresentam-se um tanto emaranhadas, nas emendas oferecidas, na segunda discussão do projeto constitucional, pelas grandes bancadas da Assembleia, depois do trabalho de **‘coordenação’ – é sempre esta a palavra prestigiosa** – a que se dedicaram (BRASIL, 1936g, p. 14, grifo nosso).

Nesta passagem é interessante como Levi Carneiro sublinha, em tom irônico, que *coordenação* seria a palavra da moda.

Levi Carneiro tece severas críticas ao Conselho Federal da emenda nº 1.949. Este seria algo esdrúxulo, bizarro. Essa emenda atribuiu muitos poderes ao Conselho, que, para Levi, não seria capaz de realizar coordenação alguma, mas tão somente irritar os poderes e causar conflitos:

[...] o Conselho Federal será apenas um elemento de irritação, de conflito, e não de coordenação, entre os poderes federais. Nenhuma ‘coordenação’ exercerá ele. Não lhe cabe, em caso algum, a última palavra, harmonizadora, e a que todos tenham de submeter. Ele poderá criar conflitos; não os resolverá (BRASIL, 1936g, p. 19).

Para Levi, a atribuição do Conselho de suspender os decretos regulamentares do Presidente da República poderia, no limite, engessar a própria Administração Pública, mitigando os poderes do Poder Executivo. Também absurda seria a competência do Conselho de suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF. Isto porque o novo órgão, composto de políticos, e não de técnicos, poderia escolher ao seu alvedrio quais decisões judiciais mereceriam eficácia *erga omnes*. Do mesmo modo, suas atribuições de instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito e convocar Ministros de Estado para prestar informações seriam diminuir a autoridade do Presidente da República (BRASIL, 1936g).

Segundo Levi Carneiro, a instituição do Conselho Federal seria a constitucionalização da política dos governadores, isto porque, mesmo com a diminuição da fraude eleitoral, em

decorrência da criação da Justiça Eleitoral, o Governador de Estado teria uma soma considerável de poderes para influenciar a Assembleia Legislativa a eleger um conselheiro de sua confiança. Na prática, os governadores serão os principais eleitores do Conselho Federal. Por isso, o Presidente da República se verá compelido a apoiar os governadores, a fim de que o Conselho Federal não se tornasse um obstáculo à sua Administração.

Qual seria, então, a “coordenação praticável” para Levi Carneiro? Ele cita o exemplo norte-americano. Mesmo lá, em que muitos imaginam que haveria uma

[...] absoluta separação de poderes, existe, até certo ponto, uma coordenação razoável das suas atividades, harmonizadas para a realização dos altos objetivos comuns [...] Na América, **o órgão principal dessa coordenação, dessa harmonização dos poderes, que lhes resolve definitivamente os mais graves conflitos é o Poder Judiciário**, guarda supremo, incontestável, do regime constitucional”. (BRASIL, 1936g, p. 24, grifo nosso).

Já o Conselho Federal, “perturbador e irritante” não estaria apto a “coordenar os demais poderes”. Primeiro, porque diante dos conflitos entre União e Estados, que são os mais graves do regime federativo, nada caberia ao Conselho fazer. Também nos conflitos entre Poder Executivo e Assembleia Nacional, o novo órgão não tomaria parte. Por isso, Levi Carneiro prevê:

Não coordenará. Não resolverá conflitos. Provocá-los-á. Tornar-se-á um elemento de irritação. Há de desprestigiar-se pela impossibilidade de bem desempenhar a missão altíssima e difícil que lhe deram. Algum dia, não muito longínquo, se emendará a Constituição para suprimi-lo ou para reformá-lo; ou, mais sumariamente, um Presidente da República desabusado lhe mandará fechar as portas, sem protesto da opinião pública, subvertendo a organização constitucionalmente, agora tão penosamente elaborada (BRASIL, 1936g. p. 25).

Em 18.05.1934, iniciou-se a votação da emenda nº 1.949. Logo no início das deliberações, Levi Carneiro pediu a palavra e reiterou suas críticas ao Conselho Federal. Posteriormente, Prado Kelly se pronunciou em favor do novo órgão, afastando as críticas de Levi. Onde este via uma mitigação dos poderes do Presidente da República, como na atribuição do Conselho de suspender decretos ilícitos, Kelly enxergava um mecanismo adequado de coordenação dos poderes. O mesmo ocorreria com a atribuição de suspender a execução de uma lei declarada inconstitucional pelo STF (BRASIL, 1937).

No entanto, destaca Kelly, a competência do Conselho Federal, prevista na emenda nº 1.848-A, que “[...] mais se enquadrava no plano traçado por Alberto Torres [...]” é a de “dispor, com a colaboração do Conselho de Organização competente, sobre os planos e as questões

técnicas relativas aos problemas nacionais” (BRASIL, 1937, p. 241). Esta atribuição, explica Prado Kelly, “[...] vai modificar a noção democrático-liberal que até então se fazia do aparelhamento de governo [...]” introduzindo o primado da racionalidade das decisões e da continuidade administrativa (BRASIL, 1937, p. 242).

Na constituinte, a democracia liberal estava sob ataque cerrado. O deputado Clemente Mariani pediu a palavra para criticar a doutrina da separação de poderes, de Montesquieu. Ela estaria de todo ultrapassado, como se podia depreender da obra de juristas como Jellinek, Duguit e Carré de Malberg. Para Mariani, [...] Montesquieu deixou-se dominar pela ideia da separação. Não percebeu, porém, a necessidade superior, para os titulares dos poderes separados, de coordenar suas respectivas atividades, associando-as e fundindo-as numa ação comum [...]” (BRASIL, 1937, p. 243).

Mais importante do que a separação dos poderes, argumenta Mariani, é a unidade do Estado, ou seja, “[...] as vontades e atividades dos órgãos do Estado devem ser ligadas e coordenadas de tal maneira que convirjam para um fim comum e resultados idênticos”. Esta coordenação poderia ser realizada de duas maneiras: ou “vinda do alto”, isto é, por um poder de Estado que pairasse sobre os demais, moderando suas relações; ou por órgãos especiais, que atuariam nos “pontos de contato”, nas “zonas limítrofes”, entre os poderes. Para Mariani, esta seria a tendência da emenda nº 1.949, com a criação de órgãos coordenadores (BRASIL, 1937, p. 243). **No entanto, adverte Mariani:**

É necessário, porém deixar bem salientado que a emenda não criou um quarto poder, que corresponde ao **Poder Coordenador** ou de inspeção, como havia sugerido o nosso ilustre colega Sr. Odilon Braga [...] mas apenas reuniu em um mesmo capítulo os **órgãos de coordenação**, estes órgãos que justamente atuam nas zonas limítrofes, nas zonas indecisas, onde se manifesta as atividades dos vários poderes” (BRASIL, 1937, p. 244, grifos nossos).

Odilon Braga também tomaria partido em defesa do Conselho Federal. Este viria coibir um abuso recorrente na Primeira República: os excessos do Presidente da República por meio do decreto regulamentar, que excedia a previsão legal. Ao fim, a parte referente ao Conselho Federal da emenda nº 1.949 seria aprovada.

Em 21.05.1934, em artigo de jornal, Prado Kelly elogiava a criação do Conselho Federal, que seria [...] o órgão máximo de coordenação dos poderes, guarda da Constituição e da lei, como o Judiciário, instrumento primacial do equilíbrio da Federação, e entidade técnica, a que se atribui a solução dos problemas nacionais e para onde se encaminham os trabalhos vitais dos nossos conselhos” (KELLY, 1934a, p. 02).

Já no final dos trabalhos constituintes, foi criada uma Comissão de Redação, para elaborar o texto constitucional definitivo. Na última sessão em que se discutiu as emendas de redação, foi aprovada, por 87 votos a 73, a emenda, consoante a qual “Em todos os dispositivos em que se lê ‘Conselho Federal’ diga-se ‘Senado’” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 310). Estava restaurado o Senado Federal.

Sobre a mudança de nomenclatura, Prado Kelly publicou, em 09.07.1934, um texto interessante intitulado *Ressurreição do Senado*, problematizando a relação entre o *nome* e a *coisa*, o *conceito* e a *realidade*. Dizia Kelly: “O que não se compreende [...] é denominar instituições novas com palavras de sentido muito diferente, que foram, a bem dizer, a mortalha fria ou imprestável de órgãos desaparecidos, na própria evolução social e jurídica de um povo” (KELLY, 1934b, p. 02). A instituição prevista na Constituição, que recebera o nome de Senado, nada tinha a ver com as experiências pretéritas que o termo Senado albergava. Pelo contrário, tratava-se de uma instituição nova. Suas atribuições, as do Conselho Federal,

“[...] eram as de um **poder coordenador**, guarda político da Constituição, órgão de equilíbrio e igualdade dos Estados, controlador supremo da administração pública, e, ao mesmo tempo, o instituto complementar dos Conselhos de Organização e dos Conselhos Técnicos, destinados a injetar sangue novo no combalido organismo nacional” (KELLY, 1934b, p. 02, grifos nossos).

Na Constituição de 1934, o Senado está alocado capítulo V, intitulado *Da Coordenação dos Poderes*. Ao contrário da emenda nº 1.949, o Tribunal de Contas, o Ministério Público, os Conselhos Técnicos e a Justiça Eleitoral não fariam parte deste capítulo, mas seriam alocados em outros. Os três primeiros no capítulo VI, intitulado *Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais*, e a Justiça Eleitoral seria integrada ao Poder Judiciário (BRASIL, 1934).

O Senado seria composto por dois representantes de cada unidade federada, eleitos pelo sufrágio universal e com mandatos de oito anos. Caber-lhe-ia “[...] 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” (BRASIL, 1934).

O Senado seria dotado de importantes atribuições de coordenação dos poderes, como: suspender a concentração de força federal nos Estados, quando as circunstâncias não justificarem (CF/34, art. 90, “d”); suspender a execução de regulamentos ilegais expedidos pelo Poder Executivo (CF/34, art. 91, II); propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos de autoridades administrativas, quando contrários à lei ou eivados de abuso de poder (CF/34, art. 91, III); suspender a execução de ato

normativo declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário (CF/34, art. 91, IV); organizar, com a colaboração dos Conselhos Técnicos ou dos Conselhos Gerais em que aqueles se agruparem, os planos de solução dos problemas nacionais (CF/34, art. 91, V); rever os projetos de códigos e de consolidação de leis, a serem aprovados em globo pela Câmara dos Deputados (CF/34, art. 91, VII); decidir sobre a existência de bitributação e determinar qual dos tributos deve prevalecer (CF/34, art. 11) (BRASIL, 1934).

Entre essas medidas de coordenação dos poderes, de certo modo, duas subsistem ainda hoje na Constituição de 1988. É o caso da suspensão da execução de ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (CF/88, art. 52, X), atribuição do Senado; e a competência de sustar os atos normativos da Administração Pública quando esses extrapolarem o poder regulamentar, competência do Congresso Nacional (CF/88, art. 49, V) (BRASIL, 1988).

Por certo, desde a promulgação da Constituição de 1934, o constitucionalismo brasileiro passou por muitas mudanças, em que se agregaram novas experiências e expectativas que influenciam o sentido que hoje se atribui aos mencionados dispositivos da Constituição de 1988. O que se quer dizer é que eles não devem ser entendidos como simples elementos da Constituição da 1934 que sobrevivem ainda hoje, de forma estática, em uma leitura hermenêuticamente limitada²⁴. De todo modo, isto não nos impede de afirmar que eles se integraram ao constitucionalismo brasileiro enquanto elementos de uma tradição que se formou em torno dos conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes.

Além desses instrumentos de coordenação dos poderes, o Senado na Constituição de 1934 também seria um órgão colaborador do Poder Legislativo, participando das deliberações de projetos de leis que versassem sobre variadas matérias, como estado de sítio, sistema eleitoral, declaração de guerra, dentre outras (BRASIL, 1934).

A noção de coordenação de poderes ganharia assento também em outros dispositivos da Constituição de 1934, como no art. 3º, que dispõe: “São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si” (BRASIL, 1934). Como se vê, a expressão *assistidos pela ação coordenadora do Conselho Federal*, arduamente defendida pelos constituintes ligados ao tenentismo e às pequenas bancadas, não obteve êxito, mas deixou sua marca no texto constitucional. Também o art. 7º, I, “b”, positivaria o conceito de coordenação de poderes, que deveria ser albergado nas constituições de todos os Estados-membros:

²⁴ Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Adamo Dias Alves, por esta observação.

Art. 7º - Compete privativamente aos Estados:

I - Decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

[...]

b) independência e coordenação de poderes (BRASIL, 1934);

Como visto, ao longo dos debates, o conceito de poder coordenador foi largamente empregado com aquela quarta faixa de significado, que se incorporou a ele na década de 1920: poder coordenador seria um órgão colegiado, que poderia ou não ser um quarto poder, e que, embora inspirado pela instituição torreana, seria dotado de características próprias. Sua função principal seria realizar a coordenação dos poderes, atuando como um verdadeiro coordenador político-institucional ou moderador. Também atuaria no sentido de estudar e propor soluções para os problemas nacionais. É com esse sentido que poder coordenador aparece na proposta de Idálio Sardenberg e nos discursos de Prado Kelly.

Interessante notar, também, o emprego de termos semelhantes ao de poder coordenador, como *órgão coordenador*. Este, por vezes, é entendido como um Conselho de Estado de caráter estritamente técnico, como nos discursos de Carlos Maximiliano e Levi Carneiro. Mas também é empregado para fazer referência a um órgão de caráter deliberativo, com poder decisório, ao qual caberia decidir eventuais conflitos e realizar a coordenação dos poderes. Esse segundo sentido está presente, por exemplo, no discurso de Clemente Mariani.

Para Mariani e Prado Kelly, os órgãos coordenadores, para o primeiro, e o poder coordenador, para o segundo, seriam fruto da moderna teoria do Estado, representada por autores como Jellinek, Duguit e Carré de Malberg. Esta corrente procurava romper com a separação de poderes de Montesquieu, em defesa da unidade do poder do Estado. Para alcançar esse objetivo, argumenta Mariani, seriam necessários órgãos coordenadores que atuassem nas *zonas limítrofes*, nas *áreas de contato*, entre mais de um dos poderes de Estado, a fim de coordenar suas funções em um todo único, que é o Estado soberano.

Prado Kelly ainda dirá que o poder coordenador, exercido pelo Conselho Federal, é fruto das aspirações revolucionárias, que vieram romper com o liberalismo moribundo da Primeira República. Noções como separação e tripartição de poderes, democracia liberal-representativa, soberania popular, deveriam ser superadas em favor de uma nova concepção de Estado, inspirada na obra de Alberto Torres.

Defendendo o que ele chama de uma Teoria do Estado realista e positiva, que busca se assentar no plano dos fatos, Kelly busca se despir de todo preconceito da antiga teoria

individualista do Estado, para pensar novos arranjos institucionais. E o poder coordenador seria fruto desta nova orientação, orgânica, realista, positiva.

Juarez Távora, também ferrenho defensor do poder coordenador, vai tratá-lo como sinônimo de poder moderador. Seria um poder superior aos demais, um *poder supremo*, de *supervisão*, ao qual caberia *coordenar e controlar os demais poderes*. Seria um verdadeiro *poder moderador colegiado, a cúpula do regime*. Órgão eminentemente *político*, ao novo poder caberia atuar como moderador da relação entre os poderes, mas também como um *coordenador administrativo*.

Em um ponto, contudo, Prado Kelly e Juarez Távora discordam. Aquele rechaça a identidade entre Poder Coordenador e Poder Moderador. Aquele deitaria suas raízes na obra de Torres, e não se confundiria com a instituição imperial.

Interessante notar também que, para Kelly, um importante mecanismo de coordenação dos poderes seria o controle abstrato de constitucionalidade, que deveria ser realizado pelo Poder Coordenador. Tal atribuição, contudo, não estaria presente na Constituição de 1934.

Na Constituinte, Levi Carneiro foi o principal opositor à proposta de se criar um Poder Coordenador. Como vimos, ele qualificou de monstruosa a proposta de Alberto Torres, que seria a gênese do Conselho Federal, órgão, aliás, que Levi afirma que nada coordenará, mas apenas causará conflitos entre os poderes. Para Levi, a única coordenação de poderes possível seria aquela realizada pelo Poder Judiciário, enquanto intérprete da Constituição.

Promulgada a Constituição de 1934, em 16 de julho deste ano, o conceito de poder coordenador ganharia uma nova faixa de significado: o Senado seria o poder coordenador do Estado brasileiro. Em 01.08.1934, o Ministro da Justiça, Vicente Rao, em entrevista ao *Correio da Manhã*, referia-se ao Senado como “um poder coordenador e harmonizador por excelência” (RAO, 1934, p. 03).

8 CONCLUSÃO

Pesquisar a história dos conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes permitiu redescobrir - ainda que de forma incompleta e fragmentária, como é da natureza de toda pesquisa historiográfica - uma tradição do constitucionalismo brasileiro que até então se encontrava perdida em meio às ruínas do passado político e constitucional.

Sobre o Poder Coordenador, até então poucos foram os trabalhos que se dedicaram à pesquisa do tema, e sempre de forma lateral à obra de Alberto Torres. Como vimos, o quarto poder constantemente era confundido com a Poder Moderador imperial, sendo constantemente tratado como uma simples adaptação deste à realidade republicana.

No entanto, vimos que, embora as duas propostas apresentassem semelhanças, suas diferenças são profundas. O Poder Coordenador, na obra de Torres, surgiu como uma reação à crise do constitucionalismo liberal, tensionando o espaço de experiência da Primeira República em favor de um novo horizonte de expectativas, que seria caracterizado por um novo modelo de Estado e por um novo arranjo entre poderes. Assim, o Poder Coordenador, com sua imensa burocracia e seu extenso feixe de atribuições, surgia como uma proposta de construir o Estado e a Nação brasileiros, que, para Alberto Torres, não existiriam. O novo poder respondia, assim, à exigência de uma nova postura do Estado, diversa do abstencionismo do clássico Estado Liberal. Ele anunciava o intervencionismo estatal que, poucos anos depois, desenvolver-se-ia sob a égide do constitucionalismo social²⁵.

O trabalho permitiu, outrossim, revisitar a obra do grande pensador que foi Alberto Torres. Original em suas propostas, Torres se propôs a pensar o Brasil para além do colonialismo mental que então predominava nos círculos jurídicos nacionais. Estudar o Brasil, o seu lema nacionalista, influenciaria toda uma geração, de cepa realista. E mesmo o Poder Coordenador se situa dentro deste propósito maior de adequar a *Constituição ostensiva* à *Constituição verdadeira*. Em outras palavras, pensar arranjos institucionais que fossem adequados à realidade brasileira, capazes de propiciar o desenvolvimento de soluções para os muitos problemas que assolavam o país e que constituíam a *desorganização nacional*.

Contudo, como descobrimos ao longo da pesquisa, o conceito de poder coordenador não se restringiria ao significado que esta construção lexical assumira na obra torreana, ou, em termos histórico-conceituais, o conceito de poder coordenador albergaria seis faixas de significado no período analisado. Para nossa surpresa, mesmo antes da publicação de A

²⁵ Faço um agradecimento especial ao Prof. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender, pelas valiosas críticas e observações quando da defesa da dissertação.

Organização Nacional, em 1914, o termo já havia sido empregado por pelo menos duas vezes nos jornais, e por um mesmo autor: Azevedo Amaral.

Depois da publicação da obra torreana, o termo se tornaria mais popular, passando a integrar a linguagem política da época, mas nem sempre com o mesmo significado que apresentava nos escritos torreanos. O termo Poder Coordenador passou a ser empregado para designar as mais variadas propostas de criação de órgãos colegiados. Em 1929, no contexto da eleição presidencial, o conceito ganharia ainda outra faixa de sentido, associada à postura do Presidente da República diante das disputas políticas que envolviam sua sucessão. Por fim, com a promulgação da Constituição de 1934, o Senado passaria a ser chamado de Poder Coordenador, competindo-lhe realizar a *coordenação dos poderes*.

Este conceito, profundamente associado ao anterior, também passou por importantes rupturas semânticas no período estudado. Durante a Primeira República, designava a harmonia, equilíbrio e independência que existiria entre os poderes no constitucionalismo liberal. Contudo, a Revolução de 1930 e o constitucionalismo social que se desenhava no *horizonte de expectativas* daquele período histórico repercutiriam sobre o modo de se pensar o Estado e o princípio da separação dos poderes. A sensação comum era de que faltaria alguma peça na engrenagem institucional, algum órgão que pudesse contribuir para o melhor funcionamento das instituições.

Essa sensação, que, de forma mais tímida, já se manifestava desde a década de 1910 com o Projeto Arnolfo, ganharia variadas formulações constitucionais no início dos anos de 1930, repercutindo sobre o sentido do conceito de coordenação dos poderes. Por um lado, este termo passou a ser empregado para designar a atividade de auxílio e colaboração aos três poderes, incumbência que caberia a um órgão novo, como o Conselho Supremo Nacional, na percepção de Castro Nunes, ou o Conselho Federal defendido pelas grandes bancadas durante Constituinte de 1933-1934. É com esse sentido que o termo aparece na Constituição de 1934, agora como uma atribuição do Senado.

No entanto, no alvorecer dos anos de 1930, o conceito de coordenação dos poderes albergaria ainda uma outra faixa de significado: tratar-se-ia de uma atividade de fiscalização e controle sobre os três poderes, a ser exercida por um órgão que lhes fosse superior, um quarto poder, um Poder Coordenador. Com esse sentido, o termo seria empregado pelos autores e atores políticos próximos ao tenentismo, como Oliveira Viana, Juarez Távora e Prado Kelly. Não foi este, contudo, o sentido que se sagrou vitorioso nas batalhas políticas e semânticas travadas na constituinte de 1933-1934.

Estudar a história dos conceitos de poder coordenador e coordenação dos poderes permitiu recuperar - ainda que de forma incompleta e fragmentária, como é da natureza de toda reconstrução do passado - uma conceitualidade imersa em uma tradição política e constitucional que se encontrava encoberta pelo passar dos anos. Assim, com suas limitações e incompletudes, o presente trabalho buscou contribuir para o resgate da história constitucional brasileira, tão rica em ideias e propostas, que, contudo, por vezes acaba sendo ignorada, em uma atitude a-histórica que ainda hoje se faz presente em muitas Faculdades de Direito brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros e artigos

ALVES, Adamo Dias. **Elementos bonapartistas no processo de constitucionalização brasileiro: uma análise crítico-reflexiva da história constitucional brasileira de 1823 a 1945.** Belo Horizonte: Conhecimento, 2018.

ALVES, Adamo Dias. Da sociologia dos conceitos à crítica hermenêutica de Gadamer a Koselleck: contribuições para uma análise crítico-reflexiva da história do processo de constitucionalização brasileiro. *In*: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord). **Constitucionalismo e História do Direito.** 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2020. p. 71-116.

ASSIS, Arthur Alfaix; MATA, Sérgio da. Prefácio. *In*: KOSELLECK, Reinhart. *et al.* **O conceito de História.** Trad. René E. Gertz. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013. p. 9-36.

ATAÍDE, Tristão. **Política.** Rio de Janeiro: Edição da Livraria Católica, 1932.

AZEVEDO, José Afonso Mendonça de. **A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal.** Brasília: Typ. da Revista do Supremo Tribunal, 1925.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a constituição nacional: atas da Subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933.** Brasília: Senado Federal, 2004. (Coleção História Constitucional brasileira).

AZEVEDO FILHO, Arnolfo. **Arnolfo Azevedo: Parlamentar da Primeira República.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa.** t. 3, v. 41. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1974.

BARRETO, Lima. **Triste fim de Policarpo Quaresma.** São Paulo: Penguin, 2011.

BENTIVOGLIO, Julio. A história conceitual de Reinhart. Koselleck. **Dimensões,** Vitória, vol. 24, 2010, p. 114-134.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História constitucional do Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 8ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Ciência Histórica e Hermenêutica Filosófica. *In*: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord). **Constitucionalismo e História do Direito.** 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2020. p. 143-164

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Projeto de Pesquisa: Contribuições para uma nova história e teoria do processo de constitucionalização brasileiro no marco da Teoria Crítica da Constituição. Brasília: CNPq, 2019.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; ALVES, Adamo Dias. As origens do poder moderador na Constituição Imperial de 1824: Um exemplo de disputa teórica e conceitual segundo a história dos conceitos. *In*: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Org.). **Constitucionalismo e história do direito**. Belo Horizonte: Pergamun, 2011, p. 163-190.

CORRÊA, Lucas Mariani. Ferrovia e Estado: a atuação do holding Brazil Railway Company (1904-1920). *In*: Congresso Brasileiro de História Econômica & Conferência Internacional de História de Empresas, 12., 2017, Niterói. **Anais [...]**, 2017. p. 1-22.

COSER, Ivo. Federal/Federalismo. *In*: FERES JÚNIOR, João (org.). **Léxico da História dos Conceitos políticos do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 79-101.

COSTA, Pietro. **Soberania, Representação, Democracia**. Ensaios de história do pensamento jurídico. Trad. Alexander Rodrigues de Castro e outros. Curitiba: Juruá, 2010.

FARIA, Luiz de Castro. **Oliveira Vianna**: de Saquarema à Alameda São Boaventura, 41 – Niterói: o autor, os livros, a obra. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002.

FERES JÚNIOR, João (org.). **Léxico da História dos Conceitos políticos do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

FERES JÚNIOR, João. Introdução: Reflexões sobre o projeto Iberconcepts. *In*: FERES JÚNIOR, João (org.). **Léxico da História dos Conceitos políticos do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 13-24.

FERES JÚNIOR, João. Posfácio: De olho nas pesquisas futuras. *In*: FERES JÚNIOR, João (org.). **Léxico da História dos Conceitos políticos do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 455-477.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Bahia: JusPODIVM, 2015.

FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. Alberto Torres e o conservadorismo fluminense. **Cadernos de Ciências Humanas – Especiaria**, Ilhéus, v. 10, n. 17, jan./jun., 2007. p. 277-301.

FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. O pensamento político de Alberto Torres: a reforma constitucional e o Estado brasileiro. *In*: FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André (orgs.). **Revisão do pensamento conservador**: ideias e política no Brasil. São Paulo: Huitec: Fapesp, 2010, p. 95-118.

FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. **Crise e Reorganização Nacional**: O Pensamento de Alberto Torres. 1997 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

- FONSECA, Ricardo Marcelo. O positivismo, "historiografia positivista" e história do direito. **Argumenta (FUNDINOPI)**, v. 10, p. 143-166, 2009.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Um Estadista da República:** (Afrânio de Melo Franco e seu tempo). v. 2. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1955a.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Um Estadista da República:** (Afrânio de Melo Franco e seu tempo). v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1955b.
- GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I:** traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Trad. Flávio Paulo Meurer. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GADAMER, Hans-Georg. Teoria da história e linguagem: uma réplica de Hans-Georg Gadamer. *In:* KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo:** estudos sobre história. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2014, p. 111-118.
- GENTIL, Alcides. **As ideias de Alberto Torres.** São Paulo: Cia Editora Nacional, 1932.
- GOMES, Ângela de Castro *et al.* Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). *In:* GOMES, Ângela de Castro *et al.* **O Brasil Republicano:** sociedade e política (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 13-94. (História Geral da Civilização Brasileira, t. 3, v. 10).
- HOCHHEIM, Bruno Arthur. **Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal:** Os debates da Comissão do Itamaraty (1932-1933). 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- IGLÉSIAS, Francisco. Alberto Torres. *In:* IGLÉSIAS, Francisco. **História e literatura.** São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Cedeplar – FACE – UFMG, 2009.
- JASMIN, Marcelo Gantus. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº 57, fev., 2005, p. 27-38.
- JASMIN, Marcelo Gantus; FERES JÚNIOR, João. História dos conceitos: dois momentos de um encontro intelectual. *In:* JASMIN, Marcelo Gantus; FERES JÚNIOR, João (org.). **História dos conceitos:** debates e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio: Edições Loyola: IUPERJ, 2006. p. 9-38.
- KOSELLECK, Reinhart. **Histórias de conceitos:** estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.
- KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado:** contribuição à semântica dos tempos históricos. Trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Ver. Trad. César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2006a.
- KOSELLECK, Reinhart. Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe. Trad. Michaela Richter. **Contributions to the History of Concepts**, Helsinki, v. 01, n. 06, p. 1-37, 2011.

KOSELLECK, Reinhart. Entrevista com Reinhart Koselleck. [Entrevista cedida a] Javier Fernández Sebastián e Juan Francisco Fuentes. *In*: JASMIN, Marcelo Gantus; FERES JÚNIOR, João (org.). **História dos conceitos**: debates e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio: Edições Loyola: IUPERJ, 2006b. p. 135-169.

KOSELLECK, Reinhart. Uma resposta aos comentários sobre o Geschichtliche Grundbegriffe. Trad. Janaína Oliveira e Marcelo Gantus Jasmin. JASMIN, Marcelo Gantus; FERES JÚNIOR, João (org.). **História dos conceitos**: debates e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio: Edições Loyola: IUPERJ, 2006c. p. 97-110.

KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo**: estudos sobre história. Trad. Markus Hediger. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2014.

KUNTZ, Rolf. Alberto Torres: A organização nacional. *In*: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil**: Um banquete no trópico, 2. 2ed. São Paulo: Editora SENAC, 2002, p. 259-278.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LESSA, Renato. A invenção da República no Brasil: da aventura à rotina. *In*: CARVALHO, Maria Alice Rezende de. (org.). **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001. p. 11-58.

LIMA, Augusto de Saboia. **Alberto Torres e sua obra**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1935.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Presença de Alberto Torres**: (sua vida e pensamento). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

LIRA NETO, João de. **Getúlio**: do Governo Provisório à Ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Cia das Letras, 2013.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O Sattelzeit diferido da América Ibérica: reflexões sobre uma história dos conceitos políticos fora do mundo europeu. **História do Direito**: Revista do IBHD, Curitiba, v.1, n.1, p. 373-388, jul./dez. 2020.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A ideia de um Conselho de Estado brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 168, p. 45-64, out./dez. 2005.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre a Jurisdição Constitucional e o Estado de Sítio: o fantasma do poder moderador no debate político-constitucional da Primeira República. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 23, v. 6, p. 601-653, jul./set. 2012.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O pensamento constitucional de Alberto Torres - uma introdução... *In*: Felipe Dutra Asensi; Daniel Giotti de Paula. (Org.). **Direito Constitucional**. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 483-509.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 188 out./dez. 2010. p. 93-111.

MARSON, Adalberto. **A Ideologia nacionalista em Alberto Torres**. São Paulo: Duas Cidades, 1979.

MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de. **O Poder Moderador na República presidencial**. Brasília: Senado Federal, 2004. (Coleção História Constitucional brasileira).

MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia autoritária no Brasil, 1930-1945**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.

MOTTA FILHO, Cândido. **Alberto Torres e o tema da nossa geração**. Rio de Janeiro: Schmidt, 1931.

OLIVEIRA, Allysson Eduardo Botelho de; ALVES, Adamo Dias. Uma análise sincrônica do conceito de Poder Coordenador. **Historia Constitucional**, Oviedo, n. 22, p. 658-689, 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 48, jul. 1997. p. 3-19.

OLSEN, Niklas. **History in the plural: an introduction to the work of Reinhart Koselleck**. Nova York: Berghahn Books, 2014.

PINHO, Sílvia Oliveira Campos de. **Alberto Torres: uma obra, várias leituras**. 2007. 246 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2012. (Coleção Constituições brasileiras, v. 3).

PORTO, Walter Costa. Prefácio. In: AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a constituição nacional: atas da Subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933**. Brasília: Senado Federal, 2004. p. XI-XXV.

SALCEDO REPOLÊS, Maria Fernanda. **Quem deve ser o guardião da Constituição? Do Poder Moderador ao Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

SALCEDO REPOLÊS, Maria Fernanda. **Identidade do sujeito constitucional e controle de constitucionalidade: raízes históricas da atuação do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2010.

SANT'ANNA, Pietro. **Hermes da Fonseca: um mandato, duas revoltas**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2019.

SILVA, Gustavo Pereira da. O predomínio das casas estrangeiras sobre a exportação cafeeira em Santos no século XIX. **América Latina en la Historia Económica**, [s.l.], ano 22, n. 3, p. 213-246, set./dez. 2015.

SILVA, Hélio. **1934: A Constituinte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969. (O ciclo de Vargas, v. 7).

SILVA, Ricardo Virgilino da. **A ideologia do Estado autoritário no Brasil**. 1998. 337 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1998.

SIMÕES NETO, Francisco Teotonio. **Repensando Alberto Torres**. [S.l.]: eBooksBrasil, 2002. Disponível em: < <http://ebooksbrasil.org/nacionais/acrobatebook.html>>. Acesso em: 07/04/2020.

SOARES NETO, Porfírio. A concepção federal de Alberto Torres. **Revista do Brasil**, São Paulo, ano 3, n. 25, v. 7, p. 38-48, 1918.

TEIXEIRAS, José Elaeres Marques. **A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal – STF**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. **A organização nacional**. [S.l.]: eBooksBrasil, 2002a. *E-book*. Disponível em: < <http://ebooksbrasil.org/nacionais/acrobatebook.html>>. Acesso em: 23/12/19.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. **Vers la Paix**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. **Le problème mondial**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. [Sem título]. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, t. 74, pt. 2, p. 547-601, 1912.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. **O problema Nacional Brasileiro**. [S.l.]: eBooksBrasil, 2002b. *E-book*. Disponível em: < <http://ebooksbrasil.org/nacionais/acrobatebook.html>>. Acesso em: 23/12/19.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. **As fontes da vida no Brasil**. [S.l.]: eBooksBrasil, 2001. *E-book*. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/fontes.pdf>>. Acesso em: 31/05/2021.

TORRES, João Camilo de Oliveira. Alberto Torres – tentativa de reconstituição. *In*: _____. **Interpretação da realidade brasileira: introdução à história das ideias políticas no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017, p. 307-318.

TORRES, Vasconcelos. **Oliveira Vianna: sua vida e sua posição nos estudos brasileiros de sociologia**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Problemas de Política Objetiva**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1930.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Problemas de Política Objetiva**. 2 ed. aum. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. À guisa de prefácio. *In*: GENTIL, Alcides. **As ideias de Alberto Torres**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1932. p. V-IX.

VILLACAÑAS, José Luis; ONCINA, Faustino. Introducción. *In*: KOSELLECK, Reinhart; GADAMER, Hans-Georg. **Historia y hermenéutica**. Trad. Faustino Oncina. Barcelona: Paidós, 1997, p. 09-62.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Livreiro-editor, 1914.

Legislação

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 06 jun. de 2020.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de marco de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jan. 2022.

Discursos, debates e projetos parlamentares e constituintes

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, ano 22, n. 209, 23 dezembro 1910, p. 3.381-3.382, 1910. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24DEZ1910.pdf#page=>. Acesso em: 17 jan. 2022. Discurso do deputado Arnolfo Azevedo.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, ano 23, n. 180, 3 dezembro 1912, p. 4.139-4.143, 1912. Disponível em: <

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04DEZ1912.pdf#page=>>. Acesso em 17 jan. 2022. Discurso do deputado Arnolfo Azevedo.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 4. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935a. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8227>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 2. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8186>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 3. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935c. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8008>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 10. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936a. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8026>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 11. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8167>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 12. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936c. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13216>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 13. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936d. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8113>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 17. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936e. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8171>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 16. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936f. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8187>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 20. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936g. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8147>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. v. 21. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8071>. Acesso em: 20 jan. 2022.

Artigos e matérias de jornais

A FEDERAÇÃO: órgão do Partido Republicano Liberal. Um Poder Coordenador. **A Federação: órgão do Partido Republicano Liberal**, Porto Alegre, ano 50, n. 53, 3 mar. 1933a, p. 1. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=72492>. Acesso em: 19 jan. 2022.

A FEDERAÇÃO: órgão do Partido Republicano Liberal. O único poder da República. **A Federação: órgão do Partido Republicano Liberal**, Porto Alegre, ano 50, n. 54, 4 mar. 1933b, p. 1. Disponível em: <

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=72498>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

A FEDERAÇÃO: órgão do Partido Republicano. Equilíbrio. **A Federação: órgão do Partido Republicano**, Porto Alegre, ano 48, n. 96, 27 abr. 1931, p. 3. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=68952>. Acesso em: 19 jan. 2022.

AMARAL, Antônio José de Azevedo. De Londres: A greve na Suécia – A atitude do governo – Serenidade e bom senso – Uma neutralidade inteligente – Proibição da venda do álcool – Seus efeitos na manutenção da ordem. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 2.984, 17 set. 1909, p. 1. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_01&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20190&hf=memoria.bn.br&pagfis=20882. Acesso em: 18 jan. 2022.

AMARAL, Antônio José de Azevedo. De Londres: A revisão da Constituição suíça. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, ano 12, n. 5.240, 5 jun. 1913, p. 1. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_02&pasta=ano%20191&pesq=Poder%20Coordenador&pagfis=14528. Acesso em: 18 jan. 2022.

ARRAES, Raimundo de Monte. As manifestações legais à manifestação do pensamento. **A Federação: órgão do Partido Republicano**, Porto Alegre, ano 44, n. 232, 7 out. 1927, p. 1. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=62260>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BAYMA, Celso. Supremo Conselho da República. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 102, n. 167, 14 julho 1929, p. 4. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_11&Pesq=%22Supremo%20Conselho%20da%20Rep%20c3%bablica%22&pagfis=36035. Acesso em: 17 jan. 2022.

BELO, José Maria de Albuquerque. Conselho de Estado. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 7.152, 26 set. 1918, p. 2. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_02&pasta=ano%20191&pesq=&pagfis=36829. Acesso em: 17 jan. 2022.

BONIFÁCIO, José. O Conselho de Estado no Império. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 102, n. 119, 19 maio 1929, p. 8. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_11&Pesq=%22Supremo%20Conselho%20da%20Rep%20c3%20bablica%22&pagfis=34724. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRAGA, Odilon. Uma solução: o quarto poder. [Entrevista cedida a] A Noite. **A Noite**, Rio de Janeiro, ano 22, n. 7.546, 25 nov. 1932, p. 1-2. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_03&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=10692. Acesso em: 19 jan. 2022.

CALÓGERAS, João Pandiá. Ministério incompreendido. **O Jornal**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 2.526, 3 mar. 1927, p. 4. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=110523_02&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=30786. Acesso em: 18 jan. 2022.

CARVALHO, Curió. Beligerância nociva. **A Federação: órgão do Partido Republicano**, Porto Alegre, ano 46, n. 230, 2 out. 1929, p. 3. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=67562>. Acesso em: 19 jan. 2022.

CORREIO DA MANHÃ. A sucessão presidencial. O que desejava o Sr. Getúlio Vargas.

Correio da Manhã, Rio de Janeiro, ano 39, n. 10.613, 6 ago. 1929, p. 3. Disponível em: <

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_03&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=41500>. Acesso em 19 jan. 2022.

DIÁRIO NACIONAL: A Democracia em Marcha. O momento político: politicagem de conchavo. **Diário Nacional: A Democracia em Marcha**, São Paulo, ano 2, n. 601, 18 jun. 1929a, p. 3. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=213829&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=6525>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DIÁRIO NACIONAL: A Democracia em Marcha. No Senado Federal, uma sessão de piadas...o Sr. Pires Rebello volta a martelar sobre a sucessão. **Diário Nacional: A Democracia em Marcha**, São Paulo, ano 2, n. 609, 27 jun. 1929b, p. 2. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=213829&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=6630>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DIÁRIO NACIONAL: A Democracia em Marcha. Como foram recebidos, pelo Presidente, os Srs. Antônio Carlos, antes, e Vital Soares e Júlio Prestes, depois. **Diário Nacional: A Democracia em Marcha**, São Paulo, ano 3, n. 737, 17 dez. 1929c, p. 1. Disponível em: <

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=213829&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=8631>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

GUIMARÃES, Gaspar. O vínculo entre o Estado e o funcionário: abolição do contencioso administrativo – atribuição exclusiva do Poder Judiciário. **A Reforma**, Tarauacá, ano 4, n. 176, 6 nov. 1921, p. 3. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=720640&pesq=%22coordena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20poderes%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=707>. Acesso em: 18 jan. 2022.

JORNAL DO COMÉRCIO. Estado do Rio de Janeiro. Assembleia Legislativa. Discurso proferido na sessão de 25 de outubro de 1920. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 94, n. 304, 1 nov. 1920, p. 4. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_11&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=50110. Acesso em: 18 jan. 2022.

JORNAL DO COMÉRCIO. A instalação da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres. A conferência de inauguração realizada pelo Dr. Alcides Gentil. A ideia de Constituição no pensamento do grande pensador extinto. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 105, n. 285, 1 dez. 1932, p. 7. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=19452. Acesso em: 19 jan. 2022.

KELLY, José Eduardo do Prado. Conquistas do nosso tempo. **A Noite**, Rio de Janeiro, ano 24, n. 8.075, 21 mai. 1934a, p. 2. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_03&pesq=%22coordena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20poderes%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=17823. Acesso em: 20 jan. 2022.

KELLY, José Eduardo do Prado. Ressurreição do Senado. **A Noite**, Rio de Janeiro, ano 24, n. 8.124, 9 jul. 1934b, p. 2. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_03&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=18539. Acesso em 20 jan. 2022.

LIMA, Augusto de Saboia. Alberto Torres e a reforma da Constituição. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 105, n. 300, 18 dez. 1932, p. 3-4. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=19790. Acesso em: 19 jan. 2022.

MOREIRA, Artur Quadros Collares. Um quarto poder constitucional: como o Sr. Collares Moreira o justifica em entrevista ao “País”. [Entrevista cedida a] O País. **O País**, Rio de Janeiro, ano 42, n. 15.233, 6 jul. 1926, p. 1. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=25901. Acesso em: 17 jan. 2022.

MOREIRA, Artur Quadros Collares. A nova Constituição e o Supremo Conselho da República. **Jornal do Comércio**, ano 106, n. 84, 9 abr. 1933, p. 4. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=21818. Acesso em: 19 jan. 2022.

O COMÉRCIO DE SÃO PAULO. Manifesto republicano-parlamentarista. **O Comércio de São Paulo**, São Paulo, ano 9, n. 2663, 13 ago. 1901, p. 1. Disponível em:

<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=227900&pesq=%22coordena%C3%A>

[7%C3%A3o%20dos%20poderes%22&pasta=ano%20190&hf=memoria.bn.br&pagfis=9875](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20190&hf=memoria.bn.br&pagfis=9875). Acesso em: 18 jan. 2022.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. Pontos de revisão no Projeto Alberto Torres. **O País**, Rio de Janeiro, ano 30, n. 11.145, 13 abr. 1915, p. 1. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=178691_04&pasta=ano%20191&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=27217>. Acesso em: 18 jan. 2022.

O PAÍS. O Supremo Conselho. **O País**, Rio de Janeiro, ano 36, n. 13.059, 12 jul. 1920, p. 3. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&pagfis=2375. Acesso em: 17 jan. 2022.

O PAÍS. O veto ao orçamento: o parecer do Sr. Mello Franco. **O País**, Rio de Janeiro, ano 38, n. 13.659, 14 mar. 1922, p. 3. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&pesq=%22coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20poderes%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=9017. Acesso em: 18 jan. 2022.

O PAÍS. A reforma constitucional no Supremo Tribunal Federal: voto do Ministro Muniz Barreto. **O País**, Rio de Janeiro, ano 43, n. 15.328, 8 out. 1926, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&pesq=%22coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20poderes%22&pasta=ano%20192&hf=memoria.bn.br&pagfis=27199. Acesso em: 18 jan. 2022.

O PAÍS. A posição do operariado. **O País**, Rio de Janeiro, ano 35, n. 12.461, 22 nov. 1918, p. 4. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_04&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20191&hf=memoria.bn.br&pagfis=41010. Acesso em: 18 jan. 2022.

PEREIRA, Batista. Rui e a Constituição de 91. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 104, n. 285, 29 nov. 1931, p. 17. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=13410. Acesso em: 19 jan. 2022.

POMBO, João Francisco da Rocha. É preciso insistir. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, ano 29, n. 10.839, 16 abr. 1930, p. 4. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_04&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=1523. Acesso em: 18 jan. 2022.

RAO, Vicente Paulo Francisco. O primeiro contato do Ministro da Justiça com a Imprensa. [Entrevista cedida a] **Correio da Manhã**. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, ano 34, n. 12.172, 1 ago. 1934, p. 3. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_04&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=23264. Acesso em: 20 jan. 2022.

ROURE, Agenor Lafayette de. Novo Conselho de Estado. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 86, n. 187, 6 jul. 1912, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_10&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=11070. Acesso em: 17 jan. 2022.

ROURE, Agenor Lafayette de. Reorganização nacional: verificação de poderes. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 105, n. 67, 20 mar. 1932, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=15200. Acesso em: 19 jan. 2022.

SARDENBERG, Idálio. A crítica ao projeto de Constituição. [Entrevista cedida a] Correio da Manhã. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 12.048, 9 mar. 1934, p. 3. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_04&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=20958. Acesso em: 20 jan. 2022.

SERVA, Mário Pinto. O problema da educação nacional. **O País**, Rio de Janeiro, ano 39, n. 13.863, 4 out. 1922, p. 3. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=11019. Acesso em: 18 jan. 2022.

SILVA, João Pinto da. Alberto Torres. **O País**, Rio de Janeiro, ano 43, n. 15.620, 27 jul. 1927, p. 1-2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=30531. Acesso em: 18 jan. 2022.

VIEIRA, Celso. Alberto Torres nacionalista. **O País**, Rio de Janeiro, ano 33, n. 11.868, 6 abr. 1917, p. 1. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_04&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=34620>. Acesso em: 18 jan. 2022.

VIEIRA, Celso. Socialização nacional. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 106, n. 66, 19 mar. 1933, p. 5. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_12&pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pasta=ano%20193&hf=memoria.bn.br&pagfis=21451. Acesso em: 19 jan. 2022.

VILLALVA, Mário. Alberto Torres, Construtor da Nacionalidade. **A.B.C.: Política, Atualidades, Questões Sociais, Letras e Artes**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 649, 13 ago. 1927, p. 11-13. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=830267&Pesq=%22Poder%20Coordenador%22&pagfis=11080>. Acesso em: 18 jan. 2022.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. Da necessidade do reestabelecimento do Conselho de Estado. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, ano 85, n. 341, 8 dez. 1911, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=364568_10&Pesq=%22Conselho%20Federal%20da%20Rep%20c3%20bablica%22&pagfis=7806. Acesso em: 17 jan. 2022.