

PROBLEMAS DE POLÍTICA OBJETIVA



OLIVEIRA VIANA
DA ACADEMIA BRASILEIRA



**PROBLEMAS
DE
POLITICA OBJETIVA**

- I. *O problema da revisão*
- II. *O problema da liberdade*
- III. *O problema dos partidos*
- IV. *O problema do govêrno*
- V. *O problema da nacionalidade*

2.ª EDIÇÃO AUMENTADA

COMPANHIA EDITORA NACIONAL
SAO PAULO

52-1021

09057 *

1947

Impresso nos Estados Unidos do Brasil

Printed in the United States of Brazil

203959
364898-70

Je suis le premier à rechercher les constructions juridiques; mais encore faut-il qu'elles soient une synthèse de la réalité; sinon elles sont une pure opération de l'esprit, elles ne répondent à rien, elles sont sans valeur, comme sans utilité.

DUGUIR.



Lendo a RETIRADA DA LAGUNA, de Taunay, o que se recolhe, afinal, da leitura de todas aquelas páginas, maravilhosas de simplicidade e eloquência a impressão última que nos fica, como resíduo de tantos episódios comoventes, é que todos aquêles homens — quase dois mil no início da marcha — foram vítimas inconcientes de um erro colossal. Este erro partira daqui, dos responsáveis supremos pelo plano de campanha e nascera da ignorância por parte dêles daquêle meio remóto, das fronteiras de Mato Grosso, das imensas solidões campinosas que nos ligam ao Paraguai.

Os que planejaram a expedição e os que chefiaram a expedição não sabiam nada do mundo em que iam mover-se e agir. Nada, nem da Terra; nem do Clima; nem da Flora; nem da Fauna; nem do Homem. Nada das condições topográficas da imensa região a atravessar. Nada das suas particularidades. Nada dos recursos que ela poderia oferecer à coluna em marcha. Desconhecimento completo. A não ser que se chame conhecimento da terra o conhecê-la através dos compêndios de geografia...

Nestas condições, é natural que tudo falhasse, a começar pelo serviço de intendência. Dêste, fracasso completo. Faltou munição. Faltou transporte. Faltou alimentação. Naquela região deserta, só conhecida de campeiros brancos, não houve como abastecer o exército expedicionário. De quando em quando, o comandante mandava partidas de cavaleiros caçarem gados nos campos; mas, voltavam desolados: não haviam encontrado nada! Os grandes rebanhos anunciados não existiam. E o exército em marcha começou a morrer de fome... Teria morrido totalmente, se o comandante não ordenasse prudentemente a retirada — a retirada da Laguna.

Sente-se que todos aquêles estrategistas, todos aquêles professores de engenharia militar desconheciam inteiramente o ambiente que os envolvia, a natureza que os cercava. Tinham de tudo aquilo noções teóricas e genéricas, aprendidas nos livros — e nada mais. Levavam cuidadosamente bússolas, outros instrumentos preciosos de ciência e complicadas cartas geográficas; mas, nada disto lhes valeu para coisa alguma. Entrados naquelas solidões, postos frente a frente da Realidade, sentiram-se completamente desorientados. Marchavam ao acaso, cegos por inteiro aos segredos daquela terra prodigiosa. Um homem do povo, um jéca de barbicha rala, um campeiro rude e analfa-

beto, salvou-os a todos da ruína completa. Este homem foi o gual Lopes.

Por mais paradoxal que isso pareça, no meio de tanta gente sabida, este matuto ignorante era o único que VIA na expedição, o único que SABIA, o único que tinha a verdadeira ciência daquela terra. Sem elle, somente com o auxilio das bússolas e das cartas geográficas, a expedição não caminharia um só dia, não daria um só passo com rumo seguro. Houve uma certa fase da retirada, em que todo o corpo expedicionário ficou dependendo exclusivamente d'ele, da sua ciência, que não era a dos livros, mas a da observação e da experiência. Elle tinha o sentimento da realidade — e os outros, não. Os outros raciocinavam; elle intuía. Os outros sabiam pela razão; elle pela intuição. Por isso, elle sabia; os outros, não.

— “Nada sei, sou sertanejo; os senhores, que estudaram os livros, é que sabem” — costumava dizer humilde, mas certamente com ironia. Porque, no fundo, elle estava certo de que só elle conhecia aquella Terra. E dizia com orgulho, zombando da ciência official: — “Desafio todos os engenheiros com as suas bússolas e plantas. Nos campos de Pedra de Cal e Margarida, sou rei. Só eu e os índios cadiveus conhecemos tudo isto”.

Estrangeiros naquelas paragens, os officiaes ignoravam-nas totalmente — e isto abria ensan-

chas a delicadas zombarias de Lopes. Certa vez, havendo incêndio numa moita de taquarussú, foram tantas as explosões e tão fortes, que os oficiais, ignorantes do fenômeno, ficaram alarmados, julgando que era a ação da artilharia inimiga. E Lopes, seguro da sua ciência e troçando: — "Bem se vê que os senhores são novatos nesta terra!"

Todas as vezes que via os oficiais consultarem a bússola, punha-se a rir. Para êle "a agulha grande só servia para fazerem bonitos desenhos destinados a divertir passeantes". E tinha razão; porque foi êle quem, com o seu admirável conhecimento do terreno, conduziu a expedição, através caminho seguro, até pô-la fora do alcance dos paraguaios perseguidores.

Em certo momento, foi o verdadeiro chefe da expedição: os oficiais entregaram-se inteiramente a êle. E quando, inquietos, depois de consultarem (inútilmente, já se vê) a bússola e os mapas, perguntavam-lhe, confusos, atrapalhadíssimos, que rumo levavam, êle, rindo-se à cara de todos êles, respondia: — "O da minha cabeça!" E continuava a conduzi-los...

Realmente, êle era o único que sabia, no meio de todo aquêle vistoso grupo de sábios que não sabiam nada.

II

Na esfera política e constitucional, as nossas elites dirigentes não estão mais informadas do que na esfera militar: nesta, como naquela, o seu desconhecimento da terra e do povo é completo.

O objetivo principal d'êste livro é justamente mostrar como seria possível corrigir êste desconhecimento e os males que dêle derivam, procurando trazer aos centros do govêrno e da administração, por meio do mecanismo engenhoso dos Conselhos Técnicos, a colaboração de todos os homens de bôa vontade, práticos, experientes, que, embora não pertencendo à classe política, estejam, contudo — taes como aquêle obscuro campeiro da RETIRADA DA LAGUNA — em contato mais direto com a nossa Realidade e, por isso mesmo, mais senhores das suas idiossincrasias, das suas intimidades e dos seus segredos.

OLIVEIRA VIANNA

Janeiro de 1930.

PREFÁCIO A 2.^a EDIÇÃO

I

Este livro é reeditado sob uma atmosfera de agitações políticas e ideológicas idênticas à da época climatérica em que foi editado: 1930. Nêle eu havia coligido, em forma metodizada, vários ensaios esparsos da minha colaboração em jornais e revistas.

Elaborados em épocas muito diferentes, todos estes ensaios, entretanto, mantêm entre si uma afinidade muito grande de idéias e de orientação metodológica, e — o que é mais — uma igual afinidade com tudo o que tenho escrito depois desta data. E uma das coisas que mais me surpreende a mim mesmo é justamente esta coerência e unidade de pensamento e de doutrina que venho mantendo desde que tomei da pena para o estudo e o debate dos problemas brasileiros, especialmente os da estruturação política e social do país. E me surpreende, primeiro — porque sou um dos escritores que menos se leem a si mesmos; segundo —

porque nunca tive a preocupação determinada de parecer sempre em coerência com as afirmações e conclusões de escritos anteriores.

Esta unidade de pensamento, assim mantida por tão largo espaço de tempo, não é, pois, intencional, nem procurada. Como me parece um fato inegável, eu só a atribuo à metodologia empregada, ao espírito de rigorosa objetividade e inteira imparcialidade e isenção com que venho analisando, até agora, as realidades sociais e políticas do nosso povo.

II

Realmente, estas realidades eu as venho investigando e analisando, nos vários aspectos com que me tenho ocupado — a história política e social, a raça e a mestiçagem, a economia agrária e a industrial, o direito público e constitucional, o direito social e corporativo, a geografia humana, etc. — com o mesmo espírito de respeito à realidade dos fatos, à realidade observada, à realidade viva, numa atitude mental em tudo idêntica à dos etnologistas ao observarem as instituições sociais dos povos primitivos — como, por exemplo, Metraux a civilização dos índios guaranis, Roquette Pinto os aborígenes da Rondonia, Vellard os guaiaguás do Paraguai ou o salesiano Cobalchini a cultura dos boróros nas nossas florestas mato-grossenses. Quero dizer: com objetividade científifi-

ca, completa, absoluta; tanto quanto esta objetividade é realizável dentro das nossas limitadas possibilidades humanas.

Saint-Beuve gabava-se, como crítico, de ser um "naturaliste des esprits". De mim posso dizer que, ao estudar as nossas instituições políticas — sejam nos seus aspectos formais e legais (nas suas Constituições ou nos seus códigos), sejam nos seus aspectos sociológicos ou culturais (nos usos, costumes, tradições, sentimentos e idéias que nos inspiram ou nos determinam na execução que damos a estes códigos ou a estas Constituições) — sempre me conduzi tratando estes fatos, estes códigos, estes costumes e estas tradições em naturaliste. Vale dizer: objetivamente, realisticamente, no mesmo estilo com que os técnicos do Instituto Biológico pesquisaram a irradiação da broca do café em São Paulo, ou os investigadores da Fundação Rockefeller estão acompanhando a expansão do anopheles gambiae nas regiões nordestinas.

Confesso honestamente que, fazendo um exame de consciência, uma análise introspectiva das minhas idéias e das minhas fontes de inspiração, não descobri ainda no meu espírito nenhum traço de parti-pris, nenhum vestígio consciente de qualquer tendenciosidade ou inclinação apriorística neste ou naquêlo sentido. Habituei-me a render-me à evidência dos fatos e aos dados da realidade objetiva — e isto, em parte, por disciplina

*científica, e, em parte, por condições peculiares do meu espírito, decorrentes talvez do meu "tipo psicológico", no sentido dado por Jung a esta expressão. Si, neste domínio de conhecimentos, tenho cultuado algum deus, êste tem sido sempre aquê-
le Deus carlyleano das "causas como as cousas são" — "the God of things as they are". Nenhum outro.*

III

Não me parece, entretanto, que me hajam compreendido nesta atitude de rigorosa imparcialidade e objetividade. Vejo sempre, com surpresa, descobrirem nos meus ensaios e livros tendências pessoais, inclinações partidárias, intenções ocultas, sub-intenções de servir aos que estão no poder, etc. Foi, por exemplo, o que ocorreu com Populações Meridionais e com O idealismo da Constituição. Foi o que ocorreu com êste livro — e é oportuno lembrar o episódio, dadas a eminência e a autoridade da fonte donde emanaram as orguições articuladas.

Logo que os Problemas de política objetiva foram lançados à publicidade, em pleno climax da campanha presidencial de 30, o Jornal do Comércio, o venerando órgão da nossa imprensa e honra da nossa cultura, abriu contra o livro uma série de gazetilhas nada favoráveis às idéias nêle de-

envolvidas e sustentadas. Dizia aquêlê grande órgão que eu havia faltado com êste livro aos deveres que incumbem aos homens de pensamento no Brasil, pois com êle não havia tido outro intuito senão fornecer aos poderosos do dia os fundamentos para justificarem as suas atividades contrárias aos princípios democráticos e às instituições republicanas.

“ — E’ lamentável — dizia na gazetilha de 20 de março — que, no meio desta luta, um homem de valor, como o sr. Oliveira Viana, venha, num livro recente, seriar e compendiar asserções para serem aproveitadas pelos nossos políticos militantes”.

Depois de reconhecer que tenho “estudos sérios sôbre a nossa formação social (referia-se a Populações Meridionais do Brasil e a Evolução do Povo Brasileiro), lamenta que eu me houvesse “declarado francamente contra o liberalismo e a democracia”:

“ — Essa atitude desconcertante da sua parte — continuava — só pode animar os adversários do espírito constitucional, que são muitos entre os poderosos de ocasião. Acreditamos que o sr. Oliveira Viana terá oportunidade de corrigir muitos dos seus conceitos e verificar o êrro das suas conclusões. Muitos políticos militantes, que se dizem conservadores, já se regozijaram com os conceitos reaccionários do sr. Oliveira Viana. Esperamos

que, retificando alguns dos seus raciocínios, o sr. Oliveira Viana, que é um pensador, não se incorpore aos que são contra a liberdade da manifestação do pensamento. Conservadores da Constituição, consideramos um dever protestar contra o espirito subversivo dos que querem desacreditar os princípios dos textos constitucionais”.

Em outros artigos, de 20 de março a 28, continuou o grande órgão conservador a desenvolver uma cerrada argumentação contra os temas do livro, combatendo-os um a um, com argumentos, que são os dos doutrinadores liberais e cuja validade não quero discutir agora, deixando que os capítulos dêste livro falem por si mesmos, em resposta. Num destes artigos, o de 26 de março, assim concluia:

— “Alguns escritores e jornalistas dos governos reacionários aplaudiram e ainda acentuaram mais as idéias anti-democráticas do sr. Oliveira Viana, no seu recente livro Problemas de Política Objetiva. Estes publicistas são aproveitadores de ocasião. Mas, o sr. Oliveira Viana tem valor próprio, tem admiradores em todo o país e assim a sua influência poderá ser perigosa, si a opinião liberal do país não mostrar desde logo o erro, a falta de fundamento das suas asserções”.

Medeiros de Albuquerque, que fazia então a crítica do Jornal do Comércio, foi menos severo na apreciação do livro. Concordou com muita coisa

e aplaudiu certas sugestões que faço; menos com o que eu disse sobre o Haiti (cap. V). Este capítulo, aliás, êle o criticou azedamente, com a sua habitual mordacidade — e com muito espirito.

IV

Entretanto, o Jornal do Comércio não tinha razão. Êle, que, com a sua habitual segurança de informações e de crítica, sempre teve razão em tudo, no meu caso e no caso do meu livro não a tinha, de modo algum.

Concordo que me qualifique de anti-federalista e de anti-parlamentarista — e aceito com honra e mesmo orgulho o qualificativo. Não, porém, de anti-liberal, nem de anti-democrático. Não sou uma coisa, nem outra. Sou justamente o oposto disto.

Não pode realmente ser anti-democrático quem, em O idealismo da Constituição, dado à publicidade em 1924, já dizia, no prefácio à edição de 1927, depois de dividir as democracias modernas em democracias de opinião organizada e democracias sem opinião organizada:

— “Não há maior ilusão do que supôr que no Brasil exista uma opinião organizada. Este volume, nos vários capítulos de que se compõe, visa justamente demonstrar esta tese. Ora, um dos

grandes problemas da nossa organização política está precisamente em fazer evoluir a nossa democracia desta sua condição atual para uma democracia de opinião organizada. *E' o que ficará demonstrado em vários passos dêste livro*".

Leia-se O idealismo da Constituição — e ver-se-dá que êle está todo cheio dêste pensamento e desta tese. Nêle desenvolvo de forma extensiva o tema de que o que é preciso é organizar as fontes de opinião pública e de opinião democrática, torná-las mais amplas e mais autorizadas, por menos impregnadas do espírito faccioso dos partidos e por mais expressivas dos interêsses coletivos e dos interêsses econômicos. Quando sustento a necessidade da organização das classes produtoras, que é a tese central do livro, o que viso é justamente preparar à nossa democracia incipiente uma atmosfera de opinião pública capaz de orientar os que governam, e esclarecê-los, e mesmo dominá-los. O meu raciocínio era lógico: desde que o nosso ideal — o ideal político e de govêrno contido na Constituição — era uma democracia de estilo inglês, o caminho a aconselhar era êste e não havia outro: ampliar as fontes de opinião e constituir a pressão (pressure politics),

— "Sem isto — concluía então — o melhor serô contentarmo-nos com o que está: — com o govêrno do povo por oligarquias brancas, que todos os nossos espíritos capazes de idealidade deverão pug-

nar para que se transformem em oligarquias esclarecidas”.

Quero também levantar a arguição ao meu anti-liberalismo, principalmente às minhas tendências contra a liberdade do pensamento. Devo confessar com inteira lealdade que não sei onde e em que capítulo manifestei tal pensamento. Não o encontro em livro algum meu. Aliás, a minha tese central — da organização da opinião e da organização da pressão mostra a inteira improcedência desta arguição. Porque opinião democrática e pressão da opinião são instituições políticas só possíveis de funcionamento num clima de plena liberdade, especialmente de liberdade de pensamento. Na tese da opinião e da pressão está naturalmente implícito o princípio desta liberdade, sem a qual não se conseguirá nem organizar a opinião, nem exercer a pressão.

Um simples confronto de dados esclarecerá a suspeita. Os ensaios coligidos na primeira edição deste livro eram, como disse, trabalhos publicados em jornais e revistas. Dentre êles, uns foram escritos antes de 1920 (data da publicação das Populações Meridionais) — e é o caso dos capítulos da primeira parte; os outros, os mais modernos — como o ensaio sobre os conselhos técnicos nos governos modernos — não levam a sua publicação além de 1928, ano em que apareceram pela primeira vez

em O Jornal e com que iniciei a minha colaboração nesta fôlha.

Ora, o caso da candidatura Julio Prestes e a luta política consequente irromperam em 1929. Foi em 1929 que o ambiente politico do país, até então aparentemente calmo e limpido, se inflamou súbitamente com o lançamento oficial daquela candidatura. Começaram imediatamente as contra-reações, que acabaram objetivando-se na candidatura Getúlio Vargas e na constituição da Aliança Liberal. Excitadas pelo temperamento afirmativo, ardoroso e combativo do sr. W. Luiz foram estas contra-reações crescendo cada vez mais de intensidade até atingir o climax dramático de 24 de outubro de 30.

Os Problemas de politica objetiva foram escritos, pois, muito antes do desencadear da tormenta: muito antes mesmo dela começar a pintar no horizonte. Nêste tempo, o autor estava tão alheio à politica, tão distante dela e das suas competições (e continua ainda estar) que não se havia ainda sequer alistado eleitor, coisa que só fêz quando foi a isto compelido por um mandamento legal -- pelo voto obrigatório.

Não tenho, nem nunca tive, atinências partidárias de qualquer espécie. Não pertenço a partido algum. Não pertenço, nunca pertenci e espero em Deus que terei a lucidez e o bom senso bastantes para jamais pertencer. Muito ao contrário

disto, sempre fiz timbre de ser um espirito livre, inteiramente livre, destes atilhos de partidos. Desta liberdade, que o meu apartidarismo me concede, se a tenho usado, tem sido para julgar os nossos homens públicos e os nossos homens de governo com inteira independência e imparcialidade, ou censurando-os quando fazem jus à censura, ou aplaudindo-os, quando merecem o meu aplauso, e, si nominalmente tenho aplaudido a este ou aquêlê homem de governo, — fato aliás rarissimo —, só o tenho feito quando os seus atos coincidem com as linhas fundamentais do meu pensamento, expresso em quase uma dezena de livros. Nunca apoiei ato algum de governo contrário às idéias expostas nêstes livros. Este livros é que constituem o meu partido: não tenho outro. Guardados as devidas proporções, passo dizer de mim o que de si disse Bernardo Vasconcellos no Senado, em 1839: “— Sou uma unidade tranquila e nunca me senti mais desasombrado e livre do que quando sou unidade.”

V

Reedito este livro sem nenhuma alteração no seu texto primitivo, salvo as que decorreram de uma melhor feitura, — ou mais justa como expressão do pensamento, ou mais artística como expres-

são literária. Substancialmente, não há nêle alteração de uma idéia sequer. Publicado há quinze anos, nêste espaço de tempo (curto ou longo, conforme o ângulo em que nos colocarmos), muitos dos temas nêle abordados, ou já tiveram a consagração das leis, ou continuam em plena atualidade.

Certo, um ou outro podem ter perdido esta atualidade; mas, a sua notação deve ficar. Servirá, ao menos, ao historiador futuro como um testemunho informativo e subsidiário do estado dos espíritos e das preocupações que os dominavam naquele momento fecundo, em cujas matrizes, ricas de latências criadoras, palpitavam os germens de acontecimentos da mais alta relevância para nossa história política.

OLIVEIRA VIANNA

Dezembro de 1945.

Alameda São Boaventura, 41.

Niterói.

I PARTE

O PROBLEMA DA REVISÃO

Cap. I: O sentido nacional da revisão

Cap. II: O problema da revisão e a luta contra o espírito de facção

Cap. III: Alberto Torres e o problema da revisão

CAPÍTULO I

O SENTIDO NACIONAL DA REVISÃO

SUMÁRIO: — I. Discordância geral sobre o sentido da revisão; tendências que se acentuam. Condição preliminar à solução do problema da revisão: modificação no sistema de idéias políticas das elites dirigentes — I. O preconceito da superioridade cívica dos elementos da oposição: o que há de ilusão nêle — III. O teste da excelência do regime atual: o argumento do "grande homem". Crítica e improcedência dêste argumento — IV. O verdadeiro sentido nacional da revisão.

I

Entre as correntes partidárias da reforma da Constituição de 91 não tem havido, realmente, concordância de opiniões sôbre o sentido geral que a revisão deve ter. Sôbre êste ponto, o que há de definitivo e completo é o projeto radical, profundo e severo de Alberto Torres — o único formulado até hoje com todos os detalhes.

E' certo que o Partido Liberal, que aqui surge em consequência do movimento civilista, es-

boçara no seu programa um plano de revisão (1); mas, êste plano deu apenas uma feição mais definida àquele que Rui Barbosa, na sua plataforma de 1910, foi obrigado a deixar um tanto reticente e vago, para não se incompatibilizar com os elementos anti-revisionistas que, naquela época, o ajudavam na luta contra o facciosismo dos quartéis.

Nos vários grupos regionais do país, também nada se vê que pareça positivo e claro. Os federalistas e democratas dos pampas, tão intrépidos no pensamento como na ação, não formularam até agora nenhum projeto de revisão próprio e se têm limitado a enunciar as suas idéias reformadoras de modo genérico, doutrinário, abstrato. No norte, tão rebelde e revolucionário outrora, os centros políticos e intelectuais permanecem paradoxalmente indiferentes ao problema: de lá não nos vem a mais leve, a mais sutil vibração neste sentido.

O desencontro das opiniões é geral. Há tendências parlamentaristas muito acentuadas em certos grupos. Há vagas aspirações centralizadoras e unitárias. Há veleidades mesmo de uma descentralização maior, principalmente entre as elites dos Estados mais progressistas. Sobre certos pontos chega haver quase o unísono das unanimidades — como sobre a unificação do processo e da justiça, tornando-a privativamente federal (2).

Qual será então a tendência, o sentido real, nacional da revisão?

Uma preliminar, entretanto, se pode estabelecer desde já. É que o movimento pela revisão da Constituição de 91, jamais chegará a qualquer resultado eficaz e fecundo, se revisionistas e anti-revisionistas não fizerem em si mesmos, antes de iniciarem o debate constitucional, esta dupla revisão no sistema dos seus próprios ideais políticos:

a) a revisão dos seus velhos preconceitos sobre o valor e a superioridade das formas de governo;

b) a revisão das suas velhas presunções sobre as capacidades e a cultura política de nosso povo.

Sem que uns e outros façam tábua rasa de todos êsses preconceitos e presunções, que lhe estrabizam ou daltonizam a visão real das nossas coisas, tôda e qualquer tentativa de reforma constitucional resultará em pura logomaquia parlamentar.

II

O primeiro desses preconceitos a rever é aquele que poderemos chamar — o *preconceito da superioridade cívica dos opositoristas* sobre os que eventualmente estão no poder. Esse preconceito é que leva os que combatem uma dada situação e estão fóra do poder a se julgarem sempre os únicos cidadãos capazes de “salvar a pátria”; não pas-

sando os que estão no poder de um bando de maus sujeitos, que não fazem senão perdê-la e explorá-la.

Dêsse preconceito, dominante em tôdas as nossas camadas sociais, das mais baixas às mais altas, é que procede — já o explicamos alhures — êsse nosso eterno messianismo político, em que vivemos sempre a invocar e sempre à espera de “um grande homem”, de uma “geração patriótica”, de “um grande movimento nacional”, que nos faça “sair disto”, realizando em tôda a sua grandeza “as promessas do regimen” (3). E’ escusado dizer que êste grande homem — o “salvador da pátria”, o “herói”, etc., — encontra-se sempre entre os que estão do outro lado — na opposição...

Êste estado de espírito nos leva a duas atitudes:

a) a carregarmos sempre todos os êrros, abusos e corrupções do nosso viver político à culpa exclusiva de um certo grupo de homens, isto é, os que estão no poder, com a “situação” (os “partifes”, como os chamava o então coronel Pantaleão Teles);

b) a convencermos-nos de que, expulsos ou eliminados êsses corruptos e êsses corruptores pelo ostracismo, pela revolução, pelo fuzilamento, pela força, pelos autos-de-fé na praça pública, para logo o regimen idealizado por Quintino, por Ben-

jamin, por Silva Jardim se iluminará de belezas estelares.

Credice, abuso ingênua e infantil, como a fé das velhas rezadeiras nas virtudes exorcizantes do galho de arruda. Este estado de espírito é, entretanto, tão radicado na consciência das nossas massas e mesmo das nossas elites que lhes turva completamente qualquer visão lúcida e clara das nossas realidades.

Não fôra a influência obnublante dessa velha superstição política — e esses quarenta anos de democracia e federação bastariam para nos fazer compreender estas verdades substanciais, claras, límpidas, transparentes como a água das fontes e dos ribeiros:

— Primeiro: que todos os êrros, descabros e desatinos, que temos o hábito de levarmos à conta de *alguns* homens, outra coisa não são senão consequências das deficiências e do rudimentarismo da cultura política do nosso próprio povo — das massas populares, a quem cabe, afinal, num regimen de maioria, a responsabilidade da direção do país;

— Segundo: que a execução deturpada, que até agora temos dado ao regimen estabelecido na Constituição de 91, é a única que lhe podemos dar; e que não possuímos, considerando-nos coletivamente *como povo*, capacidade, nem aptidões para dar à Constituição atual outra e melhor execução;

— Terceiro: os homens excepcionais que surgirem, pouco poderão fazer, dadas as deficiências do próprio meio, no sentido de uma completa execução do regime.

Todos os nossos políticos e publicistas, pelos menos os da escola da democracia e do liberalismo, parecem estar profundamente convencidos do contrário disto e creem que, se não praticamos ainda a Constituição, é unicamente por este simples motivo: — *porque não temos querido*. Para eles, bastaria que todos nós — cidadãos do Norte, do Sul, do Litoral, do Sertão — um dia, batendo o pé num gesto de resolução coletiva, disséssemos, num acesso de veneta cívica: — “Vamos executar o regime!” — e para logo o executaríamos, à justa, exatos e impecáveis como os americanos de Wilson e de Hoover. Tudo está dependendo apenas dessa atitude íntima de cada um de nós: — *querer* (4). E’ como se vê, a metafísica do livre arbítrio aplicada à vida constitucional das Nações...

Esta, a convicção. Pois bem, há cêrca de vinte anos abriu-se-nos uma bela, uma magnífica oportunidade que nos colocou em condições de verificarmos, de modo pragmático e excepcional, a falta de base dessa convicção, desta presunção secular.

Esta oportunidade foi o ciclo das “salvações militares” ao Norte, no tempo da presidência Hermes. Então, tôdas as velhas oligarquias do Norte — dos Neris, dos Maltas, dos Lemos, dos Acio-

lis — foram postas abaixo, entre a surriada da população, a pançaço de espada. Sob o clamor do entusiasmo dos povos “redimidos”, subiram os “salvadores”, isto é, os que iam cumprir a Constituição, salvar as instituições, realizar as “promessas do regime”, tal como o haviam concebido, em 91, os seus idealizadores e fundadores.

Entretanto, que é que todos verificamos? O que todos verificamos — com a evidência e a flagrância das experiências nos laboratórios de Física — foi que nada havia de mais parecido com um “oligarca” do que um “salvador”, como, aliás, já havíamos verificado, durante o Império, numa série de experiências de mais de meio século, que, em matéria de conduta ou moral política, nada se assemelhava mais a um conservador do que um liberal...

III

Os Jeremias, e também os Elias, do regimen de 91, não se deixaram vencer nem convencer diante dêste fracasso estrondoso. Continuaram inabaláveis na sua crença, cada vez mais recalcitrantes e obstinados dentro de seu culto ultramontano ao princípio das “revoluções salvadoras”. E revidaram: que se a reação contra as oligarquias se epilógara com um fracasso, isto devera-se exclusivamente ao fato de que os chefes da reação, eleva-

dos ao poder, eram infelizmente personalidades de segunda ou terceira ordem; se porventura acontecesse subir ao poder um homem verdadeiramente notável, para logo o regimen revelaria as suas belezas e reflorjaria em maravilhas.

Em primeiro lugar, pode-se perguntar se não importa em condenação de um regimen fazer depender a sua bondade apenas do valor pessoal do executor? Quando ocorre a execução estar confiada a um grande estadista (da estatura, por exemplo, de Rodrigues Alves) o regimen mostrará toda a sua incomparável sublimidade; mas, se vem a cair nas mãos de um presidente mediocre ou faccioso, não há como evitar que se torne ruinoso para o país...

Em segundo lugar, este argumento do "grande homem", apesar de toda a sua força e beleza, ainda assim não é decisivo. Não se compreende realmente como os talmudistas do regimen, os zeladores fiéis do espírito e da letra da Constituição, possam esperar que um grande homem, colocado na presidência da Republica, baste para o perfeito funcionamento de um sistema descentralizado, como o da Constituição de 91. Sendo amplíssima a esfera da autonomia atribuida a cada um dos Estados, é claro que a atividade político-administrativa dos governos respectivos torna-se incumbência tão grave e tão complexa quanto a da atividade político-administrativa do governo da União — e

pede, sem dúvida, para governadores ou presidentes, verdadeiras capacidades de estadistas.

Para uma execução fiel e integral do regimen vigente, seria, pois, absolutamente necessário que, ao aparecer no govêrno da Nação o "grande homem" providencial, provessem logo os fados a coincidência feliz de aparecerem nos govêrnos dos Estados outros homens também da mesma moldagem e tipo. Do contrário — dada a difficil transponibilidade das barreiras com que a Constituição defende as autonomias estaduais contra as incursões do Poder Federal — o homem notável, que o acaso fizesse subir à presidência da República, pouca coisa poderia fazer para evitar os abusos daquêles governadores que tivessem o mau gôsto de não quererem ser, como êle, também grandes homens. Foi o que aconteceu no quadriênio Wenceslau Braz, em que vimos o presidente da República, para pôr termo digno à luta inominável do Contestado, ter que se submeter à humilhação de parlamentar com dois oligarcas estaduais, como se fôsem dois soberanos...

E' verdade que hoje as coisas já se passam diferentemente. Em vez do presidente da República parlamentar com os oligarcas, são êstes que parlamentam com o Presidente. Mas, isto é uma evolução, que se está operando *contra* a Constituição e o seu espirito — e não *segundo* ela... (5)

Não é só. Como são vinte os Estados, teríamos que um quadriênio presidencial, realmente "re-

publicano”, realmente “constitucional”, realmente “beleza do regimen, exigisia nada menos de vinte estadistas notáveis — e como nenhum dêles poderia ser reeleito, seriam precisos mais vinte para o quadriênio seguinte. Equivale dizer que — para termos a ventura de uma execução à risca do regimen durante apenas oito anos — seria preciso a existência, dentro do país, de um *stock* visível de quarenta grandes estadistas, pelo menos.

Ora, um sistema assim exigente de gênios políticos só poderia ser executado, à justa, pelos graves e impecáveis cidadãos que povoavam a ilha da “Utopia”, de Thomas More; mas, é perfeito de mais para a nossa incultura de latino-americanos. Dentro dessa morada luxuosa e esplêndida, o Brasil, como aquêle Jacinto, da *Cidade e as serras*, evidentemente boceja, aborrecido com os incômodos de tamanhas comodidades.

Nos Estados Unidos ou na Inglaterra, ninguém se lembraria de estabelecer, como condição elementar para a execução do regimen presidencial ou parlamentar, o acidente da presença de grandes homens no poder. Cada um dêsses regimens é ali praticado, da maneira mais natural e espontânea do mundo, por políticos notáveis ou por políticos medíocres, indiferentemente. Simplesmente, os grandes estadistas dão à execução dêsses regimens o traço da sua superioridade.

Para os grandes políticos, aliás, não há propriamente bons, nem maus regimens, por que, dentro das aparências do regimen que simulam obedecer, o que êles realizam, na verdade, é um regimen seu — o regimen da sua personalidade ou do seu gênio.

Para o nosso povo, a melhor Constituição, a Constituição ideal seria, não a que cristolizasse no seu texto tôdas as sublimidades do liberalismo e da democracia; mas, a que, como já dissemos, permitindo a revelação de tôdas as boas qualidades da raça (e as temos primorosas), nos desse meios de reduzir, ao mínimo, a influência nociva dos maus governos, dos maus chefes, dos maus políticos, dos maus cidadãos. *Porque é nas virtudes comuns, ordinárias, virtudes de todos os dias, do povo que se devem assentar os fundamentos de uma Constituição verdadeiramente nacional.* E' uma ilusão funestíssima confiar o perfeito funcionamento de um regimen político a estados emotivos excepcionais, a crises de superexcitação cívica das massas, ou fazê-lo depender da aparição de grandes homens. Essas crises de civismo passam, cessando as cousas de que as geraram; êsses grandes homens desaparecem, sem deixar continuadores e as Constituições, que encontravam nêstes grandes homens ou naquelas crises a sua única condição de funcionamento e aplicação, ficam, por assim dizer, suspensas no ar, magníficas e bri-

lhantes, mas sem nenhum ponto de apóio na realidade nacional.

III

Tôdas essas contradições e deficiências da nossa organização política e constitucional têm a sua origem no fato de estarmos, desde os primeiros dias da Independência até hoje, a reincidir numa leviandade, cujas consequências têm sido incalculavelmente nefastas para a nossa organização e integridade nacional: a leviandade de querer imitar, nas duas ou três vêzes que temos tentado organizar constitucionalmente a Nação, o mais inimitável cidadão do globo: o anglo-saxão — particularíssimo, originalíssimo, inconfundibilíssimo, sempre absolutamente êle mesmo. Durante mais de meio século, no Império, levamos a procurar “fazer como os ingleses”. Há cêrca de quarenta anos, na República, estamos a procurar “fazer como os americanos” (6).

Esta coqueluche anglo-saxônica está longe de ser inocente e inofensiva, como talvez pareça a muita gente. Ela nos tem levado, ao contrário do que se dá a nossa falta de senso de medida e adaptação — a sacrificar ineptamente todos êsses altos, austeros, fecundos princípios, que a nossa condição de povo em formação impõe como essenciais à integração definitiva de nacionalidade (7):

1.º — O princípio da *unidade política*;

2.º — O princípio da *continuidade administrativa*;

3.º — O princípio da *supremacia da autoridade central*.

Contra esse enorme erro político é que aos revisionistas caberá reagirem. Eles deverão trabalhar por introduzir um *modicum* desse “princípio monárquico”, que a imprevidência dos nossos legisladores constituintes esqueceu e que Goodnow julga, entretanto, indispensável à existência de todo o governo livre.

Este é que há de ser o sentido *nacional* da revisão. Se nos fôsse possível resumí-lo num lema único, poderíamos formulá-lo assim: *Organização sólida e estável da liberdade, principalmente da liberdade civil, por meio de uma organização sólida e estável da autoridade, principalmente da autoridade do poder central*.

Está claro que, quando dizemos — “autoridade”, não queremos dizer apenas autoridade do Executivo, mas também, e principalmente, autoridade do Judiciário. *O Poder Judiciário e o Poder Executivo são os grandes poderes, cuja organização nos deve preocupar, de maneira precípua, numa obra séria de revisão*. O Poder Legislativo, na sua modalidade parlamentar, é, ao contrário do que parece, de importância secundária (8).

Um Poder Executivo forte; ao lado dêle e contra êle um Poder Judiciário ainda mais forte — eis a fórmula.

Ou o movimento de reforma das nossas instituições terá êste sentido nacional, ou não terá sentido nacional algum — e se resolverá apenas numa agitação temerária e perigosa, de regionalismos revivescentes.

(1) v. Rui Barbosa — *Contra o militarismo*, Rio, 1911.

(2) Este ideal foi attingido no tocante ao processo, que está unificado; não, quanto à organização judiciária, que foi estadualizada. Cfr. Castro Nunes — *Teoria e prática do Poder Judiciário*, Rio, 1943. Cfr. ainda meu — *O idealismo da Constituição*, 2.ª edição, 1939, cap. XVII (— *O regime federal e a unidade da magistratura*.)

(3) v. *Populações Meridionais do Brasil*, cap. XVII: *Psicologia das revoluções meridionais*, § VI.

(4) Por esta época, a teoria geral do Estado estava ainda na fase da *filosofia política*. Não havia chegado ainda à fase da *ciência política*, em que está hoje, nem à da *sociologia política* (sociologia das instituições políticas), que são hoje duas ciências de observação — como a sociologia econômica, a sociologia jurídica, a etnografia, a psicologia social, a antropologia cultural, a antroposociologia, a antropogeografia, etc. Os problemas da estruturação do Estado, da organização constitucional e da programação política eram então resolvidos como se fôsses problemas matemáticos, *in abstracto*, ao modo de uma equação algébrica — e não como se fôsses problemas de realidades, problemas orgânicos, interessando esta coisa real e viva, que é uma sociedade ou uma nação.

Woodrow Wilson fixou com muita ironia esta mentalidade, quando aludiu aos construtores da Constituição de Filadélfia com a sua preocupação de "freios": — "êles construíram um governo como teriam construído um planetário. Para êles, a política não era senão uma variedade da mecânica — e o fundamento da Constituição foi a lei da gravitação" (*La nouvelle liberté*, Paris, 1913, pág. 64). E comenta: — "O mal desta teoria é que o governo não é uma máquina, mas, sim, alguma coisa de vivo; não depende da teoria do Universo, mas da teoria da vida orgânica: o seu domínio é o da ciência de Darwin, e não o da ciência de Newton. Para viverem, as Constituições devem ser darwinianas, não só na sua estrutura como na sua prática. E' a sociedade um organismo vivo e deve obedecer às leis da vida, não às da mecânica. O que os espiritos progressistas pedem ou desejam é apenas que lhes seja permitido interpretar a Constituição segundo o princípio de Darwin; é que reconheçam este fato: *uma nação é uma coisa viva — e não uma máquina*". Cfr.: — *O idealismo da Constituição*, 2.ª edição, 1939, prefácio.

(5) v. adiante cap. VI: *Nacionalidade ou liberdade*. Cfr.: *O idealismo da Constituição*, cap. III.

(6) Hoje, os modelos são outros — e múltiplos. Há os que querem "fazer como os italianos" (de Mussolini); ou "como os alemães" (de Hitler). Há mesmo os que querem "fazer como os russos" (de Lenine). De qualquer maneira, sempre fazer como os outros... E' que todos êles ainda continuam dominados pela mentalidade "mecanicista" ou "voluntarista", a que me referi em nota anterior. Para uns, a sociedade é uma máquina, que podemos mover apertando apenas um botão; para outros, uma espécie de argila plástica, que podemos modelar, segundo os nossos desejos ou a nossa vontade, por meio de leis ou de Constituições, ou atos de governo. Este é o grande equívoco das nossas elites políticas e sobre êle, em face dos dados da sociologia política, v. os meus *Problemas de direito sindical*, Rio, 1943, pág. 243-244 e nota 124.

(7) v. *Populações Meridionais do Brasil*, cap. XVI: *Gênese do sentimento das liberdades públicas*; cap. XIX: *Função política das populações do Centro-Sul*. E também — *Evolução do povo brasileiro*, III parte (*Evolução das instituições políticas*).

(8) Esta aparente inferiorização do Parlamento como órgão legislativo é, aliás, um fato — sim, um fato — geral. Estudando as novas tendências do direito público moderno, Mirkine-Guatzevitch chega a esta conclusão e reconhece que a sociedade moderna “perdeu a confiança nas Câmaras Legislativas e nos legisladores” e que este *processus* de desilusão dos povos nos seus órgãos legislativos “é observável em todos os países,” (*Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in “Revue du Droit Public et de Science Politique”, 1930, pág. 74). E acrescenta, justificando o fato da preponderância do Executivo no Estado Moderno: — “O Executivo moderno, que se apoia na maioria parlamentar, não é somente o órgão de execução, mas o órgão mais forte da legislação. Como já demonstramos, a complexidade da vida moderna atual conduz ao monopólio do governo naquilo que concerne à iniciativa legislativa: para preparar um projeto de lei é necessário um aparelho administrativo e técnico. Se é o Parlamento que vota as leis, é o Executivo que as prepara e obriga o Parlamento a votá-las. Ignorar esta transformação capital do Executivo é ignorar a evolução do regimen parlamentar. O Executivo continuou sempre baseado no sufrágio universal; continua sempre responsável perante o Parlamento; mas, no ponto de vista técnico, é o Executivo que possui o caráter criador na vida moderna” (pág. 80-8-). Cfr. Herring (Pendleton) — *Presidential leadership*, N. York, 1940. V. adiante os capítulos relativos aos Conselhos Técnicos.

CAPÍTULO II

O PROBLEMA DA REVISÃO E A LUTA CONTRA O ESPÍRITO DE FACÇÃO

SUMÁRIO: — I. O critério nacionalista na obra da revisão. O tipo de governo que precisamos criar. — II. Os pressupostos da Constituição: sua contradição com a realidade nacional. — III. O erro da Constituição Republicana: carência de meios de defesa dos aparelhos administrativos contra as influências da política e do partidarismo. Um novo modificador sociológico: o "sangue de tatu".

I

Há ainda muita gente em nossa terra que não pode compreender uma reforma da Constituição sem que seja no sentido parlamentarista. O regimen democrático representativo só lhe aparece sob essas duas modalidades, únicas e alternativas: — ou o *presidencialismo* da Constituição vigente, ou o *parlamentarismo* da Constituição do Império. Não há meio termo, não há variante, não há temperamento possível. Ou ficamos no presidencialis-

mo ou voltamos ao regime parlamentar — eis o dilema.

Devem ser espíritos radicais os que assim pensam, o que equivale dizer espíritos limitados porque *em política* — em que tudo é adaptação, oportunismo, relativismo — *radicalismo significa apenas inferioridade de observação, inferioridade de idéias e, às vezes mesmo, inferioridade de espírito.* Entretanto, bastava que qualquer dêles passasse os olhos pelo admirável ensaio do grande Freeman sôbre o regimen presidencial para que visse como são variadas as modalidades de formas de governo, que ficam intermédias aos dois tipos clássicos do parlamentarismo e do presidencialismo (1).

O centro da questão revisionista no Brasil não é, entretanto, êste, não é organizar aqui um regimen parlamentar, ou um regimen presidencial à maneira americana. Essa preocupação européia ou americana é um êrro enorme, é um puro fenómeno de biblio-sugestão.

Nós, na realidade, nada temos com “tipos de regimen” exóticos — o tipo inglês; o tipo francês; o tipo suiço; o tipo americano. *O que devemos buscar é um regimen para nós mesmos, adequado a nós, modelado sôbre nossas realidades e refletindo as nossas idiosincrosias.*

Equivale dizer que precisamos ter uma autonomia e uma originalidade de pensamento, que nos capacitem criar, si possível, um tipo de regimen nos-

so — o tipo brasileiro, que possa vir a figurar, futuramente, nos tratados do direito público e constitucional, ao lado do tipo inglês, do tipo francês, do tipo suíço, do tipo americano, com os mesmos direitos que estes têm à consideração e à crítica dos publicistas.

Este é que é o método principal para a solução do problema. Na procura dessa solução é possível que nos possamos aproveitar da experiência alheia, é possível que nos seja útil a experiência alheia — e a instituição dos Conselhos Técnicos é uma prova disto (2); mas, é também preciso que nos convençamos de que, para esta obra, nenhuma sugestão ou exemplo de origem estranha suprirá as sugestões e exemplos da nossa própria experiência:

a) os nossos setenta anos de experiência monárquica;

b) os nossos quarenta anos de experiência republicana.

Deixando de lado os setenta anos de experiência monárquica, só estes quarenta anos de experiência republicana nos dariam lições incomparáveis. Só eles bastariam para nos permitir conduzir pelo seu verdadeiro caminho o problema da revisão.

II

Realmente, do exame destes quarenta anos republicanos, o primeiro ponto que êle deixaria claro seria:

a) que a excelência de tôda a estrutura da Constituição de 91 tem o seu fundamento, não em fatos verificados, mas numa série de presunções sôbre a capacidade política do nosso povo;

b) que tôdas essas presunções ou pressupostos resultam integralmente falsos, quando os pomos em confronto com a nossa realidade nacional.

Exemplos? Bastam-nos três:

Primeiro pressuposto: — Nossa Constituição presume ou pressupõe, difundida de alto a baixo no povo, uma consciência nacional, forte, vivaz, preponderante. Do contrário, a descentralização federativa teria sido um crime de lesa-pátria...

Segundo pressuposto: — Nossa Constituição presume ou pressupõe em todos os brasileiros — homens do campo, homens da cidade, homens do sul, homens do norte, e jacente no íntimo do caráter de cada um, com a força de um instinto — o sentimento profundo e enérgico dos interesses públicos, seja do Município, seja do Estado, seja da Nação. Do contrário, as diversas autonomias estaduais e municipais não teriam justi-

ficação possível e nos levariam à dissociação e ao desmembramento.

Terceiro pressuposto — Nossa Constituição presume ou pressupõe grandes correntes de idéas, circulando e dominando, de uma maneira contínua, a consciência e a vida de tódá a Nação. Do contrário, não se explicariam ainda o regimen descentralizado, nem também a periodicidade limitadíssima dos mandados presidenciais, à maneira americana.

Todos os órgãos, tódas as molas interiores do regimen atual, para darem resultados práticos e positivos, não contraditórios com as respectivas finalidades, pressupõem, assim, na psicologia de cada um de nós — boiadeiro em Goiás, lavrador em Minas, estancieiro no Rio Grande, senhor de latifúndios em S. Paulo ou plantador de cana em Pernambuco (para só falar na aristocracia local) — um *substractum moral* formado de umas tantas qualidades cívicas, orgânicas, instintivas, fortes bastante para determinar e regular, de modo permanente, a nossa conduta na vida pública (13).

Ora, essa qualidades cívicas — qualidades de de "animal político" — tão fundamentais e efficientes nos povos anglo-saxões, cujas constituições políticas andamos a copiar, não existem em nosso povo. Corrijamos em tempo: existem; mas, em estado rudimentaríssimo, sem nenhuma capacidade normativa e orientadora. Nem as circunstâncias

da nossa formação histórica permitiram que as adquiríssemos; nem os povos, de cujo caldeamento proviemos, as possuíam com fôrça bastante para nô-las transmitirem.

Em matéria de psicologia política, estamos ainda na fase do patriotismo tribal, da solidariedade do clã, principalmente do clã rústico, parental, senhorial ou eleitoral, — e não vamos além. Pode-se dizer mesmo, sem êrro, que não temos sequer espírito municipal, que é uma das nossas ficções constitucionais: ao nosso sentimento de comunidade municipal falta essa energia, essa profundidade de que nos dão exemplos os vários tipos de comunidades européias — a *town* saxônia, a *comuna* francesa e suíça, os *pueblos* e os *ajuntamientos* ibéricos; mesmo os *concelhos* e as *freguezias* de algumas regiões de Portugal. E a própria tradição comunal, que o luso colonizador nos trouxe com os seus forais e senados de câmaras, pouco a pouco diluiu-se e desapareceu na dispersão cada vez maior da nossa população, crescentemente ruralizada (4).

Não é só. Se não conseguimos condensar e cristalizar, em nossa mentalidade política, uma “consciência do grupo municipal”, menos ainda conseguimos cristalizar uma “consciência do grupo provincial” e do “grupo nacional”. Temos, é certo, o conceito do “grupo municipal”, do “grupo provincial” e da “coletividade nacional”; mas, tudo isto em forma de simples idéias, de meras abstrações.

sem quase nenhum coeficiente afetivo ou emocional. Nação, Estado, Município — tudo isto são conceitos que existem em nosso espirito, não há dúvida; mas, como estados de consciência puramente intelectuais, sem as condições de afetividade indispensável à sua objetivação pragmática, isto é, em formas quotidianas de conduta.

Não ficam aí, infelizmente, as nossas deficiências de animal político. Carecemos também de outros sentimentos cívicos indispensáveis à personalidade de um cidadão, a quem se deu a grave incumbência de executar uma Constituição adiantadíssima, como a de 91. Não temos (e, quando dizemos não temos, entende-se: com a força que estes sentimentos têm nos povos que nos servem de paradigma) não temos o sentimento dos grandes deveres públicos; como não temos o sentimento da hierarquia e da autoridade; o respeito subconsciente da lei; a consciência do poder público como força de utilidade social. Nenhum desses sentimentos existem em nós, pelo menos na sua forma objetiva, prática, militante, como os vemos exhibirem-se, por exemplo, nas sociedades saxônicas dos dois mundos.

Esses sentimentos, aliás, não são, como erradamente muita gente imagina, predicados triviais, vulgarizados em todos os povos da nossa civilização. Muito ao contrário, são dons parcimoniosamente distribuídos entre os grupos humanos; na

verdade, só os encontramos, enèrgicamente organizados, em certas nações, em certos grupos privilegiados: no saxão insular; no seu ramo americano; nos povos germânicos em geral; entre os antigos romanos; no grupo nipônico.

Mesmo os gregos de era clássica, tão grandes em tudo, eram nestes pontos inferiores. Todos sabemos que em certos momentos da sua história o personalismo, o interessismo, o divisionismo político chegaram a ser entre êles tão dissolventes como em qualquer república sul-americana de nossos dias (5).

Por outro lado, os hindus, apesar da sua existência imemorial no vale do Indus e do Gangea e mesmo da sua alta civilização, ainda não puderam elevar a massa dos seus duzentos milhões de almas acima da consciência da pequena "comunidade de aldeia" (*village-patriotism*), segundo Seeley (6).

Ora, êsse substratum de sentimentos políticos superiores, assim tão raramente distribuídos na humanidade, é que explica, na Inglaterra e na América, o admirável funcionamento dos dois belos regimens, que nós ingênuamente trasladamos para aqui: o parlamentarismo inglês ou presidencialismo americano. Nem o regimen presidencial, nem o regimen parlamentar podiam contar aqui, portanto, com uma exata e perfeita execução, já que aos homens, que os tinham de executar, faltava a base

de sentimentos políticos e de cultura cívica que ês-tes dois regimens pressupõem.

No Império, o que obstou ao regimen parlamentar tornar-se uma calamidade nacional, foi apenas o "poder pessoal" do monarca — e nada mais. Para corrigir, de algum modo, os malefícios que o parlamentarismo estava produzindo entre nós, foi preciso, com efeito corrompê-lo, abasileirando-o pela célebre máxima de Itaboraí, formulada em contraposição à do programa liberal, que era de pura extração britânica: "o rei reina, governa e administra" — o que equivallaria, na prática, à negação do próprio regimen parlamentar (7).

Da mesma forma, hoje, com o regimen presidencial, para que êle possa produzir aqui os seus benefícios, o que precisamos fazer-lhe é o que já fizemos com o regimen parlamentar: corrompê-lo, deformá-lo, abasileirá-lo, de modo a adaptá-lo à nossa mentalidade e à nossa índole.

III

Tal como se acha organizado na Constituição, de 91, o regimen presidencial abre, sem dúvida, maravilhosas possibilidades às manifestações de tôdas as boas qualidades do nosso povo; mas, por outro lado, não nos dá nenhuma garantia preventiva, nenhum meio de neutralização, nenhuma corretivo eficaz contra a influência das nossas qua-

lidades más. Esplêndido para as expansões dos nossos instintos de paz, de hospitalidade, de tolerância, de idealidade; mas, insuficiente para nos premunir contra os malfícios derivantes da nossa ausência de tradições cívicas, da nossa incultura democrática, principalmente dos nossos costumes de faciosismo e politicagem (8).

Na velha Constituição Imperial, ainda se contrapunha a êstes costumes e a estas falhas a ação retificadora de um alto poder, intangível pela majestade de sua ascendência e superior ao interessismo dos partidos: — o “Poder Moderador” da Corôa. Êste, nas mãos honestas de Pedro II, foi uma das mais admiráveis fôrças de coordenação e moralização política, que jamais temos tido (9).

No regimen actual não há coisa alguma que com isso se pareça. *Não se engenhou meio de resguardar os aparelhos da administração contra a influência perturbadora e corruptora do espirito de facção e politicalha.* De tal maneira e com tamanha imprevidência se fêz ali a distribuição dos poderes do govêrno, que as organizações partidárias — facções, grupos, clãs — passaram a adquirir sobre êles, nêstes quarenta anos, um domínio e uma ascendência que estavam longe de possuir no regimen imperial.

Estas “facções” ou “partidos”, corporações militantes e predatórias por excelência, afirmaram primeiramente o seu domínio sôbre os legislativos dos Municípios, dos Estados e da União — câma-

ras, assembleias, Congresso; o que não é de estranhar, porque elas têm aí o seu natural campo de ação.

Depois, foram progressivamente invadindo, contagiando e sujeitando à sua lógica de clã (10) todos os outros poderes, ou administrativos, ou políticos, locais e gerais, mesmo aquêles que até então pareciam indenes à sua influência: o Poder Executivo dos Estados; o Poder Judiciário dos Estados; por fim, o Poder Executivo da União, que despojaram da sua impersonalidade de magistratura nacional.

Não satisfeitas com essa enorme extensão das suas conquistas, tentarem, por fim, um último golpe, submeter o Poder Judiciário da União, ora ameaçando o Supremo Tribunal com uma lei de responsabilidade; ora procurando introduzir nos costumes a praxe de lhe não cumprir os acórdãos; ora reduzindo-lhe mesmo o campo das suas atribuições julgadoras — como se fêz na última reforma de 1926.

Um regimen, em que o facciosismo pôde adquirir essa generalidade, essa supremacia, essa inconcristabilidade, essa arrogância estrondosa é evidentemente um mau regimen, imprevidente e imprecavido, organizado com a atenção às nossas qualidades boas, mas sem nenhuma atenção às nossas qualidades más.

III

O problema central da obra revisionista há de ser, pois:

a) ou investir o Poder Judiciário, tornado exclusivamente federal, de uma fôrça e de uma autonomia, estendidas até ao máximo das suas possibilidades; ou

b) criar um quarto poder, tal como o antigo Poder Moderador, que, sendo vitalício também, tenha, entretanto, o direito de iniciativa, que o Poder Judiciário não tem.

Em suma: ou isto ou qualquer outra coisa que represente um centro de fôrça, de natureza essencialmente político; mas, completamente fóra de qualquer atinência ou dependência como os grupos partidários. Este centro de fôrça, cuja necessidade todos sentimos, seria organizado de maneira tal que pudesse agir direta e espontâneamente, e com eficiência imediata quando se fizesse preciso, sôbre os grupos, as facções, os clãs, neutralizando-lhes a influência e a nocividade na vida administrativa do país (11)

Singular contradição! Há mais de um século, desde a Independência, estamos a proclamar, em todos os tons e em todos os ritmos, que o que nos anarquiza, a causa de todos os nossos males, de todo nosso atraso e dissolução é a "política", são os corrilhos, as facções, os grupos, os campanários de

tôdas as côres, que se agitam e entrebatem nosso imenso campo de guerra, que é a vida pública do Brasil. E' um clamor unânime, universal, secular que enche o Primeiro Império, atravessa a borrasca Regencial, comove e perturba a calma do Segundo Império e, há quarenta anos, está a abalar com o seu fragor a atmosfera do novo regimen. Entretanto, ao elaborarmos um sistema de govêrno constitucional, pensamos em tudo, cuidamos de tudo, prevemo-nos de tudo, menos de aparelhos eficazes contra aquilo que é a razão e causa das nossas queixas e protestos seculares: as facções e os seus pendores facciosos, os corrilhos eleitorais e partidários! (12).

E' uma negligência surpreendente, que não tem outra explicação senão o fato de que os nossos constructores de Constituições têm sido espiritos idealistas, que desconhecem por inteiro o meio e o povo para os quais legislam.

Com esta tendência teorizante, que não perdem nunca, êles supõem que essas máquinas do Parlamentarismo ou do Presidencialismo, que armam ou que pretendem armar entre nós em Cartas Fundamentais imponentes, podem funcionar aqui como costumam funcionar na América ou na Inglaterra, isto é, como se tivessem para manejá-las, não brasileiros de falha educação política, mas autênticos saxões do Essex ou americanos da Pensilvania — dos da raça de Palmerston e dos da ra-

ça de Hamilton. Construindo Constituições para o Brasil, fazem-no sempre sôbre a base cômoda desta presunção generosa, que lhes facilita extraordinariamente a tarefa: de que ingleses, anglo-americanos e nós outros, dêsses imensos Brasis, somos todos — no assunto cultura política — igualmente marqueses...

Essas e outras ingenuidades dos nossos legisladores e constitucionalistas, sempre que nelas considero, trazem-me á memória uns versos mordazes do nosso Gregório de Matos. Este terrível flagelador da “unhates” e “marinícolas”, fazendo, com uma antecedência histórica de quase trezentos anos, o processo antro-po-sociológico do miscigenismo nacional, deixou certa vez escorrer o fio da sua satiricidade urticante sôbre o nosso “sangue de tatu”:

Há coisa como ver um papaia,
Muito prezado de ser caramurú,
Descendente do sangue de tatú,
Cujo torpe idioma é capobá, etc....

Na transplantação, que fizermos, de qualquer instituto ou regime estrangeiro, não devemos nunca deixar de contar com esta colaboração local e nativa — do “sangue de tatu”. Foi justamente por não terem dado nenhuma importância à ação dêsse poderoso modificador sociológico que o parlamentarismo inglês e o presidencialismo america

no não puderam realizar nunca o "sonho" dos que o sonharam nesta terra (13).

(1) v. Freeman (Ed.) — *Select historical essays*, Leipzig, 1875, pág. 293-334. Cfr. Mirkin-Guetzevitch — *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, 1930; Gordon (E.) — *Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef d'État*, Paris, 1931; Dendias (M.) — *Le chef d'État républicain et le rajustement de l'Exécutif*, Paris, 1937. E ainda Gouet (Y.) — *De l'unité du Cabinet parlementaire*, Paris, 1930; Redslob (R.) — *Le régime parlementaire*, Paris, 1924.

(2) v. adiante cap. X, XI, XII e XIII, sobre o papel dos Conselhos técnicos nos governos modernos.

(3) — "Government does not consist in charters, ordinances and rules merely, but in the habits, dispositions, wishes, tendencies of the urban populations". (Merriam, Ch. — *New aspects of politics*, Chicago, 1925, pág. 197). Cfr. Bryce — *Les démocraties modernes*, Paris, 1924, I, cap. II e XIII; — *Hindrances to good citizenship*, New Haven, 1910.

(4) v. *Populações Meridionais do Brasil*, cap. XV. E também: cap. VII, VIII, XII, XIV e XVI.

(5) v. Jardé — *La formation du peuple grec*, Paris, 1923, pág. 354-400.

(6) Seeley — *The expansion of England*, 1884, pág. 293-17.

(7) v. *Populações Meridionais do Brasil*, cap. XIV; — *O ocaso do Império*, 2.^a ed., pág. 17-22, 53-62.

(8) Pode-se dizer dele como disse Lipman (W.): — "It may sound noble. But does no work" (— *The phantom Public*. New York, 1930, pág. 124).

(9) v. — *O ocaso do Império*, pág. 39-42, 53-62, 83-85.

(10) Sobre a natureza e a força sentimental desta lógica em nossos meios políticos, v. *Pequenos estudos de psicologia social*, 3.ª ed., 1942, cap.: — *O papel dos governos fortes no regimen presidencial*.

(11) É a justiça eleitoral, que veio com a Constituição de 34, foi um começo disto — e um bom começo.

(12) Cfr. Bryce, J. — *Hindrances*, cap. III.

(13) Conta Júlio Perternostro, no seu recente livro *Viagem ao Tocantins* (São Paulo, 1945) ter assistido, em pleno deserto do vale do Tocantins, num povoado marginal ao rio (Imperatriz ou Santo Antonio) a uma pequena festa escolar. Professora e alunos representavam uma espécie de comédia, intitulada *Fada Morgana*. A escola era uma palhoça de folhas de babassú. Conta-nos o viajante, que a professora desempenhou o papel da fada *Morgana*; quanto às outras personagens, respondiam todas por nomes franceses: uma era *Marianne*, outra *Pirrete*, etc. Pelos diálogos, via-se que a história se passava sob a "neve" e com "frio" intenso; "árvores de Natal" e "ataques de chacais", etc. completavam a paisagem: — "Cenas européias — observa ironicamente o narrador — que não se coadunavam com o ambiente tropical de 30°C, em que viviam as crianças, atrizes de tez morena. Disse-me a professora que era a única comédia existente no seu caderninho de notas..." (pág. 117).

Ora, aí está. Eis o Brasil *culto*. Esta abnegada professora do alto sertão nordestino vale um símbolo. Representa toda uma tradição educativa: nos outros domínios da administração, bem como no do direito público e constitucional e da política, não temos, há mais de cem anos, feito outra coisa. Na pedagogia, na doutrina constitucional, na programática política, em tudo, temos vivido a ensinar e a representar, sob a linha radiante dos trópicos, a *Fada Morgana* e outras comediinhas cor de rosa, molhadas de neve, transidas de frio e vividas em cenários europeus. O local é que tem variado. Ora, a neve é da França e vem de Paris; ora, é da Inglaterra e vem de Londres; ora é norte-americana, e vem de Filadélfia; agora, já se tenta a Rússia e é de Moscou que vem a neve e o frio — e provavelmente também os chacais...

CAPÍTULO III

ALBERTO TORRES E O PROBLEMA DA REVISÃO

SUMÁRIO: — O. O preconceito da intangibilidade. Reação revisionista. — II. O papel de Alberto Torres: o seu projeto de revisão. — III. O preconceito democrático. Como Torres reage contra a ortodoxia democrática. — IV. Centralização e descentralização. O ponto de vista de Torres. Concepção centripeta do regimen federativo. — V. O Poder Coordenador: fundamentos e funções. Composição do Poder Coordenador. — VI. O espírito de politicalha: meios de reduzir a sua nocividade. — VII. Reação contra a politicalha: o que se fez no Império e o que se fez na República. — VIII. O Poder Coordenador em face da realidade nacional. Dúvidas sobre o seu êxito e eficiência. — IX. O sentido da revisão. Indecisão geral.

I

Há vinte anos, o problema da revisão constitucional era encarado de um modo muito diferente do de hoje pelas nossas elites políticas e intelectuais. Por aquela época, esta palavra “revisão” tinha um sentido que não tem hoje: encerrava um

pensamento alarmante e perigoso, ante cuja possibilidade estremeciam os centros mais altos da política nacional.

Estávamos então sob o consulado do general Pinheiro Machado. Nos conselhos superiores da direção política do país, dominavam — não pelo número, mas pelo prestígio — remanescentes dos antigos “históricos” (os que haviam figurado na Constituinte) e sobreviventes da antiga reação florianista (os que haviam derramado sangue pela “causa da Legalidade”). Uns e outros — antigos “legalistas” e antigos “constituintes” — gravitavam em tórno do morro da Graça, solar de Pinheiro, e haviam erigido em tabú a Constituição de 24 de Fevereiro de 91, cobrindo-a com o zainfe da “intangibilidade”.

Que ninguém tocasse na Constituição! Para êste grupo, a Constituição de 91 era uma obra imodificável, sagrada, eterna — qualquer coisa semelhante às Tábuas do Decálogo, reveladas no Sinai. Os males? estavam nos homens — e não nela. Os erros? eram dos homens — e não dela. Demais, a Constituição tinha apenas vinte anos e em vinte anos um povo novo, em formação, sem tradições, etc. etc. etc., não poderia certamente aprender o manêjo de um regimen tão perfeito:

— “Esta desorganização, em que o país se vai desmedrando e dissolvendo, não provém da Constituição, meus senhores; é apenas consequência da

falta de tirocínio das instituições. Amigos, paciência! nós estamos fazendo ainda a "aprendizagem do sistema. Aprendido que seja, vereis como sobre nossas cabeças baixará, resplandecente, a "beleza do regimen!"

Assim falavam os Zarastustras da Intangibilidade. Eram, como se vê, argumentos de polpa e pêsso, sérios, graves, altos, transcendentés, capazes de pôr um vinco de severidade reflexiva à fronte mesmo de Hilarião.

Alberto Torres, que estava também entre os da "gloriosa jornada", devia sorrir dêstes espíritos crédulos com o seu bom sorriso, cheio de tolerância filosófica. Porque já então êle se confessava francamente convencido da impraticabilidade da Constituição de 24 de fevereiro:

— "Nossa Constituição — dizia êle -- é uma coleção de textos mortos como espécies de erbanário, entre os quais exercemos uma dialética de associações verbais e raciocínios doutrinários".

II

Não é possível discutir aqui, com a amplitude merecida, a larga justificação sociológica que Alberto Torres dá ao seu projeto de revisão. Há, porém, que destacar no seu trabalho um traço original: ao planejar uma reforma constitucional pa-

ra o Brasil, Torres fêz esta coisa inédita e simplíssima: abriu calmamente êste grande livro de direito público, que eram os vinte e tantos anos de regimen federativo nesta terra — e pôs-se a lê-los com a mesma atenção e seriedade com que, para o mesmo fim, Rui Barbosa iria ler a *República Americana*, de Bryce, e Teixeira Mendes a *Política positiva*, de Augusto Comte.

Numa fórmula sintética, pode-se condensar assim o pensamento revisionista de Alberto Torres.

— § O povo brasileiro, por motivos peculiares à sua formação e evolução, não tem, como aliás; não têm muitos outros povos, capacidade de direção política;

— § Mas, o Brasil precisa realizar desde já, por uma série de razões poderosas e urgentes, uma alta política de caráter profundamente orgânico e nacional. Esta política, porém, só pode ser feita por iniciativa do Estado.

— § Ora, o Estado, pela maneira por que está organizado na Constituição vigente, não pode eficazmente realizá-la;

— § Logo, tudo depende de uma reforma constitucional que organize o Estado num sentido que o capacite para êste fim superior e necessário.

O projeto, que elaborou com êste pensamento geral, belamente justificado no volume sôbre a *Organização nacional*, depois de largamente prepa-

rado no volume sobre o *Problema nacional brasileiro*, fere cinco pontos capitais:

1.º — O mandato do Presidente, que amplia para oito anos (e que seria melhor ampliasse para dez);

2.º — A eleição do Presidente, que passa a ser feita por um corpo selecionado de eleitores;

3.º — O Senado, cuja composição altera profundamente, introduzindo nêles os representantes das diversas classes e das diversas correntes da opinião, eleitos pelo critério corporativo, ou de classe;

4.º — O art. 6, cujas dubiedades deslinda numa série de parágrafos explicativos e cujos limites amplia num sentido favorável ao Poder Federal ou à União;

5.º — O Poder Coordenador — peça nova que êle ajusta ao nosso aparelho constitucional e que, pensa êle, o completa.

Há outras reformas, outros retoques, outras alterações laterais, accessórias, ramiculares; mas, êstes cinco *itens* formam o pensamento estrutural e orgânico do seu projeto.

II

Nestas pequenas alterações, como naquelas grandes alterações, o que há de notável é que Al-

berto Torres se mostra absolutamente despido de qualquer respeito pelos bordões clássicos do nosso direito público. Ele não é, por exemplo, dos que entôam antifonas no côro pregoeiro da Democracia. Não é o velho refrão demagógico: — “o govêrno do povo pelo povo” a sua fórmula. O que êle quer é a nova fórmula de Woodrow Wilson — “O Estado pelo individuo”, isto é, o “govêrno do povo para o povo”. Vale dizer que êle atribui aos chefes do govêrno e às fôrças dirigentes concentradas no poder uma autonomia de ação que não seria compreensível num regimen puramente democrático, em que governa, ou deve governar, a Opinião.

Para Torres, o sufrágio universal — que êle conserva, sem grande razão, no seu projeto — é apenas um meio de *revelação* do sentimento popular; nunca, porém, um meio de direção governamental, um mandato imperativo ao seu representante no poder. *Este, ao contrário, é que tem o dever elementar de imprimir à massa social a direção mais racional e mais sábia:*

“E’ um êrro — diz êle — imputar aos povos, na crítica dos acontecimentos sociais, a responsabilidade dos desvios de evolução e esperar dêles a iniciativa de reformas e movimentos reparadores. O corpo alimenta; não inspira nem dirige o cérebro”.

Com estas idéias, nada mais natural que, na composição do Conselho Federal — entidade que, no seu projeto, tem atribuições quase magestáticas — estabeleça, como base de escrutínio, não o sufrágio popular, das massas, das maiorias; mas, o sufrágio selecionado, restrito, corporativo, dando voto unicamente aos membros do próprio Conselho e aos representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário federais.

Demais, este Conselho Federal e os seus diversos representantes estaduais e municipais (formando todos, no seu conjunto, o Poder Coordenador) possuem, no projeto, atribuições que, aos olhos dos nossos velhos republicanos, da marca "imortais princípios", devem parecer denegações flagrantes da "soberania das massas".

E' o que acontece, por exemplo, com a verificação dos mandatos dos eleitos do povo. O Conselho Federal verifica e reconhece os mandatos do presidente e do vice-presidente da República, bem como os dos deputados e senadores federais. Quanto aos mandatos dos presidentes de câmaras municipais, vereadores e juizes de paz, estes são verificados e reconhecidos pelos procuradores da União que são os delegados do Conselho Federal nas províncias (Estados).

Ora, segundo a ficção dominante, a verificação e o reconhecimento dos mandatos eletivos de-

vem caber exclusiva e privativamente aos próprios delegados da soberania. Torres, porém, que já havia observado, longamente, nos seus tempos de político, como todos nós estamos observando agora, essa triste vilania, que é a verificação e o reconhecimento de poderes entre nós, desdenha do clássico preconceito democrático e dá esta incumbência delicada a um outro poder, cujos representantes são eleitos por um critério, por assim dizer, aristocrático e são superiores, pela vitaliciedade com que se privilegiam, às sugestões da política facciosa.

E' ainda a êste novo poder, a êste novo órgão, assim fóra da influência da opinião e da pressão dos partidos, que Torres concede a faculdade formidável de declarar incapaz de autonomia qualquer dos Estados federados (provincias, no projeto), cassando discricionariamente a sua Constituição. Também é ainda êste novo poder que impõe a perda do cargo, por incapacidade administrativa, aos presidentes de provincias (Estados), embora sejam eleitos pelo sufrágio do povo e estejam apoiados ou não pela vontade do povo.

Êstes exemplos mostram que a reverência à Democracia não está nas preocupações de nosso grande pensador — como não pode estar no espírito de qualquer homem com dois dedos de senso comum. O dar caráter vitalício a um poder essencialmente político e, ao mesmo tempo, o maior dos poderes do seu sistema, prova que a sua confiança

na soberania do povo, na inerrância do povo, na ciência infusa das maiorias populares era nenhuma. O antigo propagandista republicano, companheiro de Silva Jardim e de Patrocínio, mais do que ninguém estava convencido da incapacidade atual do nosso povo para realizar o seu próprio governo, segundo os moldes democráticos dos sonhadores do manifesto de 70.

Todo o mundo — ora por pressentimento da verdade, ora por experiência da verdade — está também, mais ou menos, na mesma convicção; mas, o que todo o mundo não tem, como teve Alberto Torres, é a resolução, a coragem, a intrepidez intelectual de afirmar francamente esta incapacidade, e prová-la, e tentar corrigi-la. Esta coragem é que tem faltado a todos os nossos dirigentes — e tem sido precisamente esta espantosa covardia geral que ainda não nos permitia fazer da nossa organização política uma realidade viva e orgânica, feita de músculos, nervos e sangue (1).

III

E' igualmente esta mesma pusilanimidade de dizer a verdade consciente, a verdade sensível e material, que nos fez, até há bem pouco, vacilar, em refundir, resolutamente, em moldes nacionais, os velhos conceitos sôbre "autonomia dos Estados",

sôbre “regimen federativo”, sôbre “poderes implícitos”, sôbre “princípios constitucionais da União”, sôbre “casos de intervenção federal”.

Nenhum dos nossos constitucionalistas havia procurado cunhar em metal brasileiro, dentro dos moldes das nossas conveniências nacionais, o conceito dêsses diversos pontos controvertidos do nosso direito público. Nas várias interpretações, que haviam esforçado por firmar, sentia-se, não apenas a influência das instituições e das doutrinas norte-americanas — o “Federalista”, de Hamilton, à frente; mas, a influência indissimulável das antigas fôrças regionalistas e separatistas, que tanto nos agitaram, outrora, durante o período do Ato Adicional (2).

E’ verdade que êsses excessos estadualistas acabaram por alarmar os nossos melhores espíritos, com os excessos provincialistas, derivados do Ato Adicional, acabaram alarmando os liberais exaltados, como Bernardo de Vasconcelos, forçando-os a corajosas apostasias, a atitudes patrióticas de reação e protesto. Não foi realmente Rui Barbosa quem disse, uma vez, alhures, referindo-se ao vanilóquio da *soberania estadual*, então pregada por alguns federalistas extremados, que “transplantar para o nosso povo êste conceito fôra travessura de símio, que nos exporia ao ridículo e à morte”?

Tôrres segue também pela mesma estrada de Rui; mas, atira a barra muito mais longe. Na interpretação do art. 6, como do art. 65, o que êle defende, como conceito racional do nosso regimen federativo, é, não tanto uma restrição no campo da autonomia estadual, mas uma ampliação na esfera de intervenção da União.

Existem sôbre o art. 6 da Constituição, em nossas letras jurídicas, comentários abundantes, que esgotam o assunto, versando não sabemos quantos autores americanos, argentinos, suíços; mas, nada se escreveu até hoje mais justo, mais razoável, mais “nosso” do que aquela dúzia de páginas, com que, na *Organização Nacional*, Alberto Tôrres, sem a mais leve sobrecarga erudita, faz o comentário das nossas instituições e estabelece, de um ponto de vista estritamente nacional, os direitos da intervenção federal na economia dos Estados.

Lendo o desdobramento do art. 6 e do art. 60 do seu projeto, parece, à primeira vista, que o autor da *Organização Nacional* está entre os unitários e os centralistas. Entretanto, assim não é; êle acha, ao contrário, que “a carta geográfica do Brasil é um imperativo à autonomia provincial”.

O que procura estabelecer é apenas uma espécie de descentralização relativa: nega à “União das Províncias”, que cria, o caráter federativo dos “Estados Unidos” da nossa atual Constituição;

mas, não recusa aos Estados (províncias) autonomia bastante para o cuidado dos seus interesses locais. Não lhes dá, contudo, nem a faculdade da magistratura própria, nem a da legislação processual; ao contrário, sôbre o campo da autonomia estadual, tal como a vemos hoje, trama, no seu projeto, em favor do poder federal, uma espécie de rêde estratégica de múltiplas intervenções de ordem social, econômica, tributária, financeira e política, que impedem o isolamento, a independência, a regionalização excessiva dos atuais núcleos estaduais e permite manter, em estado de consolidação crescente, a unidade nacional. O seu intuito capital é *salvar a integridade da nacionalidade, inegavelmente sacrificada na Constituição atual*:

— “A autonomia dos municípios e dos Estados — diz êle — não é mais do que uma consentração mais cerrada do tecido governamental em tórno do Município e do Estado; mas, o tecido não se interrompe, nem se cinde, para formar núcleos intermédios, continua-se e entrelaça-se até completar tóda a trama da organização nacional, que termina, enfim, no relêvo mais forte dos poderes federais. A verdade é, entretanto, que os governos estaduais, no regimen da nossa Constituição e, ainda mais, com a interpretação que lhes emprestam,

concentram efetivamente a força política nacional, dividida, assim, em vinte eixos excêntricos”.

IV

Esta excentricidade da nossa estrutura política é para o nosso grande pensador uma das causas mais enérgicas da nossa anarquia social, um agente tremendo de discordância, de incoordenação, de dissolução íntima da nacionalidade. O Poder Coordenador, que éle engenha, tem exatamente, como função, acabar com essa excentricidade; o seu fim principal é coordenar ou harmonizar as energias dispersas desses vários núcleos regionais, a um tempo vivazes e desunidos.

Este novo poder é a grande originalidade do projeto. Poder essencialmente político, éle age em tôdas 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.

Dada a desmedida amplitude e complexidade da sua competência, encontram-se nêle, além das suas atribuições peculiares:

a) as atribuições políticas do antigo poder Moderador;

b) as atribuições consultivas do antigo Conselho de Estado;

c) certas atribuições dos atuais poderes Legislativo e Judiciário.

E' esta a sua composição: no centro — um Conselho Federal, de vinte membros no máximo, com jurisdição nacional; em cada província — um procurador da União; em cada município — um delegado especial; em cada distrito — um representante; em cada quarteirão — um preposto do grande Poder Central.

O Conselho Federal é vitalício, cabe-lhe nomear os procuradores da União, também vitalícios, e os delegados municipais. Estes nomeam naturalmente os dois outros representantes locais. De modo que o Conselho Federal, instalado no centro da União, tem sob a sua dependência todos os representantes provinciais, municipais e locais do Poder Coordenador.

Com esta organização, Tôrres presume-o perfeitamente apto a fazer chegar a cada aldeia obscura e remota do país a vibração da sua vontade; por outro lado, pode igualmente agir, numa ação simultânea e geral, sôbre todos os pontos do país. É-lhe fácil, então, dar à totalidade das forças sociais da nacionalidade uma direção uniforme e comum — isto é, a orientação de uma política verdadeiramente *nacional*,

Essa convergência de direção, essa totalização de forças e aspirações é inteiramente impossível obter, pensa Tórres, com os vinte eixos excêntricos, formados pelo federalismo atual. Com este complicado sistema de vinte centros de forças, a dissociação, a divergência, a disparidade, senão o antagonismo e o conflito, são consequências inevitáveis e anomalias irreduzíveis, dadas a nossa desmensurada extensão territorial e as diferenças, cada vez mais crescentes, de evolução e cultura entre os grupos regionais do Sul e do Norte.

V

Dá Tórres ao seu novo poder duas funções culminantes. Uma, como se está vendo, de supremo inspirador e orientador político — órgão da vida de relação do povo, o olhar, a inteligência, a razão da nacionalidade, que lhe observa, analisa, escruta a vida íntima e orgânica, sugerindo aos outros poderes as medidas necessárias ao seu progresso, ao seu equilíbrio, à sua unidade. Para isto, o seu caráter vitalício lhe assegura uma especialização, que os outros poderes políticos, pela transitoriedade dos seus mandatos, não podem adquirir. Corrigir-se-ia, destarte, de um certo modo, esta grave falha das nossas administrações republi-

canas: os programas incompletos, os programas inacabados, os programas abandonados em meio

Outra função — a segunda função culminante do Poder Coordenador — é a de corrigir o nosso espírito de facção, as competições do personalismo e do politiquismo; numa palavra, os inconvenientes das lutas de clã. E isto:

a) porque lhe cabe, por meio dos seus diversos órgãos, o reconhecimento dos poderes dos representantes do povo, provinciais e municipais, como já se disse;

b) porque lhe cabe autorizar o Presidente da República a intervir nos casos do art. 6. E o projeto derime assim, de uma maneira explícita, a lamentável ambiguidade em que havíamos de viver até há bem pouco no tocante a este ponto;

c) porque, enfim, lhe cabe a solução dos conflitos dos poderes da União entre si; os conflitos suscitados entre os poderes da União e dos Estados; e os conflitos dos poderes dos Estados entre si ou entre os poderes dos Estados e os dos Municípios. Equivale dizer que os desrespeitos das sentenças do Supremo Tribunal pelo Poder Executivo ou pelo Congresso Nacional, bem como os "casos" de duplicatas de governadores ou de assembléias provinciais viriam cair, por um dispositivo expresso e categórico, na jurisdição especial

de um grande Poder, político sem dúvida, mas presumidamente liberto da influência dos partidos, dada a sua vitaliciedade, que lhe permitiria manter imune de corrupção, uma absoluta independência julgadora.

Criando este poder independente e acima dos interesses das facções, Tórres considerava naturalmente que, enquanto dominar entre nós, na nossa atividade política e administrativa, o espírito de clã e de campanário, será praticamente impossível, em qualquer hipótese, orientar o país de maneira contínua e permanente no sentido de uma alta política nacional. Daí éle deslocar para um outro poder político — mas já de natureza vitalícia — a função coordenadora e a função verificadora. Ele pensava, por esse meio, reduzir a nocividade da politiquice e do campanarismo na economia da nossa organização administrativa.

VI

Realmente, Tórres viu com clarividência o problema. Éle sentiu, há vinte anos, o que hoje todo o mundo está sentindo: que tudo, na nossa atualidade, está impondo a criação de um centro poderoso qualquer de fixação, de estabilização, de coordenação da nossa vida política. Qual seja éle; como se deve organizar; que estrutura e forma

deve ter: — eis o que está desafiando a capacidade dos nossos gênios políticos, com os seus talentos inventivos e a sua imaginação criadora. Porque, no campo das instituições políticas, há tanta necessidade de gênios inventivos como nos domínios da Física, da Química ou da Mecânica. Há Stephensons, há Edisons, há Marconis na história e na evolução política das nacionalidades.

Este centro de coordenação, de estabilização, de fixação precisa vir, precisa ser inventado, precisa ser descoberto. Há quarenta anos seguros, a nossa vida política vem correndo descontínua, incoerente, instabilíssima, *variando a todo o momento*, conforme variam as idéias dos chefes, os caprichos dos chefes, os compromissos dos chefes, até mesmo as neurastenias, as nevralgias e as dispepsias dos chefes. Esta instabilidade administrativa e política da vida da República, esta sua extrema variabilidade e descontinuidade, esta sua aptidão a sofrer os choques e os contra-choques dos fatores individuais, por mínimos e personalíssimos que sejam, deriva justamente da ausência de um centro permanente de orientação e equilíbrio na cúpula do regimen. Em suma, da inexistência de um poder político *vitalício* entre os poderes políticos *temporários*, criados pelo Constituição Republicana.

No Império, contra o espírito faccioso, contra a intolerância dos caudilhos, contra a tendência dos corrilhos partidários a perpetuarem-se no poder, opuseram e os nossos grandes estadistas da escola conservadora, como meio eficaz de moderação e repressão, três poderes essencialmente políticos — a Coroa, o Senado e o Conselho de Estado. Eram três poderes colossais pela força, pelo prestígio, pela ascendência de uma larga tradição histórica — e todos êles vitalícios.

Os constituintes republicanos, modelando a nossa carta fundamental pelo padrão americano, não vacilaram em desmontar, um a um, sem a menor atenção às nossas realidades e aos nossos costumes partidários e eleitorais, êsses admiráveis aparelhos constitucionais de inibição e equilíbrio, com que o Império conseguira, durante mais de meio século, dar ao governo do país, no meio da instabilidade inevitável dos regimens parlamentares, um pouco de continuidade, de permanência, de ordem. Todo o acervo administrativo e político da União e dos Estados ficou, assim, de súbito, entregue, sem o menor corretivo ou temperilho, à incumbência exclusiva dos dois únicos poderes políticos do regimen: o Poder Executivo e o Poder Legislativo — ambos eletivos, ambos temporários, ambos, na União e nos Estados, inteiramente avas-

salados ao domínio faccioso das nossas innumeráveis *coteries* politicantes.

Poderiam objetar que êste encargo devia ser conferido ao Supremo Tribunal e aos juizes seccionais de modo a evitar a criação de um novo órgão no conjunto dos nossos poderes políticos. Tórres responderia naturalmente que esta alegação começava por não ter base histórica: as nossas tradições constitucionais não são hostis à instituição de um quarto poder, capaz de substituir, na medida do possível, o antigo Poder Moderador, da Constituição Imperial.

Estas, em síntese, as idéias revisionistas de Alberto Tórres. Esta, a grande e engenhosa peça, com que êle pensava completar a nossa aparelhagem constitucional: “Ela não é — observava êle — uma criação arbitrária; é o complemento do regimen democrático e federativo, sugerido pela observação da nossa vida e pela experiência das nossas instituições”.

VII

O Poder Coordenador, na prática, tera possibilidades de dar o resultado que o seu criador presumia?

E' duvidoso. Êste poder exige para a sua perfeita eficiência, nos seus numerosos representantes

— desde os vinte membros do Conselho Federal, instalado no centro, aos vinte representantes estaduais, aos milhares de representantes municipais e às dezenas de milhares de representantes distritais — uma mentalidade cívica, uma consciência política, um sentimento dos interesses públicos, em suma, uma unidade de idéias e de sentimentos impossível no Brasil, talvez ainda por muitas dezenas de anos. Nem daqui há um século talvez, a nossa educação política, ou melhor, a nossa evolução política nos terá dado uma mentalidade tão unida e forte que possa levar tantos milhares de homens, espalhados por uma tão desmedida superfície territorial, a agir de um modo uniforme e harmonioso, no sentido de um alto pensamento de justiça, de verdade e de patriotismo, partido de um órgão central: — do Conselho Federal.

Em nenhum país do mundo — a não ser talvez a Alemanha ou o Japão (3) — seria possível encontrar um sentimento tão generalizado de patriotismo, um ideal nacional tão enérgicamente dominante na consciência de cada autoridade, de cada representante do poder público, como o que seria preciso aqui para a atividade e a eficiência do grande órgão de coordenação política, engenhado pelo formidável diagnosticador do nosso organismo nacional.

O nosso grande mal — já o vimos (4) — é justamente, de um lado, a ausência de um ideal nacional, a fraqueza do sentimento do interesse coletivo, a debilidade do instinto político; de outro, a exacerbação do espírito de localismo, de facciosismo e de mandonismo. Ora, tudo isto são elementos que irão naturalmente impedir que o Poder Coordenador, organizado à maneira de Tôrres, venha a exercer as funções benéficas que lhe cabem na vida da nacionalidade.

No ponto de vista da nossa estrutura social e de nossa mentalidade cívica, é inegável que estamos ainda, *como povo*, muito longe do ideal de Alberto Tôrres. Este ideal teria possibilidade de realização em países de alta integração coletiva, como a Alemanha, a Inglaterra e talvez os Estados Unidos. Infelizmente, pela nossa dissociação, pela nossa desintegração, pela nossa dispersão, estamos ainda quase num polo oposto ao destes grandes povos. Talvez, muito mais próximos da Rússia ou da China — a China das revoluções e a Rússia dos soviets (5).

VIII

Em síntese, Alberto Tôrres, formulando o seu projeto de revisão contitucional, afirma que o regimen vigente é imparticável. Ele deu corpo sem dúvida a um estado ainda difuso da consciência

nacional, mais já frequente nos grupos mais seletos da nossa intelectualidade e da nossa alta política. Dizemos que êste estado de consciência é difuso, porque a verdade é que, se todos sentem a necessidade da revisão, ninguém sabe, ao certo, ainda agora, como deve ser conduzida; que rumo deve tomar; qual o sentido exato que ela deve ter.

Há cinco anos, no *Ocaso do Império*, já exprimia êsse mesmo pensamento nestas palavras:

— “O presente regimen não deu satisfação às nossas aspirações democráticas e liberais: nenhuma delas conseguiu ter realidade dentro da organização política vigente. Estamos todos descrentes dela; todos sentimos que precisamos sair dela para outra coisa — para uma nova forma de governo. Esta nova forma de governo, entretanto, ninguém ainda pode dizer ao certo qual deva ser. Não há nenhuma aspiração definitivamente cristalizada na consciência das massas. Nenhum nódulo novo de crença se formou ainda no espírito das nossas elites em tórno de um princípio qualquer. Há, sem dúvida, várias tendências, de gravitação em tórno dêste ou daquele ponto; mas, ainda assim, vagamente, indistintamente, de forma imprecisa e indeterminada. Há uma certa tendência de retórno ao regimen parlamentar. Há uma certa tendência de retórno ao Poder Moderador, exercido já agora por um Conselho vitalicio. Há uma

certa tendência para umas tantas restrições da autonomia estadual, para uma maior extensão dos poderes federais. Há mesmo pequenos movimentos de gravitação para o Socialismo alemão, até mesmo para o Bolchevismo russo. Tudo isto, porém, vago, impreciso, incorpóreo. Tendo perdido a fé no regime vigente, mas não tendo elaborado ainda uma nova fé, estamos atravessando uma destas "épocas sem fisionomia", de que falava Timandro. parda, informe, indecisa — de atonia, em cuja atmosfera parada, de calma, giram, circulam, suspensos, germes de futuras crenças, embriões de futuros ideais, mas que não são nem crenças, nem ideais ainda" (5).

Esta indecisão, que assinalávamos há cinco anos, é a mesma de 1910, quando Rui tentara, com a sua plataforma de candidato, equacionar e resolver o grande problema (7). Hoje ainda esta indecisão perdura e todos continuam incertos sobre o sentido da revisão. Será o da centralização? será o do parlamentarismo?

(1) Neste gênero, nada se compara em grandeza, em intensidade patriótica, em eloquência, em profundidade, em significação doutrinária, e atitude de Bernardo Vasconcellos, justificando o seu "regresso" aos quadros do partido conservador, em 1838.

— "Fui liberal, então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis, não nas ideias práticas; o poder era tudo; fui liberal. Hoje, porém, é diverso o

aspecto da sociedade: os princípios democraticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarchia. Como então quiz, quero hoje servir-a, quero salvá-la; e por isso sou regressista. Não sou transfuga, não abandono a causa que defendi, no dia do seu perigo, da sua fraqueza; deixo-a no dia em que tão seguro é o seu triunfo que até o excesso a compromete. Quem sabe se, como hoje defendo o paiz contra a desorganização, depois de o haver defendido contra o despotismo, e as comissões militares, não terei algum dia de dar outra vez a minha voz ao apelo e a defesa da liberdade?"

São palavras de coragem civica e de sublimado patriotismo, que dão a medida exata do homem-de-estado integral, que era Bernardo de Vasconcellos. Deviam ser inscritas no frontão do Parlamento, de todos Escolas de Direito, de todas a Universidades, de todos os estabelecimentos públicos, como um lema e um "memento" à mocidade do Brasil.

(2) v. *Populações Meridionais do Brasil*, cap. XII e XIX; — *Evolução do povo brasileiro, parte III*; — *O idealismo da Constituição*; cap. XVI: *Conceituação brasileira do regime federativo*.

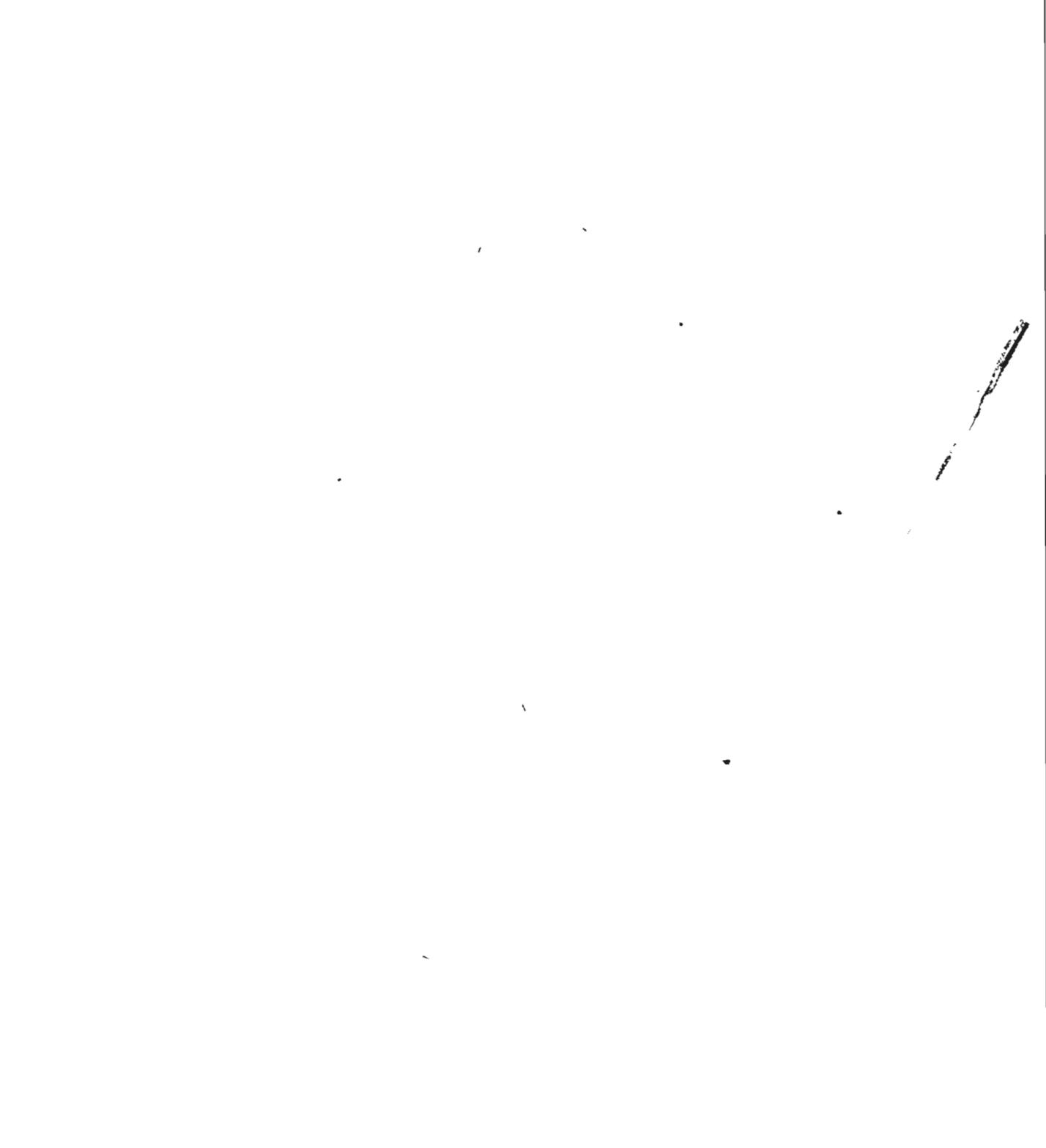
(3) Cfr. Whitman (S.) — *Imperial Germany*, 1890, cap. IV, VI, VII, VIII; Hovelaque — *Le Japon*, Paris, 1921, pág. 244-249.

(4) Cfr. *Populações Meridionais*, cap. VIII, IX, XII, XIV, XV e XVI.

(5) Hoje estes países apresentam uma consciência de unidade nacional mais forte e mais clara; contudo, é uma consolidação ainda precária, sem *background* histórico, elaborada, como foi, à nossa vista, sob a pressão da guerra. Provavelmente, cessado o perigo do inimigo comum que os uniu, os velhos localismos resurgirão.

(6) v. *O ocaso do Império*, pág. 105.

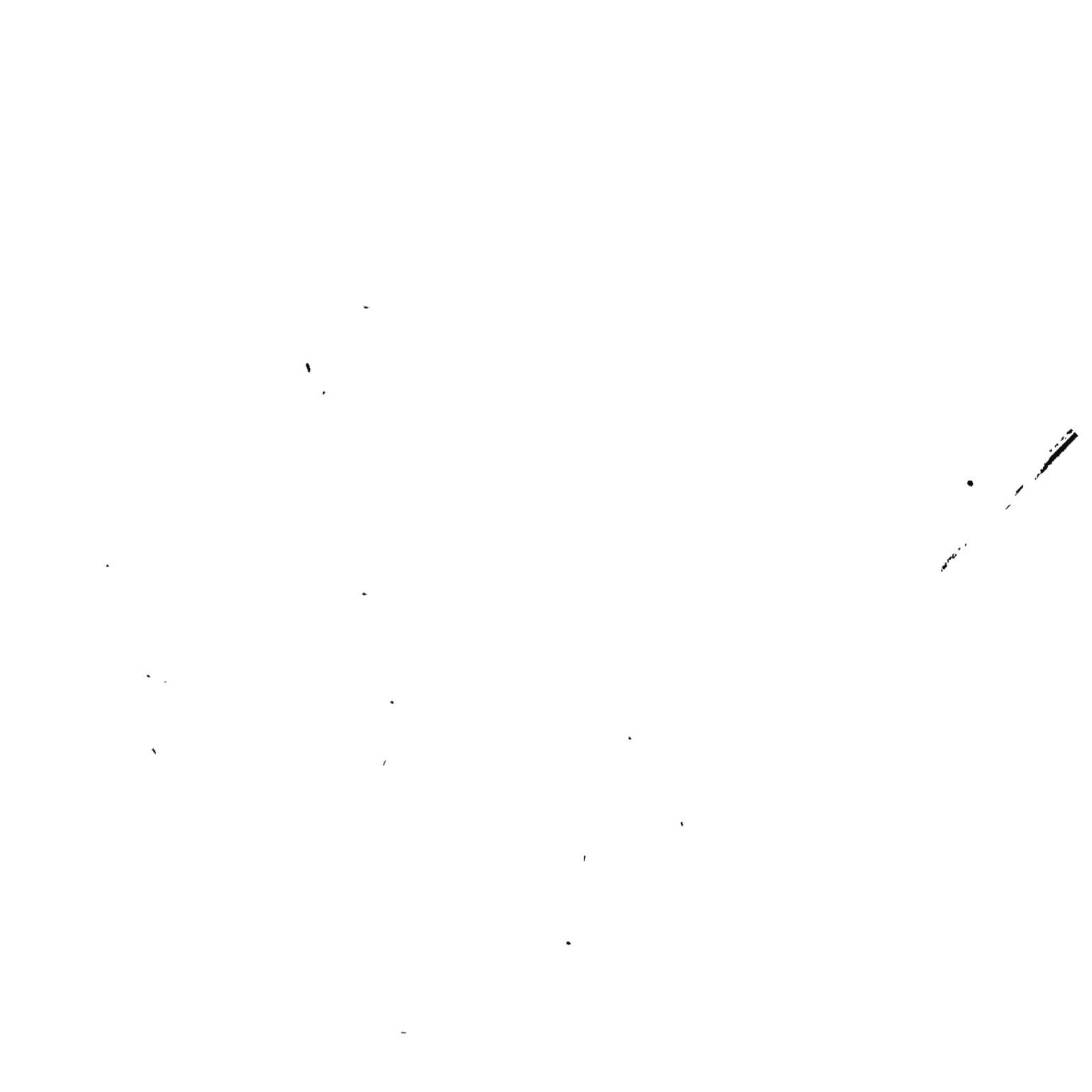
(7) Rui Barbosa — *Contra o militarismo*, Rio, 1911, pág. 10.



II PARTE

O PROBLEMA DA LIBERDADE

- Cap. IV: **O problema da liberdade civil e a organização da justiça.**
- Cap. V: **O conceito pragmático da liberdade política.**
- Cap. VI: **Liberdade ou nacionalidade?**



CAPÍTULO IV

O PROBLEMA DA LIBERDADE CIVIL E A ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA

SUMÁRIO: — I. O equívoco secular dos nossos espíritos liberais. Correlação entre a liberdade política e a liberdade civil: esta pode existir sem aquela, mas aquela não pode existir sem esta. — II. Organização da justiça como meio de realizar a liberdade civil. Os democratas modernos e o seu lema. — III. Como a Constituição Republicana resolveu o problema da organização da justiça. Porque os espíritos pragmáticos condenam esta solução. Organização que nos convém. A "oligarquia do Supremo" e os demagogos.

O grande problema da liberdade no Brasil não é o da liberdade política, como há cem anos temos vivido a pensar — e sim o da liberdade civil. Os nossos políticos liberais, desde o primeiro dia da Independência, têm, sobre êste ponto, errado duplamente — como homens de doutrina e como homens de ação.

I

Como homens de doutrina — êles têm errado, dando uma importância suprema ao problema da liberdade política e deixando em segundo plano o problema da liberdade civil; quando a verdadeira orientação seria justamente a contrária, em que o problema da liberdade civil apparecesse em primeiro plano.

Como homens de ação — têm também errado, procurando, através de Constituições, lutas, sistemas eleitorais, revoluções, dar realidade à liberdade política, num país, cujos cidadãos, principalmente os das classes populares, não conseguiram ainda assegurar a sua liberdade civil.

Ora, a verdade é que é possível existir um regime de perfeita liberdade civil sem que o povo tenha a menor parcela de liberdade política: e o govêrno do “bom tirano” é uma prova disto. Mas, seria pueril conceber a existência de um regime de liberdade política sem a condição preliminar da liberdade civil.

Este é o grande equívoco dos nossos agitadores liberais. Aliás, já demonstramos alhures que, durante a fase da nossa formação histórica, o que impediu, nas camadas populares, a formação do verdadeiro cidadão, do homem público à maneira inglesa — com a sua consciência cívica, a sua independência política, a sua combatividade eleitoral, a sua confiança no direito e na lei — foi jus-

tamente a ausência da liberdade civil, devido à desorganização geral da justiça, durante o período colonial, e, depois, à fraqueza dela, durante o Império (1).

E' fundamental, pois, a importância da organização da justiça como um dos meios de dar realidade à nossa democracia de letra de fôrma. Pode-se dizer mesmo que, se até hoje não temos tido nem liberdade civil, nem liberdade política, é principalmente porque nunca tivemos uma eficiente organização da justiça.

Há, porém, infinitos modos de organizar a justiça — e é precisamente o modo melhor de organização que deve ser o ponto principal do programa de um partido democrático ou liberal no Brasil.

II

E' certo que os nossos modernos agitadores liberais e democráticos inscrevem na sua bandeira o lema: *Justiça!* Mas, é também verdade que o lema: *Justiça!* — só por si não basta, só por si não pode constituir pròpriamente um *item* de programa de partido (2). Para isto seria preciso admitir a hipótese de um partido oposto, capaz de arvorar a bandeira contrária, a bandeira da *Injustiça* — o que é inadmissível. Todos querem a justiça; ninguém ha que se coloque confessada-

mente do lado oposto; os que o fazem sempre o fazem recorrendo ao sofisma, à dissimulação, à camuflagem — o que é um modo indireto de render homenagem ao grande princípio. O desejo da justiça é uma aspiração que está no fundo da alma de todo o homem — e não pode servir para mote de ação política, para lema de bandeira partidária, para descrime de grupos que militem no campo da vida pública.

Esse descrime só se poderia estabelecer, separando os espíritos pelo antagonismo dos partidos, quando os modernos legionários da nossa regeneração política viessem dizer o plano que haviam articulado de reformas a serem feitas na nossa organização judiciária. O ideal da justiça, como todo ideal, é um alvo, é um ponto de chegada; o essencial está, portanto, em determinar o plano itinerário mais apto para irmos até lá.

Estamos presentemente numa encruzilhada, donde se irradiam caminhos para os quatro horizontes, representando outros tantos tipos de organização do aparelho judiciário. Dêsses caminhos, que se abrem a nossa frente, qual o que devemos seguir? Do campo democrático bradam-nos apenas: *Justiça!* Mas êste também é o grito dos outros grupos; também êles conclamam: *Justiça!* Todos nós conclamamos também: *Justiça!* E' um ideal comum — o que não impede de continuar

mos indecisos, no centro da encruzilhada, sem sabermos o melhor, o verdadeiro rumo a tomar para atingi-lo...

Os que estão agitando a bandeira de Justiça, traduzem apenas, numa palavra-lemma, uma aspiração geral, que não é de um grupo, mas de todos os grupos, da Nação na sua totalidade. Estão fazendo obra meritória, talvez, de agitação, de protesto, de reação; nunca, porém, obra de edificadores políticos e de organizadores de partidos — obra de reforma, de construção, de organização, como se faz mister.

Os políticos liberais do Império sempre feriram esta nota — o ideal da justiça — e neste ponto são como os de hoje; mas, ao contrário dos de hoje, nunca se limitaram a enunciá-lo apenas, como estão fazendo agora; sempre formularam um programa detalhado, um sistema de medidas por eles julgadas capazes de dar realização a êste ideal.

E' só ler os seus programas. E' só ler o programa do Partido Progressista, de 1864. E' só ler o programa do Partido Liberal, de 1869. E' só ler o programa do Partido Radical, de 1868. E' só ler o programa do Partido Republicano Paulista, de 1872.

Em todos êles há sempre uma enumeração minuciosa dos pontos de reforma, das modificações a fazer. Os programas de 1868 e 1869 são extre-

mamente minudentes na discriminação das alterações a realizar na estrutura judiciária existente, não só no tocante à própria organização da magistratura, como no tocante ao rito processual e ao sistema das garantias individuais. Podiam estar em êrro os seus elaboradores — e o estavam em muitos pontos, como já demonstramos em outra parte (3); mas, pelo menos mostravam ter uma noção concreta, objetiva, prática do que julgavam necessário fazer.

Os nossos modernos organizadores de programas não agem assim; não indicam as suas preferências; ficam nas generalidades. Mas, generalidades nunca serviram para abandeirar homens conscientes, que querem marchar seguros para o seu alvo. Em tôrno delas poder-se-á congregar a massa dos indivíduos mais ou menos predispostos, por feítio mental, a estarem antes com a pessoa dos chefes do que com as idéias dos chefes. Os espíritos, porém, para os quais os programas políticos devem objetivar normas claras de ação, pontos concretos de reformas, não se contentam de generalidades e pedem coisas mais objetivas, mais práticas, antes de darem a sua adesão. Bem o compreenderam isto os anti-personalistas argentinos, como veremos.

Os legisladores do Código de Processo de 32 também eram pela justiça: — e organizaram uma

justiça descentralizada, à maneira inglesa e americana, com o seu centro de gravitação em torno dos juizes de paz eletivos. Os elaboradores da lei de 3 de dezembro de 41 também queriam a justiça: — e organizaram uma justiça ultra-centralizada, com todos os seus fios, visíveis e invisíveis, presos ao centro do Rio. Também queriam a justiça os organizadores da reforma judiciária de 71: — e a organização que lhes deram não era nem a de 32, nem a de 41 (4).

O mesmo aconteceu com os legisladores republicanos: também queriam a justiça e também a organizaram à sua maneira, que não foi, entretanto, a maneira de 71, nem a de 41, nem a de 32.

III

Esta última organização, que é a vigente, é boa? Para os espiritos pragmatistas, a resposta há de ser negativa — porque os resultados desta organização têm sido maus: ninguém aqui, que conheça o nosso país para além do perímetro das capitais, será capaz de afirmar que sejamos um país de justiça acessível, de justiça segura, de justiça eficiente. Como a organização judiciária tal como existe, saída da Constituição de 91, o Brasil não é evidentemente o lugar mais próprio para nêle

ser repetida a anedota do moleiro de Frederico, o Grande... (5).

Os agitadores democráticos, que nos acenam com o lema *Justiça!*, parecem reconhecer que não a temos, parecem implicitamente condenar a organização atual, parecem reconhecer que ela tem falhas graves e que é preciso modificá-la. Mas como modificá-la? em que pontos? qual o pensamento dos reformadores? Será o de dar ao Poder Judiciário a faculdade da auto-organização? Será o de deixá-lo na subordinação atual ao Poder Executivo, que escolhe, nomeia, promove, remove, demite? Será o da unificação do processo e da magistratura? E' o que ainda não foi dito. E' o que precisa ser dito.

Basta ver o que se passa com a justiça federal. Basta ver o que se passa com o próprio Supremo Tribunal: a sua formação está subordinada a dois poderes essencialmente políticos: o Legislativo e o Executivo. Como o Legislativo é hoje uma entidade meramente expletiva, pode-se dizer que a organização do nosso mais alto tribunal está subordinada exclusivamente ao mais político de todos os poderes: o Executivo. Este fica com o arbítrio de mandar para lá, ou um magistrado às direitas ou simplesmente um advogado do governo, ou um juiz ou um "camarada" — à vontade.

O que é preciso evitar é justamente isto, é justamente que a constituição da nossa suprema magistratura continue sujeita às possíveis influências do espírito de facção. O que se deve fazer é pôr no grande Tribunal o direito de organizar-se a si próprio e não só a si próprio, mas as outras judicaturas do país (6).

Os demagogos dirão que isto importaria em instituir e legalizar, dentro da nossa democracia republicana, uma nova modalidade de oligarquia: — “a oligarquia do Supremo”. Todos estamos vendo que isto é apenas uma frase; mas, mesmo que correspondesse à realidade, ainda assim seria um bem. De tôdas as oligarquias possíveis em nosso país, a “oligarquia do Supremo” — a oligarquia da Toga — seria ainda a única realmente benéfica e liberal, a única, cuja opressão não humilharia — porque seria a opressão da Lei e não do arbítrio.

(1) *Populações meridionais*, cap. VIII: *Gênese dos clãs e do espírito de clã*.

(2) Refiro-me a um partido organizado por Assis Brasil, cujo nome não me recordo bem (Partido Democrático?) e que teve voga efêmera naquêl tempo. Assis era bem daquêl tipo de “mecanicistas” políticos e constitucionais, da ironia de Wilson, que planejavam Constituições com a técnica de construtores de planetários...

(3) v. *Populações Meridionais*, cap. XII: *Organização da ordem legal*, e pág. 233 sq.

(4) v. *O idealismo da Constituição*, cap. I: *O primado do Poder Moderador*.

(5) v. *Populações Meridionais*, cap. VIII: *Gênese dos clãs e do espírito de clã*.

(6) É este o pensamento de Rui, formulado na sua plataforma de 1910: v. *obr. cit.* pág. 29.

CAPÍTULO V

O CONCEITO PRAGMÁTICO DA LIBERDADE POLÍTICA

SUMÁRIO: — I. Liberalismo e pragmatismo. Experiência de uma e de outra destas duas escolas de política no Haiti. — II. O Haiti da liberdade. O que era como governo; como administração; como povo: corrupção; delapidação; barbarização. — III. O Haiti da dominação estrangeira (Haiti escravizado). O que passou a ser como governo; como administração; como povo; moralidade; legalidade; liberdade; prosperidade. — IV. A lição de pragmatismo americano.

I

Os liberais da velha escola da soberania do povo e os da moderna escola da *self-determination* encontrariam na história contemporânea do Haiti matéria para fundas meditações. Se acaso se quisessem poupar a leituras mais sérias sobre o assunto e desejassem apenas ter uma visão sintética do que ali se passa, não seria preciso mais nada senão ler o belo estudo que, numa revista ameri-

cana de sociologia, publica sôbre o Haiti dêstes últimos vinte anos o professor Ulysses Weatherley, da Universidade da Indiana (1). O professor Watherley é um espírito perfeitamente americano; como tal, é pragmatista, bom discípulo do seu compatriota William James.

E' justo ou injusto o dominio atualmente exercido pelos norte-americanos no Haiti? — eis a tese que se propõe a discutir.

Para o professor Weatherley, êste domínio será justo ou injusto, conforme o ponto de vista da filosofia política, em que nos collocarmos. Se êste ponto de vista fôr o do antigo idealismo da soberania do povo, o dominio americano é injusto. Mas, se em vez dêsse sovado ponto de vista, tomarmos o ponto de vista do moderno idealismo pragmático, o dominio americano é justissimo. E' escusado dizer que o professor Weatherley toma êste último ponto de vista — e a demonstração que êle nos dá nos convence de que é com êle que está a razão.

O Haiti até 1915 era um “povo livre e soberano” — como diria aqui, com voz do papo, qualquer dos nossos republicanos históricos remanescentes. Na letra de fôrma da sua majestosa Carta Constitucional, o povo do Haiti gozava a ventura de reger-se por um govêrno democrático, republicano, representativo, liberal, etc., etc., etc. E' pro-

vável mesmo que, *ad majorem Haiti gloriam*, praticasse o voto secreto e garantisse a representação das minorias. Em suma: uma máquina constitucional e democrática perfeitamente montada, com tôdas as peças de praxe.

Pois bem. Iam as coisas correndo para Haiti ao sôpro brando dos zéfiros perfumados, quando certo dia, aí por volta de 1915, os americanos chegam ali em navios artilhados e, fazendo desembarcar marinhagem, tomam, a tiros de canhão e a golpes de sabre, conta do país. Mandando, depois, ao diabo a democracia, que devia estar banhando em delicias os felizes haitianos, começam a governar o Haiti à sua maneira, isto é, à maneira *yankee*.

O Haiti passou a ter assim duas histórias: a do Haiti *livre* — quando o “povo soberano” do Haiti dirigia os seus próprios destinos; e a do Haiti *escravizado* — quando os referidos destinos passaram a ser dirigidos por funcionários americanos.

O professor Weatherley nos descreve, de uma maneira sucinta, estas duas histórias — e vale a pena estabelecer o confronto.

II

No Haiti do tempo da liberdade, não havia propriamente governo — porque, como observa o

professor americano, o govêrno fazia tudo ali, menos exercer as funções elementares que incumbem ao govêrno em qualquer Estado organizado.

Em primeiro lugar, não havia policia, nem exêrcito. O exêrcito e a policia não passavam de bandos armados, de que os caudilhos políticos se serviam como instrumentos nas suas lutas pelo poder.

Não havia, portanto, nem *defesa nacional*, nem *ordem pública*. Nas regiões do Norte do país, dominava um regime de banditismo endêmico, incomparavelmente mais bem organizado do que os dos nossos altos sertões.

Dêsses Currealinhos, dêsses Pajeús de Flores, dêsses Inhamuns haitianos, patriotas salvadores faziam descer frequentemente algaras armadas sobre a capital do país, situada ao sul, no intuito de depôr os adversários, senhores do govêrno. E isto estabelecia no país um estado de desordem crônica, sob o qual a ordem pública desaparecia totalmente.

Não havia *justiça* — porque os aparelhos judiciários estavam avassalados inteiramente à politicaça das facções. Nem havia ensino, nem *escolas* — porque os governos, preocupados em defender-se dos seus inimigos, não tinham tempo para cuidar destas coisas. Não havia meios de comunicações — porque não existiam *estradas*;

nem *rodovias*, nem *ferrovias*; nada. Não havia higiene pública, nem hospitais, nem organizações de profilaxia. Nas cidades — o povo morria devastado pela tuberculose; nos campos — pela malária e pela anquilostomose.

Não havia *finanças* organizadas. Embora o sistema de impostos fôsse a pilhagem tributária levada ao requinte, o país estava em franca bancarrota — porque os dinheiros arrecadados eram gastos com a camarilha que eventualmente detinha o poder. Os Chamorros e os Calles haitianos, isto é, os revolucionários vitoriosos (no Haiti da liberdade só se chegava ao poder pelas revoluções) consideravam o erário público coisa da sua propriedade particular — e dispunham dos dinheiros da nação com a liberalidade costumeira nas revoluções vitoriosas.

O professor Weatherley resume o Haiti “livre e soberano” numa frase: *a cultural débâcle*. E conclui que se as atividades dos govêrnos visavam algum objetivo, êste poderia ser tudo, menos a promoção dos interêsses públicos:

— “If these was anything like a cultural débâcle, it must be attributed to the state’s failure to exercize these and similar functions. The worst indictment against the old Haitian government — and it appears to be a valid one — is that it was

conducted for ends other than the promotion of public welfare" (2).

III

O "Haiti da escravidão" apresenta outro aspecto. Os americanos entram ali e põem para fora do governo, sumária e drásticamente, os políticos que exploravam, sob o rótulo de democracia, o país. Feito o que, começam a refundir, a reformar, a reorganizar tudo — isto é, a governar.

Restauram, com providências práticas e enérgicas, as finanças públicas. Reformam o absurdo sistema de imposto, substituindo-o por outro racional e justo. Dão aos dinheiros arrecadados uma aplicação rigorosamente honesta: gastando-os em serviços públicos. Enchem o Haiti de escolas de todo gênero; primárias, profissionais, técnicas; — e com isto reduziram o coeficiente de analfabetismo, que era, no "Haiti soberano", de 95%. Fundam hospitais modelos; drenam pântanos: — e com isto extinguem a malária, a anquilostomose, etc. Conseguem dar à gente haitiana aquilo porque o nosso Belisário Pena vive a batalhar bravamente: uma consciência sanitária. Desenvolvem tôdas as forças económicas. Introduzem na agricultura os processos da cultura científica, até en-

tão desconhecidos. Fundam uma Escola Superior de Agricultura, donde saem técnicos de verdade para o labor dos campos. E o Haiti, que só produzia cereais, café e algodão, passa a produzir em quantidade tudo isto e mais: açúcar, fumo, frutas tropicais.

Não é só. O exército e a policia se haviam tornado instrumentos dos políticos facciosos. Os americanos dissolvem um e outro e organizam, em substituição, uma sorte de milícia nacional, já agora disciplinada e comandada por oficiais americanos: e com ela restabelecem a ordem pública. Nos grandes focos de banditismo do norte fazem o que o professor Weatherley chama — “uma cura por ventilação”. O que gerava o banditismo era a inacessibilidade daquela região setentrional à ação policial do poder. Ora, os americanos compreenderam logicamente (lógica pragmática...) que o que se fazia preciso era corrigir esta inacessibilidade, quebrar esta impenetrabilidade, em suma, “ventilar” a região: — e a rasgam de estradas, e a cobrem de rodovias, e conduzem até ali o telégrafo e o telefone; de modo que os automóveis carregados de policia embalada puderam circular em tôdas as direções, ao primeiro chamado. E o banditismo desapareceu, com os seus Lampeões, as suas algaras, os seus temíveis *raids* revolucionários sôbre a capital do Sul. E o professor Wea-

therley conclui: — “O Haiti é hoje um dos países mais pacíficos e ordeiros do mundo”.

IV

E' éste o confronto entre os dois Haitis — o novo Haiti da dominação estrangeira (Haiti *escravizado*) e o antigo Haiti dos politiquieiros (Haiti *livre*). Confronto, que é uma pungente ironia e que também é a mais bela lição que o pragmatismo americano podia dar aos ortodoxos idealistas da soberania do povo e do princípio da *self-determination* (3).

(1) Weatherley (U.) — *Haiti: an experiment in Pragmatism* (in “American Journal of Sociology”, 1926, pág. 358). Consulte-se ainda Leybourn (J.) — *The haitian people*, New Haven, 1941.

(2) Em concordância: Leybourn — *obr. cit.*, cap. V e XII.

(3) Quando foi lançada a 1.ª edição d'êste livro, éste capítulo causou uma imprevista impressão, porque impressão desagradável, chocante, de repulsa mesmo. Isto transpareceu claramente nas restrições feitas pela crítica, na sua unanimidade, atacando especialmente éste capítulo — e Medeiros e Albuquerque fel-o com mordacidade. Parecia que o que eu pretendia era justificar os imperialismos então em voga — dos Estados Unidos, da Inglaterra, da Alemanha, do Japão, e as suas conquistas e golpes de força contra os povos fracos, ou desorganizados internamente. Estas nações poderosas se haviam então arvorado em agentes civilizadores do resto do mundo. Civilizadores e policiadores — e éste foi o caso de Haiti, cuja dominação pelos Estados Unidos teve

• por fundamento o estado crônico de desordem e turbulência em que vivia aquela gente (*state of anarchy*), onde ("no espaço de 4 anos, seis presidentes subiram ao poder e d'ele caíram" (Leybourn — *ob. cit.*, pág. 100). O meu pensamento, entretanto, ao escrever este capítulo, não era, de modo algum, justificar, os imperialismos conquistadores; mas, apenas mostrar, com um exemplo concreto — com o caso do Haiti — os perigos, em que incorrem os povos, que se deixam dominar pela politicalha de clan e pelo facciosismo. Era este o meu pensamento íntimo, a intenção que ditara o capítulo.

O capítulo, aliás, não merecia tanto e é, como se vê, incidente na estruturação do livro; mas, a verdade é que a sua condenação quase que acabou importando na condenação do livro todo... Preparando esta 2.^a edição, tive, a princípio, desejo de suprimir este capítulo. Entretanto, acabei conservando-o. Considerei que ele não poderia mais parecer chocante ou repulsivo aos espíritos, mesmos os mais delicados e sensíveis.

Porque, evidentemente, o mundo está muito mudado depois desta guerra imensa. Todo êle parece estar evoluindo para uma situação de controle internacional das soberanias nacionais. Tudo indica que os povos livres não terão mais, no gozo da sua condição soberana, a latitude que até então possuíam. Está ocorrendo no concerto das nações o que ocorreu na vida dos indivíduos: a liberdade dos Estados está sofrendo, na esfera da sua vida internacional, limitações tão grandes e sensíveis como a liberdade dos indivíduos na esfera da sua vida civil; os seus direitos se estão reduzindo em favor dos interesses da ordem e da segurança da grande comunidade internacional, a "grande sociedade", de Graham Wallas. Esta assume, cada vez mais, um direito de *controle* — e, portanto, de *intervenção* —, não já sobre a vida *externa*, mas mesmo sobre a vida *interna* dos Estados. Já lhes está impondo modos convenientes de vida pública, formas de existência decentes, até tipos de organização política *interna*. Não se admite mais turbulentos na ordem internacional, nem mesmo que façam barulho portas a dentro, em família. E' o que se está vendo com a Espanha, e com o Japão, e com a Alemanha, e com Argentina, que estão sendo aberta ou discretamente, direta ou indiretamente, forçadas a enquadrar a sua estrutura política nos clássicos padrões da democracia e do liberalismo.

Não discuto a legitimidade destas cousas; reconheço nelas a evolução do próprio direito internacional, em que a "soberania dos Estados" já não é mais aquêle direito intangível e ilimitado, aquela espécie de *jus utendi et abutendi* quintario, que caracterizava a concepção individualista das soberanias nos séc. XVIII e XIX. Tudo está mostrando que o futuro dará ao direito de intervenção e policiamento internacional, postos nas mãos da futura Organização da Segurança Mundial a instituir-se, uma latitude enorme: — e a ordem pública *interna* dos Estados tenderá a tornar-se um capítulo apenas da ordem pública *externa* e a esta subordinada. Os Estados continuarão soberanos; mas, para gozarem a honra e a dignidade de figurar na comunidade internacional como tais — isto é, como nações soberanas — estarão já agora obrigados à exigência da folha corrida, ao termo de bem viver e à prova do bom comportamento em família... O caso do Haiti, estudado neste capítulo, foi apenas uma antecipação, um episódio profético. Cfr. Gurvitch (G.) — *Le temps présent et l'idée du droit social*, Paris, 1931, pág. 100 sq.; Le Fur — *Droit international public*, Paris, 1937, pág. 379 sq.; Politis (N.) — *La morale internationale*, N. York, 1944; Levi Carneiro — *O direito internacional e a democracia*, Rio, 1945, pág. 97 sq.

Estas ponderações me convenceram que devia conservar, nesta nova edição, o malsinado capítulo: e ele aí está, nesta, tal como saju na primeira. O ambiente internacional está, hoje, muito modificado e é outro o tom das idéias: o que parecia execrável e digno de anátema então é hoje, ou tenderá a ser muito em breve, um critério pragmático da própria nova moral internacional.

CAPÍTULO VI

LIBERDADE OU NACIONALIDADE?

SUMÁRIO: — I. Mentalidade política das nossas elites dirigentes: o que ela era há vinte anos e o que ela começa a ser agora. Tendência centrípeta moderna; sintomas. O movimento centrífugo de há vinte anos: crença nas virtudes das autonomias locais. O artigo 6.º da Constituição e os zelotes do regime federativo. — II. O caso da autonomia do Acre. — III. O caso do Triângulo Mineiro. — IV. O federalismo e o descentralismo como possíveis agentes liberticidas. Um conceito de Seeley. O sentimento da nacionalidade e o espírito de obediência. O culto do Estado — condição dos povos fortes e grandes. O exemplo da Alemanha. O exemplo da França. — V. Um apólogo de Kipling.

I

Quem comparar a mentalidade das nossas elites dirigentes há vinte anos passados com a mentalidade que estas mesmas elites revelam hoje é que poderá compreender a enorme mutação operada no seu sistema de idéias políticas. O centro

da gravitação dessas idéias realizou uma translação tão acentuada que a impressão que se tem é de que a sua posição de hoje está quase num sentido oposto à sua posição de há vinte anos.

Hoje, é sensível uma tendência centrípeta, um rápido movimento das forças políticas locais na direção do poder central. Nas atitudes das políticas estaduais; nas novas praxes que se introduzem; na importância crescente do Rio como centro de elaboração e direção política de todo o país; em mil e outros sintomas, uns claros, outros sutis, embora aparentemente insignificativos; — em tudo vemos que a Nação está evoluindo sensivelmente para uma federação de tipo centrípeta e, por um movimento difuso dos numerosos centros locais da sua subconsciência coletiva, está a corrigir, natural e espontâneamente, o êrro enorme da descentralização política, cometida contra a sua integridade pelos constituintes republicanos.

Há vinte anos passados as idéias políticas, nos centros intelectuais e partidários, não só locais como mesmo federais, diferiam muito destas idéias atuais: *tratam a influência da concepção centrífuga do regime federativo.* Eram as liberdades provinciais, eram as franquias locais, eram a soberania dos Estados e a autonomia dos municípios que importavam, que interessavam, que estavam em moda.

Campos Sales erigira o famoso artigo 6.º da Constituição em “coração da República”; na interpretação estrita e restrita dos seus parágrafos estava, como se dizia, a “salvação do regime federativo”. Frase que era como o toque de clarim com que Pinheiro Machado costumava chamar, às vezes telegráficamente, a postos as “sentinelas da República”.

O direito de intervenção, que a União dispunha em virtude do art. 6.º, era considerado, por aquela época, uma faculdade temerosa, cuja prefiguração, mesmo longínqua, só por si, bastava para espalhar escuras sombras sobre a fronte pensativa dos chamados “defensores do regime”. Quanto ao próprio fato material da intervenção, este então era tido em abominação, considerado sacrilégio monstruoso e provocava, no colégio das vestais, guardadoras da “pureza do regime”, recuos de espanto, gritos histéricos, ululações de terror sagrado.

Era este, há vinte anos passados, o estado geral da mentalidade das nossas elites dirigentes.

II

O preconceito da liberdade local, ou melhor, o preconceito de que o poder central, a subordinação ao centro nacional do governo era um mal

penetrara a consciência dessas elites, e de tal maneira, que já não dominava apenas os seus grupos superiores, mais cultos e mais "bovarizados", mas invadira mesmo os seus núcleos locais mais obscuros.

Os centros regionais mais longínquos e retardatários já não se limitavam a considerar intolerável o jugo do Poder Central; começavam mesmo a sentir como pêso demasiadamente opressivo o próprio Poder Estadual. Bastava que dêste partisse uma pressão mais ou menos enérgica, tendente a coibir os desmandos de meia dúzia de mandões locais, ou uma medida administrativa qualquer, de caráter secundário, contrária ao prestígio dêsses mandões, para que, do fundo da brenha remota, começasse a se levantar um clamor em prol da "liberdade" daqueles povos oprimidos. E nunca faltava na imprensa do Rio quem ecoasse aquêle clamor com sinceridade e entusiasmo, convencido de que estava servindo aos "interêsses do regime" e à "causa liberal".

Tivemos por aquela época dois exemplos típicos dêsse estado de espírito das nossas elites políticas. Um, o movimento em favor da autonomia do Acre, cujo epilogo foi a apresentação pelo senador Francisco Sá de um projeto de lei, elevando à categoria de Estado aquela vasta região amazônica. Outro, o movimento, de pouca duração, mais

impressionante pelo alarido jornalístico feito em torno dêle, em favor da autonomia do Triângulo Mineiro, seccionado de Minas e elevado também à condição federativa.

Esses dois movimentos, operados quase simultaneamente, mostram o estado de credulidade quase fanática, em que estavam por aquela época os centros políticos do país, nas virtudes regeneradoras e salvadoras das autonomias municipais, das soberanias estaduais, dos regimes descentralizados. Nunca o nosso bovarismo político se revelara sob aspectos mais alucinantes. Era como se tivessem injetado em nosso organismo coletivo uma toxina sutil, que nos mergulhasse numa espécie de delírio e nos abolisse inteiramente o senso e a inteligência das nossas realidades.

III

Realmente, só delirantes paranoicos ou cegos às realidades ambientes poderiam supor possível o *self-government* no Acre ou no Triângulo.

O Acre era por aquêlo tempo uma sociedade instável, incoerente, desorganizada, de estrutura rudimentar. Faltava-lhe então — como lhe falta ainda — êsse enquadramento de classes, que caracteriza as sociedades estabilizadas e definitivamente constituídas. Tinha então uma fisionomia

de acampamento — e acampamento anarquizado. O quadro das classes sociais superiores e médias — sem as quais uma sociedade é apenas um campo de concentração em desordem ou uma turba-multa de grande feira — não estava constituindo: o que havia era apenas um rudimento, sem caracterização apreciável.

O sentimento da unidade social, o patriotismo local não se havia podido ali formar, não só porque os elementos originários, com que se constituiu aquela população, eram, em regra, tipos de homens de aventura, com o temperamento e a psicologia específica de homens de aventura; como mesmo porque estávamos diante de uma sociedade dispersíssima, cuja densidade demográfica era por aquela época muito inferior a 0,2 habitantes por quilômetro quadrado — a densidade média do centro amazônico, segundo os melhores cálculos estatísticos (1).

Ora, essa sociedade sem fixidez, sem ossatura de classes, sem sentimento coletivo e, portanto, sem espírito público; com um coeficiente de analfabetismo de quase cento por cento; e primitiva pela indisciplina, pela desordem, pelo tabuquismo generalizado, pelo predomínio dos mandões locais sobre os centros estáveis de autoridade e govêrno; essa sociedade é que se queria vestir dos direitos da autonomia política, elevando-a à categoria de

Estado, unicamente pelo fato de formar uma massa de cêrca de cem mil habitantes e contribuir com umas tantas centenas de contos para as rendas da Nação.

Considere-se agora o extravagante dêste raciocínio; vejam como êle se ressentente dessa lógica "intelectualista", tão característica do nosso idealismo utópico (2). Como ali não havia ordem, não havia justiça, não havia polícia — e a capangagem dos caudilhos depunha prefeitos e autoridades federais com o mesmo desembaraço com que os colhedores de borracha golpeavam à machadinha a casca das seringueiras; como não havia nada disto, os "espíritos liberais (que viviam cá pelos litorais civilizados com o ôlho fito na América do Norte e na Inglaterra, nas belezas do *self-government* e nas maravilhas da descentralização) concluíram esta coisa espantosa:

— que, se tudo isto acontecia, se nada valiam a lei, a justiça, o direito; se nada valia o prestígio da autoridade, a fôrça moral do govêrno; se tudo cedia diante do capricho dos homens que dispuham de trabucos e facas de arrastão, era tudo porque êstes homens estavam sendo duramente oprimidos pelo govêrno federal;

— que o que lhes estava faltando em Liberdade e que tudo melhoraria desde que se lhes desse essa "liberdade", isto é, a autonomia, o direito de se go-

vernarem a si mesmos, de dirigirem os seus próprios destinos, sem serem incomodados pela presença, sempre impertinente e abelhuada, dos agentes federais!

Havia desordem? depredações? motins? rebeldias contra a autoridade? Pois bem; tudo isso era devido à disciplina que lhes queria impor o governo federal. Removessem o poder federal — e veriam como todos os indisciplinados ficariam logo, pela influência transfiguradora da Liberdade, disciplinadíssimos! (3).

Era o regime do *open door*, aplicado à filosofia política...

IV

Por certo, o Triângulo não estava por aquela época no mesmo nível social do Acre; nem seria justo equiparar as duas sociedades. Entretanto, nada indicava então que essa região mineira tivesse os elementos suficientes para se erigir em grupo autônomo, capaz de exercer com segurança as faculdades complexas, inerentes a uma sociedade soberana. Primeiro, o Triângulo sempre teve, como base econômica da população e como indústria predominante, o latifúndio pastoril — o que já indica que se trata de uma população rarefeita e dispersiva. Em segundo lugar, o índice de sua con-

densação social não podia deixar de ser então inferior a 8 habitantes por quilômetro quadrado, que era então a média da densidade demográfica de Minas (4). Por maior que fôsse, pois, a difusão dos seus centros de cultura e a generalização da riqueza particular, não era possível que aquela população pudesse ter uma consciência política desenvolvida, o sentimento real e lúcido da sua unidade regional e dos seus interesses comuns.

De mais, seria preciso também saber se havia ali uma classe superior, suficientemente numerosa, que pudesse assumir a direção integral daquela sociedade. Porque a verdade é que *muitos Estados do Norte e mesmo alguns do Sul se ressentem ainda hoje da falta de uma aristocracia dirigente*, que ainda não se havia formado quando o improvisto federativo os elevou, de repente, à condição de entidades soberanas. E' esta a causa primeira da estagnação em que estão mergulhados, senão da desordem, da anarquia, da desorganização que os deprime e aniquila (5).

Felizmente, o separatismo do Triângulo não teve outro efeito senão o de servir de tema para os noticiaristas sem assunto; dentro em pouco, liquidou-se pela ação espontânea dêsse espírito de cordura e conciliação, que é insito à índole pacífica e conservadora da gente mineira.

Contudo, êsses dois casos — o do Acre e o do Triângulo — foram extremamente significativos: serviram, como indícios, para mostrar o grau de dissociação a que havia chegado, pela força desintegradora do regime federativo, a nossa consciência política nacional, que o Império havia lentamente cristalizado durante cêrca de cinquenta anos de centralização.

V

Há evidentemente em tudo isto um grande equívoco, uma grande ilusão, que perturba a visão exata das realidades nacionais a todos os nossos descentristas e autonomistas — e são, afinal, aqui todos os espíritos que se jantam de liberais e adiantados...

Porque é preciso recordar, com Seeley que a Liberdade e a Democracia não são os únicos bens do mundo; que há muitas outras causas dignas de serem defendidas em política, além da Liberdade — como sejam a Civilização e a Nacionalidade; que muitas vêzes acontece que um govêrno não liberal, nem democrático, pode ser, não obstante, muito mais favorável ao progresso de um povo na direção daqueles dois objetivos. Um regime de descentralização sistemática, de fuga à disciplina do centro, de localismo ou provincialismo prepon-

derante, em vez de ser um agente de força e progresso, pode muito bem ser um fator de fraqueza e aniquilamento e, em vez de assegurar a liberdade e a democracia, pode realmente causar a morte da liberdade e da democracia. Não tivemos nós mesmos a prova disto com o regime ultra-democrático do Código de Processo de 32? (6).

Em nenhum povo o sentimento desta verdade tem sido mais vivo do que no povo alemão. O alemão divinizou o Estado. Este é para ele a expressão suprema da Nação organizada. O alemão tem a religião do Estado, o culto da autoridade: obedece-o e, obedecendo-o, fá-lo com um sentimento equivalente ao que ele põe na obediência aos dogmas da sua religião. Honra-se intimamente com isto; a subordinação não o revolta como uma humilhação: a obediência é para ele um título de nobreza, uma prova de devoção à coletividade nacional (7).

Quando um povo chega a este estado de integração; quando a sua consciência coletiva atinge esta intensidade, este vigor, este poder de coerção — este povo tem o seu triunfo assegurado, conta e contará, é e será uma força de civilização, é e será um fator da história (8).

Os povos fortes e dominadores são sempre assim. O domínio e a força só se conservam nêles, enquanto na alma das suas elites o sentimento do

grupo nacional prevalece sôbre o sentimento dos grupos locais ou sôbre o egoísmo dos individuos.

O perigo está em que êste sentimento do grupo nacional pode entrar em fase de desintegração e mesmo desaparecer. Então os interêsses dos pequenos grupos — seitas, clãs, famílias, partidos — vêm à tona, tornam-se dominantes, laceram a coletividade, reduzem a nada a sua grandeza.

Vêde a França. Esteve a pique da queda; os interêsses inconciliáveis dos partidos, das *côteries* politicantes, cada qual mais intransigente dentro do seu egoísmo de facção ou de clã, a impeliam rapidamente para a ruína. O que a salvou foram as virtudes maravilhosas do seu velho instinto nacional, latentes, apesar de tudo, na consciência dos seus homens representativos. Estas virtudes é que os levaram a formar a “união sagrada” em tórno de Poincaré.

Dando esta prova de abnegação e de sacrificio dos seus pontos de vista pessoais ou tribais, os homens de partido da França mostraram que a grande nação latina ainda não passou, ainda merece a admiração universal, ainda conta e contará nos destinos do mundo (9). O dia em que, na alma das suas elites, estancarem-se estas reservas de desinterêsse, de abnegação, de sacrificio e, portanto, de subordinação e de disciplina, ela deixará de

ser a força civilizadora que é — e a sua dissolução apenas terá para assisti-la a piedade compungida dos povos organizados.

Esta subordinação dos interesses dos indivíduos, do grupo, do clã, do partido ou da seita ao interesse supremo da coletividade nacional — da Nacionalidade — exprime-se, para cada cidadão, na vida de todos os dias, pela capacidade de obediência e de disciplina, pelo culto do Estado e da sua autoridade. Há lugar aqui para este raciocínio: — *o sentimento nacional forte gera a subordinação do indivíduo ao grupo; esta subordinação gera a obediência ao Estado; a obediência ao Estado gera a força, a grandeza, o domínio.*

Os povos de fraco sentimento coletivo, isto é, aquêles em que a consciência do grupo nacional é rudimentar ou nula, não podem elevar-se, por isso mesmo, ao culto do Estado e da sua autoridade, não compreendem nem praticam as virtudes da obediência e da disciplina. Mas, êstes são os Haitis, as Nicaráguas, os Méxicos, as Venezuelas (10) — presas presentes ou futuras das nações imperialistas e robustas, cuja força da expansão e conquista está justamente na solidez da estrutura política que conseguiram organizar, utilizando o sentimento de hierarquia, subordinação e disciplina dos seus membros.

VI

Ninguém exprimiu melhor êste pensamento do que Kipling, num dos apólogos que vêm no *Livro do Junglal* e onde êle dardeja o sarcasmo do saxão, educado na legalidade e na obediência política — e, por isso mesmo, livre como nenhum cidadão do globo — contra os povos barbarizados e sem disciplina, que repugnam a obediência, a subordinação, a hierarquia, a autoridade — e, por isso mesmo, condenados aos suzeranatos estrangeiros.

Kipling nos descreve o majestoso espetáculo de uma parada de tropas inglesas na Índia. São cêrca de 30.000 soldados que desfilam, em marcha cadenciada, dentro da imponência das suas formações militares, arrastando a multidão heterogênea das alimarias de guerra: bois, cavalos, elefantes. O espetáculo tem uma movimentação grandiosa, que enche de deslumbramento as pupilas dos chefes bárbaros, vindos ali especialmente para assisti-lo. Um dêles, descido dos platós da Ásia Central, surpreende-se principalmente pela ordem perfeita com que se move tudo aquilo, tôda aquela massa de homens e animais:

— E' maravilhoso tudo isto! Como se pode fazer uma coisa assim, tão prodigiosa? perguntou ao oficial inglês. E o oficial respondeu com naturalidade:

— Muito simplesmente: foi dada uma ordem e esta ordem foi obedecida.

— Mas, os animais? são também inteligentes como os homens?

— Não; eles obedecem como os homens — explicou o oficial. O burro, o cavalo, o boi, o elefante obedecem ao seu condutor; o condutor obedece ao sargento; o sargento obedece ao capitão; o capitão obedece ao major; o major obedece ao coronel; o coronel obedece ao brigadeiro, comandante de três regimentos; o brigadeiro obedece ao general, que obedece ao vice-rei, que, por seu turno, é servidor de S. M. a Imperatriz.

O chefe bárbaro meditou um pouco e depois exclamou:

— Ah! como seria bom que acontecesse a mesma coisa no Afeganistã! Lá, nós só fazemos o que está na nossa vontade — e não obedecemos a ninguém!

— E' por isso — acentuou o oficial inglês, olhando-o com sobrançeria e torcendo maliciosamente os bigodes — é por isso que o *vosso* Emir, a quem não obedecemos, é obrigado a vir aqui receber ordens do *nosso*, Vice-rei...

(1) *Anuário Estatístico do Brasil* — 1916, pág. 257. Hoje ainda, o coeficiente de densidade é 1 hb. por km. quadrado (*Anuário Estatístico do Brasil*, 1939-40).

(2) v. *O idealismo da Constituição* — cap I: *O primado do Poder Moderador*.

(3) Nos meus *Pequenos estudos de psicologia social*, já havia discutido este ponto num capítulo (*O erro da autonomia acreana*) — o que me valeu veemente réplica de um escritor nordestino, Craveiro Costa, profundo conhecedor da região (v. Craveiro Costa — *A conquista do deserto ocidental*, São Paulo, 1940, pág. 289 sq.). Craveiro pertencia, entretanto, ao grupo dos que eu chamei "ideallistas utópicos", para quem os problemas da organização política e constitucional são meras equações algébricas, que se resolvem *in abstracto* (v. cap. I, nota 4). Esquecia, consequentemente, na sua defesa da autonomia acreana, essa velha lei da nossa história política, que formulei em *Populações*: — "Entre nós, liberalismo (leia-se: *autonomismo, federalismo*) significa, praticamente, e de fato, nada mais do que caudilhismo local ou provincial" (v. cap. XIV: *Função política da Corôa*).

(4) *Anuário Estatístico do Brasil*, 1916, pág. 251. Cfr. Teixeira de Freitas — *Anuário demográfico de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1928, 82 sq.; Afrânio Carvalho — *A natalidade mineira*, Belo Horizonte, 1929, pág. 23.

(5) Houve Estados, nos primeiros tempos da República, que não tinham sequer elementos dirigentes superiores e tiveram que *importar* gente dos Estados vizinhos mais desenvolvidos para a composição dos quadros da representação estadual e federal... Hoje ainda, alguns deles não conseguiram formar uma elite dirigente realmente à altura das responsabilidades da sua condição autônoma — esta é que é a verdade.

(6) v. *Populações Meridionais do Brasil*, cap. XII, pág. 234-235. Insisto sobre este ponto. O exemplo do Código do Processo de 1832 é a mais sugestiva demonstração, feita ao vivo, deste fato. Prova flagrantemente que nem sempre um regime liberal e democrático (pelo menos, teoricamente liberal e democrático) serve praticamente à liberdade e à democracia.

O Código de Processo, realmente, instaurou, como sabemos, uma contrafacção do *self-government* norte-americano em nosso país, ainda mal liberto das faixas coloniais. O centro da vida política e administrativa do país passou a ser o *município* e os seus órgãos locais eram todos eletivos: a *justiça* era eletiva; a *política*

era eletiva; as câmaras e *prefeitos* eram eletivos; a *guarda nacional* era eletiva. O juiz municipal, o promotor, o juiz de orfãos, o juiz de paz eram de origem eletiva. O corpo de jurados era escolhido por uma junta composta do pároco e de duas autoridades eletivas, o prefeito e o juiz de paz: — "A autoridade de eleição era tudo-diz Uruguay; a de nomeação do governo, nada". — Os cabos e demais inferiores eram eleitos pelos *guarnada*". A guarda nacional, que tinha, no tempo, um grande papel na vida partidária e política dos municípios, constituía-se por eleições — Os cabos e demais inferiores eram eleitos pelos guardas. O tenente-coronel comandante, o major, o ajudante, o alferes porta-bandeira, — pelos furriéis e sargentos. Só o major da legião e o comandante superior eram nomeados pelo centro". Não se podia organizar, portanto, regime mais liberal e democrático — e funcionou aqui até a promulgação do Ato Adicional, de 35. Dois anos e pico, apenas.

Pois bem: que saiu d'este regime ultra-liberal e ultra-democrático? Não foi a democracia, não foi a liberdade, não foi a felicidade dos povos. Nas províncias do Norte, foi o caos, foi a anarquia, foi a opressão sistematizada, o domínio da caudilhagem e do trabuco, a perseguição sanguinária e implacável dos adversários políticos. Conta João Brigido que, no Ceará, por exemplo, em poucos meses deste regime, levantaram-se forcas por tôda a parte, para nelas pendurarem os inimigos do partido contrário (naquêl tempo, o júri tinha competência para condenar à morte). Para salvarem a vida, os perseguidos tiveram que se refugiar nos Estados vizinhos, Pernambuco, Paraíba, etc. Dentro em pouco, não havia mais um oposicionista sequer no Ceará... E assim em outras províncias: — "É impossível que deixeis de conhecer todos os excessos dos juizes de paz — dizia, no seu *Relatório*, em 1838, o presidente da Província do Maranhão à Assembléia Provincial. Abri a sua história — e vereis cada página manchada com os fatos mais monstruosos, filhos da ignorância e da maldade, um luxo de arbitrariedades e perseguições contra os bons, inaudita proteção aos maus e porfiada guerra às autoridades" (Cfr. *Populações Meridionais*, *ibidem*).

(7) O fato de ter sido vencida, na segunda grande guerra (1939-1945), esta derrota certamente não importará no desaparecimento d'este espírito da comunidade nacional alemã, que se exprime no famoso *Deutschtum*. Este espírito está vivo e ainda mais

ardente e militante do que nunca. Os aliados estão bem certos disto — e tomam já as providências devidas. De Bismark disse Ludwig: — “Bismark sempre amou mais o poder do que a liberdade — e nisto era também um alemão”. Cfr. Whitman (S.) — *Imperial Germany*, Leipzig, 1896, pág. 26-37, 177-222; Andrillon — *L'expansion de l'Allemagne*, Paris, 1914, cap. I e VII; Descamps (P) — *La formation sociale du prussien moderne*, Paris, 1916, pág. 235-167; Huntington — *Main-springs of Civilization*, N. York, 1945, pág. 208 sq.

(8) Repito o que disse na nota anterior: não creio no aniquilamento da Alemanha, no sentido de que fique impossibilitada ou incapacitada para voltar a ser uma força ponderável no equilíbrio do mundo. O mal que ela nos causou com o seu imperialismo delirante, cuja culpa está expiando dura, mas justamente agora, resultou antes da imprevidência dos outros povos, líderes, Inglaterra, França e Estados Unidos, que não souberam contê-la a tempo, impedindo que o seu desejo natural de expansão degenerasse na obsessão pan-germanista da dominação do mundo.

(9) É' o que todos nós esperamos agora dos seus homens de estado e dos seus novos dirigentes, nós os amigos da França, que amargamos com a tragédia da sua *debacle* presente. Tudo depende de saber se as suas matrizes étnicas ainda podem gerar e nutrir elites viris, que saibam se colocar acima das facções e dos partidos que a dividem e se mostrem cheias até a plenitude do sentimento da grandeza histórica da França e da consciência da sua missão no mundo. O que sabemos do que presentemente se passa ali não é de molde, entretanto, a nos acalantar muito nesta esperança carinhosa...

(10) Quando este livro foi escrito, os dois países últimos justificavam a comparação com o Haiti e a Nicaragua, como exemplos de povos anarquizados. Hoje, a situação está muito modificada, principalmente em relação ao México.

III PARTE

O PROBLEMA DOS PARTIDOS

Cap. VII: **Programas de partidos e plataformas de candidatos.**

Cap. VIII: **Base social dos partidos.**

Cap. IX: **Orientação pragmática das campanhas democráticas.**



CAPÍTULO VII

PROGRAMAS DE PARTIDOS E PLATAFORMAS DE CANDIDATOS

SUMÁRIO: — I. Os anti-personalistas argentinos e a elaboração coletiva das plataformas. — II. Pontos da plataforma anti-personalista. — III. O sistema argentino: sua superioridade sobre o nosso. — IV. O sistema de elaboração coletiva e o sistema de elaboração individual: superioridade daquele em relação à luta contra a pressão partidária.

I

Em relação ao problema das plataformas, os políticos argentinos, que formam o partido dos anti-personalistas, adotaram um processo que merecia ser adotado entre nós. Para êsse grupo de políticos, as plataformas passaram a ser do *partido* — e não do *candidato*. E' o partido que traça ao candidato o seu programa de ação, as diretrizes do seu governo, o que êle deve fazer e o que não deve fazer, se fôr eleito; em suma — a sua plataforma.

Essa plataforma é proposta, discutida e aprovada previamente em convenção especial do partido; depois dessa formalidade é que a convenção escolhe o candidato. O candidato não tem, portanto, um programa governamental seu; é um mero executor do programa do partido. O partido é que lhe dita as linhas gerais da sua ação, os pontos que deve atacar, as providências que deve tomar, os problemas que deve resolver. O candidato tem apenas que dar objetividade àquelas normas de ação, prescritas pelo grupo partidário a que pertence. Foi o que aconteceu com a última campanha em que saiu eleito Hypolito Irigoyen, contra o candidato do partido anti-personalista, que era Leopoldo Melo.

O programa do candidato anti-personalista contém cerca de 34 *itens*. Na sua totalidade, obra de pura elaboração coletiva. Os convencionais, reunidos em abril de 1927, haviam, com efeito, escolhido uma comissão de 15 membros, tirados das diversas delegações provinciais — e a esta comissão foi dado o encargo de redigir a plataforma. Redigida em forma de ante-projeto, foi apresentada em plenário, discutida largamente, emendada e recomendada e, por fim, aprovada, sendo a votação feita artigo por artigo.

Êstes encerram, destarte, o pensamento do partido em relação aos grandes problemas políticos, constitucionais e administrativos do país.

II

Os artigos relativos à organização econômica da Argentina, principalmente os relativos à sua economia rural, são numerosos. Os anti-personalistas argentinos querem instituir um regime protecionista para as indústrias argentinas; para isto propõem uma reforma radical na organização tarifária atual. Pretendem também fomentar o desenvolvimento da pequena propriedade e promover a revisão da lei do "homestead", o auxílio às cooperativas de produção e de crédito e a fundação de um Banco Agrícola. Querem ainda "uma lei geral de expropriação das terras, adjacentes às estações ferroviárias, rios e canais navegáveis, para serem parceladas e entregues à colonização" — medida a que também não deve ser indiferente a atenção dos nossos homens de governo.

Não são estes os únicos artigos de caráter econômico contidos na plataforma anti-personalista. Há nela também sugestões relativas à defesa comercial do país e, entre estas, uma aparece, relativa à fundação de mercados no estrangeiro para a venda dos produtos argentinos, digna de figurar numa plataforma de candidato em nosso país. Outra sugestão também aparece no sentido de ser constituído um fundo especial destinado à execução de um plano orgânico de aproveitamento das águas do interior do país. E outras tendentes à

realização da profilaxia social e da luta contra as endemias. Num dos 34 itens do programa, sugere-se também a reforma da legislação então vigente sôbre a profilaxia anti-palúdica.

Itens de ordem social — como, por exemplo, tribunais para resolver os conflitos entre operários e patrões, uma legislação de trabalho, uma lei de seguro social figuram também na plataforma. E outros de ordem política, parlamentar e administrativa: — reforma das leis eleitorais para dar maior representação às minorias; limitações da iniciativa parlamentar em matéria de despesas; reforma das leis de contabilidade; criação de um Tribunal de Contas para a fiscalização preventiva da despesa pública. E ainda: — “sanção de uma lei que regulamente a constituição e funcionamento dos partidos políticos com bases essencialmente democráticas e impessoais” — problema que seria interessante saber como o candidato anti-personalista iria resolver, se tivesse sido eleito.

III

Este programa proposto ao candidato não deve ser confundido com o programa geral do partido. O partido tem uma Carta Orgânica, onde se acham formuladas as idéias gerais, os pontos doutrinários da sua orientação. O programa pro-

posto ao candidato é de caráter restrito, é o programa para a sucessão que se vai abrir dentro em pouco, é a síntese do que o candidato deverá fazer e prover dentro do seu período de govêrno; é o mandato do partido ao seu candidato. Neste mandato, o partido articula uma série de providências precisas, objetivas, concretas, que o mandatário tem que tomar, *durante o seu govêrno*.

Como se vê, é o contrário exatamente do que se passa aqui. Entre nós, o partido elege o seu candidato e êste, então, em manifesto ou em discurso, formula a sua plataforma, diz as suas idéias, traça o seu plano de govêrno; antes disso, não se sabe absolutamente o que o candidato pensa. O candidato é quem diz: — o meu plano de govêrno é êste e peço para êle o apôio de meu partido. E' o candidato que impõe o seu programa ao partido e não, como no caso argentino, o partido que impõe o seu programa ao candidato.

No tipo argentino, o programa de govêrno é coletivo — o que prova que existe o partido. No tipo brasileiro, o programa de govêrno é individual — o que prova que o partido não existe.

E' indiscutível a superioridade do sistema argentino sôbre o nosso. O nosso é o da incôgnita, da surpresa, do imprevisto. E' digno de observar-se o estado de inquietação, de expectativa, de quase angústia, em que ficam os correligionários

de candidato no espaço de tempo que medeia o dia da convenção e o dia do banquete solene. Há uma pergunta no ar: que dirá êle? O partido não sabe. Os amigos não sabem. Ninguém sabe. De modo que a plataforma do candidato é uma sorte de *boîte-à-surprise* para os seus próprios correligionários...

IV

O sistema argentino tem mais esta vantagem inestimável que o nosso de modo algum pode possuir: aumenta a fôrça de resistência do candidato eleito. Êste, colocado na posição de simples executor individual do pensamento do grupo, fica com maior poder para exigir dos seus correligionários que o não embaracem na execução do seu programa, que outra coisa não é senão o programa do partido, elaborado coletivamente pelos próprios correligionários.

Num ensaio sôbre "O papel dos governos fortes no regime presidencial", já havíamos acentuado êste pensamento e demonstrado que o grande problema moral que os homens de govêrno em nosso país têm que resolver quotidianamente — para a execução de um programa honesto de administração política — *é justamente a resistência aos amigos, aos companheiros, aos correligionários.* Êstes é que perturbam tudo; que corrompem tudo;

que forcem a quebra das diretrizes honestas traçadas pelos governos; que arrastam, pelo argumento capcioso da solidariedade partidária, os administradores dignos aos maus precedentes, às indulgências criminosas, às prevaricações francas, às conivências indecentes, aos sacrifícios frequentes, quase quotidianos, dos interesses gerais aos interesses particulares e de partido:

— “O grande escolho está em que essa resistência não é fácil de fazer-se — dizíamos então. Numa terra, como a nossa, de partidos caracteristicamente pessoais, é mesmo um problema formidável à resolução de um chefe de governo e diante do qual têm fraquejado, e fraquejarão ainda, as melhores capacidades morais da nossa raça.

Nós, brasileiros, somos profundamente sensíveis aos deveres da gratidão e da amizade. Este é até um dos traços mais acentuados e nobres da nossa índole nacional. Ora, tôda a estrutura dos nossos partidos políticos assenta exclusivamente sôbre êsses dois sentimentos — e daí o terrível embaraço para os governos.

O cidadão francês, que há pouco, sob o grunizo da metralha, seguia, no campo da guerra, fielmente o seu general, não esperava dêle, por certo, a gratidão ou a amizade; não era por êle que se batia, mas pela honra e pela glória da França.

Quando, porém, um homem luta por outro e o eleva pelo seu esforço à posição eminente, em que se acha, êsse outro está preso fatalmente a êle pela gratidão ou pela amizade; será preciso uma insensibilidade, uma frieza, uma dureza d'alma extrema para que êle o abandone, ou não o atenda. Eis porque, no Brasil, a resistência dentro do próprio grupo é uma das mais terríveis provações para um chefe de Estado.

No seu poderoso livro sôbre a nossa *Organização Nacional*, diz Alberto Tôrres que: — “O Brasil carece de um govêrno consciente e forte, seguro dos seus fins, dono da sua vontade, enérgico e sêm contraste”. Êste govêrno, contudo, não o poderemos ter nunca se os nossos chefes de Estado não dispuserem a treinar a sua vontade nos exercícius quotidianos dessa sorte de ginástica sueca do caráter, que consiste naquela “coragem de resistir aos amigos”, da ironia de Paraná” (1).

Estudando Feijó e a sua personalidade, escreviamos ainda:

— “Neste ponto é que êle nos parece uma aberração espantosa de gênio de sua raça. Porque nós, brasileiros, somos amigos dos nossos amigos, até em politica. Em todos os nossos homens

(1) *Pequenos estudos de psicologia social*, 3.ª ed., 1942, pág. 134.

públicos, mesmo os mais enérgicos, os de mais “fibra”, há sempre, incoercível, no íntimo do seu caráter, um deplorável pendor amiguelo, parente ou camaradeiro, que os vulgariza para logo no seu meio, ou dentro do seu partido. Razões de ordem afetiva, puramente pessoais às vezes: a gratidão, o obséquio, os laços de camaradagem, a amizade e até mesmo o receio de magoar ou desiludir preponderam, noventa vezes sobre cem, em cada um deles, na intimidade da sua consciência, sobre as graves razões de Estado, sobre o sentimento dos interesses coletivos, sobre o dever de respeito à lei ou à majestade da justiça, e outros sentimentos superiores, que dão tẽpera à alma dos cidadãos. Tôdas as vezes que um deles se ergue, apurando-se, resoluto, dentro da consciência do seu dever patriótico, para logo, do fundo da sua subconsciência moral, lá vem, lá surge, lá sobe, capcioso, insinuante, o terrível pendor amiguelo — e entra a desaprumar a verticalidade daquela atitude cívica” (2).

Ora, os programas elaborados à maneira do partido anti-personalista argentino armam, sem dúvida, com as armas mais eficientes os homens de govẽro contra esta insidiosa e também irresistível pressão em tũro deles exercida pela chama-

(2) *obr. cit.*, pág. 193.

da “solidariedade partidária”: tornam-nos mais capazes de resistência à solicitação interesseira dos “correligionários” e abrem-lhes maiores possibilidades de manterem-se fiéis às suas “promessas de candidato”, aliás quase sempre honesta e sinceramente feitas.

Na verdade, desde que, no govêrno, os candidatos eleitos vão agir como meros executores de um programa elaborado, não por êles, mas pelos próprios correligionários, cada um dêles tem, e pode ter, por isso mesmo, fôrça moral para repelir quaisquer sugestões tendentes a corromper êste programa, principalmente as sugestões vindas daqueles que foram justamente os seus elaboradores e a cujos itens deram a sua solidariedade. Os homens de govêrno no Brasil não estão na mesma situação, executores que são de programas pessoais, às vêzes personalíssimos, a que os outros elementos do partido — os “companheiros”, os “correligionários”, os “amigos” — deram apenas uma adesão formal.

CAPÍTULO VIII

BASE SOCIAL DOS PARTIDOS

SUMÁRIOS — I. Relação entre a democracia e as organizações de classe. Nossa democracia é individualista — e é esta a sua fraqueza. O êxito do Partido Democrático em São Paulo: razão disto. — II. Evolução dos partidos na Inglaterra e nos Estados Unidos. Base social dos partidos: *as organizações de classes.*

I

Nunca verdadeira democracia, devem ter colaboração preponderante as classes econômicas, as classes que produzem e que, afinal, são também as classes que pagam: sem isto não há democracia possível.

Esta participação das classes que produzem nos negócios públicos não é, porém, a participação *individual* que cada um dos elementos destas classes possa ter. Esta participação individual é a de qualquer cidadão, seja das classes que produzem,

seja das classes que não produzem. O que é capital para a democracia é a participação *coletivã*, a participação destas classes *como tais* nos negócios públicos, na atividade dos governos, na determinação de suas diretrizes administrativas e políticas (1).

Esta participação coletiva é a pedra de toque de uma verdadeira organização democrática. Uma democracia só é realmente digna deste nome quando repousa, não na atividade dos seus cidadãos, *agindo como tais*, isto é, como *indivíduos*; mas, na atividade dos seus cidadãos *agindo como membro* desta ou daquela corporação, como parcelas *de um dado agrupamento*, unidos pela consciência de um interesse comum, — de classe.

Ora, em nossa democracia, o que vemos é justamente o contrário disto: ela se baseia em *indivíduos* — e não em *classes*; em indivíduos *dissociados* — e não em classes *organizadas*; e todo mal está nisto. E' uma democracia em estado atomis-

(1) v. adiante: *Os conselhos técnicos nos governos modernos*. V. também os meus *Problemas de direito corporativo*, Rio, 1938; — *Problemas de direito sindical*, Rio, 1943 e — *Novas diretrizes da política social*, Rio, 1939.

tico, como já o demonstramos uma vez — porque em seu seio os cidadãos aparecem como átomos desprovidos de afinidades eletivas capazes de os levar a agregarem-se em organizações poderosas (2). Essa dissociação é devida a causas profundas, que residem, em parte, na nossa própria formação nacional (3) e, em parte, nas concepções individualistas da Revolução Francesa, ainda dominantes infelizmente na mentalidade das nossas elites dirigentes (4).

Essa preocupação, em que sempre estamos depois da República, de constituir partidos políticos é uma prova de que a nossa democracia representativa sente os inconvenientes deste estado atomístico da sua estrutura e procura reagir, tentando organizar centros poderosos de gravitação e agregação. O Partido Democrático, recém-constituído, é um sintoma desta reação.

Mas, o Partido Democrático labora num equívoco enorme, que é, aliás, o equívoco em que têm incidido tôdas as tentativas de organização partidária em nosso país, desde o Primeiro Império. E' julgar possível a organização de um partido — partido que não seja um bando, agitando-se em tôrno de um homem, de um caudilho — *sem a preliminar organização das classes econômicas, das classes que produzem e contribuem* (5).

Este é o seu grande equívoco e também a razão íntima, que explicará o seu fracasso inevitável. Porque um partido político, numa sociedade em que ainda não conseguiu operar a organização das suas classes econômicas, não pode deixar de ser senão uma organização artificial, tão artificial como as organizações que a precederam e, como tal, destinada, mais tarde ou mais cedo, ou a dissolver-se, ou a desviar-se dos seus objetivos superiores.

Com uma mentalidade que, no fundo, é perfeitamente igual a dos outros partidos anteriores, o Partido Democrático está concentrando tôdas as suas preocupações sôbre questões puramente eleitorais; quando a grande verdade é que, se há um objetivo central para este partido — objetivo que lhe poderá assegurar a vitória e a estabilidade e que deve ser a razão de tôda a sua atividade — este objetivo não deve ser outro senão este, que até agora não parece ter-lhe preocupado nada: *atacar a fundo o problema da organização das nossas classes produtoras e do desenvolvimento do seu espírito de solidariedade e cooperação no campo econômico* (6).

Por que? Porque este espírito de solidariedade e cooperação no campo econômico, trabalhado hábilmente, acabaria transmudando-se, com facilidade, em espírito de cooperação e solidariedade no campo político. O partido teria então os seus

pontos de apoio, ou melhor, os seus pontos de pega na própria estrutura social.

E' certo que poderão alegar o êxito relativo do Partido Democrático em São Paulo. O que explica, porém, êste êxito é a própria organização da sociedade paulista. Há ali já um comêço de organização de classes econômicas, isto é, as classes produtoras, urbanas e rurais, estão adquirindo e desenvolvendo cada vez mais a consciência dos seus interêsses de classe e, levadas pela necessidade de defendê-los, se vão insinuando nas esferas do poder e da administração. E' nisto que está a razão de ser do êxito relativo do Partido Democrático em São Paulo. E' também a falta disto que explica o seu insucesso em outros pontos do país.

II

Nos grandes povos modernos, é tendência, aliás, dos partidos despojarem-se cada vez mais do seu imponente enquadramento tradicional — e tornarem-se *partidos de classes*. Os seus programas representam principalmente os interêsses das classes em que se apoiam — e não propriamente princípios gerais de doutrina política (7).

E' o que está acontecendo com os partidos ingleses e americanos. Os livros de André Siegfried sôbre os dois grandes povos anglo-saxônios nos dei-

xam ver claramente como tem sido pronta, nestes últimos anos, a adaptação de cada um deles, principalmente os da direita, às modificações no quadro das classes sociais, às flutuações dos interesses destas classes e às transformações da sua estrutura (8).

O nosso povo não está, pois, *pelo estado de desorganização das suas classes econômicas*, preparado para assegurar condições de viabilidade a organizações partidárias com programas gerais, de caráter não pessoal. Mesmo que elas consigam estender-se por todo o país, será difícil, senão impossível, evitar *que os seus centros regionais de direção fujam ao determinismo do meio local, que acabará impelindo-os para campo das ambições personalistas*.

Esta evolução ou involução personalista é uma tendência fatal, que não poderá ser evitada, salvo se êstes centros regionais encontrarem para base de apôio sólidas organizações locais de classes, já preexistentes e já educadas no hábito de defender os seus interesses de classes junto ao Poder.

Sem esta base de apôio — que é *social* e não *política* — tôdas essas tentativas que estão sendo feitas aqui de organização de partidos impessoais ou anti-personalistas não passarão, por enquanto, de simples agitações de superfície, brilhantes, mas efêmeras — como tantas que se têm operado em nossa história.

(2) Cfr. — *O idealismo da Constituição*, cap. VI e XI.

(3) Cfr. *Populações meridionais do Brasil*, cap. VIII, IX XV; *Problemas de direito sindical*, prefácio.

(4) v. — *O idealismo da Constituição*, cap. I: *O primado do Poder Moderador*. Cfr. Laski (H.) — *El liberalismo europeo*, trad. V. Miguez, México, 1939; Orton (C.) — *The atomic theory of society* ("American Political Science Review", 1930)

(5) Como observava o prof. Walter Sandelius, referindo-se às sociedades modernas, é fato que "os grupos econômicos que as compõem se estão transformando cada vez mais em grupos políticos": — "Not only avowedly political groups, such as political parties, but also what are ostensibly economic groups, belong largely and increasingly in the category of political organization (— *National sovereignty versus the rule of law* — in "American Political Science Review", 1931, pág. 17). Tanto na Inglaterra, como nos Estados Unidos — continua o prof. Sandelius — se está generalizando a opinião de que a "democracia política, separada da democracia econômica, significa pouca coisa, pouco mais do que o direito formal de lançar um voto na urna, voto que não raro é vendido a baixo preço".

Numa investigação recente da Comissão de Pesquisas Sociais da Universidade de Chicago, realizada pelo prof. Harold Gosnell, esta tendência foi constatada, pelo menos para os Estados Unidos. Gosnell encontrou, nos partidos americanos, uma tendência para as divisões segundo critérios econômicos e sociais ("parties divided more on economic and classe lines") e observa: — "The Democratic party is becoming the party of the lower income groups — the organized industrial workers, and the beneficiaries of the relief, farm, housing, lending and others programs of national government. The Republican party, on the other hand, is tending to become a party of the higher income groups — the businessmen, the professional classes, white-collar workers, and the independent farmers who have not felt that they have benefited from the farm programs" (Gosnell, H. — *Grass root politics*, Washington, 1942, pág. 128-129). Um livro recente do prof. Robert Brady, da Universidade de Colúmbia (— *Business as a system of power*, N. York, 1943) deixa, aliás, à mostra, com nitidez e abundante documentação, a poderosa estruturação a que chegaram as classes econômicas e produtoras nas grandes nações industrializadas modernas, como também o seu crescente e decisivo papel na admi-

nistração e no govêrno destas Nações. Donde esta conclusão: — em face da realidade brasileira atual, pretendermos reviver, aqui, hoje, nesta altura da nossa organização social, partidos de bases meramente doutrinárias e ideológicas (tipo *omnibus* ou "imortais princípios"), desagregados da nossa estrutura econômica, funcionando acima dela e abstraindo inteiramente das suas divisões naturais, seria certamente desconhecer o sinal dos tempos, seria um puro anacronismo. Qualquer coisa como se tentássemos restaurar as cavalhadas e o entrudo. Com esta diferença: as cavalhadas e o entrudo seriam coisas inocentes e, mesmo, recreativas; ao passo que com esta espécie de partidos não ocorreria a mesma coisa...

(6) v. nota (5) E também — *O Idealismo da Constituição*, cap. XXI.

(7) v. nota (5).

(8) Cfr. Siegfried (A.) — *L'Angleterre d'aujourd'hui*, 1924, cap. VI; — *Les États-Unis d'aujourd'hui*, 1929, cap. XVIII-XXII. Para a Europa central e oriental: v. "American Political Science Review", 1943, pág. 889 sq.

CAPÍTULO IX

ORIENTAÇÃO PRAGMÁTICA DAS CAMPANHAS DEMOCRÁTICAS

SUMÁRIO: — I. Pequena história das campanhas democráticas. Razão de insucesso delas. — II. Organização dos partidos no Brasil: mentalidade das nossas classes populares. O espírito do clã e enquadramento dos partidos. — III. Organização dos partidos na Inglaterra. Educação das classes populares inglesas. Uma observação de Descamps. — IV. Organização dos partidos nos Estados Unidos; o papel das "máquinas", segundo Siegfried. — V. Cotêjo entre as organizações partidárias anglo-saxônicas e as nossas organizações: razão da ineficiência das campanhas de propaganda entre nós. — VI. Utilidade destas campanhas: *desintegração do espírito de clã*. Exemplo nos Estados Unidos: a ação de Jefferson. — VII. Outra utilidade destas campanhas: *desintegração do espírito de clã*. Exemplo nos e os "conselhos de aldeia". O valor das organizações locais: a importância delas na Rússia Soviética. — VIII. Núcleos de solidariedade profissional: necessidade do seu desenvolvimento. O que as "caravanas" podem fazer.

I

Em 1910, quando candidato à presidência da República, em concorrência com o Marechal Her-

mes da Fonseca, Rui Barbosa ofereceu ao Brasil o espetáculo inédito de uma campanha eleitoral feita, não no velho sentido brasileiro -- de cabala de campanário; mas, no bom sentido americano -- pela predicação direta e oral, expondo às grandes influências eleitorais do interior as suas idéias e os seus planos de governo.

Rui, orador prodigioso, pertencia àquela antiga escola de bovarismo político, que vem inspirando as nossas atividades partidárias desde o primeiro dia da Independência. Era em política o que Graham Wallas chama um "intelectualista": acreditava na fôrça lógica do raciocínio e da dialética como agentes determinantes da conduta das multidões e pedia ao primitivismo e à instintividade das massas populares o que a psicologia política contemporânea, que lê Freud e Jung, reconhece que elas não podem dar (1).

Em 1914, inspiradas no exemplo de Rui, assistimos no Estado do Rio, objetivando os mesmos propósitos democráticos, a duas campanhas paralelas, em que vimos, de um lado, o ex-presidente Nilo Peçanha e, de outro, o senador Feliciano So-

(1) Cfr. Graham Wallas -- *Human nature in politics*, Londres, 1924; Robert Michels -- *Les partis politiques*, Paris, 1910; Walter Lippmann -- *Public Opinion*, N. Y., 1922; -- *The phantom Public*, N. Y. 1930; Charles Merriam -- *New aspects of politics*, Chicago, 1925; -- *Systematic politics*, Chigado, 1945; Kimball Young -- *Source-book for social psycology*, N. Y., 1927, cap. X-XXVII.

dré, que haveria, mais tarde, de vir a presidir o Estado.

Depois, em 1918, Rui voltou de novo à arena em nova campanha pela presidência federal, tendo como adversário o senador Epiácio Pessoa.

Em seguida, em 1922, Nilo Peçanha, que até então se estreara numa campanha de âmbito restrito, abalança-se a movimento de maior amplitude e percorre os Estados do Sul e do Norte, discursando como "candidato das forças populares da Nação" contra o "candidato das oligarquias dominantes".

Por fim, já nestes últimos anos, excursões ("caravanas") dos elementos mais idealistas e combativos do Partido Democrático têm procurado agitar em favor das suas idéias os grupos eleitorais do interior.

E' esta, em resumo, a pequena história das campanhas democráticas, de molde e estilo anglo-saxônio, no Brasil. Do movimento inicial de Rui às últimas "caravanas" democráticas, há o espaço de quase vinte anos. E' já alguma coisa considerável, se ponderarmos que igual espaço de tempo medeou entre o manifesto republicano de 70 e a proclamação da República em 89. Entretanto, não nos parece que tenhamos andado muito. Deve haver uma causa qualquer, íntima, profunda, que contribui para tornar ineficiente todo êste pa-

triótico esforço de tantos batalhadores generosos.

Não nos iludamos: o fracasso destas propagandas, destes apostolados, destas regenerações cívicas tem sua origem no desconhecimento de todos estes evangelizadores das condições reais dentro das quais evolui a vida das organizações partidárias no Brasil.

II

Realmente. Só os que não conhecem os costumes das nossas populações do interior, a sua distribuição em grupos partidários perfeitamente fechados, os seus instintos radicados de gregarismo o personalismo, julgará que elas se venham a colocar na atitude de juizes ante a predicação dos candidatos e acabem, depois, por decidir-se por este ou por aquêle, consoante ao programa dêste ou daquele.

Em boa verdade, essas propagandas não adiantam um passo à conquista de votos. Estes já se acham dados, com uma antecipação só explicável pela força mesma dêsse determinismo, que regula o ritmo à vida eleitoral do nosso povo. Os votos, que hão de caber a um dos candidatos, lhe serão dados com ou sem propaganda; os que devem sufragar o outro candidato a êle virão matematicamente, independentemente de qualquer exposição de programa.

Esta atitude de refratariedade às sugestões da dialética doutrinária deriva dêste fato particular

ao nosso grupo nacional — de que a organização dos partidos se faz entre nós sob aquilo que em ciência social se costuma chamar — o “sistema de clã”. Nas nossas zonas rurais, por exemplo, as populações se dividem e abandeiram em torno de um certo número de chefes e lhes dão o seu apoio, expresso numa obediência incondicional, sem se preocuparem em absoluto com as idéias que estes chefes encarnam ou representam. O que elas apoiam, o que elas vêem, o que elas aceitam é a pessoa dos chefes; pouco se lhes dá o programa por que se batem eles.

Os que conhecem as nossas gentes matutas sabem que o “vira-casaca” entre elas não é o homem que muda de idéias ou mesmo de partido; mas, o que muda de chefe local. Esta fidelidade ao chefe local é uma sorte de devoção entre os nossos campônios, tão sólida que se faz, às vészes, hereditária, passando de pais a filhos, como entre os antigos o culto do nume larário. Essa lealdade, assim sempre vigilante e constante, é para eles um pundonor vivíssimo: aquêles que falta a êsse dever de honra e prende-se a outro chefe, adversário do primeiro, desclassifica-se, em regra, no seio daquelas almas primitivas. Em hipótese alguma, um homem do campo deixará o seu chefe tradicional para passar para outro, simplesmente por que êsse outro tem idéias mais belas ou patrióticas do que o primeiro. Mesmo porque, nos nossos meios ru-

rais, esta justificação da nova conduta não seria aceita como razoável e bastante.

Em sociedades como estas, assim organizadas sob o princípio da política de clã, campanhas eleitorais, em que se procure grangear votos por meio do grangeio de convicções, não dão resultados práticos — e são ineficientes. Os quadros partidários são ali imutáveis e fixos; por maior que seja a sedução oratória dos candidatos, nenhum d'elles conseguirá modificá-los um ápice na sua estabilidade. *Os nossos homens de interior costumam apoiar homens — e não programas; pessoas — e não idéias.*

III

Campanhas e propagandas com intuitos eleitorais só se justificam entre povos, cuja organização partidária não é o clã pessoal, ou em que o instinto gregário está ausente do carácter das maiorias populares.

E' o caso dos grupos anglo-saxônicos. Na América ou na Inglaterra, logo abaixo das classes propriamente políticas e dirigentes, enquadradas nas grandes divisões partidárias tradicionais — “conservadores”, “liberais” e “trabalhistas”, na Inglaterra; “republicanos” e “democráticos”, na América — existe uma vasta, uma enorme massa eleitoral, o Povo enfim, o verdadeiro Povo soberano e livre, que não tem propriamente nenhuma qualificação partidária antecipada. Isto é, não

tem propriamente partido efetivo e permanente; vota e elege segundo o seu alvedrio ou segundo a sedução momentânea exercida por esta ou aquela idéia, por êste ou aquêlê programa, por esta ou aquela bandeira, estrepitosamente desdobrada, durante as grandes campanhas eleitorais, pelos pretendentes e pelos responsáveis, pelos "leaders" e pelos "bosses" dos grandes partidos (2).

Esta massa, não presa aos liames estáveis dos partidos, é ali a base do corpo sufragante, a sua maioria. No campo político, a sua liberdade de ação é completa; ela flutua e ôscila conforme as atrações partidárias se façam sentir mais enérgicamente num ou noutro sentido. Os candidatos se dirigem a ela com o fim de suggestioná-la e aliciá-la para o seu lado com o engôdo de uma reforma, de um melhoramento, de uma renovação social ou política.

E' o que se vê na Inglaterra. E' o que se vê nos Estados Unidos.

Na Inglaterra, por exemplo. Para ter-se uma idéia clara do que seja o povo, a massa popular da Inglaterra, basta recordar aqui uma observação muito expressiva de Paul Descamps (3). Estudando a estrutura da sociedade rural da Inglaterr-

(2) v. Bryce (J.) — *La République Américaine*, trad. de Chavegrin, Paris, 901, v. II; Taine (H.) — *Notes sur l'Angleterre*, cap. V.

(3) Descamps (P.) — *La formation sociale de l'Anglais moderne*, Paris, 1914, pág. 305.

ra, Descamps nos descreve as relações de ordem política e eleitoral existentes entre os grandes proprietários territoriais (*lords*) e os seus operários agrícolas.

Êstes operários são trabalhadores salarizados, aradores, ceifadores, etc., que vivem na imediata dependência daqueles proprietários da terra. Estão para êstes na mesma situação dos nossos Jecas puxadores de enxada para com os fazendeiros ou senhores de engenho. Representam a plebe rural inglesa — a plebe dos que, nos campos, não têm terras, dos que moram em terras alheias, dependentíssimos, portanto, dos que possuem terras.

Esta dependência, entretanto, que aqui é absoluta, é lá, apesar de tudo, muito relativa. Pelo menos, em matéria de convicções políticas e de liberdade de voto. Neste particular, o homem do povo na Inglaterra, mesmo o proletário dos campos, frui uma independência, que é difícil ser compreendida aqui, nesta democracia de “coronéis” que mandam e “eleitores de cabresto” que obedecem.

Êstes salarizados agrícolas, êstes “dependentes” começam por ter, como todo o inglês, convicções definidas sôbre os grandes problemas econômicos e políticos do seu país.

Descamps conta-nos então — e aí é que está o interêsse da sua observação — a conversa que teve com um grande proprietário territorial, um

tal Mr. Brown, sôbre o programa protecionista com que os grandes líderes conservadores estavam agitando, por aquella ocasião, por meio de intensa propaganda, os meios rurais do país:

— “Os meus homens (salarizados, aradores, ceifeiros, etc.) — diz Mr. Brown — não estão por isto. São livres cambistas e conservam-se fiéis às suas convicções. Vieram a mim, seu proprietário e patrão, para declararem que terão muito prazer em dar-me os seus votos; mas, com uma condição — que eu não me meta nestas coisas de proteccionismo e protecionistas; do contrário, nada; nem um só voto”.

E’ esta a mentalidade política, não já da *aristocracia inglesa*, não já da *burguesia inglesa*, mas da própria *plebe inglesa* na sua expressão menos culta, que é a plebe dos campos. Estes camponeses, pobres trabalhadores braçais, rudes maneja-dores de arado, conseguem realizar esta coisa surpreendente: ter idéias assentadas, “convicções firmes”, sôbre questões de proteccionismo, livre cambismo, etc. — coisa que não acontece a muito deputado ou senador do Brasil. E sustentá-las, e afirmá-las no campo eleitoral contra os seus próprios chefes naturais — coisa que também não acontece a muito deputado ou senador do Brasil.

IV

Nos Estados Unidos, o que se passa não é coisa

diferente. O grosso da massa eleitoral não está organizado dentro de quadros partidários rijos, à maneira nossa. Tem, ao contrário, uma liberdade de movimentos, que para nós é pouco compreensível. E' a ela que os "políticos" ("politicians") dirigem-se, pondo-se à sua descrição para servi-la nas suas aspirações, nos seus interêsses, nos seus ideais: *quando a procuram em propaganda, elles não lhes levam idéias, a que ela deva dar a sua adesão; ela é que impõe a elles as suas idéias.* Porque, ali as "máquinas" ("partidos", como chamamos aqui) exercem um papel puramente passivo: são simples "aparelhos registradores" — como observa André Siegfried, num dos seus notáveis livros:

— "Os partidos, as "máquinas" — diz êle — não são senão mecanismos sem iniciativa e sem vida, com o objetivo da conquista do poder: o seu funcionamento permanece incompreensível se não levarmos em conta o fato de que elles são estritamente passivos, destituídos de tóda aptidão, mesmo de tóda vontade criadora e comparáveis a um aparelho registrador" (4).

Os grupos sociais, que visam objetivos idealistas ou de classe — os "comités", as "ligas", as "associações", etc. — quando se utilizam dêstes partidos ("máquinas") e dos políticos profissionais

(4) Siegfried (A.) — *Les États-Unis d'aujourd'hui*, Paris, 1928, pág. 244.

("politicians", "bosses"), os utilizam apenas para fazer vingarem suas idéias, aspirações ou interesses; mas, de modo algum se prendem a estes "políticos", de modo algum se incorporam às suas "máquinas":

— "On s'adresse donc au parti, à son organisation professionnelle, à son personnel spécialisé, comme on aurait recours à une banque ou à une compagnie de transports. Les apôtres font avec lui des contracts (*sic*) pour la réalisation de leur idéal, mais ils ne lui donnent pas leur âme" (5).

(5) Siegfried (A.) — *ob. cit.* pág. 244. E também Helio Lobo — *A passo de gigante*, Rio, 1925, pág. 302. Cfr. Odegard (P.) — *Pressure politics (The history of the Anti-Saloon League)*, N. Y. pág. 1928. Como se vê de Odegard, da parte destas associações, ligas, sindicatos, sociedades, etc., a que os "politicians" se dirigem, solicitando votos, e com que entram em conchavo ou fazem o "contrato", a que se refere Siegfried, há um verdadeiro prontuário organizado, uma espécie de fichário, por onde as diretorias destas associações podem verificar a idoneidade destes "politicians" para o cumprimento das promessas assumidas com elas durante a campanha eleitoral. Cada um deles tem uma ficha própria, onde são anotados os seus antecedentes, a sua maior ou menor correção no desempenho dos compromissos assumidos e alterações de condutas ocorridas eventualmente ou posteriormente ao "contrato" . . . Se não cumprem o prometido, são "marcados"; nas eleições imediatas já não terão mais os votos dos sócios da associação, liga, ou sindicato iludido. Pode-se imaginar o que isto significará para um candidato a deputado, senador, governador ou mesmo presidente da República, se a associação ludibriada é uma poderosa corporação, como, por exemplo, a *American Federation of Labor*, com os seus milhões de associados. . . O pior é que estas fichas são espalhadas por dezenas de milhares, em folhetos, por todo o distrito ou circunscrição eleitoral do candidato, pelas igrejas, pelos lugares públicos, por cartas, etc.: —

V

Compreende-se agora o papel das campanhas eleitorais nestes países, os trezentos e oitenta e cinco discursos de Roosevelt ou as peregrinações de Asquith ou de Lloyd George. O que se procura por êsse meio é "fixar", *por um instante*, no campo eleitoral essa maioria flutuante de sufrágios, prendê-la *provisoriamente*, para os efeitos eleitorais, às "máquinas" (partidos) em luía. Realizadas as eleições, essa maioria flutuante se desprende, se liberta e adquire novamente a sua mobilidade e a sua independência; até que outra campanha venha renovar, mais uma vez, no seu seio êsse trabalho sisífico de polarização e fixação de sufrágios.

Entre nós, entre nossas populações rurais principalmente, não existe essa maioria flutuante e móbil, que é o elemento dinâmico nos comícios eleitorais dos povos anglo-saxônios (6). Os quadros partidários aqui, dentro dos quais a classe propriamente política se classifica e imobiliza, estendem-se a tôdas as camadas da população, abrangendo-as e compreendendo-as inteiramente.

Não se faz nenhuma pressão no sentido de ditar ao eleitor como deva votar, observa Odegard; mas, a ficha do candidato remetida deixa pouca margem à duvida sobre como êle deva lançar na urna a sua cédula" (pág. 93).

(6) v. Lipman — *The phantom Public*, cap. X, XI e XII.

Estas se acham, por isso, antes mesmo do período eleitoral, em virtude de possante organização dos clãs (partidos), já fixadas ou imobilizadas em facções de caráter pessoal, tôdas elas solidarizadas sob a direção comum de um grande chefe central ou estadual.

Só a palavra dêste chefe é que poderá fazer esta vasta solidariedade variar num sentido ou noutro, em favor dêste ou daquele programa. Nenhum propagandista, por mais disserto ou eloquente, conseguirá, sem o *placet* dêste chefe, desagregar dêste bloco coeso o menor fragmento, a mais leve partícula — só pela fôrça exclusiva de sua eloquência ou de sua doutrina.

O instinto de fidelidade *pessoal*, o preconceito da *lealdade aos chefes* é muito vivo no caráter de todos êsses homens; de modo algum êles se deixarão arrastar pela fôrça abstrata e invisível das idéias. Êles só abandonam os seus chefes tradicionais por motivos também pessoais, quando êstes não os “recomendam” bastante, ou não os “protegem” suficientemente, ou não os atendem com solicitude nas suas exigências e caprichos de “influências” locais; quer dizer, quando faltam, na reciprocidade a que se obrigam, ao dever de lealdade para com êles. Só nesta hipótese as deserções entre êles são honestamente justificáveis (7).

(7) Cfr. Pilenco — *Les mœurs du suffrage universel en France*, Paris, 1930.

Em suma: num meio como êste, propagandas ou "caravanas" como as que, há cêrca de vinte anos, se vêm fazendo pelo nosso interior, podem ter o fito de conquistar votos ou abalar massas eleitorais; mas, realmente, não conquistam, nem abalam nada.

VI

Estas campanhas, estas caravanas, se nada valem para o objetivo immediato da conquista de votos, não devem, entretanto, ser consideradas como movimentos de puro idealismo, vistosos, teatrais, mas inúteis, sem nenhuma utilidade prática.

Em primeiro lugar, conduzidas com persistência, continuidade, tato, elas acabarão por ter sôbre as nossas massas do interior uma influência benéfica: acabarão por desintegrar e dissociar — lentissimamente, já se vê — os elementos desta tradicional mentalidade de clã acima descritos. Êstes homens acabarão compreendendo, afinal, por uma dilatação insensível do seu horizonte intelectual, que, acima ou ao lado do seu tradicional apôio pessoal a um chefe, a um caudilho, a um *homem*, há outras coisas também dignas de apôio e que podem também dividir os homens: idéias, programas, compromissos, planos de govêrno e de administração. E sentir-se-ão naturalmente maiores, mais confiantes, mais seguros de si mesmos e da

sua importância e viverão, destarte, uma vida moral mais alta e mais digna do que a que tem vivido até agora, sob aquela "fidelidade animal", de que fala Taine (8).

Nos Estados Unidos, deu-se coisa semelhante. Nos primórdios da sua organização política, também as classes populares estavam num estado mental comparável às nossas: também presas à lógica da "fidelidade animal"; também incultas; também sem consciência da sua força; também alheias aos verdadeiros problemas nacionais.

Foram os grandes chefes democráticos, capi-

(8) "Quando um profissional do crime — diz Noraldino Lima, falando dos jagunços do São Francisco — resolve passar com armas e bagagens para o adversário, ou porque este lhe paga mais, ou porque o aborreceu, realiza o seu intento de modo categorico, mais legal: procura o antigo patrão e diz-lhe entregando-lhe a arma: — "Vancê tem agora um homem de menos". A carabina é o traço de união entre o jagunço e o chefe; ferido, si o ferimento não é grave, de modo a impossibilitar-lhe os movimentos, a carabineiro monta a cavallo ou arrasta-se até junto do patrão a entregar-lhe a arma. Feito isto, pode expirar tranquillo e a morte já não o apanha deshonrado, nem diminuido" (— *No valle das maravilhas*, Bello Horizonte, 1926, pg. 129-130).

Este timbre de honra não é peculiar ao sertanejo, às populações varonis dos altos sertões. É um traço geral, que encontramos em todas as populações rurais brasileiras, sejam as dos altos sertões, sejam as das zonas agrarias, sejam as das zonas pastoris do extremo-sul. É ponto que estudo exaustivamente na minha *Metodologia do direito publico no Brazil* (no prelo). Cfr. Koster — *Viagens ao Nordeste do Brazil* (Brasília), São Paulo, 1942, pg. 292; Saint-Hilaire — *Viagem pelo districto diamantino* (Brasília), São Paulo, 1941, pg. 234; Burton — *Viagem aos planaltos do Brazil*, (Brasília, 1941, I, pg. 144).

taneados pelo romantismo de Jefferson, que as arrancaram desta fidelidade; que as instruíram nos seus deveres; que lhes inculcaram a consciencia da sua força; que lhes abriram o conhecimento dos problemas nacionais:

— “O primeiro mérito que cabe a Jefferson e ao partido democrático — diz Farrand — foi convencer o homem de condição inferior que êle tinha o direito de votar contrariamente aos desejos daqueles que eram considerados superiores; mas, para isto foi preciso primeiramente vencer-lhe a ignorância e a indifferença; pois a maioria do povo ignorava totalmente os problemas politicos e mesmo com êle se preocupava muito pouco” (9).

Jefferson e seus companheiros tinham diante de si maiorias populares que, apesar de incultas, pertenciam à melhor cêpa anglo-saxônia e conservavam, em estado potencial, essa maravilhosa aptidão para o *self-government*, própria dos anglo-saxões. Os democratas americanos não fizeram senão desenvolver e sistematizar estas capacidades latentes das massas populares do seu país. Por outro lado, êles agiam sôbre homens, cuja liberdade civil estava plenamente assegurada pela santidade inviolável da *common law*: — e é nisto, e

(9) Farrand (Max) — *Les Etats-Unis; la formation historique de la nation américaine*, Paris, 1919, pág. 80.

não noutra coisa, que estão o segrêdo e a base do seu êxito.

No Brasil — onde o povo está representado principalmente por enormes massas rurais, incultas, dispersas e, o que é pior, desamparadas quase inteiramente de garantias legais, massas que só elas constituem talvez os $\frac{3}{4}$ do corpo eleitoral do país; no Brasil, esta transformação será incomparavelmente mais demorada, mais difícil, mais trabalhosa. Não é obra para uma campanha ou uma excursão oratória; não é obra de frutificação e colheita imediatas; é sementeira para alguns, para muitos decênios laboriosos e que pede apóstolo: com uma capacidade de espera própria de plantadores de carvalho.

VII

Há, porém, outra utilidade nestas campanhas “democráticas”, já agora de utilidade imediata e, talvez, a sua maior utilidade — porque, utilidade objetiva, prática, pragmática. É o contato direto com os centros de vida local e com os seus elementos representativos; consequentemente, o conhecimento objetivo, que dêsse contato resultará nas necessidades materiais ou morais destes centros. Toda a importância imediata destas caravanas e excursões está neste ponto. O que elas devem visar

principalmente é a obtenção, não de votos, mas desse conhecimento direto e experimental dos interesses e necessidades das regiões percorridas.

Nas suas conferências de propaganda, quando candidato à presidência da República, Wilson preconizava, justamente para esse fim, a revivescência dos antigos "conselhos de aldeia". Ele partia do princípio de que não há nenhum homem de Estado, por mais bem informado que seja, capaz de conhecer os interesses do seu país na sua totalidade:

— "Não há homem de Estado — dizia êle — que conheça realmente o seu país em conjunto. O que mais conviria à sua tarefa seria saber onde buscar as informações necessárias para compreendê-la, ao menos em parte, no momento em que houvesse de abordar assuntos de tal complexidade. Nós temos necessidade de uma coisa: é reviver o antigo conselho de aldeia" (10).

Esses pequenos "conselhos dos homens bons" das localidades, que são uma das tradições imemoriais dos povos saxônios, serviriam, revividos, ao govêrno como fontes informativas dos interesses comunais. Dêles é que proviriam aos chefes de govêrno e aos legisladores as sugestões mais prudentes e concretas relativas à administração local.

(10) Wilson (W.) — *La nouvelle liberté*, Paris, 1913, pg. 104.

Foi o que compreenderam inteligentemente os dirigentes atuais da Rússia Soviética. Eles dão às associações locais de classe grande importância. O espírito solidarista está sendo ali vigorosamente estimulado pelos emissários vindos de Moscou. O movimento cooperativista é intensíssimo nas aldeias. Cerca de 25% da população rural da Rússia, segundo Karl Borders, está presentemente sob o regime cooperativista:

— “As sociedades cooperativas de produtores e consumidores — diz êle — já fortes antes da Revolução, têm sido estimuladas e crescem vigorosamente, abrangendo nos seus quadros mais de 25% da população rural” (10).

Há atualmente cerca de 20.000 desses grupos, dessas “cooperativas”, dessas “uniões”, em suma, dessas *associações de classe*. Elas, porém -- e é isto que é preciso acentuar -- não restringem a sua ação ao puro campo dos interesses econômicos; estendem-na também ao campo dos interesses públicos. São entidades vivazes, que intervêm na administração local e influem nos comícios eleitorais. Principalmente, são os órgãos mais ativos de sugestões, reclamações, protestos, críticas contra a ação administrativa do governo central.

Entretanto, tais incursões ao campo político da parte destas comunidades e associações locais -- “cooperativas” de produtores e consumidores;

“uniões” de operários agrícolas; “zemstvos” administrativos — não são vistas com desdém ou com irritação pelo govêrno de Moscou. Êste, ao contrário, é o primeiro a estimular, acolhendo-as com boa sombra e provocando-as mesmo, as expansões críticas feitas por êstes grupos locais às iniciativas partidas do centro: em vez de reprimi-las e castigá-las, o govêrno de Moscou as encoraja...

Esta atitude não deixa de ser surpreendente num regime ditatorial como o da Rússia (11) Mas, Borders nos esclarece que a razão desta atitude do ditador moscovita é que êle sente que o seu poder, o seu prestígio, a sua eficiência administrativa, em vez de diminuir, aumenta com esta participação crescente dos grupos locais na obra geral do govêrno:

— “O incentivamento de tôdas estas participações locais no govêrno geral é, sem dúvida, atitude singular numa ditadura — pondera êle; mas, é que talvez ela entenda que o seu poder aumentará em fôrça com um entendimento esclarecido e uma crescente participação dos centros locais na atividade do govêrno central” (*by an enlightened understanding and an increasing participation of the village in the larger affairs of State*).

(11) Borders (Karl) — *Local autonomy in russian village life under the Soviets* (in “American Journal of Sociology”, 1929, pág. 416).

VIII

Entre nós, estes "conselhos de homens bons", de que fala Wilson, pelas condições particulares da nossa própria formação social não se puderam constituir (13) — e estarão fora, ainda por muito tempo, das possibilidades da nossa evolução política: não vale a pena pensar nêles. Há, entretanto, probabilidades de que possam encontrar — à maneira da Rússia — sucedâneos, de natureza quase análoga nas associações locais de classe urbanas e rurais: — Centros Industriais; Associações Comerciais; Sociedades Agrícolas; Sindicatos Agrícolas ou Comerciais; Cooperativas Rurais de qualquer tipo.

Estas organizações de classe já existem em várias regiões do país; mas, evoluindo e progredindo com uma lentidão incompatível com as tendências do mundo moderno, ou mais propriamente: com as nossas necessidades de adaptação às tendências do mundo moderno (14).

Ora, alta e fecunda missão seria para os propagandistas de "campanhas" eleitorais e para os

(13) v. *Populações Meridionais do Brasil* cap. IX e XV.

(14) Cfr. Graham Wallas — *Human nature in politics*, Londres, 1924; Robert Michels — *Les partis politiques*, Paris, 1910; Walter Lippmann — *Public Opinion*, N. Y., 1922; — *The phantom Public*, N. Y. 1930; Charles Merriam — *New aspects of politics*, Chicago, 1925; — *Systematic politics*, Chicago, 1945; Kimball Young — *Source-book for social psychology*, N. Y., 1927. cap. X-XXVII.

oradores de "caravanas" políticas estimularem, com a sua palavra e com seu esforço, a aparição e o desenvolvimento destas instituições de solidariedade econômica e social em todos os lugares do interior por onde deixassem os sinais das suas sandálias. Eles teriam feito com isto, no sentido da organização e da realização da democracia em nosso país, principalmente de um "governo do povo para o povo", obra infinitamente mais eficiente e fecunda do que a que possa resultar da força regeneradora de mil discursos eloquentes.

E' o que se verá nos quatro capítulos seguintes, consagrados ao estudo do papel que cabe aos Conselhos técnicos nos governos modernos.

IV PARTE

O PROBLEMA DO GOVÉRNO

- Cap. X : Os conselhos técnicos nos governos modernos (Evolução européia).
- Cap. XI : Os conselhos técnicos nos governos modernos (Inglaterra, França, Itália, etc.).
- Cap. XII : Os conselhos técnicos nos governos modernos (Brasil).
- Cap. XIII: Os conselhos técnicos nos governos modernos (Brasil).



CAPÍTULO X

OS CONSELHOS TÉCNICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

SUMÁRIO: — I. Da solidariedade das classes econômicas como condição de sua força política: exemplos. Da cooperação das classes econômicas com os poderes públicos: colaboração delas na obra do governo e da administração. — II, III e IV. Evolução do mundo moderno neste sentido. O advento dos Conselhos Técnicos e Econômicos. Significação política deste fato.

I

Em vários capítulos d' *O Idealismo da Constituição*, sustentamos a tese de que as nossas classes sociais, especialmente as grandes classes econômicas, estavam no dever de se solidarizar em grupos profissionais, se quisessem exercer o papel que lhes cabe nos conselhos do governo. Enquanto permanecessem nesta condição dispersiva, neste "estado atomístico", em que estão, nenhuma influência poderiam ter sobre os agentes do poder

não só sôbre os que *legislam*, como principalmente sôbre os que *administram*. Era preciso que elas se colocassem em condições de exercer sôbre os poderes públicos — sôbre as Camaras locais, sôbre as assembléias, sôbre o Congresso, sôbre os órgãos executivos dos Municipios, dos Estados e da Nação — uma forte ação moral, de natureza compulsiva, à maneira daquela “pressure from without” dos ingleses, pressão que é entre êles a forma por que assinalam a fôrça, a ascendência, o predomínio dos interêsses coletivos, locais ou gerais, sôbre os órgãos do govêrno.

Esta “pressão”, caracteristicamente democrática, entretanto, as várias classes sociais só a poderiam exercer se aparecessem unidas diante do poder, se conseguissem exprimir o seu pensamento através de sólidas organizações de classes ou de partidos. Porque os governos não vêem indivíduos: não se entendem com indivíduos; nunca se entenderam com indivíduos; nem hoje, nem ontem, nem em tempo algum; — e, sim, com grupos ou classes. Ora, as classes só se fazem entender dos governos, só influem sôbre os governos, só conquistam os governos *quando organizadas*. Tem sido assim em todos os tempos, desde Roma e da Grécia, desde os Egípcios, talvez mesmo desde os homens de idade da pedra polida... A história não é senão uma seriação de classes que se orga-

nizam e se sucedem no Poder: Pareto o demonstrou luminosamente (1).

Sem organização e sem espírito de cooperação, as classes valem pouca coisa, valem pouco menos que os indivíduos isolados: *a força de qualquer classe, econômica ou não econômica, reside na sua solidariedade*. Força moral; força social; força política.

Esta força depende tanto da solidariedade que independe mesmo da riqueza: *uma classe rica sem organização vale menos, possui praticamente menos força do que qualquer classe pobre organizada*. Temos mesmo entre nós exemplo disto: os trabalhadores de estiva, que são uma das classes mais pobres do Brasil, onde quer que consigam organizar-se em "Resistências", como no Rio, representam uma força mais temerosa do que a classe dos grandes proprietários rurais, rica de centenas de milhares de contos, mas desprovida de solidariedade.

Estas organizações de classe, principalmente das classes econômicas, especialmente das classes produtoras, são úteis em qualquer sentido. Mes-

(1) Pareto (V.) — *Traité de sociologie générale*, Paris, 1919, II, pág. 1285-1308; — e Farina — *Compendio di sociologia generale*, Milão, 1920, pág. 364-371. Cfr. Kolabinskaia — *La circulation des élites en France*, Lausanne, 1912; Muret (M.) — *Grandeza de las aristocracias*, trad. de Herna de Solar, Santiago, 1940.

mo quando tais organizações não tenham esta finalidade combativa e militante, de pressão sôbre o poder, ou de conquista do poder — à maneira inglesa. Conservando-se o seu caráter meramente profissional, sem objetivos de luta ou de conquista política, ainda assim estas organizações de classe representam elementos preciosos para todos os homens de govêrno, que queiram servir à causa pública de modo eficiente: *nestas organizações profissionais é que êles, sejam legisladores ou sejam administradores, encontram as fontes de informação mais seguras dos interêsses coletivos.* Sem essa colaboração de caráter técnico e profissional, tôda a atividade administrativa arrisca-se a se tornar negativa ou pouco eficiente, por inadequação ou impropriedade das medidas aconselhadas ou executadas.

Realmente, nada há que supra o conhecimento do “técnico”, do “prático” ou do “entendido do negócio”. Nenhum homem de Estado, nenhum administrador consciencioso, com o sentimento natural das suas limitações, há hoje que ouse resolver por si só — por ciência infusa, por palpite, por intuição — os problemas relativos a nenhuma classe, a não ser a classe, a que êle realmente pertence. Uma das grandes causas de falência de muita legislação no Brasil ou da ineficiência de muita medida administrativa está justamente que umas e

outras têm sido feitas sem essa prévia consulta às classes interessadas, sem a audiência e o conselho dos "profissionais", dos "técnicos", dos "práticos no negócio" (2).

Citemos apenas um exemplo, e de casa. Na história da nossa administração, o chamado Governo Provisório da 1.^a Republica foi um dos mais ativos, aquêle em que a máquina administrativa e legislativa funcionou a todo vapor. Legislou-se sobre tudo; providenciou-se sobre tudo; aceleradamente, atropeladamente: ensino; indústria; arte; comércio; agricultura; ciência; bancos; colonização; crédito; instituições políticas; instituições pedagógicas; instituições jurídicas; instituições econômicas: — tudo. No entanto, quando medimos o resultado de tôda esta atividade delirante, o seu rendimento em resultados práticos — o seu "rendimento útil" — encontramos pouca coisa. Há uma desproporção enorme, chocante, entre o muito que se fez e o quase nada que se apurou de real, de útil, de prático.

E' que os homens do Provisório eram bacharéis de talento (alguns mesmo de gênio) que legislaram sobre agricultura, sem ouvir os agricultores; sobre indústria, sem ouvir os industriais; sobre o comércio, sem ouvir os comerciantes; sobre

(2) Cfr. Merriam (Ch.) — *New aspects of politics*, Chicago, 1925.

os bancos, sem ouvir os banqueiros; sôbre o ensino, sem ouvir os mestres; sôbre o direito, sem ouvir os juristas, as congregações e os aplicadores da lei; sôbre coisas da militança, sem ouvir os estados-maiores. Está claro que só poderiam acertar por acaso — e foi precisamente o que aconteceu.

II

Esta mentalidade, que já dura cem anos, das elites políticas do Brasil ainda não desapareceu. No resto do mundo, porém, está quase extinta. Em alguns países mesmo, como a Itália e a Rússia, desapareceu completamente: — “Hoje o problema do governo dos povos é um problema de direção técnica” — disse Henri de Jouvenel. E disse uma verdade destinada a universalizar-se, uma verdade que o mundo inteiro está reconhecendo — e com clareza cada vez maior (3).

Na Europa, mesmo naqueles países de elites políticas mais cultas, na França, na Alemanha, na Bélgica, na Itália, nenhum parlamento, como nenhum homem de Estado, dispensam hoje a colaboração dos técnicos, dos profissionais. Os gover-

(3) v. Chardon (H.) — *Le pouvoir administratif*, Paris, 1912, pág. 384-459. Cfr. Merriam — *ob. cit.*; Lovell (L.) — *L'opinion publique et le gouvernement populaire*, Paris, 1924, cap. XVII, XVIII e XIX.

nos sentiram-se na necessidade de atraí-los, de organizá-los em grupos, de colocá-los a seu lado, como órgãos de consultas e informações e, às vezes mesmo, com direito de iniciativa de certas medidas legislativas e administrativas.

Como observa Lataud e Poudenx, num livro recente, em que fazem a análise de todo êste movimento, essa tendência é, antes de tudo, uma tendência *post-bellum* (4). É uma consequência da transformação operada pela guerra nas sociedades européias, na sua vida econômica, na estrutura das suas classes, nos seus sistemas de idéias políticas. Diante da formidável subversão de valores por ela produzida, os parlamentos, os governos, os homens que formam as elites políticas foram forçados a confessar as suas limitações, as suas insuficiências, a sua incapacidade para resolverem, por si sós, os problemas da adaptação política e administrativa daquelas sociedades à nova ordem de coisas, criada pela conflagração universal.

III

Dai a rápida proliferação dessas corporações de técnicos, de peritos, de profissionais que, com

(4) Lataud et Poudenx — *La représentation professionnelle*, Paris, 1927. Cfr. Lindner (E.) — *E'tude sur les conseils économiques dans les différents pays du monde*, Genebra, 1932.

o nome de Conselhos Econômicos, entraram, nestes últimos anos, por tôda a Europa, a funcionar ao lado das antigas instituições parlamentares e a colaborar com elas nessa obra de reajustamento e adaptação.

Para exemplificar, basta citar o papel atribuído aos Conselhos Econômicos na Alemanha e na França. Na Alemanha, o Conselho Econômico Federal tem por função: — “colaborar na organização econômica do país, na execução das leis de socialização e dar pareceres sôbre os projetos de leis essenciais em matéria de política econômica e social” (5). Na França, o Conselho Nacional Econômico tem igualmente por incumbência: — “estudar os problemas que interessam à vida econômica do país, procurar as suas soluções e propor a adoção destas soluções aos poderes públicos”.

O mesmo, ou coisa análoga, acontece em outros países: na Itália; na Espanha; na Tcheco-Eslováquia; na Polônia; na Rússia.

Não se veja nisso um fato ocasional, transitório, uma organização de emergência, destinada a desaparecer, logo que desapareçam as circunstâncias excepcionais que lhe deram causa. Trata-se de coisa mais séria. Trata-se de uma remodela-

(5) Constituição do Reich Alemão de 1919, art. 165 (In Mirkine-Guetzevitch — *Les constitutions de L'Europe Nouvelle*, 1930).

ção geral das instituições que compunham até então os aparelhos do govêrno nas democracias contemporâneas. Um homem de Estado, do acume e da capacidade de Delbruck, viu claramente isto e reconheceu neste fenômeno — “a origem de uma evolução política inteiramente nova para a Europa” (6).

IV

O fenômeno não é um produto da guerra; a guerra tão somente o revelou. O que a guerra fêz foi arrancar para a luz crua da evidência flagrante uma verdade que permanecia latente, obscura, dissimulada até então, embora sentida vagamente pela subconsciência das massas: a incapacidade *técnica* das elites pròpriamente político-partidárias para realizarem a obra da administração e do govêrno.

O que se observa aqui, observa-se também na Europa, onde aliás as elites dirigentes têm um senso dos interêsses públicos muito mais profundo do que a nossa. No Brasil, ainda há muita gente que

(6) Penunzio vê nesta evolução a constituição da “quarta dimensão do Estado”: “— Ho dimostrato che lo Stato ha acquistato, oltre le vecchie tradizionali tre dimensioni — *Popolo, territorio, potestà d'imperio* — uma quarta nuova dimensione: *l'ordinamento economico* (Panunzio, S. — *Il sentimento dello Stato*, Roma, 1929, 112, 163-206).

acredita, com sinceridade perfeita, que um moci-
nho qualquer, de anel de rubi no dedo, só pelo
simples fato de acontecer ter sido nomeado depu-
tado, fica por isso mesmo, sem mais nada, com a
competência para discutir ou elaborar uma lei sô-
bre a metalurgia do ferro ou sôbre profilaxia anti-
palúdica. Na Europa, hoje, ninguém há que não
sorria só em admitir, por hipótese, a possibilidade
dêste milagre de ciência infusa.

E' que ali o ciclo dos parlamentos oniscientes
está encerrado (7).

(7) Expressando este pensamento, na Comissão do Itamarati,
que se reuniu em 33 para elaborar o ante-projeto de reforma da
Constituição de 91, dei o seguinte voto:

"Eu aceito qualquer fórmula para a composição da Assem-
bléia Nacional, certo que estou de que todas elas darão, no fim,
o mesmo resultado, que é a reprodução, na nova Câmara, dos mes-
mos traços que caracterizaram as Câmaras anteriores. Sufrágio
direto, sufrágio indireto, sufrágio uninominal, sufrágio cumulativo,
princípio do terço, sistema proporcional, número mínimo de re-
presentantes ou número máximo — pouco importam. Todas es-
tas fórmulas, todos estes expedientes, todos estes sistemas —
desde que se processem com um eleitorado não selecionado, sem
a triagem do censo alto e do critério da cultura. Isto é, com um
eleitorado reduzido às condições elementares de capacidade, a que
ficou reduzido o nosso futuro eleitorado com a aprovação da pro-
posta relativa às condições para ser eleitor; tudo isto é certo que
acabará dando na mesma coisa e o valor e a eficiência da nova
Câmara não serão maiores do que os das antigas, nem a futura
psicologia parlamentar terá alterado nenhum traço essencial da
sua antiga caracterização.

Os Parlamentos são sempre os mesmos em toda a parte e no
Brasil principalmente. O nosso Parlamento de amanhã ha de ser
o mesmo que o nosso Parlamento de ontem, seja qual for o sis-

tema que se engenha para a formação d'ele. Sou um cético neste particular e, não agora, mas há muito tempo e em vários livros, já manifestei este meu ceticismo.

Dai a displicência com que estou observando o largo interesse dos eminentes membros da sub-comissão ao procurarem resolver o problema do melhor processo para a organização da futura Assembléa Nacional. Estou pronto, por isto mesmo, a dar o meu voto a qualquer solução que obtenha o sufrágio da maioria da sub-comissão. Já em sessão anterior, eu me havia declarado a favor de um número mínimo de deputados para os Estados, número que seria de 4 com um máximo que não poderia ultrapassar 25 — e pensava assim conciliar os interesses dos grandes e pequenos Estados com os interesses, não menos importantes, do Tesouro Nacional, que não devem ser sacrificados com o custeio desnecessário de uma assembléa muito numerosa.

Considero o Parlamento, modernamente, um desses luxos caros, que as democracias bem organizadas não podem deixar de cultivar, e que, por isto, devem cultivá-lo moderadamente. Com o advento da colaboração dos conselhos técnicos e das classes organizadas na obra administrativa do Estado e com a ampliação cada vez mais crescente da iniciativa legislativa do Poder Executivo, os Paramentos — ou como órgãos representativos da opinião das massas, ou como órgão de elaboração das leis — perderam muito da sua primitiva importância nos sistemas políticos contemporâneos. *Os grandes problemas que temos de resolver não são estes — da eleição e da composição do Legislativo; são os de organização do Judiciário; são os da organização do órgão supremo moderador de todos estes poderes.*

Como o sr. Presidente Antonio Carlos propõe uma fórmula, em que se estabelece um mínimo fixo de 200 deputados, eu votaria por esta fórmula, tal como está, isto é, com um número fixo e igual de deputados para cada Estado e um número variável, eleito segundo a proporção das massas eleitorais de cada um. Que a eleição desta parcela variável se faça pelo voto individual ou pelo voto proporcional confesso que é, para mim, indiferente; porque, como já disse, seja qual for o critério eleitoral adoptado o resultado futuro não será diferente dos resultados anteriores e os futuros deputados, sejam eleitos pela Nação, ou sejam eleitos pelos Estados, continuarão a ser, como sempre, representantes, antes de tudo, dos seus distritos.

Votei pelo sistema proporcional, como votaria por qualquer outro sistema eleitoral. O Brasil é uma cobiada admirável pela docilidade e pela receptividade — e não será mal que façamos mais uma experiência, a ajuntar a tantas outras que já temos feito."



CAPÍTULO XI

OS CONSELHOS TÉCNICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

SUMÁRIO: — I. O problema da confecção das leis e a substituição progressiva da competência parlamentar pela competência técnica. O Parlamento inglês e seu declínio como órgão técnico de elaboração legislativa. O papel do Gabinete e do Secretariado do Gabinete. — II. O método inglês de fazer leis: os "inquéritos". No fundo, este método representa um apelo aos técnicos. O processo belga das "sondagens". — III. Outra forma de apelo aos técnicos: os Conselhos Econômicos. O Conselho Econômico da Itália. O Conselho Econômico da França. Atribuições de um e outro. Os Conselhos Econômicos em outros países. Tendência geral no sentido do apelo aos técnicos na elaboração das leis econômicas ou sociais.

O traço mais distintivo que o observador recolhe, ao estudar os processos de elaboração legislativa modernamente adotada pela quase unanimidade das democracias contemporâneas, é que nenhuma lei é hoje obra exclusiva dos Parlamentos. Em todo trabalho legislativo há sempre o apelo aos profissionais, aos práticos, aos entendidos,

aos técnicos. Estes se fazem cada vez mais os colaboradores obrigatórios dos Parlamentos e, às vezes mesmo, de maneira principal. Em suma: *por tôda a parte a competência técnica vai substituindo a competência parlamentar.*

I

Esta evolução, tão sensível em tôda Europa, é assinalada mesmo na Inglaterra — a Inglaterra dos parlamentos onipotentes.

Hoje, ali, o centro de gravidade da vida política não é mais o Parlamento — e sim o Gabinete. É uma evolução curiosa que a guerra acentuou e desenvolveu. Num dos seus belos livros, dedicado ao estudo da evolução *post-bellum* do povo inglês, André Siegfried caracteriza o fenômeno como significando — “o declínio do Parlamento em favor do Gabinete” (1).

Para dizer a verdade exata, esta evolução não se operou em favor do Gabinete — e sim em favor do Primeiro Ministro. Este é que acabou realmente absorvendo o Gabinete e centralizando em si todos os poderes de direção: — “Não era mais o Gabinete, personalidade coletiva, que concentra-

(1) Siegfried (A.) — *L'Angleterre d'aujourd'hui*, cap. V. cap. V.

va o essencial do poder — diz Siegfried —; mas, o Primeiro Ministro, secundado de colaboradores pessoais e técnicos escolhidos” (2).

Estes “técnicos escolhidos”, de que fala Siegfried e que cercam o Primeiro Ministro, constituem, no seu conjunto, um “organismo novo” no mecanismo político e administrativo da Inglaterra. Este “organismo novo” é o *Cabinet-Secretariat* — o “Secretariado do Gabinete”, criado por ocasião da guerra. Durante o consulado de Lloyd George, este Secretariado tornou-se uma peça essencial da administração inglesa; acabada a guerra, não desapareceu, nem diminuiu de importância. Forma hoje, sob a direção imediata do Primeiro Ministro, uma organização de serviços especializados, um corpo de técnicos, “estudando diretamente as questões, subtraindo-as mesmo, às vêzes, à competência dos diversos ministérios” (3).

Homens como Bonar Law e Baldwin, que sucederam no poder a Lloyd George, fiéis às velhas tradições parlamentares, tentaram reagir contra esta evolução, no intuito de restituir ao Parlamento o seu antigo prestígio. Fracassaram: o país evoluiu realmente no sentido da substituição da com-

(3) Siegfried — *ob. cit.*, pág. 196.

(2) Evolução semelhante se processou na França: v. Serre (F.) — *ob. cit.*, pág. 108. Cfr.: — Chardon (H.) — *Le pouvoir administratif*, pág. 41; Resdlob — *Le régime parlementaire*, 1924, pág. 90-5.

petência parlamentar pela competência técnica.

O Parlamento inglês poderá recobrar amanhã o seu prestígio; mas, só o fará no seu aspecto político, porque, na elaboração das leis, não se abandonará mais o principio da colaboração dos técnicos (4).

(4) Este declínio da importância dos Parlamentos como órgãos legislativos é um fenómeno geral em todos os Estados modernos — observa Arkhipov. Na elaboração das leis, diz ele, "o centro da gravidade se está deslocando da promulgação das normas gerais para a promulgação de atos e instruções, que regulam e ordenam a administração" (Guetezevitch — obr. cit., pág. 117-118).

Equivale dizer que, em todas as democracias do mundo, a atividade dos Parlamentos está sendo substituída pela atividade legislativa dos Executivos, isto é, a lei está sendo substituída pelo regulamento. É o que assinala Panunzio para a Itália: — "Questo spostamento della capacità e della facoltà di fare le leggi dai vecchi Parlamenti ai governi é la vera rivoluzione copernicana del diritto costituzionale di oggi. Non il Parlamento, ma il Governo sostanzialmente stá diventando l'organo legislativo ordinario (— obr. cit. pág. 242). Cfr.: — Duguit — *Les transformations du Droit Public*, 1925, Resdlob — obr. cit., pág. 319; Chardon — obr. cit., pág. 13, 14, 25; Serre — obr. cit., pág. 36.

Esta retração do Legislativo é sensível mesmo nos Estados Unidos: v. Dimock (M.) — *Effects of the growth of administrative law upon traditional anglo-american legal theories and practices* ("American Political Science Review", 1932, pág. 974-5). Cfr.: — Pound (Roscoe) — *Administrative law*, Pittsburg, 1942; Car — *Delegated legislation*, Cambridge, 1921; Leiserson — *Administrative regulation*, Chicago, 1942. Cfr. ainda meus *Problemas de direito corporativo*, Rio, 1938. Tudo isto parece obedecer a uma tendência, que, nos Estados Unidos é crescente no sentido de uma liderança ou intervenção orientadora do Chefe do Estado sobre o Congresso: v. Herring — *Presidential leadership*, N. York, 1940.

II

Releva observar que o processo tradicional dos ingleses em matéria de confecção de leis, e que ainda não foi abandonado, é já, no fundo, um sistema objetivo, e prático de informação técnica. Na elaboração das leis, com efeito, o inglês não compreende o que aqui chamamos “obra de gabinete”, isto é, uma lei feita por um homem de inteligência e cultura encerrado no seu gabinete e fiado nos livros da sua biblioteca ou nas luzes da sua própria inspiração. Tôda lei na Inglaterra é sempre consequência de um longo processo de pesquisas, investigações, vistorias, isto é, “inquéritos” (*inquiries*), realizados nos próprios meios profissionais interessados: — “Na generalidade dos casos — diz Boutmy — as leis mais importantes da Inglaterra se fazem em consequência e de acôrdo com os resultados de um inquérito” (5).

Foi o que se fêz, quando se tratou de estabelecer a regulamentação das horas de trabalho nas fábricas e do trabalho das mulheres e menores. Cada centro industrial foi minuciosa e demoradamente estudado. Primeiro, as manufaturas de algodão — e fez-se um “factory act” especialmente para as manufaturas de algodão. Depois, as manufaturas de lã — e fez-se um “factory act” para

(5) Boutmy (E.) — *Psychologie politique du peuple anglais*, Paris, 1903, pág. 241. Cfr. Belloc (H.) — *Pour mieux comprendre l'Angleterre contemporaine*, Paris, 1936. Para os Estados Unidos: v. Merriam (Ch.) — *ob. cit.* cap. VIII.

as manufaturas de lã. Depois, as manufaturas de sedas — e fez-se um “factory act” para as manufaturas de seda. E, sucessivamente, os inquéritos estenderam-se aos outros domínios da tecelagem; e, depois, às indústrias mineiras, ao carvão, ao ferro, às tinturarias — a tôdas as indústrias, em suma.

Cada indústria teve, destarte, a sua legislação especial, calcada, modelada sôbre dados positivos, colhidos em cada um dêsses centros profissionais, mediante o contato dos agentes oficiais com as diversas classes interessadas. Ora, êste contato com as classes interessadas não foi outra coisa senão o contato dos agentes oficiais com os chefes, os líderes, os homens mais experimentados de cada uma delas.

Processo semelhante ao dos ingleses é o adotado pela Bélgica, pelo menos para as chamadas “leis sociais” ou “econômicas”: — “Onde o bom senso dos belgas se patenteia — diz Charriaut, no seu livro sôbre a Bélgica moderna — é no modo porque êles preparam as suas leis sociais. Como se tratasse de uma mina a explorar, êles têm o cuidado de fazer longas e minuciosas sondagens” (6).

Em outros países, como na Itália, na Alemanha, na França, para citar sômente os mais adian-

(6) Charriaut — *La Belgique Moderne*, Paris, 1916, pág. 199.

e dos belgas, embora venha ser o mesmo em substância. Em vez de ouvirem as classes por meio de "inquéritos", êles as ouvem por meio do mecanismo dos Conselhos Econômicos. No fundo, no primeiro como no segundo processo — o dos "inquéritos" ou o dos Conselhos Econômicos — encontramos o mesmo princípio *da colaboração das classes na obra legislativa*. Tanto num como noutro, elas são sempre ouvidas através dos seus homens de mais experiência, dos seus técnicos ou, principalmente, dos elementos representativos das suas organizações de classe (*sindicatos, etc.*).

Há desta evolução dois exemplos expressivos: o da Itália e o da França. Na Itália, o Conselho Superior da Economia Nacional, criado em 1923, funciona junto ao Ministério da Economia Nacional e compõe-se de 45 membros, todos técnicos, pertencentes a várias especialidades. Êstes técnicos são distribuídos por quatro seções: agricultura e florestas; indústria e comércio; crédito e seguro; previdência social.

Os debates e deliberações dêste Grande Conselho têm versado sôbre os seguintes assuntos: silvicultura; instalações hidro-elétricas; produções de ferro; matérias-primas; fôrça elétrica; organização técnica do comércio italiano; organização científica de trabalho; organização da produção hortícola da Itália do Sul; concentração da produção

industrial; reorganização da mão de obra; generalização do trabalho mecânico; redução do custo da produção nas manufaturas italianas; etc....

Tôdas as deliberações do Conselho são comunicadas ao Ministério da Economia ou às autoridades competentes para a sua devida execução: — “O Conselho Nacional não é um simples órgão consultivo — observam Lautaud e Poudenx; mas, de certo modo, é também um órgão de execução: os chefes dos serviços do Ministério da Economia são incumbidos da aplicação e execução das decisões do Conselho”.

Os italianos da Terceira Itália dispensam, presentemente, como se vê, na sua legislação econômica e social, a homologação do Parlamento. Os projetos de lei saem diretamente deste Conselho técnico para os órgãos executivos do govêrno, sem passarem, nem mesmo em visita de cortesia, pela grande assembléia tradicional...

Na França, há o Conselho Nacional Económico, criado em 1925. E' também um conselho de técnicos. Nêle vemos as expressões mais representativas dos interêsses econômicos e das organizações de classe da França: — o presidente da Associação de Expansão Econômica e da Federação dos Industriais de Seda; o delegado da Federação dos Trabalhadores Intelectuais; o presidente da Confederação Nacional das Associações Agrícolas;

o presidente do Comité Diretor das Grandes Rêdes Ferroviárias; o presidente da Federação Geral dos Sindicatos dos Funcionários; os delegados da Confederação Geral do Trabalho; o presidente do Comité das Minas de Carvão da França; o secretário geral da Federação Nacional das Cooperativas de Consumo; o delegado das Câmaras de Comércio da França; o presidente da Câmara de Comércio de Lyon; etc....

O govêrno francês havia proposto ao estudo do Conselho Econômico a solução dêstes três grandes problemas nacionais: o "problema da habitação"; o "problema do aparelhamento industrial"; "o problema da vida cara".

O Conselho resolveu atacar primeiramente o problema da habitação. E' o problema das casas baratas — o mesmo que nos está preocupando presentemente. Para a solução dêste problema, o govêrno e o Conselho adotaram um método muito diferente do que teria sido adotado há vinte anos na própria França e do que se adotaria aqui em caso idêntico.

Incumbido de formular as bases de um anteprojecto legislativo referente ao assunto, o Conselho Econômico entrou a trabalhar. Estabeleceu-se a ordem da discussão e travaram-se debates vivos; alvitram-se várias soluções. Num dado momento, o Conselho sentiu que os seus membros, apesar

de técnicos, careciam de certas informações e detalhes, que escapavam à sua competência. Sugeriu-se então o apêlo às competências estranhas — às organizações de classe. Foi ouvido o representante da Federação dos Construtores. Foi ouvido o representante do Comité das Fundições. Foi ouvido o representante do Comité das Minas de Carvão. Foram ouvidos os representantes do Serviço das Habitações Baratas, do Sena. Foi ouvido o Alto Commissariado da Habitação.

Tôdas essas competências especializadas trouxeram os seus alvitres, as suas sugestões, os seus planos, as suas críticas. Depois de várias sessões, depois de muita discussão, depois de alguns projetos formulados, substituídos, emendados, o Conselho chegou à elaboração de um ante-projeto, que foi apresentado ao govêrno. Êste decidiu então, na base dêste ante-projeto, redigir um projeto de lei, em que se adotava inteiramente as idéias sugeridas pelo Conselho.

Eis como hoje se legisla na França. Eis como hoje se legisla na Itália. Eis como hoje se legisla na Bélgica, na Alemanha, na Espanha, na Rússia, no Japão e — a acreditar em Lautaud e Poudenx — se legislará, talvez em breve, na Noruega e em Portugal. Eis como sempre se legislou na Inglaterra, na Austrália, nos Estados Unidos (7). Eis como se está legislando em tôda parte do mundo.

Mas, não é assim, infelizmente, que se legislou e se legisla no Brasil.

(7) Cfr. Merriam — *obr. cit.*, cap. VII; Lowel (L.) — *obr. cit.*, pág. 199.

Fato expressivo desta nova técnica legislativa foram os Códigos Industriais, surgidos com o *New Deal* rooseveltiano. Representam eles uma legislação preparada por técnicos, profissionais e "entendidos no negócio", todos trabalhando em puro espírito de colaboração corporativa. O aspecto técnico é dominante nesta infinidade de códigos, mais de 700 (546 + 185 suplementos = 731) elaborados em consequência da política neo-capitalista e corporativa de Roosevelt: desde os grandes Códigos — o da Siderurgia, o do Petróleo, o do Carvão — até os Códigos das pequenas indústrias, por exemplo, como o Código da Maionnaise (entre os *yankees*, a "maionnaise" é uma instituição...)

Para a elaboração do Código da Madeira, por exemplo, o material reunido (inquéritos, pareceres, dados estatísticos e econômicos) ocupou — informa uma testemunha autorizada — "três grandes salas de um anexo do Ministério do Comércio" (Rosenstock Franck — *Les Codes Roosevelt et le resultat de la N.R.A.* (Revue d'Economie Politique", 1936, pág. 1989 sq.). Cfr. Dubreuil — *Les Codes de Roosevelt*, Paris, 1934.



CAPÍTULO XII

OS CONSELHOS TÉCNICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

SUMÁRIO: — I. O processo brasileiro de elaboração das leis: nenhum apêlo à competência técnica. — II. Os inconvenientes do processo brasileiro. Necessidade da "adesão moral" do povo à obra legislativa ou administrativa do governo: conceito de Cruet. — III. Necessidade de mudar de método. Obstáculos a esta mudança. O que devemos e podemos fazer.

I

Um estrangeiro curioso, habituado a observar a estrutura e o funcionamento das instituições políticas nas democracias de verdade, como as anglo-saxônicas, poderia formular esta pergunta indiscreta:

— "Tendes um acervo enorme de leis, decretos, regulamentos, interessando à agricultura, à indústria, ao comércio, ao operariado, às classes em geral; leis emanadas das atividades dos vossos go-

vernos e das vossas assembléias. Dizei-me qual a colaboração que nestas leis, feitas pela classe que governa, têm tido as outras classes, as classes que não participam do poder, as classes que não governam?”.

— Nenhuma! responderíamos nós, unânime-
mente, a êste estrangeiro indagador, que bem po-
deria ser, como já foi, um James Bryce em vile-
giatura.

E' esta infelizmente a verdade. No nosso país, o traço mais característico da sua vida pública é que a obra legislativa e administrativa é feita exclusivamente pela pequena elite que está no poder, isto é, pela classe política. O povo — não o Povo das “caravanas” democráticas, mas o povo representado pelo conjunto das suas classes sociais — não é chamado a intervir ou a colaborar. Não há uma só lei aqui, não há um só ato administrativo de caráter social, que não tenha sido obra exclusiva do govêrno, criação endógena da sua inteligência. Mesmo as chamadas leis de classe, isto é, as que regulam especialmente os interêsses de certos grupos profissionais, são feitas sem a intervenção ou a colaboração dêstes grupos (1).

Há mesmo leis de repercussões múltiplas e profundas — como a do imposto da renda — que se fizeram *intra-muros*, nas secretarias do govêrno

ou nas salas das comissões do Congresso, sem uma consulta séria às classes interessadas.

E' igualmente o que tem acontecido com as nossas leis tarifárias, de tão alto alcance sôbre a vida nacional. Desde o comêço da República, tôdas elas têm sido obra de pura inspiração governamental, saídas do salão de despachos do Catete ou da Rua do Sacramento para a dócil homologação das Câmaras.

Nossa legislação social está sendo elaborada pelo mesmo processo. Tanto no que já se fêz como no que se pretende fazer. Leis de acidentes; leis de férias; leis de regulamentação das horas de trabalho; leis de regulamentação do trabalho de menores e mulheres; leis de aposentadorias; leis de seguros operários — tudo tem sido, tudo está

(1) Isto dizia em 1930, antes da revolução de 30. Depois dela, as leis sociais passaram, na fase técnica da sua elaboração, quer no Governo Provisório até à Constituinte de 34, quer no Governo Ditatorial, de 10 de novembro de 37 até o presente momento, a ter a colaboração das classes profissionais, organizadas, ou em associações civis, ou em sindicatos oficializados. Foi a Revolução de 30 que trouxe o espírito de colaboração técnica dos órgãos representativos das classes produtoras. No ministeriado Salgado Filho, esta foi a praxe invariável e nenhuma lei social, das muitas que ali se fizeram naquêle período fecundo, deixou de ter a participação *direta* dos órgãos de classes, como membros componentes das comissões elaboradoras dos ante-projetos. Depois, adotou-se outro sistema — o da *audiência popular*, ouvindo-se, dentro de determinado prazo (15 ou 30 dias), as classes interessadas sôbre os ante-projetos elaborados pelas comissões internas, compostas, em regra, unicamente de funcionários técnicos do Ministério do Trabalho. Foi assim que se procedeu com as duas grandes leis — a da Justiça do Trabalho e a da Sindicalização.

Nunca se ouviu, nem ninguém julga que seja preciso ouvir, as duas grandes classes — a dos operários e a dos patrões — cujos interesses vão ser afetados de um modo decisivo por estas leis (2).

II

No velho mundo, e no momento presente, o processo de elaboração legislativa — já o demonstramos largamente em páginas anteriores — é diferente do nosso. Há os ministérios, há os parlamentos, sem dúvida; mas estes ministérios e estes parlamentos não agem sós, não se isolam, não trabalham em reserva, como conclaves de cardeais; não fazem obra sua, exclusiva; buscam o contato com as classes, aceitam ou pedem a colaboração delas. O que resulta daí — a lei, o regulamento, o serviço — é sempre uma expressão da realidade, uma conciliação dos dois pontos de vista — o do governo e o do povo: uma obra de adequação e adaptação, em suma, uma entidade viva, atuante, orgânica, circulada da seiva das necessidades coletivas.

Entre nós, não. Os homens que estão no poder trabalham sem o menor contato com o povo, com as classes, ou diretamente, ou por meio dos

(2) v. nota anterior.

órgãos da sua expressão coletiva. Isolam-se. Excluem-se. E' o regime daquilo que um doutrinador russo, Brodovitch, chama o regime da "rutura entre a vida política e a vida produtiva da Sociedade" (3).

Ora, nesta atitude de isolamento e exclusivismo das nossas classes políticas em relação às outras classes, há um duplo erro:

— Primeiro, *um erro de técnica*. Porque não há lei perfeita sem a colaboração dos técnicos, dos profissionais, dos "práticos no negócio" — como já vimos.

— Segundo, *um erro de psicologia política*. Porque nenhuma lei vinga, nenhuma lei é eficiente sem a adesão moral do povo. Ora, em geral, as leis, em que o povo não colabora, não têm essa adesão.

Já Cruet, num livro muito conhecido e vulgarizado, acentuava esta necessidade de adesão do povo às leis para que elas pudessem vir a ser eficientes. Para êle, o simples poder coercitivo do Estado, o puro prestígio da autoridade não basta para dar vida a uma lei. E' o que êle chama o "fraco rendimento da coação". E, como corretivo dêste fraco rendimento, êle invoca o princípio da colaboração do povo com o Estado:

(3) v. Guetzevitch — *obr. cit.*, pág. 44. Cfr. Panunzio — *obr. cit.*

— “De fraco rendimento da coação — diz êle — o que se deve concluir é que, nas relações entre o Estado e os particulares, o elemento essencial é a “cooperação” e não a “subordinação”.

Realmente, promulguem-se as leis mais sábias; organizem-se os mais perfeitos serviços: se o povo não “adere”, se o povo não “responde”, como dizem os “behavioristas”, tudo fracassa. Exemplos? Criem-se escolas de ensino agrícola e campos de demonstração, por exemplo; mas, não havendo a “cooperação” (adesão) do povo, as escolas e os campos ficarão desertos. Organize-se um serviço de distribuição de sementes ou de venda de máquinas agrícolas: e ninguém se utilizará dêle. Fundem-se postos de profilaxia rural — e ninguém lhes solicitará os serviços.

Mesmo as leis de caráter repressivo ou fiscal não vingam sem esta “adesão” do povo. Imagine-se o fracasso de uma “lei sêca” no Brasil!

E’ justamente êste fator moral que, entre nós, explica a relativa ineficiência do Ministério da Agricultura e dos seus “serviços”, apesar da perfeição com que estão organizados: falta-lhes a “adesão” do povo. O povo, a massa social, do campo ou da cidade, “não responde”. E o serviço, que se dirige precisamente ao povo ou é feito para o povo, dá em consequência um “rendimen-

to” administrativo nulo ou medíocre: não “work”, como dizem os americanos.

Nas democracias de verdade, os dirigentes políticos têm uma penetração muito sutil d’este aspecto da psicologia das massas, penetração que parece faltar quase inteiramente aos nossos dirigentes. Daí a preocupação que êles têm de contato com os grupos sociais — ou indo a êles por meio das “sondagens”, de que fala Charriaut; ou chamando-os à colaboração com o govêrno, como se está fazendo, com a instituição dos “Conselhos Econômicos”, na generalidade das democracias européias. E’ o meio mais hábil que êles encontram, não apenas para fazerem leis sábias, mas para provocarem o indispensável interêsse das massas por estas leis.

Êstes homens de estudo, por experiência histórica ou por experiência atual, sabem que leis econômicas ou leis sociais elaboradas nos gabinetes ministeriais ou nos conclaves parlamentares, mas fora do contato com as massas, sem esta colaboração ou adesão do povo (representado, é claro, pelos seus órgãos de expressão mais pura, que são as organizações de classe), são leis destinadas fatalmente a serem burladas, evadidas, nulificadas por omissão ou contravenção; são leis sem vida, ou quando muito, leis de vida precária — leis que

respiram com um pulmão só. E, infelizmente, este tipo de leis é muito frequente no Brasil!

III

Estes fatos e estas considerações evidenciam a necessidade para os nossos políticos, para os nossos legisladores, para os nossos homens de governo de adotarem métodos novos de trabalho — de mudarem de atitude.

Tôda nossa obra administrativa evolve dentro de um sistema de dissociação entre a classe política, que representa o govêrno, e as outras clases, que representam o povo — e isto, como acabamos de ver, é um anacronismo. Temos que operar evolução análoga à operada modernamente pelas democracias européias. Temos que abandonar as nossas velhas praxes de dissociação e isolamento e iniciar a aplicação sistemática de uma política de aproximação entre os dois grupos — o governante e o governado; de modo a tornar, de maneira permanente, os centros legislativos e administrativos mais acessíveis, mais suscetíveis, mais permeáveis à influência dos interêsses e opiniões das outras classes, das classes que não governam, especialmente das classes produtoras. É o que está fazendo a Europa contemporânea, num movimento, cuja rápida generalização é a prova

do quanto ela, presentemente, está distante, em relação à concepção da democracia, da velha noção meramente eleitoral até há bem pouco dominante.

Não se trata apenas de copiarmos o que estão fazendo os outros povos civilizados. Não se trata de um simples movimento de macaqueação, como os que, há cem anos, vimos realizando na esfera constitucional e política. Do que se trata é de adotarmos uma política nova, um novo método de governo, que, *mesmo que não tivesse sido adotado por nenhum povo*, quem quer que tenha um grânulo de senso comum está vendo que é perfeitamente racional e justo. O exemplo do que se está fazendo no estrangeiro dá apenas ao nosso pensamento um poder de persuasão mais robusto.

Os nossos centros governamentais, parlamentares e políticos naturalmente relutarão em adotar este método, esta nova atitude; mas, esta relutância será apenas o sinal de que, nas concepções políticas dos nossos homens-públicos, subsistem ainda muitos resíduos subconscientes daquela antiga mentalidade que presidiu, no velho mundo, o ciclo das constituições outorgadas.

Ora, se lá os inconvenientes desta antiga mentalidade já se patentearam à plena luz; se lá esta mentalidade já desapareceu; se, por isso mesmo, ninguém lá acredita mais na onisciência dos governos e dos parlamentos; por que razão este es-

tado de espírito há de sobreviver aqui, num povo, que não tem, como tinham os povos europeus, para operar esta mudança de atitude, o obstáculo de nenhuma tradição embaraçante?

O ponto essencial do problema para nós não é tanto esta nova orientação, cuja razoabilidade e necessidade parecem indiscutíveis; mas as modalidades práticas de que ela deverá revestir-se. Já que seria ingênuo, senão inepto, deixar de considerar, neste trabalho de adaptação, as particularidades de estrutura e de psicologia, que distinguem daqueles povos o nosso povo.

Na Europa, esta nova orientação tem para apoiá-la, como se viu, uma base de espírito corporativo e um sistema de organização de classes, que evidentemente, e sem nenhum pessimismo, não encontramos no Brasil. Por outro lado, a cultura política das nossas elites econômicas não é tão completa, tão rica de substrato cívico, como a das elites econômicas daqueles povos.

Na adaptação a nós dêsses novos processos de legislação e govêrno, que estão revolucionando o velho mundo, há, portanto, que considerarmos as condições de receptividade do nosso meio a essas inovações. Há que saber se o nosso povo, com as idiosincrasias da sua educação política e as particularidades da sua organização social, permitiria a transplantação de qualquer dêstes novos sis-

temas de govêrno engenhados pelas democracias do velho mundo: sejam simples conselhos técnicos, como o da França, com os seus "comités" meramente consultivos; ou sejam os de tipo mais complexo, como o da Itália, com os seus "gruppi de competenza", provido singularmente de atribuições legislativas e executivas; ou sejam então uma organização à maneira inglesa, conjugando sàbiamente o passado e o presente: o novo "secretariado do Gabinete" ("cabinet-secretariat") com o velho e tradicional processo de investigação direta e local ("inquiry").

Porque é bem possível que nenhum destes sistemas nos sirva e que tenhamos mesmo de engenhar um sistema nosso, ao nosso jeito, uma solução própria, adaptada ao nosso meio; como é possível também que não engenhemos solução ou sistema algum — e nos resignemos apenas, em obediência ao imperativo das nossas realidades geográficas e sociais, a uma aplicação, em escala muito modesta, destes largos e ousados métodos de política contemporânea.



CAPÍTULO XIII

OS CONSELHOS TÉCNICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

SUMÁRIO: — I. Evolução recente no sentido do apêlo à competência técnica na elaboração das leis: os Conselhos técnicos. O Conselho Nacional do Ensino, o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Nacional de Comércio e Indústria: modalidades de colaboração com os poderes públicos. — II. O processo dos "inquéritos" e das "sondagens": como é possível adotá-lo aqui. — III. Necessidade de generalização da consulta às associações locais na Alemanha e na Áustria. Os nossos Conselhos técnicos e a colaboração das associações locais. — IV. Preconceitos contrários aos Conselhos técnicos entre nós. O preconceito da onisciência do Parlamento e do Governo. O absurdo d'este preconceito: frase de Wilson. — V. Conselhos económicos regionais: os Institutos Estaduais de Defesa Económica. — VI. Necessidade de intensificar as funções consultivas dos Conselhos Técnicos. Necessidade da colaboração das associações locais de classe. O valor desta colaboração no sentido da formação democrática do país.

I

Realmente, não ficamos insensíveis a essa bela evolução operada nos centros de maior cultura

política da Europa; ao contrário, refletimo-la imediatamente, com rapidez muito maior do que refletimos outros movimentos europeus nos períodos anteriores da nossa formação constitucional. Desde 1923, os Conselhos Técnicos ao modo da Europa *post-bellum* começaram a aparecer aqui. Executando o Conselho Nacional do Ensino, criado em 1911 (1), tivemos simultaneamente, em 1923: o Conselho Nacional do Trabalho (2) e o Conselho Superior de Indústria e Comércio (3). Todos, senão modelados, ao menos inspirados, visivelmente nos Conselhos Nacionais das grandes nações europeias, particularmente a França, a Itália, a Alemanha (4).

Estes três Conselhos Nacionais têm, além de funções jurisdicionais e administrativas, também consultivas. O Conselho Superior de Comércio e Indústria, que funciona junto ao Ministério da Agricultura, "é o órgão consultivo dos poderes públicos em assuntos comerciais e industriais" — diz o

(1) Decr. 8.659 de 15 de abril de 1911; Decr. 16.783-A, de 12 de janeiro de 1923.

(2) Decr. 16.037, de 30 de abril de 1923; Decr. 18.074, de 19 de janeiro de 1929.

(3) Decr. 16.009, de 11 de abril de 1923.

(4) Mais tarde, criou-se também, pelo Decr. 17.390, de 26 de julho de 1926, o Conselho dos Contribuintes com funções jurisdicionais e de contencioso administrativo.

art. 1.º do Decreto 16.009, de 11 de abril de 1923. O Conselho Nacional do Trabalho conta, entre as suas atribuições: “responder às consultas que lhes forem dirigidas pelos Poderes Executivo e Legislativo da União” — diz o art. 10º do Decreto 18.074, de 19 de janeiro de 1928. O mesmo acontece com o Conselho Nacional do Ensino: é também órgão consultivo dos poderes públicos nos assuntos da sua competência (5).

Os nossos três Conselhos se fazem, assim, colaboradores técnicos da obra administrativa dos governos — e esta colaboração técnica é dada: ora por *pareceres*, que, elaborados por comissões técnicas, representam o pensamento coletivo destes Conselhos; ora por *sugestões*, feitas por eles aos poderes públicos. Estes pareceres e estas sugestões contêm, às vêzes, verdadeiros ante-projetos de lei ou de regulamento, que são submetidos posteriormente à discussão e à aprovação do Congresso Nacional ou à homologação do Poder Executivo. Em relação ao Conselho Nacional de Trabalho, prescreve-se mesmo taxativamente que cabe a êle: — “organizar os projetos dos regulamentos e instruções que o governo tiver de expedir sôbre os mesmos assuntos, ouvidos os interessados quando

(5) Decr. 8.659, art. 13, al. h; Decr. 16.782-A, de 13 de janeiro de 1923, art. 12.

julgar conveniente" (6). Tal como o Conselho Econômico da França.

O valor, o pêsso, a autoridade que têm ou devem ter para os poderes públicos êstes pareceres, sugestões e ante-projetos, porventura elaborados por qualquer dêstes Conselhos Nacionais, provém da própria composição dêstes Conselhos. Êles são compostos de "competências", de "especialistas" de "técnicos", escolhidos por fôrça da própria lei:

- a) nas esferas da alta administração;
- b) nos centros de cultura especializada;
- c) principalmente no seio das associações de classe.

No Conselho Nacional do Trabalho, por exemplo, a maioria cabe aos elementos extra-administrativos e às representações de classe. Há ali dois representantes das classes operárias; dois representantes das classes patronais; seis especialistas de reconhecida competência em assunto de organização do trabalho e da previdência social: ao todo dez. Contra apenas dois representantes da alta burocracia, funcionários graduados do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, também técnicos em matéria administrativa.

(6) Decr. 18.074, de 15 de janeiro de 1928.

No Conselho Superior de Comércio e Indústria, os representantes das classes econômicas e os “técnicos”, “práticos” e “entendidos no negócio” aparecem mais numerosamente ainda, de forma mais imponente e dominadora. Há ali cinco representantes do Ministério da Agricultura; há ali cinco representantes do Ministério da Fazenda; há ali três representantes do Ministério da Viação; há ali um representante do Ministério das Relações Exteriores — ao todo quatorze. Todos, altos funcionários técnicos, diretores gerais e inspetores gerais dos diversos serviços destes Ministérios. Mas ao lado destes, e em maioria, outros técnicos, outros especialistas, outras competências, outros práticos: o Banco do Brasil, pelo seu presidente; a Federação das Associações Comerciais do Brasil, com quatro representantes; a Associação Comercial do Rio de Janeiro, com três representantes; o Centro de Comércio e Indústria do Rio de Janeiro, com um representante; a Liga do Comércio do Rio de Janeiro, com um representante; o Centro de Fiação e Tecelagem de Algodão do Rio de Janeiro, com um representante; a Sociedade Nacional de Agricultura, com dois representantes; e mais nove pessoas de reconhecida competência em assuntos econômicos — ao todo vinte e seis. Os elementos técnicos, representativos dos interesses particulares, preponderam sobre os elementos técnicos, re-

representativos da administração pública: — e a atividade consultiva destes Conselhos prende-se assim muito intimamente, diríamos mesmo muito democraticamente, às correntes, impulsões e inspirações vindas das classes populares e dos centros mais representativos da nossa organização econômica.

II

Entretanto, a competência destes diversos grupos de técnicos, que esses grandes Conselhos Nacionais reúnem e congregam, nem sempre é bastante para o perfeito conhecimento e a verdadeira solução dos problemas a eles afetos. Há pequenos detalhes práticos, há reflexos locais, há particularidades regionais, suscetíveis de escaparem à percepção dos grandes técnicos, afeitos aos golpes de vista de conjunto, e que realmente só podem ser percebidos pelos “práticos” e pelos “entendidos” no assunto, agindo dentro de um horizonte mais limitado e com uma inteligência das coisas mais rica de conteúdo objetivo. Daí a necessidade de recorrer a eles.

E’ o que fazem os belgas com as suas “sondagens”. E’ o que fazem os ingleses com os seus “inquéritos”. E’ o que fazem os alemães e austríacos com o seu sistema de consulta obrigatória

às organizações locais de classe. Os que criaram os nossos Conselhos Nacionais compreenderam também a inevitabilidade destas limitações de conhecimentos e, para corrigir este inconveniente, prescreveram que os Conselhos poderiam fazer apêlo às “competências estranhas”. E’ o que por exemplo, explicitamente autoriza o regulamento do Conselho Superior de Comércio e Indústria:

— “Art. 35 — As comissões será permitido pedir, em apêlo patriótico, por intermédio da secretaria geral, a colaboração de pessoas estranhas ao Conselho e cujos conhecimentos técnicos ou notória ilustração possam aproveitar à elucidação das questões, cujo estudo lhes tiver sido confiado”.

Igualmente, entre as atribuições do Conselho Nacional do Trabalho, figura esta:

— “Art. 8.º — Compete à Secretaria do Conselho Nacional do Trabalho:

a) coligir e sistematizar a documentação sobre os diversos problemas da nossa economia social;

b) realizar inquéritos sociais, ouvindo profissionais e interessados” (7).

(7) O mesmo para o Conselho Nacional do Ensino: Decr. 16.782-A, de 12 de janeiro de 1923.

III

Neste apêlo às competências estranhas, os nossos três Conselhos Nacionais *devem* abrir um grande espaço para as consultas às associações locais de classe. E' o sistema adotado tradicionalmente pelos ingleses, pelos americanos, pelos belgas, especialmente pelos alemães e austríacos, tôdas as vêzes que pretendem inovar ou modificar a sua legislação econômica.

Na Alemanha, por exemplo. Desde há muito tempo, existem em todos os Estados conselhos técnicos, que são órgãos oficialmente consultivos do govêrno em assuntos relativos aos interêsses da sua economia rural. E' o Colégio de Agricultura, da Prússia. E' o Comité da União Agrícola, da Baviera. E' o Conselho de Agricultura, do Saxe. E' o Conselho Econômico, de Baden. E' o Bureau Central da União Agrícola, de Nuremberg.

Na Austria, igualmente, há os "Conselhos de Cultura" e as "Associações de Distrito". Espalham-se por diversas regiões, Boêmia, Dalmácia, etc., e têm funções consultivas — como as suas congêneres alemãs:

— "O papel destas corporações — diz von Philippovich — é representar os interêsses de classe, bem como dar pareceres sôbre questões indicadas

pelo govêrno. Elas têm também o direito de iniciativa" (8).

Estas corporações provinciais prendem-se a tôdas as corporações comunais ou distritais de cada região ou provincia e agem em íntima cooperação com elas. Esta é a razão do valor que para os governos e legisladores da Alemanha e da Áustria tinham e continuam a ter os pareceres e iniciativas ("sugestões") dêstes Conselhos provinciais ou comunais. Valor tão grande que estas corporações, que são ali entidades vivazes e ativas, foram incorporadas à administração do Estado: — "Destta atividade semi-oficial das associações privadas — observa von Philippovich — surgiu a tendência de prendê-las mais fortemente à administração do Estado".

Daí o grande papel que elas sempre exerceram, na vida legislativa e administrativa daqueles países, muito antes mesmo do advento dos modernos Conselhos Econômicos.

Este é justamente o melhor caminho a tomar pelos nossos Conselhos Nacionais: *no apêlo frequente, constante, sistemático às associações locais e regionais, êles encontrarão uma das fontes mais fecundas, senão a mais fecunda, da sua vitalidade*

(8) von Philopovitch — *La politique agraire*, Paris, 1904, pág. 158.

e do seu prestígio. Os seus “pareceres”, as suas “sugestões”, as suas “representações” ou mesmo os seus “ante-projetos” terão um caráter muito mais impressionante, se revestirão de uma autoridade muito maior perante as autoridades consultantes (9).

(9) O número destes órgãos consultivos e técnicos aumentou expressivamente depois da Revolução de outubro de 1930. Esta manifestou, tanto na sua primeira fase — de governo provisório (1930-1934), como na sua segunda fase — de governo constitucional (1934-1937), como na sua terceira fase — de governo ditatorial (1937-1945), uma tendência positiva e acentuadíssima para os conselhos técnicos e consultivos. Basta ver-se a importância que eles têm na Constituição de 34, como na Constituição de 37, como órgãos pre-legislativos e consultivos do Governo e da Administração. Tanto numa como noutra, foram-lhes atribuídas prerrogativas consideráveis. O Conselho de Economia Nacional, instituído na Carta de 37, não era apenas um órgão consultivo; podia mesmo vir a ser investido de funções legislativas no setor da economia nacional, com exclusão do Parlamento. Demais, com a lei da sindicalização, os sindicatos e mesmo as associações profissionais não sindicalizadas tornaram-se órgãos consultivos do Estado em tudo o que se refira à matéria da sua competência representativa.

Sobre este ponto, v. meus *Problemas de direito corporativo*, Rio, 1938; e — *Problemas de direito sindical*. Rio, 1942. consagrados um e outro especialmente a esta matéria.

Sobre corporações técnicas e conselhos consultivos existentes atualmente em nosso país, ora de composição puramente técnica e investidura do Presidente da República, ora de composição representativa, por designação das corporações, associações civis ou sindicatos de classes, v. o *Indicador da organização administrativa do Executivo Federal e sua legislação*, editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. Neste *Indicador* vêm especificados não só os diversos Conselhos e Comissões Técnicas até agora instituídos e em funcionamento, como também a discriminação das diversas autarquias existentes em nossa estru-

IV

Estes três Conselhos Nacionais terão ainda por muito tempo contra si, reduzindo-lhe a eficiência, a fôrça embaraçante de certos preconceitos muito radicados na mentalidade das nossas elites. Enquanto não forem removidos, nenhuma destas grandes corporações técnicas poderão exercer, na sua plenitude, junto aos poderes públicos, as funções consultivas e pré-legislativas que possuem.

Dêstes preconceitos o mais grave, o mais absurdo, o mais anacrônico é a *crença na competência onisciente dos Parlamentos*, na sabedoria infusa dos homens que, em virtude do mecanismo do nosso sistema representativo, acontecem chegar ao Poder. Este estado de espírito é já esvanecente nos centros parlamentares e governamentais do velho mundo; mas, aqui ainda perdura, ainda resiste, ainda forma a subestrutura da mentalidade dos nossos homens públicos: legisladores, administradores, estadistas. E' justamente êle que está impedindo — e ainda impedirá por muito tempo —

tura administrativa, tanto as de natureza puramente econômica (*contrôle econômico*), como as de natureza social (*previdência social*) e as de tipo caracteristicamente corporativo (*Ordem dos Advogados, Conselho de Engenharia*).

Para a posição geral destas instituições do Estado Moderno, v. ainda — *Problema de direito corporativo e Problemas do direito sindical*.

os nossos governos e os nossos congressos nos Estados e na União, de operarem êste movimento racional e sábio de consulta prévia e sistemática aos Conselhos Técnicos — sejam pedagógicos, sejam econômicos, sejam federais, regionais ou locais, sejam públicos ou particulares — já constituídos ou que aqui se vierem a constituir. O presidente que governa, o ministro que administra, o deputado que legisla evitarão por todos os meios, fazendo, às vêzes, esforços inauditos e exaurindo-se em estudos intensivos, dar aos seus colegas, aos seus subordinados ou ao povo aquilo que lhes parece ser a prova pública da sua ignorância ou — como diriam enfaticamente — do “seu desconhecimento dos negócios públicos”. Nenhum dêles será capaz de confessar, nenhum terá a hombridade, a franqueza, a sinceridade de confessar, como o grande Woodrow Wilson, que não há homem público que possa ter a pretensão de conhecer, na sua totalidade, os interesses do seu país. Todos êles, ao contrário, sentir-se-ão “diminuídos” o dia em que se virem obrigados a esta confissão humilhante e pública das suas deficiências de cultura técnica ou mesmo geral (10).

(10) O que caracteriza a competência do homem de estado — o legislador, o administrador, o homem de governo, o chefe de um grande partido — não é a competência especializada (*técnica*) e sim a competência *geral*, isto é, a aptidão para *visão complexiva*.

Sòmente depois de uma profunda modificação na mentalidade das nossas elites políticas, no que os problemas oferecem. Finney estabelece muito bem este descrimen:

— “O que o homem de govêrno (*social leader*) deve conhecer são as “relações”. Para as inumeráveis funções, quer públicas, quer privadas, precisamos, sem dúvida, de especialistas; mas, um plano de govêrno (*social policy*) é uma coordenação de tôdas estas funções; ora, coordenações desta natureza nenhum dos *especialistas* chamados a conselho será capaz de organizá-las sãblamente, a não ser que êle seja mais do que um puro especialista (Finney — *A sociological philosophy of education*, N. York, 1929, pág. 343).

Este trecho de Finney estabelece muito claramente a distinção entre o domínio do *técnico*, que é um especialista, e o domínio do *político*, isto é, do *homem-de-estado*. O homem-de-estado vê em conjunto; o técnico vê em detalhe. O técnico conhece o seu setor, sabe o que se contém dentro dêle; mas, não sabe o que pertence aos outros setores, às outras especialidades. O homem de govêrno, o estadista, êste, ao contrário, tem, pela própria altitude do seu espirito de homem-de-estado, possibilidades de conhecer e aprender as “relações”, como diria Finney, entre todos êstes setores, numa visão panorâmica e integral — e decide então de acôrdo, não rigorosamente com o parecer do técnico (limitado na sua visão justamente por ser um especialista), mas de acôrdo com esta visão complexiva e de conjunto. O senso ou a intuição *política*, que caracteriza o homem de govêrno, é coisa diferente, substancialmente, do conhecimento ou da ciência do técnico. Um deduz; outro intui. Um vê só um dos lados do problema, que é o lado da sua especialidade; o outro vê, por intuição, a *totalidade* do problema. Por isto mesmo, o homem de govêrno que timbre seguir passivamente o laudo ou a opinião dos técnicos poderia ser homem de govêrno, mas não seria provãvelmente um verdadeiro homem-de-estado.

Na Constituição de 37, o seu art. 73 deu ao Presidente da República a prerrogativa de dirigir a *política* administrativa e legislativa da União — e está certo: é êste — o *político* — justamente o domínio dos homens-de-estado. Seria, entretanto, absurdo si lhe coubessem também as funções *técnicas* desta administração ou desta legislação.

Por êste preceito constitucional, o Presidente é titulado ser

sentido da erradicação desta concepção obsoleta da competência, é que os Conselhos Econômicos e Técnicos, aqui instituídos e cuja análise acabamos de fazer, poderão vir a exercer, na economia das nossas instituições político-administrativas, o papel culminante, a função essencial, pragmática, realista que lhes cabe ter (11).

V

Éstes, os grandes Conselhos, órgãos consultivos da União e dos poderes federais. Mas, não

o autor do que há de *político* na legislação ou na atividade administrativa; não, no que nela há de *técnico*. Cabe ao Presidente dar as *diretrizes gerais* da atividade legislativa ao Parlamento ou às comissões técnicas — e isto é *política*. Dadas estas diretrizes gerais, já agora cabe aos técnicos e especialistas trabalharem, com a sua competência especializada, na elaboração das leis — e isto é *técnica*. O texto do art. 73 não permite, nem autoriza a extravagante interpretação de que, em matéria de legislação ou de administração, o Presidente deve ser o autor de tudo. Para tanto, seria preciso que ela tivesse, nesta época de saber especializado, o enciclopedismo de um Aristoteles.

(11) O que parece mais conveniente é levar ao máximo de intensificação as funções *consultivas* e *pre-legislativas* destes grandes Conselhos técnicos; as suas funções *executivas* e *jurisdicionais* (— e o nosso Conselho do Trabalho, por exemplo, e o nosso Conselho do Ensino, tem-nas consideráveis) devem ficar em plano *secundário*. Como já observava Duguit, mesmo nos povos que praticam a rigor o governo direto — como no Uri, no Unterwald e nos Grissões suíços, — não se vê o povo associado à função *administrativa*; ele exerce somente a função *legislativa* e a função *jurisdicional* — e esta, ainda assim, em parte apenas (v. Duguit — *Leçons de Droit Public Générale*, Paris, 1929 pág. 214).

deve ficar sem menção uma outra modalidade de conselhos técnicos, recentemente surgidos aqui, sob a premência das nossas condições econômicas. São as instituições administrativas locais, criadas ultimamente pelos Estados para a defesa de certos produtos da nossa economia tropical: o Instituto de Café de São Paulo; o Instituto de Café de Minas Gerais; o Instituto de Açúcar de Pernambuco; o Instituto de Mate do Paraná; o Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio. Estas pode-se dizer que são instituições de origem puramente nacional, para cuja gênese as influências exógenas contribuíram, se contribuíram, de modo pouco ponderável.

E' impossível negar o caráter de conselhos técnicos a estes Institutos. Pela composição dos seus quadros dirigentes, pela natureza das suas funções, pela complexidade e latitude das suas atribuições, eles se assemelham muito aos modernos conselhos europeus. Principalmente, os Institutos de Café. Estes, pela particularidade dos seus objetivos e pela força executiva das suas "resoluções", lembram muito aproximadamente os *gruppi di competenza* italianos. Não são, legalmente, órgãos consultivos do governo, como o Conselho Nacional do Trabalho ou o Conselho Superior de Comércio e Indústria; são, antes, órgãos de natureza administrativa,

mas onde os fatores de competência técnica presumem-se preponderar, não só nas suas múltiplas atividades, como na composição dos seus corpos dirigentes.

Estes Institutos têm todos uma estrutura análoga; mas, nenhuma representa melhor este tipo novo de organização do que o Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio. Foi criado, em 1926, sob o govêrno do presidente Feliciano Sodré e engenhado por êle (12).

Inspirando-se embora na organização congênere do Estado de São Paulo, tem, entretanto, um campo maior de atribuições. Cabe a êle o serviço da defesa do café, tal como os seus congêneres de Minas e de São Paulo; mas, cabe a êle também o serviço da defesa do açúcar e do sal — os três produtos principais da economia fluminense. Os poderes estaduais, por meio de sucessivas leis e decretos, o tem armado de faculdades excepcionais, que o tornam um organismo técnico dos mais curiosos e originais na estrutura da nossa administração geral.

Na sua diretoria, composta, de quatro membros — o Secretário das Finanças, como Presidente, o Diretor da Carteira Comercial, o Diretor da Carteira Econômica e o Diretor-Gerente (sem vo-

(12) Lei 2 014 de 15 de agosto de 1926.

to) — entra um representante dos interesses particulares, um representante de classe, um “entendido no negócio”, que é precisamente o Diretor da Carteira Econômica e Agrícola, sorte de deputado, eleito pelos lavradores e proprietários territoriais do Estado. Os demais diretores são de nomeação do govêrno.

Há talvez na organização fluminense certa carência de elementos representativos das principais classes produtoras; porque o Diretor da Carteira Agrícola, sendo um, tem que representar, ao mesmo tempo, tôdas as regiões e tôdas as indústrias agrícolas do Estado. Neste ponto, o Instituto Mineiro atende melhor o princípio da colaboração *direta* dos interesses particulares na obra administrativa do govêrno; porque nêle aparecem representadas várias regiões do Estado por delegados seus e também as classes conexas à lavoura caféeira. No Instituto Paulista, houve uma involução neste sentido: a colaboração direta das classes produtoras, julgada perturbadora, inconveniente ou incômoda, foi afastada.

O aspecto, porém, mais interessante, que êstes pequenos conselhos estaduais oferecem, é o das atribuições legislativas, executivas e contenciosas, com que foram armados pelos governos respectivos. Êles legislam, com efeito, por meio de “deliberações” e “resoluções” — e estas deliberações

ou resoluções têm fôrça de lei, independentemente de qualquer referendun, aprovação ou homologação do poder executivo ou legislativo do Estado. Os executores destas deliberações (que envolvem aspectos delicadíssimos da economia e da riqueza pública e particular) são os próprios funcionários dêstes Institutos — e não agentes do Poder Executivo. O julgamento dos conflitos, surgidos entre êstes Institutos e os particulares, quando de caráter meramente contencioso, cabe às próprias Diretorias.

São, portanto, êstes pequenos conselhos estaduais organismos administrativos *sui-generis*, dispondo de poderes legislativos, executivos e judiciários e possuindo, dentro do campo das suas atribuições estatutarias, uma autonomia e uma latitude de ação, que não possuem nem o Conselho Nacional do Ensino, nem o Conselho Superior de Indústria e Comércio, nem o Conselho Nacional do Trabalho, cujas funções são quase exclusivamente consultivas.

VI

Há, portanto, dois movimentos a operar no sentido de dar às nossas instituições legislativas e administrativas uma feição pragmática, que torne possível o estabelecimento de um verdadeiro regi-

me de opinião, de um sistema de governo verdadeiramente popular, intérprete real dos interesses do povo e infinitamente muito mais democrático do que aquêle que, há cem anos, estamos procurando realizar pelo sistema representativo, pela prática da soberania das urnas, pelo sufrágio universal, pela eleição direta, pela representação das minorias, pela atividade legislativa das assembléias parlamentares.

Estes dois movimentos são:

1.º — Movimento dos governos (Poder Legislativo e Poder Executivo) no sentido do *aproveitamento mais frequente e mais regular das funções consultivas* dos nossos Conselhos Técnicos — o do Ensino, o do Comércio, o do Trabalho, etc.

Nada que se refira aos interesses econômicos do país, nenhuma lei ou medida administrativa deverá ser elaborada ou posta em execução, sem que seja *obrigatoriamente* sujeita ao estudo prévio dêstes Conselhos. No nosso regime de governo, caracterizado pela ociosidade e incapacidade do Legislativo e pela irresponsabilidade prática do Executivo, êstes Conselhos Econômicos — o do Trabalho, o do Comércio, o do Ensino, etc. — passarão a exercer aqui o papel que, no Império, exerceu o Conselho do Estado com as suas comissões técnicas. Teríamos ajustado, assim, ao mecanismo da nossa administração republicana uma peça

complementar, que evidentemente lhe falta e que a administração do Império, manejada por uma elite política incomparavelmente mais experimentada e mais culta, nunca pôde dispensar (13).

2.º — Movimento dêstes Conselhos Técnicos Nacionais no sentido de *ampliar o seu campo de informação* por um processo de entendimento mais frequente, regular e sistemático com os órgãos representativos dos interêsses das classes populares em geral e, especialmente, das classes econômicas. Nenhum “parecer”, “sugestão” ou “ante-projeto” de lei ou de regulamento — objeto de consulta ou solicitação do Congresso ou do Executivo — deverá ser elaborado, sem que da parte dêstes Conselhos Nacionais haja um largo e prévio “inquérito” aos centros técnicos particulares, aos grupos de interêsses organizados, às associações de classe de todo o país: — Cooperativas, Sindicatos; Ligas; Sociedades; Federações, etc.

Com esta colaboração dos interêsses populares, vinda assim de tôdas as partes, direta ou in-

(13) Lei de 23 de Novembro de 1841, que criou o Conselho de Estado:

“Art. 7: — Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negócios em que o Imperador houver por bem ouvi-lo para resolvê-los; e principalmente:

.....

§ 6: — Sobre decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis; sôbre propostas que o Poder Executivo tenha que apresentar à Assembléa Geral.

diretamente, através dêstes Conselhos Nacionais e das organizações locais de classe, teremos constituído aqui um regime de elaboração legislativa incomparavelmente superior — pela fecundidade, pela eficiência, por um contato mais íntimo com as nossas realidades econômicas e sociais — ao regime atual, baseada na famosa soberania das urnas, na democracia representativa e no preconceito, hoje reconhecidamente obsoleto, da onisciência e da infalibilidade dos Paramentos.

O princípio característico do govêrno democrático consiste em dar à totalidade dos cidadãos uma parte igual na direção dos negócios públicos — diz Duguit (14). Ora, se assim é, o melhor caminho para realizarmos a democracia não é lutarmos, até com as armas na mão, para eleger deputados ao Parlamento; mas, desenvolver os Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos. *E' êste o verdadeiro caminho de democracia no Brasil.*

O que, por um lado, em menos de um decênio, já temos conseguido com a atividade dos nossos grandes Conselhos Nacionais, especialmente o do

(14) Duguit — *obr. cit.*, pág. 128.

Trabalho e o do Ensino, agindo, aliás, dentro de um ambiente cheio de preconceitos embaraçantes; o que, por outro lado, já temos realizado com a ação destes pequenos Conselhos Econômicos estaduais, que, com o nome de Institutos de Café, de Açúcar, de Mate, defendem os produtos principais da nossa economia tropical, o caráter técnico e pragmático das suas deliberações e sugestões, a eficiência e o êxito da sua ação; — tudo isto nos dá a prova experimental da excelência e da superioridade destas novas instituições criadas pelas democracias contemporâneas e serve para nos robustecer a convicção de que foram sábios os povos modernos quando, ao remodelarem os seus processos de elaboração legislativa, iniciaram o movimento da substituição progressiva da competência parlamentar pela competência técnica.

V PARTE

O PROBLEMA DA NACIONALIDADE

- Cap. XIV: **O problema do Nordeste e a mentalidade das elites políticas.**
- Cap. XV : **O sentido nacionalista da obra de Alberto Torres.**



CAPÍTULO XIV

O PROBLEMA DO NORDESTE E A MENTALIDADE DAS ELITES POLÍTICAS

SUMÁRIO: — Os bandeirantes do sul e os bandeirantes do norte: os antigos vicentistas e os modernos cearenses. Função centrífuga das secas sertanejas. O drama dos sertões. — II. O problema das secas: meios de resolvê-lo. Os americanos e o deserto do Arizona: o triunfo do homem sobre a natureza. O deserto sertanejo e o desinterêsse das nossas elites. — III. Razão dêsse desinterêsse. O ciclo bovarizante da mentalidade brasileira: como êle se revela na política e na administração. — IV. Necessidade de uma transformação nos ideais políticos das nossas elites. O sentido do movimento nacionalista.

I

Os sertanejos cearenses têm realizado ao Nordeste, nestes últimos cinquenta anos, uma obra análoga à que os antigos paulistas, nos primeiros séculos da nossa história, realizaram por todo o Brasil meridional. Dos paulistas o formidável movimento de irradiação reveste feitura épica e

ecôa ressonâncias homéricas; o dos cearenses é menos ruidoso, menos teatral, menos empolgante, porque difuso, sutil, formigueiro; mas, igualmente edificante pela férrea resistência moral, pela tenacidade indefessa, pela energia paciente, pela prodigiosa reserva de abnegação e heroísmo que revelam os seus realizadores.

Quem quer que estude a área de dispersão das nossas populações sertanejas terá oportunidade de reconhecer a extensão surpreendente da sua infiltração no seio da massa nacional. Verificará então que, na sua expansão para o ocidente — por exemplo, para os grandes vácuos demográficos de Mato Grosso e Goiás — êsses novos bandeirantes têm criado núcleos de população, que ainda não figuram nos mapas dos nossos cartógrafos (1).

Na estupenda expansão colonizadora do ciclo vicentista, a fôrça de propulsão das ondas migratórias estava na pletora mesmo de vitalidade, no

(1) Cfr. Roquete Pinto — *Seixos rolados*, Rio, 1927, pág. 85, Julio Paternostro — *Viagem ao Tocantins*, São Paulo, 1945; Lysias Rodrigues — *Roteiro do Tocantins*, Rio, 1943; Saboia Ribeiro — *Caçadores de diamantes*, Rio, 1945. O livro de Paternostro principalmente é muito informativo sôbre estas obscuras nodulações urbanas, improvisadas, anônimas, de vida precária na sua maioria, e totalmente constituídas de palhoças, ou com uma alta porcentagem delas (60 a 90%). Nos sertões do Brasil Central, a palhoça de buriti, babassú, carnaúba ou carandal é a forma comum das habitações urbanas e onde se instalam até grupos escolares e outras repartições públicas.

sôbre-excesso de energias acumuladas nos pequenos centros de irradiação. O movimento expansionista era um desafôgo, um transbordamento, uma explosão por excesso de vida. Os enxames colonizadores, que se espalharam por todos os quadrantes — para oeste, para o norte, para as minas, para os belos platôs do sul — agiam como aparelhos de derivação e eram esplêndidas manifestações de saúde e de fôrça daquela sociedade cavalleiresca e heróica, talhada para as sublimidades da epopéia.

O moderno movimento colonizador dos cearenses busca a sua razão de ser em outras fôrças motrizes. Êsses sertanejos varonis não se expandem; dispersam-se. Não é uma avançada a sua irradiação; é uma fuga. Mergulhando no sombrio das selvas amazônicas, ou entrando os chapadões florestosos ou pastoris de Mato Grosso e Goiás, ou descendo em busca das terras férteis e amáveis do Sul, êles fogem à ardência das soalheiras bravas, à calcinagem periódica dos sertões pelo fogo implacável. Deixam a terra, despejados pelo clima. Sob a inclemência dramática dessas fráguas, a sua alma, resistente e estoica, se retempera e refunde: e é assim que êles a levam para as novas

zonas de infiltração e colonização — palcos silenciosos dos seus heroísmos obscuros (2).

Dêstes heroísmos e dos seus episódios agônicos e pungentes, um escritor do Norte nos dá, a propósito da grande séca de 1915, uma descrição sem preocupações de arte, mas de um pitoresco sombrio, cheio, às vêzes, de uma dramaticidade macabra, como as visões saídas das *terzinas* do Dante (3). Para êste efeito, não lhe foi preciso senão esta coisa simplíssima: narrar. Bastou-lhe descrever com exatidão o drama assombroso, que é a marcha dos flagelados através os sertões em fogo. O autor transcreve também várias cartas que os vigários das freguesias cearenses, para onde afluíam os retirantes famintos, dirigiam aos seus superiores, implorando socorro — e só elas

(2) Sobre a formação e história do homem do nordeste, nos seus vários tipos e feições — o vaqueiro, o sertanejo, o jagunço, o cangaceiro, etc., v. José Américo de Almeida — *A Paraíba e seus problemas*, Paraíba, 1922; Walter Pompeu — *Ceará — Colônia*, Fortaleza, 1929; Joaquim Alves — *Nas fronteiras do Nordeste*, Fortaleza, 1930; Lourenço Filho — *Joazeiro e o Padre Cicero*, São Paulo, 1930; Pedro Batista — *Cangaceiros do Nordeste*, Paraíba, 1929; Antonio Bezerra — *O Ceará e os cearenses*, 1906; José Carvalho — *O matuto cearense*; Pompeu Sobrinho — *Retrato do Brasil*; Djaos Menezes — *O outro Nordeste*; Agamenon Magalhães — *O Nordeste Brasileiro*, Rio, 1936; Lages Filho — *A margem das secas do Nordeste*, Maceió, 1934.

(3) Ildefonso Albano — *O secular problema do Nordeste*, Rio, 1918.

Problemas de Política Objetiva

bastariam para sacudir, num *frisson* de horror, as naturezas menos suscetíveis às emoções rudimentares da piedade (4). Dá-nos também várias fotografias de retirantes, homens, mulheres, crianças, todos ostentando o facies doloroso da miséria e da fome (5). Com estas, há também uma fotografia de um campo de ossadas de rebanhos destruídos — e é tão trágica na sua lúgubre perspectiva como um recanto do *Inferno* numa ilustração de Doré.

Ora, êsses episódios não são de hoje, nem de ontem; datam dos primeiros tempos, datam de Pe-

(4) Do vigário de Sant'Ana do Cariri: — "Vivo triste diante do horroroso quadro do nosso infeliz povo, a morrer de fome. A minha porta está cheia de pedintes esfarrapados, magros e sujos, que já não podem quase falar. A caridade particular está esgotada". — Do vigário de Maranguape: — A miséria vai crescendo dia a dia, afligindo os meus paroquianos de um modo aterrador. Aglomeram-se de todos os pontos emigrantes quase nus, esqueléticos, pedindo por amor de Deus um serviço ou uma esmola, que "fazem tantos dias que eu não como". Não lhes resta mais recursos no mato, nem esperança de serviço público e saem, como em romaria, pelas ruas pedindo esmolas". — Do vigário de Independência: "Continuo a presenciar horrores: famílias inteiras choram pelas ruas, pedindo não deixarem os seus filhos morrerem à fome". — Do vigário de Russas: — Cresce dia a dia o número de pedintes, é grande a avalanche de retirantes, que mendigam às portas, quotidianamente — e a caridade pública começa a cansar. As alimentações silvestres estão acabadas; não há mais palmitos nas várzeas e a pouca macambira que existe é arrancada na chapada do Apodi, com quatro léguas ou mais de distância desta cidade". Do missionário Jesuíta D. Lucas Heuser: — "Os pobres flagelados já começam a morrer de inanição. Ainda ontem confessel quatro pessoas das quais hoje morreu uma um verdadeiro esqueleto. Faz chorar ver esta pobre gente. Deus miseratur nostri" (*obr. cit.*, pág. 56-60).

(5) v. estampas a pág.

ro Coelho, o primeiro branco flagelado pelas sêcas. Não vale falar das hordas indígenas que, nos períodos precabralinos, deviam também ter sofrido a dureza do tremendo cataclismo e refluído também, como os retirantes modernos, aos litorais.

Dada a periodicidade do flagelo, cujos ciclos tendem a se abreviar cada vez mais, como observa Euclides da Cunha, é natural que se pergunte se há possibilidade de contrabatê-lo e quais os meios necessários a êsse objetivo. Porque, se fôsse negativa a pergunta, o que se devia fazer era abandonar de vez essa região condenada, concentrar a sua população nas zonas ferazes da serra e da costa — e deixar os sertões entregues à plenitude do regime desértico.

II

Ora, a verdade é que o deserto, para o homem moderno, não existe. Dá-nos a ciência, hoje, meios para criar nêle condições de habitabilidade mais completas, transformando-lhe a esterilidade e a solidão em fecundidade, fartura, riqueza, população humana e vegetal. Êstes meios são os processos da açudagem em larga escala e, para o Ceará, a consequente irrigação do vale do Jaguaribe. Meios únicos, no parecer dos técnicos, que pode-

rão resguardar do grande flagelo aquela rija população de sertanejos.

Há também quem sugira uma derivação das águas do São Francisco para os afluentes do Jaguaribe. Outros, menos imaginosos e mais práticos, propugnam por um vasto sistema de poços artezianos. Outros aconselham uma arborização sistemática do sertão por meio de certas espécies vegetais mais resistentes às violências daquele clima singular — como o “joazeiro”, por exemplo.

Como quer que seja, por êste ou aquêle meio, o problema das sêcas sertanejas não é de impossível solução. Outros povos têm conseguido transformar regiões mais áridas e ingratas do que estas em alfobres de sementeiras fecundas. O que os franceses fizeram na Algéria e os americanos nos desertos do Arizona basta para prová-lo.

Em relação ao Arizona — hoje florescente, mas outrora feito todo de desertos alcalinos, poeirentos, queimados pelo sol, terra montanhosa, solitária e nua — Henry Semler escreve estas linhas, que são um cântico ao poder do homem sôbre as fôrças brutas da Natureza:

— “Quando atravessamos pela primeira vez o país, tinham conseguido alguma coisa, todavia não hesitamos nem um momento em negar qualquer futuro ao Arizona: aqui os homens brancos nunca estabelecerão civilização persistente, fundando-a na

agricultura, pensavamos nós. Dez anos mais tarde, lembrávamo-nos envergonhados da nossa profecia: verificamos que o Arizona com os seus pêsegos e uvas magníficas, rivaliza vantajosamente com a Califórnia — e onde esperávamos ver um deserto eterno ondulavam searas de trigo dourado. Perguntamos se êstes exemplos não dão direito a concluir que os homens podem extinguir qualquer deserto? Vimos transformar-se tantos desertos em campos florescentes, vimos tantos homens que, se melhor pensavam, mais enérgicamente agiam, vencerem e dominarem ondas de areia e terrenos rochosos, que aprendemos a nos inclinar perante o fato, entoando o hino do novo evangelho: NÃO HÁ DESERTO! Não! no sentido vulgar da palavra, não há deserto. Digam o que quiserem a superstição e a ignorância. Neste mundo criado por Deus, não há lugar condenado à esterilidade. Qualquer ponto da terra pode ser utilizado; se não o fôr, a culpa é da miopia humana”.

Diante destas palavras de fôrça e de triunfo, diante dêste evangelho novo, que afirma que “não há deserto”, mas apenas superstição, ignorância, miopia humana, é natural que se pergunte:

— Por que o deserto do Nordeste não foi ainda eliminado? Por que êste “Problema do Nordeste”, problema secular, não teve ainda a sua solução? Como se explica o desinterêsse das clas-

ses dirigentes do país por esta região das sêcas, que tem por centro o Ceará e que abrange cêrca de dez Estados, e onde sofrem talvez mais de cinco milhões de brasileiros?

III

Este desinterêsse das classes políticas e dirigentes pelo problema dos sertões e por tudo quanto se refere às nossas regiões interiores não pode ser compreendido sem um pequeno recuo ao passado. Este desinterêsse data de pouco mais de um século, nem mais nem menos: *data da nossa independência*. Nos períodos anteriores, durante os três séculos coloniais, a preocupação dos sertões é uma sorte de obsessão dos nossos centros administrativos, localizados nos litorais. Basta compulsar os documentos dêsse tempo, principalmente a correspondência dos governadores e tenente-gerais, para ver-se como os sertões — êsses vastos interiores da nossa terra — enchiam o espírito dos dirigentes coloniais (6).

Com a Independência e depois da Independência, esta atitude trissecular de sertanofilia mi-

(6) v. *Pequenos estudos de psicologia social*, cap.: *Organização da legalidade nos sertões*. Também — *Evolução do povo brasileiro*, parte III.

litante modificou-se. O Brasil entrou naquilo que se pode chamar a sua fase bovarizante: as preocupações administrativas deixaram de ser os ser-tões e os seus problemas; a mentalidade das elites dirigentes começou a gravitar em sentido oposto: e a obsessão dominante passou a ser as “conquistas liberais” do velho mundo.

Desde êste momento, a atitude dos nossos legisladores, estadistas e publicistas se resumiu em refletir, com o automatismo dos hipnotizados, os movimentos políticos da Europa: ou as agitações parlamentares inglesas, ou as vaniloquências do liberalismo francês. O grande dever, a grande glória, a grande ação era pregar a liberdade, organizar a liberdade, defender a liberdade, lutar pela liberdade e, se possível, como em 24 ou 48, morrer pela liberdade. Liberdade política, está claro; porque, a liberdade civil ficava em segundo plano, na penumbra — e os nossos liberais quase que não se preocupavam com ela (7). Tivemos então o Constitucionalismo, o Parlamentarismo, o Liberalismo, o Federalismo — como estamos tendo agora o Socialismo e até mesmo o Bolchevismo e o Anarquismo.

(7) Cfr. — *Pequenos estudos, etc.*, cap. V.: — *O problema da liberdade civil e a organização da justiça*. Cfr. Burgess — *Political science and comparative law*, Boston 1890, pág. 174-264.

Ora, para uma elite com uma mentalidade dêsse feitio, os grandes problemas nacionais — os problemas da Terra, do Homem e do Povo — não podiam ser percebidos com a lucidez devida. Só agora é que começamos a entrevê-los novamente, depois de mais de um século de esquecimento. Só agora, quando a crescente tendência nacionalista das nossas elites começa a mostrar a fragilidade e mesmo a inanidade dessas construções teóricas, que foram o padrão de glória das gerações anteriores; só agora é que começamos a ver, com clareza cada vez maior, que são o saarismo, o impaludismo, o analfabetismo, o banditismo, o coronelismo, o satrapismo, o federalismo — e não o Constitucionalismo, o Parlamentarismo ou o Liberalismo, os grandes problemas centrais da nacionalidade. Já o impaludismo e o analfabetismo começam a ser atacados, não tanto pelo fato, quanto pela propaganda das idéias.

E' sempre bom recordar que a iniciativa da reação contra essas duas pragas, das sete, endêmicas, que nos assolam, partiu de outras classes que não as classes que dirigem politicamente o país. Estas continuam ainda no culto dos seus velhos fetiches verbais; ainda aferem a solução dos nossos problemas mais objetivos e práticos segundo o critério do que elas chamam o "espírito republicano". Combatem tais ou tais medidas,

contestam — e tivemos disto exemplo, quando se discutiu, na Câmara, há tempos, o Código do Trabalho — o direito do Estado a intervir na regulamentação das horas de trabalho das mulheres e crianças, nas relações contratuais entre patrões e operários (coisas que os povos mais liberais do mundo, como o inglês, não repugnam fazer), não porque estas medidas ou estas intervenções deixem de corresponder a qualquer necessidade nacional ou qualquer idiosincrasia particular do nosso povo; mas, simplesmente porque estas medidas e estas intervenções não estão de acôrdo com o... “espírito republicano” (8). O mesmo se deu com a lei da vacinação obrigatória: contra ela, e em nome do “espírito republicano”, houve até uma revolução...

O critério da *utilidade coletiva*, da *necessidade* ou da *conveniência nacional* não tem importância alguma. O valor das medidas legislativas ou administrativas depende de serem elas concordantes ou não concordantes com... o “espírito republica-

(8) Era uma alusão à oposição oferecida, alguns anos antes, pelos “castilhistas” do Rio Grande, naquela época, às tentativas de legislação social, entre as quais a da elaboração de um Código do Trabalho. Considerados então como depositários do “espírito republicano”, autênticos mistagogos das tradições mais genuínas do “historicismo”, a sua oposição à legislação trabalhista ecoava como a voz da própria consciência republicana — e valeu como uma excomunhão lançada contra os inovadores...

no". É este princípio que deve inspirar e orientar toda a ação dos órgãos que legislam ou administram. Embora idiosincrasias ou peculiaridades nossas de estrutura social venham a impor, como providências de utilidade coletiva, a adoção de certas medidas, essas medidas deverão ser repelidas, se forem contrárias... ao "espírito republicano" (9).

(9) Naquela época e para aqueles homens, tomados do misticismo da República, embebidos até à medula da doutrina de Castilho, todas as reformas legislativas, todas as medidas construtivas ou mesmo todas as decisões partidárias, para serem aprovadas ou admitidas, tinham que ser aferidas por um padrão ou canon ideológico, a que davam o nome de "espírito republicano". Certo, este "espírito republicano", de que falava unguidamente o chefe gaúcho (Borges de Medeiros), sucessor e continuador de Castilhos, nunca foi definido claramente. Era qualquer coisa mais ou menos semelhante ao "espírito revolucionário", invocado pelos "tenentes" depois da revolução de 30. Bem analisado, era, afinal antes uma idéia vaga e indefinida, uma pre-noção, intuitivamente percebida ou instintivamente sentida: mas que, aceita como uma verdade mística, inspirava — ou devia inspirar — as atitudes e decisões tanto dos que faziam política como dos que faziam governo. Devia esta expressão "espírito republicano" conter um significado íntimo, oculto, esotérico; mas, provavelmente este significado só era conhecido de alguns iniciados — aqueles que formavam, ali, o pequeno Sinédrio dos sacerdotes do Partido.

Contudo, em nome deste mito, sem consistência, nem contorno, mostrou-me muita coisa útil, inclusive a legislação do trabalho, inclusive a profilaxia anti-variólica, contra a qual, em nome justamente desse "espírito republicano", um destes venerandos mistagogos, Lauro Sodré, capitaneou, — felizmente sem êxito — uma revolução. Foi ainda, em nome deste "espírito republicano" que se organizou a reação contra a política saneadora de Rodrigues Alves e Oswaldo Cruz. É que estes visionários — perigosos, embora aparentemente inofensivos, — concentravam a força

Um habitante do planeta Marte, onde provavelmente não há “republicanos históricos”, notando essa importância soberana que, para os nossos políticos, tem o “espírito republicano”, há de pensar lá consigo que êsse “espírito republicano” deve ser qualquer coisa sagrada, como que uma expressão característica da alma da Raça, uma modalidade sublimada do espírito da Nacionalidade. Mas, grande surpresa há de ter quando verificar que êsse “espírito republicano” é apenas uma emanção do *Contrato Social*, de Rousseau, da *História dos Girondinos*, de Lamartine, e de alguns volumes da *Filosofia Positiva*, de Augusto Comte, aqui chegados, há cêrca de cinquenta anos, nos porões de um transatlântico qualquer...

IV

Enquanto permanecerem neste estado de espírito, é impossível que nossas elites políticas dêem aos grandes problemas nacionais, que interessam à organização da base física do nosso povo, como o das *sêcas sertanejas*, ou à organização da sua

do seu idealismo militante na defesa exclusiva dos “sagrados direitos do Homem”. Faltava-lhes a consciência e o sentimento dos “sagrados direitos da Coletividade”. Tinham da liberdade humana uma compreensão puramente individualista e atomística. Em pleno séc. XX viviam respirando a atmosfera do séc. XVIII, na doce camaradagem dos Enciclopedistas... e também dos energúmenos do Partido Jacobino.

ordem legal, como o do *banditismo do interior*, a importância que êles merecem ter. Por outro lado, o *satrapismo* e o *coronelismo* — o potentado estadual e o potentado local — são para estas elites, na sua visão daltonizada das nossas coisas e na sua ignorância das coisas alheias, os símbolos vivos do espírito do *self-government*, da autonomia municipal, das formosas liberdades locais, de que tanto falam os historiadores políticos da Inglaterra e os constitucionalistas americanos. Como se nas comunas inglesas houvesse coronéis e houvesse sátrapas na América do Norte...

Em boa verdade, todos êsses problemas se encadeiam e será impossível resolvê-los de modo independente. O federalismo gera o satrapismo. O satrapismo gera o coronelismo. O coronelismo gera o banditismo. Enquanto sátrapas, bandidos e coronéis vão fingindo "regime republicano" e *self-government* por todo êste vasto Brasil, é claro que não há tempo para cuidar, sequer pensar, nem do *saneamento da terra*, nem do *saneamento do homem*, nem do *saneamento das inteligências*: pela eliminação do deserto; pela eliminação do pântano; pela eliminação da ignorância.

Nenhum dêsses elementos dirigentes, principalmente os das elites regionais, cheias dos mesmos preconceitos doutrinários que dominam a do centro, vacilará em conceder dotações orçamentá-

rias de centenas de contos para custear o luxo constitucional de uma Câmara alta e de uma Câmara baixa em qualquer dos Estados, por mais pobre que seja — porque isto será prova de... “espírito republicano”; mas, ratinhará na concessão de duas ou três dezenas de contos para custear um aprendizado agrícola, uma comarca judiciária, a construção de um açude ou a abertura de alguns poços artezianos.

Em suma, a solução do problema das secas sertanejas, como a de qualquer outro problema estruturalmente nacional, dependerá de uma transformação preliminar a processar-se na mentalidade das nossas classes dirigentes. *Enquanto subsistir a atual mentalidade, nada se terá feito*

O movimento nacionalista, que Alberto Tôrres havia por algum tempo lançado e conduzido e que depois se desnaturou sob a influência das correntes do futurismo e do modernismo, visava precisamente operar essa transformação preliminar dos espíritos e muito especialmente a erradicação de alguns velhos preconceitos ainda dominantes sobre os problemas da liberdade e sobre os problemas do govêrno. O que êste movimento pretendia mostrar — e o fazia vitoriosamente, se fôrças perturbadoras, de origem exógena, não o desviassem e anulassem — era que, sem esta modificação radical no sistema de idéias políticas das nossas eli-

tes dirigentes, seria impossível realizarmos aqui qualquer obra realmente construtiva e organizadora no sentido de fazer com que o Brasil pudesse aparecer no concerto do mundo sem o vexame de exhibir, entre o fausto das suas grandes embaixadas e a sua situação de segunda potência americana, os sete décimos da sua população tão incultos, como o homem da idade da pedra; os nove décimos, senão mais, corroidos nas suas fontes de vida pela malária, pela anquilostomose e pela moléstia de Chagas; cêrca de dez Estados e mais de cinco milhões de brasileiros sujeitos às inclemências e às flagelações do regime desértico; e os seus vastos sertões setentrionais — sob o pretexto de respeito aos princípios da liberdade municipal, do *self-government* e ao dogma federativo — talados impunemente pela correria dos quadrilheiros.

CAPÍTULO XV

O SENTIDO NACIONALISTA DA OBRA DE ALBERTO TORRES

SUÁMRIO: — I. Alberto Torres e a sua formação política. — II. Alberto Torres: o publicista. — III. Alberto Torres: o sociológico. — V. Alberto Torres e os nossos políticos. — VI e VII. Alberto Torres e o problema brasileiro — VIII. O sentido nacionalista da obra de Alberto Torres.

I

Quando Aluisio de Azevedo apareceu com a novidade dos seus romances naturalistas, gritaram do Sul: *romancista ao Norte!* Os homens do Norte podiam também dizer com o aparecimento dos grandes ensaios sociológicos de Alberto Torres: *pensador ao Sul!* Porque, realmente, pela capacidade reflexiva, pela segurança, pela severidade, pela amplitude do seu pensamento, Torres pode ser classificado, sem favor, nesta categoria de eleitos.

Entre nós, o poderoso pensador fluminense foi um dos poucos egressos da política de partidos, um dos poucos que, depois de se contaminarem com os miasmas dessa terrível malária sul-americana, não mais sentiram a nostalgia dos paúis, que a elaboram. Lendo-o, sente-se que das tricas da politiquice, em que por um momento se envolveu, trouxe uma impressão de enjôo, mas também uma lição de experiência: os seus estudos mostram que, sob as aparências do político, simulando interessar-se pelas frivolidades e nugas, com que se entretêm e de que vivem os nossos campanários eleitorais, havia o observador, o crítico, o sociólogo, sondando e analisando as causas e os homens.

Tôrres pertencia ao grupo dos chamados "históricos". Como tal, também palmilhara na agra jornada da propaganda; também curtira sob o cativeiro dos Faraós; também passara, *helas!* pelas provações do deserto antes da entrega das Tábuas da Lei; mas, ao contrário dos seus companheiros, Tôrres tinha o senso das realidades e possuía idéias positivas e práticas — e isto dava-lhe à personalidade um traço que o distinguia entre os "históricos". Estes, com exceções peregrinas e apesar da rude lição dos fatos, costumavam oscilar entre a inconsciência dos bonecos falantes e aquela "metafísica de pedantes", que Taine dá como característico do espírito jacobino: — "C'est une méta-

physique de pédants, débitée avec une emphase des énergumènes...

Tôrres, ao contrário, tinha a vocação, o temperamento, a instintividade de um verdadeiro pensador político. Como todos os espíritos realmente profundos, começou tentando o terreno, à procura de uma adaptação que se lhe fazia difícil pela complexidade mesma da sua própria inteligência. Companheiro de Patrocínio e Silva Jardim nas lutas da propaganda, não se esterilizou, como muitos outros no culto das grandes frases sonóras e inanes. O seu convívio com a política, que lhe deu a presidência de um Estado e uma pasta de ministro, não lhe perverteu, igualmente, nem o senso da verdade, nem a severidade de pensar e de dizer. E' que a sua personalidade, muito original e muito enérgica, como que se neutralizara às sugestões e às influências desses meios, onde tantas inteligências radiosas se embrutecem e tantos caracteres honestos se diluem. O que é admirável, porque tudo isto lhe aconteceu em plena e florida mocidade: Alberto Tôrres, como Nilo Peçanha, foi um dos poucos que entre nós fizeram uma carreira política completa, o *cursus honorum*, a passagem por tôdas as magistraturas — antes da maturidade.

Como ministro do Supremo Tribunal, foi um dos mais notáveis daquela casa. O seu papel ali

causou a muita gente, principalmente aos seus adversários (que os teve virulentos) uma grande surpresa: todos o julgavam um tanto alheio às questões jurídicas e às práticas judiciárias, dada a sua vida tôda ela passada nos embates da política e do poder. Mas, cedo, os que nêle viam unicamente o político começaram a descobrir e a reconhecer o homem de lei, homem de estudo, o homem de pensamento, de que não haviam suspeitado ainda o valor e as capacidades superiores.

Foi-lhe a passagem pelo Supremo Tribunal um grande bem, porque lhe valeu com uma espécie de remanso ou de recolhimento, onde o seu espírito de meditativo se achou à vontade, tranquilo, sereno, justo, para julgar e refletir. Creio que foi ali que a sua nova orientação intelectual começou a despontar e a definir-se. Não seria, com efeito, no versar quotidiano das grandes questões constitucionais, aplicando, como juiz, o texto da lei à realidade dos fatos, à realidade da vida, à *nossa* realidade social, que êle entrou a pensar mais seriamente na nossa gente, na nossa nacionalidade e teve talvez, como numa nova Patmos, a visão da nossa miserabilidade politica?

O que é certo é que, depois que dali saiu, veio de novo à imprensa; mas, voltou transfigurado. Deixara as vacuidades e as ressonâncias brilhantes da época da propaganda. Era já agora um es-

pirito educado à moderna, nos métodos mais recentes das ciências sociais.

II

Sobre tudo isto, um escritor dos melhores das nossas letras políticas. No estilo, que é de um pensador pela austeridade e de um artista pela nobreza, não se lhe descobrem, com efeito, êsses amenos lugares comuns ou êsses caminhos já retrilhados de expressão: a frase é sempre nova na sua modalidade, não porque êle lhe rebûsque novidade, mas porque o pensamento que exprime é de si mesmo novo. Nêle se denuncia um gôsto literário, que é raro, raríssimo mesmo, encontrar-se entre os nossos políticos ou cientistas que se fazem homens de letras.

Sente-se que estamos diante de um espírito tranquilo, que pensa nobremente e com calma. Não se lhe nota nenhuma vibração febril, nenhuma pressa, nada dêsse nervosismo tão comum entre os nossos melhores prosadores. Os seus períodos têm o movimento brando, quase imperceptível, das águas que fluem em leito sem declives: são lípidos e líquidos, sem frêmitos, sem centelhas, sem rebrilhos, mas luminosos, caudais, serenos, espontâneos e amplos.

Tôrres pertence a essa categoria de escritores que chamaremos complexos, em que o pensamento não se destaca e salta desde logo, nítido e vivo, de dentro da sua forma verbal; mas, conserva-se uno em todo o curso da exposição e só se vai desvelando aos poucos, lentamente, como uma mancha, à medida que os períodos prosseguem a sua marcha tranquila. De modo que é preciso lê-lo uma segunda vez para lhe apreender bem as idéias — e só então o seu pensamento nos aparece nas vastas linhas do seu conjunto, nos seus amplos e nobres contornos.

Esta particularidade do seu talento é que lhe tem restringido, sem dúvida, o âmbito à expansão e à popularidade das suas idéias. Ele não foi, nem será nunca um escritor acessível ao grosso da massa letrada; não atuará nunca diretamente sobre o povo; a ação das suas idéias se exercerá principalmente sobre o escol intelectual do país, na sua porção mais culta, mais educada, mais aristocrática intelectualmente.

Doutrinador para classes dirigentes e de elite, ele tem, no pensamento e na forma, a atitude correspondente: é um espírito grave. Publicistas há aqui que impressionam mais pela erudição; outros mais pela vivacidade e pelo brilho; outros ainda pela lucidez, pela acuidade, pela leveza ou pela graça. Nenhum, porém, nós dá, como Tôrres,

essa impressão de gravidade, que não é o cenho carregado do mestre-escola ou a implacabilidade moralizadora de Catão, o Censor; mas, a expressão alta e nobre de um espírito reflexivo, que considerava a vida e a realidade, como Maeterlinck considera o amor, uma coisa séria.

III

Vêde agora como é falho o preconceito das idades: se devera assinalar uma geração nova, eu classificaria nela Alberto Tôrres. Quando apareceu com os seus ensaios, na sua cabeça já se lhe prateavam os cabelos, embora precocemente; mas, entre os da geração nova da época em que viveu, êle estaria entre os mais jovens na revelação do novo pensamento.

Esta nova geração não há de caracterizar-se por uma preocupação estética, ou por uma preocupação universalista, como a passada; mas, por uma preocupação americana ou, melhor, por uma preocupação nacionalista. Há qualquer coisa nos ares que nos está indicando que uma transformação se aproxima para o nosso mundo intelectual, uma orientação qualquer nas tendências da nossa mocidade, um novo rumo ao seu pensamento. E que êste novo rumo será claramente de reação

contra a excessiva europeização da nossa vida e da nossa cultura, tudo nos está mostrando.

Provas decisivas dessa transformação dos espíritos é claro que não se podem dar agora; mas, estas coisas são das que se percebem, antes de tudo, por intuição ou por instinto, *through the pores of the skin*, como diria Emerson. Basta ler, senão nos livros, no próprio ambiente que nos cerca, os sinais da sua vinda, os sinais da sua aproximação, os sinais da sua iminência (1).

Nesta transformação de idéias que se acentua nas tendências intelectuais do país, Tórres, com o seu objetivismo, o seu indutivismo, o seu realismo, nos aparece sob as feições de uma figura culminante. Poucos, pouquíssimos se mostram, como êle, libertos dessa preocupação tão brasileira, se-

(1) Isto dizia eu em 1930 — e refletia o estado de espirito do momento. Na verdade, o movimento, que todos presentiamos, veio; mas, veio sem grandeza nenhuma, desvirtuado, como foi, inteiramente do seu sentido nacionalista inicial. Pelo menos no campo da literatura de ficção, foi vítima das influências interferentes do chamado "modernismo" ou, mais propriamente, "futurismo", que nada tinha de nós, puro reflexo imitativo, que era, de movimentos artificiais, vindos de fora, como de costume, mas com a agravante de ser já agora capitaneado, não por altos espíritos europeus, como das outras vèzes; mas, por autênticos cabotinos francêses e italianos, sequiosos de popularidades e de cartas e considerados, mesmo nos seus meios originários, figuras secundárias e nada representativas. O modo por que tomamos a sério, sem o maior exame, êstes cabotinos meios "toquês" e nos puzemos a imitá-los em *pastiches* de um espantoso ridículo é, na história das nossas letras, um capítulo melancólico.

gundo Sílvio Romero, de “querermos ser o que não somos”. Poucos, pouquíssimos, como êle, possuem a noção mais completa, mais exata, mais complexiva, mais “rica” da nossa realidade coletiva, da nossa estrutura, do nosso funcionamento como nação, das falhas do nosso caráter, das idiosincrasias da nossa psicologia, da índole e da mentalidade da nossa raça.

Na sua visão das coisas, nenhum preconceito livresco ou qualquer *arrière-pensée* de escola ou de filosofia. Pelo menos, através da serena fluência das suas idéias, nada há que dê a entender isto. Sente-se que o seu espírito, amplo e lúcido, é atravessado por um largo clarão de agnosticismo — e as idéias fundamentais do evolucionismo parecem ser a base da sua visão sociológica. Mas, tudo isto sem sistematismos, sem exclusivismos, sem essa “lógica em linha reta do jacobinismo” de que fala Rodó, e que tão irritante tornava entre nós a sólida cultura de Teixeira Mendes. Tôrres lança simplesmente sôbre a nossa atualidade os seus olhos observadores e procura ver, sem fumos de preconceitos, normalmente, naturalmente, o que se passa em tôrno de si, nas coisas, nos homens, no ambiente; e, recolhendo as suas impressões, as expõe com uma segurança, uma nobreza, uma elevação, uma racionalidade que o fazem um dos maiores espíritos do nosso tempo.

Só os que se dedicam aos problemas sociais sabem quão difícil e penoso é o trabalho de observação dos fenômenos e de coordenação de dados nesta ordem de estudos; e quão emaranhada e inextricável e variada é a trama dos fatos nêsse numeroso "consensus", que é a vida social de um agregado humano ou a vida psíquica de uma raça. No meio da sua variedade, da sua multiplicidade, de sua multivariiedade, o observador, para não se unilateralizar, é preciso trazer na inteligência como que um olhar múltiplo, a visão poliédrica dos insetos. E uma imperturbabilidade, um equilíbrio, uma serenidade, um sangue frio intelectual, digamos assim, que em nada é inferior ao dos grandes oradores no tumulto dos parlamentos, ou ao dos grandes generais nos campos de batalha, entre o sibilo das balas e os gritos da chacina.

IV

Quando Tôrres deu à publicidade os seus dois primeiros ensaios sôbre o "problema mundial" e a "paz universal", houve, em certos centros intellectuais, um vivo movimento de curiosidade e admiração por êsse poderoso espírito, que, em plena maturidade intellectual, aparecia surpreendendo a geral frivolidade dos nossos meios literários com

uma das mais atualizadas culturas do nosso tempo e esplêndidamente armado dos métodos mais modernos e seguros de análise e investigação social (2).

Esse movimento de curiosidade e de admiração se operára, aliás, apenas num pequeno círculo de intelectuais já trabalhados, sob a influência de Sílvio e de Euclides, pela preocupação dos problemas nacionalistas.

Movimento pequeno e restrito no início, sem dúvida; mas, que cresceu e acentuou-se com a aparição dos outros dois volumes — sôbre o *Problema Nacional Brasileiro* e sôbre a *Organização Nacional*. E havia razão de sobra para isto.

Realmente, êstes dois livros, sôbre serem as duas maiores obras de Tôrres, são dois livros onímodos, polimáticos, ricos de sugestões e idéias, um e outro fundamentalmente brasileiros na sua inspiração e largamente embebidos da melhor essência do nosso gênio local. Formam uma obra vasta e complexa, harmoniosa e orgânica, sòlidamente construída com a mais genuína realidade das nossas coisas.

Pode-se dizer mesmo que êstes dois últimos volumes de Tôrres são uma obra tão notável, no

(2) E' ponto que será desenvolvido na minha *Metodologia do direito publico no Brazil*, no prelo.

seu gênero, como *Os Sertões*, de Euclides da Cunha. Certo, êles não tiveram a sua aparição saudada com a retumbância com que foi rodeada a aparição daquelas outras páginas, duras e belas, cheias das asperezas e dos brilhos da sílica; mas, isto deve-se unicamente ao feitio da nossa mentalidade literária, amorosa das belas frases e das belas imagens e, por isso, facilmente impressionável pelo fogo e clarões do estilo euclidiano. Numa e noutra, porém — na obra de Tôrres e na obra de Euclides — imprime-se vigorosamente o cunho local da nossa raça e da nossa terra: — e a grandeza de ambas está nisto.

Estes dois volumes — *O Problema Nacional Brasileiro* e a *Organização Nacional* — confirmam mais uma vez uma observação de linhas atrás: da inexistência de *arrière-pensée* em Alberto Tôrres. Nenhum preconceito de escola ou de filosofia. Nada, realmente, que pareça corromper ou daltornizar a sua lúcida visão das coisas. Dir-se-ia que o mundo exterior lhe entra, em impressões sucessivas, através dos sentidos, a consciência — e estas impressões sofrem aí apenas o trabalho lógico do julgamento e da síntese, sem outros fatores senão elas mesmas e as leis gerais do pensamento. No fundo, aquela “scientific candor”, de que fala Hankins em obra recente (3).

(3) Hankins (Franck) — *An introduction to the study of society*. N. York, 1929.

Este método objetivo de análise social, que Tórres aplica tão seguramente ao nosso povo, é que dá às suas críticas e às suas conclusões um valor incomparável. Em qualquer outro país que não o nosso, os seus conselhos e sugestões teriam determinado, nas altas camadas dirigentes, um movimento de reação salutar e eficaz: —

“Verdades tiradas do concreto e do vivo — diz êle — as que aqui se encontram são superiores às divergências de escola, de orientação ou de sistema: são fatos e, como fatos, impõem consequências que é forçoso aceitar”.

Os métodos indutivos que Tórres emprega não são originaes, nem aqui, nem fora daqui; reflexões e investigações como estas sôbre o nosso povo, outros escritores nossos já as fizeram com relêvo notável: Nabuco, Tavares Bastos, Silvio Romero, Euclides da Cunha, Araripe Júnior, etc., para citar sômente os mortos. O que distingue Tórres de todos êsses publicistas é que nenhum, como êle, revelou uma visão mais complexiva e mais brasileira da nossa vida íntima de povo; nenhum, como êle, chegou a sínteses tão completas e altas sôbre a nossa nacionalidade; nenhum, como êle, consolidou um tão vasto corpo de conclusões positivas, práticas, experimentais sôbre a verdadeira orientação da nossa politica e dos nossos governos.

E' aí que êle parece estar só entre os nossos publicistas. Dêstes, alguns, como Araripe Júnior, limitaram-se a fazer ensaios agudos, penetrantes, lucidíssimos, mas incompletos e fragmentários. Outros, como Euclides, restringiram-se a monografias regionais, embora magnificas e poderosas, desenhadas com o relêvo, a nitidez, o vigor das águas fortes. Outros ainda, como Silvio, tornaram-se centro de correntes notaveis de pensamento, criando escolas, nucleos vivazes de acção e combate. Tôrres, porém, só êle, pode construir, com vagar e serenidade, à sua maneira e dentro do seu fei-tio, sôbre a realidade viva do nosso povo, uma sociologia brasileira; e sôbre essa sociologia, uma política nacional, isto é, uma política nossa, sem laivos de estrangeirismo, sem influências de além-mar, sem a mescla deplorável dessa "biblio-sugestão", de que fala, num dos seus livros, Oliveira Lima.

V

Neste ponto é que se torna sensível o discrimem entre as idéias de Tôrres e as dos nossos estadistas, políticos, legisladores e, mesmo, sociólogos. Os métodos até agora usados entre nós têm consistido em aplicar ao nosso povo, de uma forma ingênuamente literal, por um simples trabalho

de tradução e de cópia, as conclusões, as fórmulas, as soluções que os sociólogos, os legisladores e os estadistas europeus têm encontrado para resolver os problemas sociais e políticos dos povos que dirigem e governam. Ora, Tôrres reage intrêpidamente contra êsse erro:

— “As idéias, em que se baseiam os estudos sociais e políticos até hoje feitos sôbre a nossa vida — escreve êle, ao formular as linhas gerais da sua política — partem de postulados e dados analíticos ou sintéticos, inferidos da vida e da evolução de povos de existência multissecular e do seu progressivo desenvolvimento em regiões densamente povoadas, sob a ação dos fatores ordinários da formação e desenvolvimento das velhas sociedades e civilizações. Estas idéias não têm aplicação à interpretação dos fenômenos dos países, como o nosso, criados por descobrimento, com sociedades formadas por colonização, nem à solução dos seus problemas”.

Eis porque êle vai buscar as inspirações para o seu programa nacional no estudo da nossa realidade brasileira, na investigação dos nossos fenômenos, na analyse concreta do nosso povo, do nosso homem, da nossa terra, da nossa situação real no concerto da civilização. Por meio destes processos positivos de critica e synthese social, elle chega à fórmula de um vasto programa de política genuinamente brasileiro.

Esta política é a política da realidade, a política dos dados da observação e da experiência, a política realística, no sentido superior que lhe dá Francesco Nitti:

— “Ogni buona politica — diz êste publicista, num vigoroso estudo sôbre o problema nacional italiano — deve essere in Italia *realistica*: sia pure per il fine il piú idealistico, deve partire della conoscenza di ciò che esiste. Altrimenti non avrà mai alcuna efficacia: una *politica radicale*, cioè, directa ad affrontare nella loro integrità i problemi della vita nazionale, non può che basarsi sulla realtà” (4).

Os métodos de análise social de Tôrres são, como se vê, os mesmos applicados por Nitti ao povo italiano. São também os mesmos applicados à França por Demolins, Henri de Tourville e todos os pesquisadores da escola leplaiana: Roussiers, Poincard, Pinon, Prévile. E os applicados à Espanha por Pompeyo Gener e Joaquín Costa; por García Calderón ao mundo peruviano e a nós pelo insigne Sílvia Romero, a quem faltou, contudo, apesar das qualidades geniais do seu espírito, êsse senso de objetividade e de sistematização, tão profundo e admirável em Alberto Tôrres (5).

(4) Nitti (F.) — *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale*, Turim, 1907, pág. 75.

(5) v. nota 2.

E' misto que reside a superioridade das conclusões de Tôrres sôbre as conclusões a que têm chegado, em relação aos grandes problemas da nossa política, os estadistas e pensadores do Império e da República. Para êstes a melhor política sempre consistiu precisamente em adotar, copiando, a política... dos outros povos. Tôrres, ao contrário, funda sôbre os dados da realidade, uma política nacional, isto é, um programa *nacional* de legislação e govêrno. Êste programa pragmático de política brasileira é que o nosso grande pensador justifica e desdobra nos seus dois últimos livros.

VI

Para Tôrres, o problema brasileiro é, em síntese, o problema econômico em tôda a sua complexidade: — *o problema da formação, da conservação e da organização da nossa riqueza.*

E' uma conclusão, como se vê, completamente diversa da que até agora nos tem ensinado os nossos melhores espíritos. Êstes se têm esforçado, desde os grandes dias da Independência até hoje, por nos convencer que o maior problema nacional está: ora, na *limitação do poder Moderador*; ora, no *Parlamentarismo* inglês; ora, no *Liberalismo francês*; ora, no *Federalismo americano*;

ora, no *voto censitário*; ora, no *sufrágio universal*; ora, no *voto secreto*; ora, na *representação das minorias*; ora, na *organização dos partidos políticos*.

Tôrres mostra a inconsistência e a fragilidade de tôdas essas aspirações, de origem exógena. O grande problema nacional, o maior dêles, o problema dos problemas, é o da *organização e da nacionalização da nossa riqueza*, de cuja solução dependerá sermos amanhã um suzeranato europeu ou uma nação de varões livres. Realmente, para Tôrres, a nossa terra, com as incomparáveis riquezas do seu solo e do seu subsolo, está sendo estupidamente saqueada ou destruída no que ela tem de melhor e essencial.

Logo no segundo século da nossa história, pusemo-nos a carrear para os entrepostos europeus o melhor do nosso ouro e das nossas gemas preciosas. Do âmago das "catas", dos recessos dos "garimpos", os nossos bandeirantes intrépidos arrebatarem, esgotando-os para sempre e sem remédio, êsses maravilhosos tesouros, com que a Espanha e Portugal atulharam as suas arcas e enriqueceram os seus impérios.

Por outro lado, contra as nossas florestas se vêm arremessando, desde o primeiros século, êsses terríveis e implacáveis "fazedores de deserto" na expressão de Euclides da Cunha. Daí, consequentemente, as perturbações do nosso regime cli-

mático: a constituição progressiva das "caatingas" ao Norte e a amplificação crescente das áreas estereis ao Sul. Em suma: *a saarização intensiva do país.*

De modo que o que estamos fazendo, com a exploração do ouro e das outras espécies minerais; com a destruição ou o esgotamento das florestas para a extração da borracha, para a colheita do caucho, para a grande cultura do café; tudo isto é apenas obra de delapidação imprevidente das nossas riquezas, em detrimento das gerações do futuro — e em favor do estrangeiro. Este recebe as nossas riquezas na prodigalidade da sua abundância e nos restitui com valores econômicos relativamente tão ridículos como os pexisbeques e as quinquilharias vistosas com que costumam pagar, em troca do seu ouro ou do seu marfim, às populações brancas da África.

VII

Há ainda uma outra face mais grave do problema. Em frente a nós, do outro lado do oceano, e ao lado de nós, ao norte do continente, vivem e crescem povos fortes, expansivos, intrépidos, agressivos e cúpidos, crendo profundamente na própria superioridade e hasteando bandeiras de imperialismo e conquista. Conscientes da nossa

incapacidade e atribuindo-se a si mesmos uma alta missão civilizadora, êsses povos robustos e varonis, cheios de disciplina, cheios de organização, cheios de dinheiro e de força, com a pleora de instintos predatórios das raças fortes, estão dispostos a valorizar, pela diplomacia da paz, em todos os casos e, em última análise, pela diplomacia da força, essas riquezas tropicais, inestimáveis aos seus olhos e que nós não sabemos, pela nossa indolência, pelo nosso descaso, pela nossa desorganização geral, utilizar (6).

Eis para Tórres o grande perigo, a cujo risco está exposta, sem possibilidade de recuo ou de fuga, a nossa nacionalidade.

• O que torna êste perigo mais temível para nós

(6) Nós estávamos então sob a ação das tendências expansionistas e conquistadoras do imperialismo europeu e americano, que havia surgido e desenvolvido na segunda metade do séc. XIX e que, no séc. XX, se havia posto a serviço do capitalismo industrial. Não se conquistava mais pela força, a tiros de canhão, em ostentosa exibição do poderio militar — como na primeira fase; mas, pela inversão progressiva e intensiva de capitais privados (*bloodless invasion*), garantidos pelo prestígio militar e a título de exploração das riquezas naturais dos novos continentais, mediante a aquisição — ou de privilégios e monopólios industriais, ou de vastas extensões de terras para agricultura, pastoreio ou mineração (v. Hardy — *La politique coloniale et le partage de la terre au XIX siècle*, Paris, 1937; — *Géographie et colonisation*, 1935; Normano — *The struggle for South America*; Bardoux (J.) — *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine*, Paris, 1906; Harmand — *Domination et colonisation*, Paris, 1910. Cfr. Guoch — *História contemporânea de Europa* (1878-1919), trad. E. Champourcin, México, 1942; Segal (L.) — *Estrutura y ritmo de la sociedad humana*, México, 1940, cap. XI.

é o fato de que nesta luta, a que não podemos fugir, contra essas forças colossais, a nossa nacionalidade se apresenta frágilima, inteiramente desaparelhada das garantias mais elementares para uma resistência vitoriosa: sem solidariedade moral, sem coesão nacional, sem organização coletiva, sem uma consciência forte, clara, definida da sua própria situação e dos seus próprios destinos. O nosso instinto de conservação coletiva nos está a sugerir, a avisar, a impor a todos nós, principalmente aos nossos dirigentes, aos nossos estadistas, aos nossos "responsáveis", à sua consciência, à sua sinceridade, à fidelidade do seu patriotismo, a urgência imperativa de uma atitude nova, no sentido de uma política defensiva, de uma política de preservação e reparo, de prevenção e resguardo de nós mesmos, das nossas riquezas, da nossa integridade, da nossa própria existência nacional.

Ora, dado o estado de fraqueza e dissolução de nosso povo e das raças que o compõem, esta política de defesa e conservação nacional não pode deixar de ser senão uma política de coordenação, de construção, de consolidação *interna* da própria nacionalidade. Este é o pensamento central de todo o programa social e político de Alberto Tôrres.

Nesta parte, ao estudar as causas da nossa fraqueza étnica, da nossa dissolução social, da nossa anarquia política, da nossa desorganização econô-

mica, é que os talentos de objetividade e síntese do nosso grande pensador, a sua capacidade observadora, a sagacidade e a lucidez da sua intuição social mostram-se na sua plenitude e maravilhosamente.

Esta política nacionalística de Tôrres, tão racional, tão positiva, tão prática, tão patriótica, do que ela precisa é encontrar vozes novas e ardentes, no seio das nossas elites, capazes de lhe dar o que o feitiço grave do seu autor não lhe pôde dar com vantagem: permeabilidade, difusibilidade, popularidade, em suma. Tôrres é um escritor lúcido, harmonioso, claríssimo; mas, como pensador é profundo e severo demais para a familiaridade das nossas maiorias letradas. Como já dissemos, é mais um escritor para elites de inteligência e de cultura. Tivesse êle tido o estrondo, o estrépito, os alaridos do grande Silvío — e teria garantido às suas idéias uma rápida expansão na consciência da nacionalidade.

VII

Os céticos impenitentes, os desalentados habituais, os descrentes da capacidade da nossa raça duvidarão que essa alta política de consolidação e vitalização nacional, que Tôrres prega, possa vir a ser realizada, utilizando apenas os elementos

étnicos que constituem o nosso povo. O nosso grande sociólogo, cujo otimismo é refletido e medido, se bem que orgânico, crê firmemente nessa possibilidade. E' talvez, dentre os nossos espíritos mais cultos, o único que confia sinceramente na sua raça, o único que a julga capaz dessa "longa, máscula, paciente tenacidade necessária para empreender e sustentar, com vigor e inteligência, o esforço múltiplo e vagaroso da construção da nossa sociedade".

Ele discute, por isso, nos seus livros, a apreçoada inferioridade da nossa raça — e a nega. Discute também a hipótese da degenerescência da nossa raça — e a repele. Discute ainda a possibilidade da melhoria da nossa raça — e a sustenta, a defende, a proclama.

Nós não somos, segundo êle, inferiores às outras raças européias, nem mesmo às raças do norte: saxões, escandinavos, germanos em geral. Em sentido absoluto, não há raças superiores, nem inferiores — pensa êle: a superioridade é uma função do meio físico e social, em que as raças se encontram. O ariano, o indo-europeu só é superior aos outros tipos étnicos *quando nos seus meios nativos, ou nos meios semelhantes aos dos seus centros de origem*. O egípcio, o chinês, o árabe, não eram de raça ariana; mas, foram grandes fun-

dadores de civilizações. Os indo-europeus, mesmo os seus exemplares mais puros, os dolicocéfalos louros do norte, quando transplantados para os meios tropicais, transformam-se, degeneram-se, decaem. O alemão de Santa Catarina e Paraná, na sua terceira geração, revela no caráter e no espírito as mesmas falhas que o brasileiro nato e o luso-brasileiro (7).

Para Tórres, o meio físico e, principalmente, o meio social econômico é que inferiorizam ou superiorizam os tipos étnicos. E' o meio brasileiro físico e social, que diminui, na generalidade dos nossos patricios, a capacidade para a luta econômica, em confronto com o homem das terras frias — o saxão, o germano, o eslavo. Estes, segundo êle, veem também a sua progênie decair em nosso meio, pela mesma razão.

O colono europeu, aqui localizado, vive num meio a que não está perfeitamente adaptado, nem no ponto de vista biológico, nem no ponto de vista

(7) Cfr. Emilio Willems — *População marginais do Brazil*, São Paulo, 1940; — *A aculturação dos alemães no Brasil* — São Paulo, 1945.

econômico, nem no ponto de vista social. Provindos de regiões temperadas ou frias, onde se cultivam a vinha e o trigo, onde medram a oliveira, o centeio e a aveia, e deslocando-se bruscamente, sem um estágio intermediário de adaptação, para os nossos climas tropicais e sub-equatoriais, onde o trigo não medra, nem a vinha, nem a oliveira, nem centeio, nem a aveia, êsses imigrantes lusos, italianos, germânicos e eslavos dos nossos dias sofrem, como o luso da primitiva colonização, forçosamente, um duplo desequilíbrio: o desequilíbrio psicológico — pela diferença do clima; o desequilíbrio econômico — pela impossibilidade de continuarem aqui na prática das culturas tradicionais dos seus climas de origem.

Esta, a razão de nossa aparente fraqueza ou da nossa aparente decadência, segundo Tórres.

Esta observação penetrante e sagaz o leva a concluir que — numa política que entenda garantir, de um modo permanente, a integridade, a independência, a personalidade do nosso povo em face dos grandes povos atuais — um dos pontos principais é a adaptação do homem europeu e também do homem brasileiro à nossa terra e ao nosso meio. E' o que êle chama — o "problema brasileiro da cultura e da educação do homem". Com essa cultura e essa educação, não teremos, pensa êle, nada a temer às raças fortes do norte.

Tôrres considera a apregoada superioridade dos germanos “uma pretensão infundada e injusta” (8). Como Silvio Romero, êle julga que essas chamadas incapacidades da nossa raça, as suas qualidades más — aquilo do seu caráter que, pôsto em função das necessidades contemporâneas, costumamos chamar as suas “fraquezas” — tudo isto é corrigível e remediável, mediante um processo educativo severo, com o qual se infiltrem em nosso caráter essas fortes qualidades morais, essa *vis durans*, que é o segrêdo e a fôrça das raças germânicas e saxônias no mundo.

(8) Era êste um dos pontos das minhas divergências com Torres. Discutiamos frequentemente — e vivamente — este tema. Pensava êle que eu defendia a teoria da superioridade das raças.

Esta minha crença na superioridade de certas raças era muito relativa e condicionada — o que não impediu de ser considerado aqui o arianista n.º 1, partidário da superioridade do dolico-louros, defendida por Woltmam, Ammon, Gobineau e Lapouge. Em boa verdade, nunca defendi esta tese, menos ainda me arregimentei no séquito da política pan-germanista. O que afirmei na *Evolução do Povo Brasileiro*, foi não propriamente a superioridade, mas a maior *migratoriedade* dos tipos de raça germânica, em contraposição aos tipos de raça céltica: — e devo confessar que não tenho ainda hoje motivos para considerar esta afirmação errada.

Dizia eu então que os individuos de raça germânica eram mais tendentes à migração, ao deslocamento, à expansão colonizadora. Nada disse, porém, sobre a superioridade deles — que é outro problema, embora interferente com o primeiro.

Isto no que toca aos famosos, e hoje malsinados, dóllicos-louros. Quanto às demais raças, eu já esbocei meu modo de pensar em *Raça e assimilação*, onde digo algo que permite compreender minha concepção actual do problema das raças, e nos futuros volumes em preparo, dedicados ao estudo da *Mobilidade social* e da *Antropo-sociologia das elites* completarei esta minha concepção.

E' esta convicção que lhe fortalece a crença na capacidade do nosso homem e da nossa raça e nas possibilidades futuras do nosso povo.

VIII

São estas, em síntese, as idéias fundamentais de Alberto Tórres. Nobres, altas, poderosas idéias. Das páginas dos seus grandes livros, em que elas se condensam, tão profundamente impregnados das virtudes singelas da nossa raça e das fragâncias do nosso solo, ressuma uma consoladora confiança em nós mesmos, nos nossos destinos, na nossa reabilitação, na melhoria e triunfo final do nosso povo.

Nestas idéias e nestas paginas, deve embeber-se a nossa geração atual —, cética, frívola, incrédula, despreocupada, leviana. Na sua eloquência, na sua serenidade, na sua tranquila beleza, o que elas dizem, como sendo a expressão do nosso dever para com o futuro, — a nós, os de agora, — é que, na interpretação que buscarmos às nossas instituições, na solução que procurarmos aos nossos problemas, o que é principal, o que é imprescindível, o que é necessário fazer, antes de tudo, é — não esquecer o Brasil.

ADDENDUM



PROGRAMA DE REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891 (*)

I

Começo proclamando a minha crença na lentidão com que se processa a evolução das sociedades. Reconheço que há uma "ordem natural" para elas; que o poder de transformação desta "ordem natural", por ação da vontade consciente dos legisladores, é muito reduzido; que será preciso, pois, levar em conta, na elaboração da nova Constituição, a fôrça, quase sempre incoercível e incompressível, dos antecedentes históricos, representados em nossa nacionalidade pelo conjunto de

(*) Este programa de revisão da Constituição de 91 elaborei-o atendendo a um apelo do então capitão Juarez Tavora, em 1932, não me lembro bem a data. Os militares, que haviam feito a Revolução de 30 e formavam a maioria dos socios do Club 3 de Outubro, haviam subido ao poder com a saída do ministro Mauricio Cardoso, da pasta da Justiça, que fora acompanhado neste gesto pelo seu colega Lindolfo Color, da pasta do Trabalho. Estes militares formavam o grupo chamado dos "tenentes" e, com o rompimento de Mauricio e Color, foram chamados pelo Chefe do Governo Provisório, o Sr. Getulio Vargas, de quem receberam todo o prestígio possível e postos na administração do paiz. Tavora, por intermedio de um amigo comum (Alcides Gentil), incumbiram-me (não sei si por sua própria conta ou por delegação dos seus companheiros) de elaborar um programa de ação, que é o que dou agora à publicidade.

Minha impressão é que não agradou... Muita cousa, porém, nelle sugerida, como se verá, foi realizada, ou na Constituição de 34, ou na Constituição de 37, ou na Constituição de 46, que nos rege, — como se verá das notas feitas ao fim deste addendum pelo meu colega do Tribunal de Contas, ministro Ruben Rosa.

tendências, tradições, costumes, sentimentos, crenças elaborados em quatrocentos anos de evolução e que não podem ser eliminados, de súbito, por um golpe de decreto ou por um código constitucional. Por isso, o meu pensamento político é contrário a modificações de caráter radical da nossa estrutura social, a inovações muito acentuadas no nosso sistema de leis civis e somente aceitarei, como pontos de revisão, aquelas modificações, que embora latentes, já atingiram ao estado de maturidade na consciência coletiva.

No trabalho da reforma constitucional, penso que se deve tomar para ponto de partida a Constituição de 24 de fevereiro de 91, visando objetivos que são os mesmos que procuram atingir os revisionistas atuais. Justamente por ter sido a Constituição sob a qual o país esteve durante 40 anos, é que ela me parece ser o melhor ponto de referência para se ajuizar das reformas que devem ser propostas.

Considerando que o problema da revisão, antes de ser um problema de *técnica jurídica*, é um problema de *ciência política*, o meu pensamento é que, para esta fase preliminar da determinação dos pontos de revisão, se deve avocar a colaboração de tôdas as competências técnicas nos vários domínios das ciências sociais e políticas, naqueles pontos que interessam à organização nacional. Não tenho simpatia pelos velhos métodos de política

construtiva, que faziam das Constituições um conjunto de normas abstratas sem objetivação possível, obtidas dedutivamente ne noções preconcebidas, a que chamavam “princípios” (princípio federativo, princípio de separação, princípio de autonomia local, etc.), muitos anos dos quais não significam, em geral, outra coisa senão formas de subordinação intelectual a pontos de vistas estrangeiros, sem correspondência com a nossa realidade nacional, e alguns dos quais, hoje, já abandonados ou modificados nos próprios países de origem.

Liberto destes preconceitos ou, pelo menos, não me preocupando com eles, procuro orientar o meu pensamento revisionista segundo métodos objetivos, de observação e indução, só levando em conta a nossa realidade presente, esclarecida pelos nossos cem anos de experiências constitucionais e políticas. Considero a nova Constituição apenas um novo sistema de *meios* com que espero possa a nação atingir os mesmos altos fins (ideais) de liberdade, igualdade e democracia não atingidos pelo sistema de meios da velha Constituição do Império e, muito menos, pelo sistema de meios da atual Constituição Republicana.

II

Em relação ao regimen federativo, julgo sem valor a clausula constitucional — de que a Cons-

tituinte não pode modificar a forma federativa do governo nacional; porque não compreendo que as gerações de 91 pudessem vincular a uma forma de governo as gerações que lhes sucederam e muito menos, a de agora, distante dela quase meio século. Não é que eu seja contra a organização descentralizada, que o regimen federativo implica; mas, não a posso aceitar com a latitude que esta organização apresenta na Constituição atual, porque me parece seria fechar os olhos à evidência desconhecer os inconvenientes que este regimen tem trazido para administração e governo do país.

Não reconheço fôrça no argumento dos que alegam, a favor da descentralização federativa, o imperativo da nossa extensão territorial — e isto:

a) porque reagir — com fim de consolidar e preservar a unidade nacional, contra a desagregação imposta pela ação dispersiva dos fatores geográficos — é justamente a tarefa suprema de qualquer governo central, a sua obra realmente *política* de construção da nacionalidade;

b) porque os pontos de revisão, pelos quais propugno, não significam um retorno à antiga centralização imperial, asfixiante — e tanto mais nociva quanto eramos então, como ainda somos hoje, um país de circulação desorganizada e deficiente; significam, sim, a modelagem da estrutura política do país sobre bases de um regimen prudente de “desconcentração organizada”. Este regimen

consegue conciliar os dois grandes interesses, assegurando aos Estados a gestão dos seus interesses peculiares pelos seus órgãos locais e à União os da sua supremacia política, — como força, que é, de coordenação, orientação e governo da coletividade nacional.

Considero assim o Estado Federativo “um caso especial de descentralização”. Nego, portanto, em teoria, quaisquer direitos privativos dos Estados em face da União e lhes reconheço apenas os que a União lhes concede para o fim de melhor gestão dos interesses locais. Transformo, pois, o antigo conceito da — *federação de Estados* — no conceito mais racional de uma *organização descentralizada do país*. Daí a conclusão de que nenhum Estado é autorizado a invocar os direitos da sua autonomia ou a defesa de um interesse local para obstar que um interesse de caráter geral ou nacional se possa realizar dentro do seu território. Nenhum Estado, como nenhum cidadão e nenhuma classe, têm direitos contra a coletividade nacional: *não há direitos contra a Nação* — e é a concordância com o interesse desta que dá legitimidade ao interesse do Estado, da classe ou do cidadão,

II

Definindo assim o meu modo de compreender a capacidade autonômica dos Estados, é, por-

tanto, lógica a conclusão a que chego, de que só deve ter direito de administrar êste ou aquele interesse, ou mesmo a totalidade dos seus interesses locais, aqueles Estados que tiverem capacidade pecuniária para isto. Em face do que estabelece, no seu art. 5.º, a atual Constituição — de que os Estados devem prover às suas expensas as necessidades do seu govêrno e administração — penso, fiel a esta concepção *nacional* do interesse público, que aqueles Estados que — pela carência de elites organizadas, pela extrema dispersão da sua população, pela caráter rudimentar da sua economia rural e industrial, pela deficiência da sua capacidade tributária, se revelaram sem possibilidades para encontrar, dentro das suas fontes *normais* de receita, recursos orçamentários na medida de atender, *de um modo eficiente*, ao custeio dos serviços mais elementres da administração pública, devem ficar logicamente fora da categoria de Estado. Nêste caso, é dever da União — no interesse das próprias populações daqueles Estados — intervir com os suprimentos do seu tesouro para dar a êstes brasileiros os mesmos direitos, vantagens e serviços dos demais brasileiros. Penso também que este suprimento financeiro da União deve arrastar implícitamente o direito da União de intervir, (1) ou controlando, ou avocando para si o serviço, ou mesmo cassando ao Estado, por tempo indeterminado, a regalia autonômica.

Outra conclusão só se explicaria em povos, cujo tipo federativo tivesse o caráter de “pacto entre Estados” — e não de *descentralização organizada*, como deve ser o caso do nosso.

IV

Considerando que, no conjunto dos poderes políticos criados pela nossa organização constitucional, nos falta um poder político vitalício, eu ousaria propôr a criação de um novo órgão da soberania nacional: o *Conselho Nacional* (2) como instituição de contrôle e coordenação dos outros poderes e dos interêsses gerais, dotado de funções deliberativas, consultivas e judiciárias, que serão especificadas na Constituição. Entre as suas atribuições e faculdades deverão estar estas:

- a) resolver sôbre a intervenção do governo federal nos Estados, o prazo e a estensão dos poderes desta intervenção;
- b) direito de veto a certo emanados dos outros poderes políticos;
- c) competência para resolver os conflitos entre os diversos poderes da União e dos Estados;
- d) opinar sôbre projetos de lei, partidos, ou da Câmara Federal ou do Poder Executivo;
- f) julgar os membros do Supremo Tribunal Federal e os demais membros da magistratura;

g) **contrôle, com direito de veto, sobre a proposta da Câmara Federal relativa a fixação dos subsídios dos deputados federais e do presidente da República;**

h) **competência para determinar o número de deputados que devem compor a Câmara Federal e o critério da sua distribuição por Estados.**

Este Conselho será composto de 15 a 21 membros, escolhidos entre as personalidades mais eminentes do país, que se hajam feito notáveis nos varios domínios do conhecimento, especialmente nas ciências morais e políticas. Serão eleitos por um corpo selecionado de eleitores, compostos: a) dos membros do Conselho Nacional; b) dos membros do Tribunal de Contas Federal; c) dos membros do Supremo Tribunal; d) de tantos membros da Câmara Federal quantos foram os Estados. Uma lei ordinária determinará as condições de elegibilidade para o Conselho Nacional.

Os ex-presidentes da República, cuja gestão financeira haja sido aprovada pelo Tribunal de Contas e que não hajam infringido, a juízo do Supremo Tribunal, nenhum dispositivo da Lei de Responsabilidade, serão considerados membros natos do Conselho Nacional e ingressarão nele independentemente de eleição. O número de membros do Conselho Nacional não poderá exceder de 21, excluídos dêste número os ex-presidentes da República.

V

Consciente da gravidade do problema que é, em nosso país, a tomada de contas dos gestores de dinheiros públicos, julgo que se faz necessário uma reforma na instituição dos Tribunais de Contas, tornando-os, não apenas na União, *como nos Estados* (3) órgãos autônomos, cujos membros, assegurados na sua independência pela vitalicidade, pela inamovibilidade e pela irredutibilidade dos vencimentos, exerçam atribuições administrativas, consultivas e contenciosas tais que os tornem uma força de controle efetivo e eficaz da economia tributária e da execução dos orçamentos da União(4), dos Estados e dos Municípios. Estes Tribunais exercerão na União e nos Estados, além de outras atribuições que lhe serão conferidas:

a) um *contrôle de gestão*, relativo á execução das leis orçamentárias, exercido pela tomada de contas dos Presidentes da República, dos Presidentes de Estado e dos Prefeitos Municipais. Este controle caberá, quanto ao orçamento federal, ao Tribunal de Contas Federal, e, quanto aos orçamentos estaduais e municipais, aos Tribunais de Contas Estaduais;

b) um *contrôle de oportunidade*, exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais sobre os orçamentos dos municípios e dos Estados, com direito de veto em relação à matéria tributária, si o tri-

buto criado é iniquo, excessivo ou anti-econômico;

d) ainda um *contrôle de oportunidde*, também exercido pelos Tribunais de Contas dos Estados, pela faculdade de autorizar ou não os empréstimos internos dos Estados e dos municípios (5). Os empréstimos externos dêstes e daqueles, como os da União, serão autorizados pelo Conselho Nacional, mediante parecer do Tribunal de Contas Federal.

O meu pensamento é de que o *contrôle financeiro* da União sôbre os Estados não deve ir além da autorização para os empréstimos externos, deixando a fiscalização dos orçamentos dos Estados aos seus próprios Tribunais de Contas, assegurados em tôdas as suas condições de independência. Os membros dos Tribunais de Contas estaduais serão escolhidos pelo Presidente do Estado, pelo presidente do Tribunal de Contas e pelo presidente do Conselho Consultivo Estadual, reunidos em comissão.

VI

Confesso que não tenho o culto do Parlamento. Não julgo que ele seja a expressão mais legítima da opinião e da vontade do povo, porque reconheço, em nossa sociedade, outras fontes de opinião, tão autorizadas quanto êle; nem também o julgo que deva ser o centro do sistema consti-

tucional. Entretanto, acho que é preciso atender ao sentimento das massas populares e das elites, que ainda continuam a considerá-lo a expressão simbólica da liberdade política. Proponho, por isso:

a) que se conserve a Câmara Federal, mais ou menos com as atribuições que tem hoje; extinguindo-se, porém, o Senado, cujas funções passam a ser preenchidas, ou pela Câmara Federal, ou pelo Conselho Nacional;

b) que seja proibida a reeleição de deputados federais, estendendo-se esta proibição aos deputados estaduais;

c) que se estabeleça na Constituição prescrições, reguladas por lei ordinária, sobre as incompatibilidades entre os que exercem cargos de eleição ou de nomeação, de maneira a coibir o revesamento dos postos eletivos e os males do nepotismo;

d) que a fixação dos subsídios, quanto aos membros da Câmara Federal, seja da competência do Conselho Nacional, mediante proposta da Câmara Federal e, quanto aos membros das Assembleias Estaduais, da competência dos Tribunais de Contas Estaduais, mediante proposta das Assembleias.

VII

Considerando a justiça uma função eminentemente nacional julgo que a dualidade da magis-

tratura representa, nos Estados de tipo federado, uma concepção primitiva, de que a maioria deles tende a se afastar no sentido de uma concepção nacional e autoritária da justiça. Entre nós, essa dualidade foi, como é sabido, uma solução de emergência, por força de circunstâncias então ponderáveis, mas que não tem absolutamente mais nenhuma razão de ser no momento presente; de modo que esta dupla magistratura não tem nenhum fundamento nas nossas tradições históricas, nem justificação aceitável perante as condições da nossa cultura cívica. Por isso, não reconhecendo os Estados direito a uma magistratura própria, propugno, como ponto fundamental da revisão constitucional, *sobre o qual não se permitiria a menor transação*:

a) a unificação da justiça e do processo (7) tornando uma e outra da competência da União; concedendo-se aos Estados apenas poderes regulamentares, no sentido de uma melhor adaptação da legislação processual às condições locais respectivas;

b) a faculdade, atribuída ao Supremo Tribunal de, por provação do govêrno federal ou estadual, ou de tribunais regionais, ou de qualquer Instituto da Ordem dos Advogados do país, declarar, de maneira genérica (8) e com fôrça obrigatória, a inconstitucionalidade das leis federais ou estaduais, ou a nulidade de quaisquer atos dos poderes federais, estaduais ou municipais;

c) a amovibilidade compulsória dos magistrados, regulada por lei e determinada pelo Supremo Tribunal. Os magistrados do termo ou de comarca servirão por prazo prefixado em lei, findo o qual serão automaticamente removidos para outro termo ou comarca.

d) constituição de tribunais regionais (9).

VIII

Uma das causas mais serias dos nossos descertos administrativos, da nossa desorientação na gestão dos negócios públicos, dos programas de governo fora das necessidades e conveniências fundamentais de coletividade, está no preconceito da onisciência que os nossos homens de governo, *pelo só fato da sua investidura nos cargos*, a si mesmos se atribuem em relação ao conhecimento dos negócios públicos e dos interesses coletivos. Donde resulta que a solução dos múltiplos problemas da administração pública, econômicos, sociais, culturais e jurídicos, extremamente complexos, se faz habitualmente por simples inspiração, por ciência infusa, ou por méra leitura de gabinete. No intuito de corrigir os malefícios produzidos por esta convicção generalizada nas nossas elites governamentais, proponho, na nova Constituição, a instituição dos Conselhos Técnicos (10) *como órgãos de consulta obrigatória* (11) junto a administração federal, como

junto às administrações estaduais e municipais, organizados de forma a atender às condições da representação dos interesses das classes e de independência em face dos órgãos consultantes.

IX

Sou dos que não aceitam o regimen parlamentar sob quaisquer das suas modalidades existentes (11), porque estou perfeitamente consciente do seu fracasso na generalidade dos países que o adotaram; conservo-me, pois, fiel à organização presidencialista, como a mais consentânea com a necessidade de um Poder Executivo forte (12), numa nação ainda em formação, como é a nossa. Não pretendo conseqüentemente sugerir nenhum sistema de medidas que possam enfraquecer o Poder Executivo como fôrça administrativa e aconselho mesmo a elevação para 7 anos do mandato do Presidente da República (13) e para 5 do mandato dos Presidentes de Estado; mas, acho que são indispensáveis certas medidas cautelórias e repressivas, tendentes a reduzir o poder pessoal dos presidentes da República e dos Estados e, principalmente, assegurar a sua responsabilidade.

Para reduzir as possibilidades de arbitrio do poder pessoal dos Presidentes da República e dos Presidentes dos Estados, sugiro, entre outras, as seguintes medidas:

a) julgamento, nos crimes de responsabilidade, do Presidente da República (14) e dos Presidentes de Estado pelo Supremo Tribunal Federal;

b) tomada de contas da gestão financeira do Presidente da República pelo Tribunal de Contas Federal (15) e dos Presidentes de Estados pelos Tribunais de Contas Estaduais;

c) nos casos de intervenção nos Estados, autorização dada pelo Conselho Nacional;

d) nomeação dos membros da magistratura, inclusive dos membros do Supremo Tribunal Federal, pelo Conselho Nacional, mediante lista organizada pelo Supremo Tribunal;

e) nomeação dos membros do Tribunal de Contas Federal pelo Conselho Nacional, mediante lista organizada pelo próprio Tribunal de Contas;

f) constituição do estatuto dos funcionários e obrigação dos concursos, para provimento de cargos públicos (16);

g) voto *secreta facultativo*, a requerimento de qualquer deputado, na Câmara Federal ou nas Assembleias Estaduais, tôdas as vezes que, na matéria a ser votada, tiver qualquer interesse o presidente da República ou do Estado;

h) incapacidade, por dez anos, para qualquer cargo público, de eleição ou de nomeação, dos ex-presidentes da República e dos ex-presidentes

de Estado, cuja gestão financeira não fôr aprovada pelo Tribunal de Contas competente, e cuja responsabilidade por crime funcional fôr declarada, por sentença, pelo Supremo Tribunal Federal, em processo regular, movido, ou *ex-officio*, ou por provocação do Conselho Nacional, ou por ação popular.

O Presidente da República será eleito por um corpo de eleitores (17) formado do Presidente da República e seus Ministros de Estados, membros da Câmara Federal, do Conselho Nacional, do Supremo Tribunal e dos Tribunais Regionais, dos Tribunais de Contas Federais e Estaduais, dos Presidentes de Estado e seus Secretários de Estado e dos membros das Assembléias Legislativas Estaduais.

Propondo êste eleitorado para escolha do chefe da Nação, não tenho outro pensamento senão confiar esta escolha a cidadãos em quem presumo a posse de uma soma de informações e conhecimentos que os torna aptos para julgarem do valor e da idoneidade dos homens públicos mais eminentes do país. Esta pequena minoria eleitoral, *pela posição e cargos que ocupa*, parece-me representar, na verdade, mais do que as maiorias inconscientes do interior e das cidades, a vontade e o julgamento da Nação.

X

Todos nós somos testemunhas dos malefícios trazidos à administração pública pela instabilidade do funcionalismo, provocada pelas praxes do "spoils system" — o que muitas vezes priva a administração de um quadro permanente de funcionários identificados com os serviços e técnica-mente especializados nas suas funções. Para obviar a isto, proponho que caiba a competência federal a legislação sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos em geral, compreendidos não só os funcionários federais, como os estaduais (18) e municipais. E' o modo que me parece mais seguro de reduzir o mais possível, pela generalização das garantias, as eventualidades das demissões feitas por motivos puramente partidários ou de mera politicalha.

XI

Num povo de cultura política ainda deficiente, como é o nosso, e num regimen generalizado de política de clan que domina todo o país, penso que só há um meio de garantir a liberdade civil dos cidadãos, principalmente dos que vivem no interior, fora dos grandes centros urbanos, e que não têm meios materiais para se defenderem: é a *federalização da justiça*. Isto significa criar o juiz

intemerato, forte do apoio da União; quero dizer: podendo invocar, se preciso, contra os poderes locais, contra as polícias estaduais, contra o arbítrio e arrogância dos chefes e potentados de aldeia, o prestígio da força federal. Não creio, porém, que se possa atingir inteiramente êste objetivo senão acrescentando a esta federalização mais:

a) *justiça gratuita*;

b) *juiz acessível*, isto é, posto ao fácil alcance dos jurisdicionados.

Sugiro ainda mais duas medidas que julgo imprescindíveis à garantia da liberdade civil dos cidadãos:

a) prescrição de que — no caso de violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder, — o juiz que conceder o habeas-corpus, reconhecendo a coação, condene, *no mesmo despacho que conceder o habeas-corpus*, a autoridade coactora as penas da lei (19), cabendo a este recurso, sem efeito suspensivo, para o juízo ou tribunal superior;

b) instituição da *polícia de carreira* (20). Com esta sugestão penso assim libertar a autoridade policial da dependência, em que vive por todo país, dos grupos facciosos, que fazem a política partidária nas localidades. Não posso conceber que os cargos policiais, cuja missão é zelar pela ordem e tranquilidade da coletividade, continuem, praticamente, cargos de confiança partidária — de grupo, de facção, de clan. Considero o

funcionário policial um *funcionário administrativo* como qualquer outro e, como tal, julgo que devemos assegurá-lo nas garantias do seu estatuto.

XII

Confesso que não tenho preferência por nenhum sistema eleitoral determinado; mas, propugnaria pela adoção das seguintes medidas:

a) intervenção soberana da magistratura (21) em tôdas as fases do processo eleitoral;

b) legislação eleitoral única, de caráter federal (22);

c) censo alto como critério de capacidade eleitoral do cidadão nas eleições para presidente de Estado, deputados estaduais e federais; reservando o sufrágio generalizado às eleições para formação dos conselhos municipais;

d) distinção entre a capacidade de eger (*jus suffragii*) e a capacidade de ser eleito (*jus honorum*) estabelecendo para estas condições mais rigorosas de cultura e idoneidade moral.

Não tenho nenhuma confiança nos processos da democracia diréta em nosso país; não aceito, pois, nem a *iniciativa*, nem o *referendo* (23); mas, não me oporia a que se estabelecesse a *revocação* dos mandatos para os representantes do Poder Legislativo, embora não o admitindo para os representantes do Poder Executivo, que só po-

derão ser distituídos por processo regular perante os tribunais competentes.

XIII

Embora reconhecendo as vantagens, que resultam para a administração dos interesses municipais, em confiar-se a sua gestão a agentes locais, não creio, entretanto, que se deva dar aos municípios brasileiros a autonomia de que estas entidades administrativas gozam em povos como os anglo-saxônicos. Proponho, para isso, como prescrição a inserir-se na nova Carta Constitucional:

a) que se dê aos municípios o direito de influirem nos negócios locais por meio dos seus Conselhos Municipais e dos seus Conselhos Consultivos (organizados sob o critério da representação de classes);

b) que se reserve a função executiva à competência do poder estadual, que a exercerá por um mandatário seu, mediante o preenchimento por parte deste de certas condições de competência e idoneidade, previamente estabelecidas em lei ordinária estadual;

c) que ao governo estadual seja dada a faculdade de exercer sobre as deliberações e atos dos poderes municipais um *contrôle de oportunidade* ou *inoportunidade*. Este *contrôle* será exercido pelo Tribunal de Contas Estadual nos casos rela-

tivos a tributação e a despesas excedentes de certos limites e pelo presidente do Estado nos demais casos.

XIV

O grande problema das democracias é a constituição de uma classes dirigente capaz.

O governo é essencialmente uma função das elites e só deve ser exercido por individualidades de elite. Não há, pois, outro título para a ascensão aos cargos públicos e aos postos de governo senão o da capacidade moral, associada à inteligência, à cultura e à competência técnica. Por isso, propugno:

a) pela obrigatoriedade do concurso, devidamente regulado por lei, para o provimento dos cargos públicos federais, estaduais e municipais (25);

b) por uma organização severa da instrução secundária e superior, no sentido de tornar o ensino um meio efetivamente seguro de ministrar a alta cultura e realizar a seleção das capacidades (26);

c) pelo controle, pelo governo federal, do ensino primário e secundário, de maneira a poder imprimir diretrizes nacionais ao problema da cultura e da educação do povo (27);

d) pela oficialização do ensino superior, que passará a ser, em todo o país, ministrado por pro-

fessores remunerados pelo tesouro público e em escolas custeadas pela União e pelos Estados;

e) pela distinção entre a capacidade de eleger e a capacidade de ser eleito, de modo que a elegibilidade só possa caber aos que puderem provar capacidade moral, competência técnica ou cultura geral.

XV

Não pertencço ao grupo dos que acreditam que o povo brasileiro esteja amadurecido para a socialização de todos ou de alguns dos meios de produção (28). Por isso, não acho aconselhavel precipitar a instituição de um regimen, que ainda está a prova nos países que o adotaram e de cujo êxito ainda não há resultados positivos. Reconheço que não existe em nosso país uma questão social com os caracteres de acuidade e relêvo com que se reveste nos países altamente industrializados; mas, penso que é dever do Estado Nacional zelar pela solução equitativa dos conflitos entre o capital e o trabalho. Dai propugnar por uma legislação social (29) que ampare o operário urbano e rural, de maneira e assegurar-lhe a justa remuneração do trabalho e as condições de hygiene, bem estar e segurança pessoal.

XVI

E' preciso realizar — e a nossa realidade o está impondo de uma maneira imperativa — uma remodelação no sistema tributário da União, claramente absurdo, no sentido de uma melhor distribuição das rendas entre os Estados e a União, de modo a facultar a esta os meios orçamentários bastantes para atender as graves obrigações que a nova Constituição lhe irá atribuir. Para esta remodelação, seria aconselhavel fosse nomeada uma comissão de técnicos, que, calculando as despesas da União com os novos serviços, possa prove-la com fontes tributários capazes de assegurar-lhe uma receita correspondente á êsses encargos.

Dada a variabilidade de rendimento das diversas fontes tributárias segundo as continuas transformações de estrutura econômica do país, penso que a distribuição dos impostos entre a União e os Estados deveria ser antes matéria, não de prescrição constitucional, mas de legislação ordinária, feita embora com os cuidados de um largo inquérito, realizado por comissões de técnicos e com a colaboração obrigatória dos Tribunais de Contas, Federal e Estaduais e com a aprovação final do Conselho Nacional.

- (1) Constituição de 34, art. 9 letra d; Constituição de 46, art. 7 n.º VI 22, *in fine*; 23 n. II.
- (2) Projetos Arnolfo Azevedo (1920); Melo Franco (1933); Constituição de 37, art. 40 a 55.
- (3) Sob o regime da Constituição de 34, os Estados do Rio Grande do Sul, Baía, S. Paulo, Rio de Janeiro Distrito Federal, Minas Gerais, Paraíba tiveram Tribunais de Contas. A Constituição de 46 prevê a criação de órgãos de assistência técnica aos Municípios (art. 24).
- (4) Constituição de 34, art. 37; Constituição de 37, art. 46; Constituição de 46, art. 76 § 1.
- (5) Decreto-lei (estadual) n.º 947 de 24 de outubro de 45, Rio Grande do Sul: — Nenhum empréstimo ou operação de crédito, interno ou externo, será realizado pelo Estado ou Município sem parecer prévio e registo ulterior do Tribunal de Contas que lhe fiscalizará a aplicação (art. 14).
- (6) Constituição de 34, art. 90 e 91 — funções reduzidas — órgão de coordenação.
- (7) Constituição de 34, art. 5 n.º XIX letra a; Constituição de 37; art. 16, n.º XVI; Constituição de 46, art. 5 n.º XV, letra a.
- (8) Declaração em tese: — Constituição Espanhola de 1931, art. 121.
- (9) Constituição de 34, art. 78, 79; Constituição de 46, art. 103.
- (10) Constituição de 34, art. 103; Constituição de 37, art. 57; Constituição de 46, art. 205.
- (11) Constituição de 34, art. 103 § 4.
- (11*) Os ministros comparecem às Câmaras quando convocados: Constituição de 34, art. 37, 60d, 93; Constituição de 46, art. 54, 91, IV.
- (12) Constituição de 37, art. 73.
- (13) Constituição de 37, art. 80 — seis anos.
- (14) { Tribunal Especial — Constituição de 34, art. 58;
Senado Federal — Constituição de 46, art. 62 n.º I;
Conselho Federal — Constituição de 37, art. 86.
- (15) Constituição de 34, art. 102; Constituição de 46, art. 77 § 4.
- (16) Constituição de 34, art. 158, 170; Constituição de 37, art. 158; Constituição de 46, art. 168 n.º VI, 180 a 193.
- (17) Pelo Conselho Federal: — Constituição de 37, art. 78.
- (18) Todas as Constituições Estaduais votadas após 34 con-

signaram normas mínimas sobre o funcionalismo público. Ver ainda Decreto-Lei n.º 3070, de 20 de fevereiro de 41 contendo normas comuns no funcionalismo estadual.

(19) Constituição de 34, art. 113 n.º 21; Constituição de 46, art. 141 § 22.

(20) Legislação em vigor na União e nos Estados.

(21) Constituição de 34, art. 82-83; Constituição de 46, art. 109-121.

(22) Constituição de 34, art. 5 n.º XIX letra f, 91 n.º I letra b; Constituição de 37, art. 16 n.º XXIII; Constituição de 46, art. 5 n.º XV letra a.

(23) Plebiscito: — Constituição de 37, art. 5 § único, 63; Constituição de 46, art. 2.

(24) Lei Orgânica Tribunal de Contas — Rio Grande do Sul, art. 21, 22.

(25) Ver nota 16.

(26) Constituição de 34, art. 150 letra a; Constituição de 46, art. 168 n.º VI; institutos de pesquisa: — art. 175.

(27) Constituição de 34, art. 5 n.º XIV; Constituição de 37, art. 15 n.º IX, 16 n.º XXIV; Constituição de 46, art. 5 n.º XV, letra; supletiva dos Estados: art. 6.

(28) Constituição de 34, art. 116 (monopolização de determinada indústria ou atividade econômica); Constituição de 37, art. 144 (nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água e outras fontes de energia; indústrias consideradas básicas à defesa econômica ou militar); Constituição de 46, art. 146 (intervenção no domínio econômico; monopolização de determinada indústria ou atividade).

(29) Constituição de 34, art. 121-123; Constituição de 37, art. 137-139; Constituição de 46, art. 157-159.

INDICE

	pag.
Prefácio da 2. ^a edição	13
1a. PARTE — O PROBLEMA DA REVISÃO	
Cap. I — O Sentido Nacional da Revisão	27
Cap. II — O problema da Revisão e a luta contra o espírito de facção...	43
Cap. III — Alberto Torres e o problema da revisão	59
2a. PARTE — O PROBLEMA DA LIBERDADE	
Cap. IV — O problema da liberdade civil e a reorganização da justiça	87
Cap. V — O conceito pragmático da liber- dade política	97
Cap. VI — Liberdade ou Nacionalidade?	107
3a. PARTE — O PROBLEMA DOS PARTIDOS	
Cap. VII — Programas de partidos e plata- formas de candidatos	127
Cap. VIII — Base social dos partidos	137
Cap. IX — Orientação pragmática das campanhas democráticas	145
4a. PARTE — O PROBLEMA DO GOVERNO	
Cap. X — Os conselhos técnicos nos go- vêrnos modernos (Evolução Européia)	169
Cap. XI — Os conselhos técnicos nos go- vêrnos modernos (Inglaterra, França, Itália, etc.)	181
Cap. XII — Os conselhos técnicos nos go- vêrnos modernos (Brasil) ...	193
Cap. XIII — Os conselhos técnicos nos go- vêrnos modernos (Brasil) ...	205
5a. PARTE — O PROBLEMA DA NACIONALIDADE	
Cap. XIV — O Problema do Nordeste e a mentalidade das elites políticas	229
Cap. XV — O sentido nacionalista da obra de Alberto Torres	246

981.05

L732

Lima, Cláudio de Araujo, 1908-

Plácido de Castro, um caudilho contra o imperialismo... 1952.

1953-555 ✓ ✓

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]
474-82
20



Retirantes



Retirantes



Campo de ossadas em Iraúçuba



Famintos aglomerados na estação de Icuatú