

Oliveira Viana

**Instituições políticas
brasileiras**

Leitura básica

2008

SUMÁRIO

Introdução -- Antonio Paim

- a) Vida e obra de Oliveira Viana
- b) Antecedentes doutrinários
- c) O conceito de autoritarismo instrumental
- d) As idéias de Oliveira Viana e a nossa contemporânea história política

ADENDO

Bibliografia de Oliveira Viana

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS

1. A herança dos capitães gerais

Nota introdutória do editor

Textos de Oliveira Viana

2. O idealismo dos constitucionalistas republicanos

Nota introdutória do editor

Textos de Oliveira Viana

3. Os anos trinta

Nota introdutória do editor

Textos de Oliveira Viana

4. A proposta amadurecida: *Instituições políticas*

Brasileiras (1949)

Nota introdutória do editor

Textos de Oliveira Viana

5. Epílogo

INTRODUÇÃO

Antonio Paim

a) Vida e Obra de Oliveira Viana

FRANCISCO JOSÉ OLIVEIRA VIANA nasceu em 1883 na cidade de Saquarema, no interior do Estado do Rio de Janeiro, viveu e educou-se na capital fluminense, concluindo o curso de Direito em 1905. Dedicou-se ao jornalismo e ao magistério, ingressando no Corpo Docente da Faculdade de Direito de Niterói em 1916. Seu primeiro livro — **Populações Meridionais do Brasil** — aparece em 1920, quando completa 37 anos. Nesse mesmo ano publica uma primeira versão de tema que seria central em sua obra, denominando-o então de **O idealismo da Constituição** (livro com esse título mereceria duas edições). Ao longo da década de vinte viria a adquirir grande nomeada. Depois da Revolução de 30 torna-se Consultor da Justiça do Trabalho, tendo desempenhado papel muito importante na ordenação do direito do trabalho brasileiro e na concepção dos institutos a que deu surgimento. Em 1940 passou a integrar o Tribunal de Contas da União. As novas funções de certa forma levam-no a interromper o sentido principal de sua obra, que é entretanto retomado após a queda do Estado Novo. Faleceu aos 68 anos de idade, em 1951. Pertenceu à Academia Brasileira de Letras.

Em **Populações Meridionais do Brasil**, Oliveira Viana distingue três tipos característicos na formação de nosso País, contrariando a tradição de considerar o povo brasileiro como massa homogênea. De sua presença acha que resultam três sociedades diferentes: a dos sertões, a das matas e a dos pampas, com estes tipos específicos: o sertanejo, o matuto e o gaúcho. Os principais centros de formação do matuto são as regiões montanhosas do Estado do Rio, o grande maciço continental de Minas e os platôs agrícolas de São Paulo. Exerce influência poderosa no curso histórico seguido pelo País. O objetivo de Oliveira Viana é chamar a atenção para a realidade circundante autêntica e denunciar o vício de copiar instituições européias, que a seu ver começa com a Independência.

A esse propósito escreve: “O sentimento das nossas realidades, tão sólido e seguro nos velhos capitães-generais, desapareceu, com efeito, das nossas classes dirigentes: há um século vivemos politicamente em pleno sonho. Os métodos objetivos e práticos de administração e legislação desses estadistas coloniais foram inteiramente abandonados pelos que têm dirigido o País depois da sua independência. O grande movimento democrático da revolução francesa; as agitações parlamentares inglesas; o espírito liberal das instituições que regem a República Americana, tudo isto exerceu e exerce sobre os nossos dirigentes, políticos, estadistas, legislado-

res, publicistas, uma fascinação magnética, que lhes daltoniza completamente a visão nacional dos nossos problemas. Sob esse fascínio inelutável, perdem a noção objetiva do Brasil real e criam para uso deles um Brasil artificial, e peregrino, um Brasil de manifesto aduaneiro, **made in Europe** — sorte do Cosmorama extravagante, sobre cujo fundo de florestas e campos, ainda por descobrir e civilizar, passam e repassam cenas e figuras tipicamente européias.”

A linha a seguir está desde logo esboçada neste primeiro livro: tornar o Estado “um grande centro aglutinador de transformação social, apto a fundir moralmente o povo na consciência perfeita e clara da sua unidade nacional e no sentimento político de um alto destino histórico”. E prossegue: “Esse alto sentimento e essa clara e perfeita consciência só serão realizados pela ação lenta e contínua do Estado -- um Estado soberano, incontrastável, centralizado, unitário, capaz de impor-se a todo o país pelo prestígio fascinante de uma grande missão nacional.” (**Populações meridionais**, 6ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, Vol. I, pág. 259)

A meditação que inicia com **Populações Meridionais do Brasil** e com a denúncia do que então denominou de “idealismo da Constituição”, em 1920, continuada em **Evolução do Povo Brasileiro** (1923), coroa-se, nessa primeira fase, com o livro **Problemas de Política Objetiva**, aparecido pouco antes da Revolução de 30. Neste comenta e avalia as propostas de Alberto Torres e enxerga no país um novo clima, favorável à centralização. “Há vinte anos passados”, escreve, “as idéias políticas, nos centros intelectuais e partidários, não só locais como federais, diferiam muito das idéias atuais: traíam a concepção centrífuga do regime federativo”. Enxerga a emergência de “sensível tendência centrípeta, um rápido movimento das forças políticas locais na direção do poder central.”

A mensagem de Oliveira Viana é clara e precisa. “Há evidentemente em tudo isto um grande equívoco, uma grande ilusão, que perturba a visão exata das realidades nacionais a todos esses descentristas e autonomistas, que são, afinal, aqui, todos os espíritos que se jactam 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; e que muitas vezes acontece que um governo 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 preponderante, 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 resultar na morte da liberdade e da democracia.” (**Problemas de**

Política Objetiva, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1930, p.97)

Com a Revolução de 30, Oliveira Viana passa a ocupar-se de um segmento novo daquele Estado centralizado e modernizador com que sonhava: o Direito do trabalho. Dessa fase ficaram-nos três livros: **Problemas de Direito Corporativo** (1938); **Problemas de Direito Sindical** (1943) e a coletânea de estudos dispersos agrupados sob a denominação de **Direito do Trabalho e Democracia Social**, editada em 1951.

Retoma a meditação anterior com **Instituições Políticas Brasileiras** (1949). Dessa fase deixou vários inéditos, alguns dos quais seriam editados postumamente como **Problemas de organização e problemas de direção** (publicado em 1952) e **Introdução à História Social da Economia pré-capitalista no Brasil** (publicado em 1958).

b)- Antecedentes doutrinários

Duas são as fontes doutrinárias de Oliveira Viana: o culturalismo sociológico de Sílvio Romero (1851/1914) e a crítica à tradição liberal brasileira realizada por Alberto Torres (1865/1917).

O culturalismo sociológico de Sílvio Romero corresponde a uma inflexão no culturalismo filosófico de Tobias Barreto (1839/1889). Este, para combater a hipótese comtiana da física social, indicou que o homem dirige-se por causas finais e não pode ser esgotado no plano das causas eficientes (ciência). Graças a essa capacidade de formular-se objetivos e de traçar os caminhos para alcançá-los, o homem erigiu a cultura. Tobias Barreto tem em mira a idéia de arquétipo ou protótipo apontada por Kant, ao dizer que, sem o ideal de sociedade racional, não haveria como lutar pelo aperfeiçoamento das instituições sociais; ou que “nós não temos, para julgar nossas ações, outra regra senão a conduta deste homem divino (isto é, o sábio estóico) que conduzimos em nós e ao qual nos comparamos para nos julgar e também para nos corrigir, mas sem poder jamais alcançar a perfeição.” (**Crítica da razão pura**, tradução francesa de Tremesaygues, Paris, PUF, 1950, pág. 414) Por isto mesmo, concluiria Tobias Barreto, no seio da cultura o Direito é o fio vermelho e a Moral, o fio de ouro, explicitando que, nessa obra, os homens não se inspiram na natureza, a seu ver fonte última de toda imoralidade.

A investigação era, pois, de cunho filosófico. Conduziu, mais tarde, à pergunta pela objetividade no âmbito das ciências humanas, isto é, pela possibilidade de alcançá-la; suas peculiaridades em relação às ciências naturais, etc. Mais precisamente: levou a uma investigação de índole epistemológica para, em seguida, ressuscitar a inquirição metafísica, em especial a pergunta pelo ser do homem.

Sílvio Romero iria eliminar a antítese entre cultura e natureza para reduzir a primeira à última e dar à investigação caráter meramente

científico. No **Ensaio de Filosofia do Direito** (1895) escreveria:

“O Direito é como a Arte, como a Educação. Ora, cada uma destas é, não há como negá-lo, produto da cultura, e forma-se segundo a índole dos povos; porém, a cultura é filha da natureza do homem, estimulada pela natureza exterior. Se não fora assim, a cultura mesma seria impossível, irrealizável, incompreensível. É tão incongruente fantasiar um direito eterno, anterior e superior aos povos, como o de imaginar uma cultura aérea, que não repousasse na índole mesma natural do homem e em a natural capacidade que ele tem de se desenvolver.”

Logo adiante aponta nestes termos o caminho que deve trilhar a investigação: “Banidos os velhos métodos ontológicos, que faziam a Ciência de cima para baixo, partindo de algum suposto princípio geral, a que os fatos se deveriam por força acomodar, banidos os velhos processos, aquelas ciências tiveram, ao contrário, de se firmar nos fatos e partir com eles em busca das leis que regem o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade.”

O experimentalismo, exclama, deve-se interpor e acabar com as divagações **a priori**. (**Obra filosófica**, organizada por Luís Washington Vita, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1969, págs. 658 e 659)

Sílvio Romero preferiu, pois, o que a posteridade iria denominar de **culturalismo sociológico**. Na verdade, nunca chegou a traçar um programa definitivo da maneira pela qual deveria efetivar-se essa investigação sociológica da cultura. Além do mais, como oportunamente destacaria Miguel Reale (1910/2006)--no ensaio “Sílvio Romero e os problemas da filosofia”, in **Horizonte do direito e da história**, São Paulo, Saraiva, na segunda edição (1977) às págs. 223-230)-- Sílvio Romero estava pouco preocupado com a teoria geral. Seu empenho consistia em buscar os instrumentos capazes de compreender o Brasil e sua história.

O culturalismo sociológico de Sílvio Romero assume três feições mais ou menos diferenciadas. Em fins dos anos oitenta, na época da publicação da **História da Literatura Brasileira** (1888), é simples partidário de Spencer. Por volta dos começos do século, sem renegar o evolucionismo spenceriano, incorpora a idéia de luta de classes. Finalmente, na fase final, adere à Escola de Le Play. -

A incorporação de elementos doutrinários ao culturalismo sociológico de Sílvio Romero se faz após comprovada a sua eficácia na explicação das particulares circunstâncias brasileiras. A necessidade de aprofundá-la é que o move a buscar novos princípios.

Sílvio Romero considera que, para compreender a evolução da sociedade brasileira e determinar, pressentir ou averiguar os caminhos de seu desenvolvimento futuro, necessário se faz recusar as explicações simplistas ou meramente descritivas, submeter à crítica aquelas teorias que isolam um ou outro fator e a partir exclusivamente destes pretendem

apresentar uma visão global, e, finalmente, examinar em profundidade o conjunto de elementos constituintes e integrantes do contexto social. Antes de avançar na enumeração destes, convém acompanhá-lo na crítica às teorias em voga a respeito do Brasil.

A primeira explicação simplista, logo combatida por Sílvio Romero, é aquela que atribui os feitos históricos a um ou outro herói ou ainda ao conjunto das elites. Toma como exemplo, para ilustrar suas idéias, o fenômeno da Abolição, que se comemorava no próprio mês em que a **História da Literatura Brasileira** era ultimada para a entrega ao público. Vinha merecendo essa interpretação, isto é, atribuída à benemerência da Princesa Isabel, ao arrepio do registro da prolongada luta em seu favor --e da disposição da elite de empreendê-la desde que encontrada solução exequível para a substituição da mão-de-obra escrava, afinal consumada na época através da adoção do **regime de colonato (parceria)**, na cafeicultura paulista.

Entre as teorias puramente descritivas, coloca a doutrina etnográfica de Carlos Frederico Felipe de Martius (1794/1868), famoso botânico europeu, que viveu entre nós uma década pesquisando a nossa flora. Atendendo ao concurso instituído pelo Instituto Histórico, formulou uma hipótese de “Como se deve escrever a história do Brasil”(1843). Neste documento indica os elementos constituintes do povo brasileiro, as raças que contribuíram para a sua formação, mas, na visão de Sílvio Romero, não aponta “como estes elementos atuaram uns sobre os outros e produziram o resultado presente”. Conclui que lhe falta “o nexos causal e isto seria o principal a esclarecer”. Outra doutrina por ele considerada errônea é a do escritor português Teófilo Braga (1823/1924), que pretende atribuir a mesma origem, asiática, para as populações da Europa Meridional e da América, com o que explicaria o fenômeno do lirismo literário. Sílvio Romero considera anti-científica essa hipótese das migrações asiáticas e objeta: “Concedendo porém tudo, admitindo a identidade das origens do lirismo português e tupinambá, como quer o escritor português, que daí se poderá inferir para a filosofia da história brasileira? Nada. A tese do autor açoriano é puramente literária e não visa a uma explicação científica de nosso desenvolvimento social.”

Oliveira Martins (1845/1894), em seu livro **O Brasil e as Colônias Portuguesas**, “enxerga todo o interesse dramático e filosófico da história nacional na luta entre os jesuítas e os índios, de um lado, e os colonos portugueses e os negros, de outro”. Para o crítico sergipano tais fenômenos não passam de fatos isolados, de pouca duração, e não podem “trazer em seu bojo, como um segredo de fada, toda a latitude da futura evolução do Brasil. É um simples incidente de jornada, alçado à categoria de princípio geral e dirigente; é uma destas sínteses fúteis com que alguns romancistas da história gostam de nos presentear de vez em quando.”

Quanto à teoria da pátria brasileira, dos positivistas, entende que nela “o verdadeiro não é novo, e o novo não é verdadeiro “. A esse tempo Sílvio Romero considerava que a corrente dissidente, chefiada por Littré, fora estéril, ilógica e anárquica. Expõe aí a tese repetida no livro **Doutrina contra Doutrina**, escrito alguns anos depois, segundo a qual o positivismo autêntico é o de feição religiosa, representado no Brasil por Teixeira Mendes e Aníbal Falcão. Para estes o Brasil pertencia ao grupo das pátrias ocidentais e, ao sair das guerras holandesas, reunia em si as condições de uma pátria (solo contínuo, governo independente e tradições comuns). Nessa luta, a vitória do elemento ibérico, representante da civilização latina, fez com que o Brasil escapasse da ação dissolvente da Reforma, estando portanto em melhores condições que os Estados Unidos para aceitar a “doutrina regeneradora”, isto é, a religião da humanidade. Tal resultado correspondeu a uma necessidade, desde que se deveriam reproduzir no Brasil as duas tendências opostas existentes na Europa. Para Sílvio Romero essa teoria é demasiado simétrica para não ser em grande parte “pura fantasia”. E exclama: “Era necessário para as pátrias ocidentais que o português vencesse no Brasil o holandês protestante e que o inglês derrotasse nos Estados Unidos o francês católico!... É muito cômodo. E, afinal, por que se não há de dar o mesmo na Oceania em geral e notadamente na Austrália, onde o elemento germânico quase não encontra o seu competidor? São terras novas, habitadas por selvagens a desaparecerem a olhos vistos, que estão sendo colonizadas por europeus, representantes da civilização ocidental. Por que não se há de repetir aí o dualismo salutar?”

Na **História da Literatura Brasileira**, Sílvio Romero dedica-se ainda à crítica dos pontos de vista do sociólogo inglês Buckle, em cuja obra há pontos de vista sobre a evolução do povo brasileiro.

Henry Thomas Buckle (1823/1862) foi um historiador britânico profundamente influenciado por Comte, Stuart Mill, Querer e outros. Publicou, em 1857, três volumes de uma introdução ao estudo da civilização na Inglaterra. Inicialmente, rejeita a explicação dos fenômenos históricos dada pelos metafísicos, notadamente a doutrina do livre-arbítrio, como também a teoria da predestinação dos teólogos. Pretende Buckle que as ações humanas podem ser explicadas através dos métodos empregados nas ciências naturais desde que são determinadas somente por seus antecedentes e produzem os mesmos resultados sob as mesmas circunstâncias, podendo ser perturbados pela ação do meio. Segundo ele, as leis que dirigem a história são físicas (clima, alimentação e aspecto geral da natureza) e mentais (intelectuais e morais, das quais as primeiras seriam mais importantes). Divide a civilização em dois grandes ramos: a da Europa (predomínio do esforço do homem sobre a natureza) e a do resto do mundo (predomínio da natureza ou das leis naturais). Sílvio Romero, tendo em alta

conta a crítica que realizou das teorias denominadas de metafísicas e teológicas e algumas de suas observações sobre a influência dos elementos naturais, considera artificial a divisão indicada e aponta outros defeitos na doutrina.

Buckle considera que o Brasil não teve civilização primitiva porque as condições de vida não eram fáceis, como as vigentes nas penínsulas e às margens dos grandes rios onde surgiram as civilizações antigas, daí o seu inveterado barbarismo. Sílvio Romero considera que é falsa a descrição que faz do clima brasileiro. Na sua opinião, “o autor, que nunca visitou o Brasil, foi vítima do maravilhoso no inventário dos obstáculos que a natureza nos opõe”. Diz mais: “Buckle é verdadeiro na pintura que faz de nosso atraso, não na determinação dos seus fatores.”

Resumindo as observações quanto às teorias enunciadas, Sílvio Romero dirá que a teoria de Buckle é em demasia cosmográfica, a de Martius demasiado etnológica, e, a dos discípulos de Comte é em extremo social. Compreendendo e proclamando que “a filosofia da história de um povo qualquer é o mais temeroso problema que possa ocupar a inteligência humana”, prefere adotar certos aspectos da doutrina de Spencer, “a que mais se aproxima do alvo, por mais lacunosa que ainda seja.”

À luz da crítica às doutrinas comentadas, Sílvio Romero avança a hipótese de que o estudo deve considerar o conjunto de elementos assim classificados: primários (ou naturais); secundários (ou étnicos); e terciários (ou morais). No primeiro plano as questões mais importantes dizem respeito ao clima e ao meio geográfico. Aponta-os: “o excessivo calor, ajudado pelas secas na maior parte do país; as chuvas torrenciais no vale do Amazonas, além do intensíssimo calor; a falta de grandes vias fluviais entre o São Francisco e o Paraíba; as febres de mau caráter reinantes na costa”. A isto acrescenta. “O mais notável dos secundários é a incapacidade relativa das três raças que constituíram a população do país. Os últimos --os fatores históricos chamados política, legislação, usos, costumes--, que são efeitos que depois atuam também como causas.” Em síntese, as diversas doutrinas acerca do Brasil chamaram a atenção para os aspectos isolados, que cabia integrar num todo único. O destino do povo brasileiro, a exemplo do que se dava em relação à espécie humana, estaria traçado numa explicação de caráter biossociológico, como queria Spencer.

Por volta dos começos do século, Sílvio Romero mantém o mesmo esquema geral, mas incorpora um dado novo: a luta de classes.

Assim, no ensaio “**O direito brasileiro no século XVI**” (1899), incluído na coletânea **Ensaio de sociologia e literatura** (Rio de Janeiro, Garnier, 1901), afirmaria que “todo o processo de formação da individualidade nacional não pode deixar de ser um processo de diferenciação cada vez mais crescente entre o Brasil e a antiga mãe-pátria. “A diferenciação brasileira”, prossegue, “no intuito de formar um tipo

novo, é reforçada por fatores mesológicos e etnográficos, diversos dos da península hispânica”. A explicação preserva, como se vê, o caráter biossociológico. Contudo, entre os fatores terciários, destaca o seguinte: “Desde o principio as gentes brasileiras se acharam divididas em: sesmeiros, proprietários, senhores de engenho, fazendeiros, nas zonas rurais, mercantes nas cidades e vilas, de um lado, e, de outro, os agregados, os moradores, os trabalhadores braçais, os escravos negros, mulatos, índios e cafuzos, todos estes dependentes dos grandes proprietários e negociantes ricos. Bem cedo tivemos as lutas de classes, especialmente em Pernambuco, Maranhão, São Paulo e Minas.” Essa referência não chega a alterar substancialmente os procedimentos recomendados.

Nos últimos anos de vida, Sílvio Romero incorpora as teses da Escola da Ciência Social (Le Play, H de Tourville, Edmond Demolins, P. Rousiers, A. de Preville, P. Bureau e outros). “Os processos da Escola de Le Play --escreve no **Brasil Social** (1908)-- fizeram-me penetrar a fundo na trama interna das formações sociais e completar as observações anteriores de ensino spenceriano.” Faz algumas objeções à Escola --afirmando, entre outras coisas, “também não aceito de todo a classificação dos fenômenos sociais, que me parece mais uma nomenclatura de problemas e questões”, mas conclui: “Como quer que seja, os méritos da Escola, a despeito desta e de outras divergências, se me antolham preciosíssimos para quem quer conhecer a fundo um país qualquer e a gente que o habita.”

No livro em apreço, que deixou inacabado, Sílvio Romero resume e comenta os pontos de vista da Escola de Le Play. Essa Escola destaca 25 grupos de fatos e problemas sociais. Vale dizer: situa-se na linha antes preconizada por Sílvio Romero que era a de pretender descrições exaustivas, completas e abrangentes. Como antes, atribui particular importância à atividade produtiva, escrevendo: “Sob o ponto de vista específico do trabalho, que vem a ser a grande mola que move e afeiçoa as sociedades humanas, cumpre não perder de vista que várias têm sido as fases passadas pela espécie... Cada um destes gêneros de trabalho, cada uma destas oficinas de produção, cada uma destas maneiras de agenciar os meios de existências, trazia e traz conseqüências indeléveis, difícilísimas de apagar, porque elas constituem o substratum íntimo das sociedades.”

A aplicação das teses de Le Play ao Brasil requeria o cumprimento deste programa: “Seria preciso estudar acuradamente, sob múltiplos aspectos, cada um dos povos que entraram na formação do Brasil atual; dividir o país em zonas; em cada zona analisar uma a uma todas as classes da população e um a um todos os ramos da indústria, todos os elementos da educação, as tendências especiais, os costumes, o modo de viver das famílias de diversas categorias, as condições de vizinhança, de patronagem, de grupos, de partidos; apreciar especialmente o viver das povoações, vilas e cidades, as condições do operariado em cada uma delas,

os recursos dos padrões e com outros problemas, dos quais, nesta parte da América, à retórica politicante dos partidos nunca ocorreu cogitar.”

Em que pese a tamanha amplitude, não vacila em afirmar que a questão etnográfica “é a base fundamental de toda a história, de toda a política, de toda a estrutura social, de toda a vida estética e moral das nações”. E a etnografia ensina que a família é “a questão das questões”. “Esta é a base de tudo na sociedade humana; porque, além da função natural de garantir a continuidade das gerações sucessivas, forma o grupo próprio para a prática do modo de existência, o núcleo legítimo da maneira normal de empregar os recursos criados pelos meios de viver.”

Seriam estas as quatro modalidades típicas de famílias.. patriarcal; quase patriarcal; tronco e instável. Estas famílias, por sua vez dão lugar a dois tipos de sociedade: 1) de formação comunitária, e 2) de formação particularista.

O culturalismo sociológico de Sílvio Romero foi desenvolvido no plano doutrinário por outros integrantes da Escola do Recife. Contudo, o inventário da organização social brasileira, cuja oportunidade tanto enfatizou, seria obra de Oliveira Viana. Com a grande vantagem de que soube correlacioná-lo às instituições políticas nacionais, atento à ineficácia e ao utopismo de boa parte da nossa tradição liberal graças à familiaridade que veio a adquirir com as idéias de Alberto Torres (1865/1917). O próprio Oliveira Viana reconheceria sua dívida para com Sílvio Romero ao abordar o que denominou de metodologia do direito público, em **Instituições Políticas Brasileiras**. Teria, então, oportunidade de afirmar: “Esta compreensão objetiva e científica das nossas coisas e dos nossos problemas eu a adquiri cedo... Não foi Torres, como geralmente se pensa, quem me deu a primeira orientação neste sentido; foi Sílvio Romero.”

Alberto Torres era um jovem de vinte e poucos anos quando da proclamação da República, mas assume desde logo uma posição de liderança no Estado do Rio de Janeiro onde, em seguida ao golpe de Floriano, seria convocada uma segunda Assembléia Constituinte (eleita a 31 de janeiro de 1892) e anulada a Carta promulgada no ano anterior. Alberto Torres tem uma atuação destacada na elaboração da nova Carta, como deputado estadual e membro da Constituinte. Em 1894 é eleito para a Câmara Federal.

Exerceu o mandato de Presidente do Estado do Rio de Janeiro nos exercícios de 1898 a 1900. Em abril de 1901 era indicado por Campos Sales para integrar o Supremo Tribunal Federal.

Nos últimos anos de vida, Alberto Torres meditou sobre algumas questões da organização política da sociedade, em geral, acabando por voltar-se preferentemente para a realidade brasileira. Publicou sucessivamente: **Vers la Paix** (1909); **Le Problème Mondiale** (1913); **A Organização Nacional e O Problema Nacional Brasileiro** (1914); e **As**

Fontes da Vida no Brasil (1915). Parte dos textos dedicados ao Brasil consistiria na reelaboração de artigos publicados na imprensa entre 1910 e 1912.

Embora partidário do sistema representativo, como os integrantes da facção liberal, Alberto Torres entendia que o principal deveria consistir no fortalecimento do Executivo. A liderança liberal estava mais preocupada com a independência dos poderes, especialmente com a intangibilidade da Magistratura, na esperança talvez de que esta acabasse por exercer uma espécie de magistério moral, impedindo que a luta política descambasse para o arbítrio e a ilegalidade. Alberto Torres, em contrapartida, escreveria em **A Organização Nacional**: “O espírito liberal enganou-se reduzindo a ação dos governos; a autoridade, isto é, o império, a majestade, o arbítrio devem ser combatidos; mas o governo, forte em seu papel de apoiar e desenvolver o indivíduo e de coordenar a sociedade, num regime de inteira e ilimitada publicidade e de ampla e inequívoca discussão, deve ser revigorado com outras atribuições. A política precisa reconquistar sua força e seu prestígio fazendo reconhecer-se como órgão central de todas as funções sociais, destinado a coordená-las e harmonizá-las e regê-las, estendendo a sua ação sobre todas as esferas de atividade, como instrumento de proteção, de apoio, de equilíbrio e de cultura”. (**A Organização Nacional**, 2ª ed., São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1933, pág. 251)

Num país novo como o Brasil, o Estado não pode dar-se ao luxo do absentéismo. Deve ser atuante e intervencionista. No livro em apreço, a natureza desse intervencionismo, para promover o progresso e a civilização, é indicado de modo preciso, sob a égide desta premissa: “Acima de tudo isto, cumpre, porém, ter em vista que, se as instituições políticas precisarem ser sempre subordinadas às condições peculiares à terra, ao povo e à sociedade, a natureza especial desses elementos, no Brasil, ainda maior cuidado e atenção impõe ao estudo de seus caracteres. Nosso país, por sua situação geográfica, pela natureza da sua terra, por seu clima e população, por todo o conjunto de seus caracteres físicos e sociais, tem uma situação singular em todo o globo. Não há outro país soberano que lhe seja comparável.”

Com esse espírito iria Alberto Torres contemplar a reforma institucional do país. Governo forte e atuante, na sua plataforma pressupõe o aprimoramento da representação. Neste aspecto, procuraria combinar a experiência de outros países com as peculiaridades nacionais. A Câmara dos Deputados seria eleita por sufrágio direto, mas a metade de seus membros receberia o mandato dos distritos eleitorais; um quarto dos estados e o restante através de eleição nacional. Queria combinar o sistema proporcional, da preferência da maioria, com a eleição majoritária.

No caso do Senado, imagina completar a representação obtida

mediante o sufrágio pela indicação de mandatários das organizações religiosas, instituições científicas, profissionais liberais, industriais, agricultores, operários urbanos e rurais, banqueiros e funcionalismo. Com esta advertência: “A representação das classes e das províncias não significa que estes senadores se devam considerar advogados exclusivos dos grupos de eleitores e das províncias que representarem, senão seus órgãos no conjunto e na continuidade da vida nacional.”

Pretende finalmente que o mandato do Presidente seja o dobro do vigente, passando a oito anos, procedendo-se à sua escolha por processo indireto, através de colégio eleitoral integrado não apenas por parlamentares, mas igualmente de mandatários dos vários segmentos da sociedade.

Além do aprimoramento da representação, pela diversidade de formas indicadas, o governo forte de Alberto Torres requer a garantia ampla das liberdades individuais.

No seu momento histórico, as idéias de Alberto Torres não suscitaram maior interesse. Nos anos trinta, entretanto, passaram a ser estudadas com grande entusiasmo. É desse período os livros de Cândido Mota Filho (**Alberto Torres e o tema de nossa geração**, 1931) e Alcides Gentil (**As idéias de Alberto Torres**, 2ª ed., 1938). Justamente Oliveira Viana destacaria este traço original: “Ao planejar uma reforma constitucional para o Brasil, Torres fez esta coisa inédita e simplíssima: abriu calmamente este grande livro de direito público, que eram os vinte e tantos anos de regime federativo nesta terra, e pôs-se a lê-lo com a mesma atenção e seriedade com que, para o mesmo fim, Rui Barbosa iria ler a **República** de Bruce e Teixeira Mendes a **Política positiva**, de Comte.” (**Problemas de política objetiva**, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1930, pág. 13)

c) O Conceito de autoritarismo instrumental

Partindo da lição de Sílvio Romero, que elaborou o roteiro para levantar-se o quadro de nossa organização social, e tendo presente, graças às advertências de Alberto Torres, que nossa tradição liberal minimizou o papel do Estado devido sobretudo ao desconhecimento das condições reais do país, Oliveira Viana formulou uma proposta inteiramente original e que de certa forma correspondia a uma grande síntese da tradição política nacional, considerados os cinco séculos de sua existência e não apenas o último deles, a partir da Independência, como veio a tornar-se praxe. A modernização do país deve abranger o plano das instituições políticas, como pretenderam nossos liberais desde a Independência. Mas essa modernização institucional, para deixar de ser um simples voto, exige transformação da sociedade que só o Estado pode realizar. Assim,

concebeu uma fórmula unitária abrangendo tanto o projeto reformista-autoritário de Pombal e D. Rodrigo de Sousa Coutinho com o projeto liberal-democrático de Rui Barbosa, dando precedência ao primeiro. Para esse conjunto doutrinário, Wanderley Guilherme dos Santos encontraria a feliz denominação de **autoritarismo instrumental**. Vale dizer: o autoritarismo é um instrumento transitório a que cumpre recorrer a fim de instituir no país uma sociedade diferenciada, capaz de dar suporte a instituições liberais autênticas. Dessa forma reconhece-se a verdade do castilhismo sem cair na armadilha da sociedade racional, que acaba por ser seu fundamento último. E, ao mesmo tempo, apresenta de um ângulo novo, como veremos, o significado da mensagem de Rui Barbosa. A grande limitação da proposta de Oliveira Viana residiria na identificação da experiência brasileira do sistema representativo com a verdadeira natureza desse sistema. Contudo, antes de empreender esse tipo de avaliação, compete examinar, mais detidamente, como Wanderley Guilherme desenvolve a idéia de **autoritarismo instrumental**. Eis como o caracteriza no brilhante ensaio **A Praxis Liberal no Brasil -- propostas para reflexão e pesquisa** (1974), incluído no livro **Ordem burguesa e liberalismo político** (São Paulo, Duas Cidades, 1978):

“Oliveira Viana expressou pela primeira vez, tão clara e completamente quanto possível, o dilema do liberalismo no Brasil. Não existe um sistema político liberal, dirá ele, sem uma sociedade liberal. O Brasil, continua, não possui uma sociedade liberal, mas, ao contrário, parental, clânica e autoritária. Em conseqüência, um sistema político liberal não apresentará desempenho apropriado, produzindo resultados sempre opostos aos pretendidos pela doutrina. Além do mais, não há caminho natural pelo qual a sociedade brasileira possa progredir do estágio em que se encontra até tornar-se liberal. Assim, concluiria Oliveira Viana, o Brasil precisa de um sistema político autoritário cujo programa econômico e político seja capaz de demolir as condições que impedem o sistema social de se transformar em liberal. Em outras palavras, seria necessário um sistema político autoritário para que se pudesse construir uma sociedade liberal. Este diagnóstico das dificuldades do liberalismo no Brasil, apresentado por Oliveira Viana, fornece um ponto de referência para a reconsideração de duas das mais importantes tradições do pensamento político brasileiro: a tradição do liberalismo doutrinário e a do autoritarismo instrumental.”

Wanderley Guilherme aponta estas particularidades distintivas dessa espécie de autoritarismo: “Em primeiro lugar, os autoritários instrumentais, na designação aqui adotada, crêem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente a inevitável intromissão do Estado nos as-

suntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes desta sociedade sejam alcançadas. Nesta medida, é legítimo e adequado que o Estado regule e administre amplamente a vida social -- ponto que, desde logo, os distingue dos liberais. Em segundo lugar, afirmam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido. A percepção do autoritarismo, como um formato político transitório, estabelece a linha divisória entre o autoritarismo instrumental e as outras propostas políticas não democráticas.”

Wanderley Guilherme indica que é possível localizar sinais de autoritarismo instrumental desde a Independência. Neste sentido sugere que: “A idéia de que cabia ao Estado fixar as metas pelas quais a sociedade deveria lutar, porque a própria sociedade não seria capaz de fixá-las tendo em vista a maximização do progresso nacional, é a base tanto do credo quanto da ação política da elite do Brasil do século XIX, até mesmo para os próprios ‘liberais’. Ademais, temia-se que interesses paroquiais prevalecessem sobre os objetivos a longo prazo, os quais deveriam ser os únicos a orientar as decisões políticas, se é que se pretendia transformar o País em uma grande nação algum dia. Análise cuidadosa das sessões do Conselho de Estado, a principal forma de decisão no sistema imperial, revelaria tanto as metas perseguidas pelas elites dominantes quanto as diretrizes operacionais que fixaram para alcançá-las. O **output** real, por outro lado, poderia fornecer segura avaliação quanto ao grau em que a ação seguiu as idéias, o quanto tinham sido capazes de seguir na direção pretendida, quais foram os desvios, e por que tiveram que adotar estes desvios.”

A seu ver, contudo, Oliveira Viana é que daria formulação acabada a essa espécie de doutrina. Transcreve-se a seguir a caracterização que empreende deste pensamento: “É na obra de Oliveira Viana, contudo, que o caráter instrumental da política autoritária, da maneira em que ele a concebeu, aparece mais claramente. A colonização brasileira, argumenta, ocorreu sob condições peculiares. O território era vasto demais, em relação a qualquer imaginável população da Europa do século XVI, e sobretudo em relação à população portuguesa da época. Índices extremamente baixos de densidade populacional impuseram uma forma de ocupação territorial onde as únicas limitações para o domínio individual eram as regulamentações coloniais. A rápida expansão de grandes latifúndios, nos primeiros dois séculos da colonização, estabeleceu o padrão que seria seguido desde então --grandes quantidades de terra familiarmente apropriadas, isoladas umas das outras e da vida urbana, que só existia nos limites de dois ou três pólos ao longo da orla litorânea. Os primitivos proprietários de terras deviam contar consigo próprios e depender o mínimo possível do mundo ‘externo’

--isto é, o mundo para além das fronteiras de suas propriedades. O desenvolvimento do complexo rural transformou os latifúndios em pequenos universos econômicos, capazes de produzir quase tudo que precisavam e sem o menor estímulo, estável e previsível, à especialização e divisão do trabalho. As oscilações do mercado exterior os fizeram ainda mais desconfiados quanto aos benefícios da especialização, e os levaram a tentar a maior autonomia possível em relação ao mercado. Este padrão se reproduziu em todo o País e a sociedade colonial brasileira se constituiu como uma multidão de estabelecimentos econômicos ganglionários isolados, quase auto-suficientes --“clã parental”-- sem comunicações entre si, sem interesses comuns e sem ligações através do mercado.

A vida urbana não poderia desenvolver-se em tal contexto. Esta foi a primeira consequência negativa do modelo de ocupação econômica e territorial. As fazendas eram praticamente autárquicas e constituíam o único mercado de trabalho da área rural. Esta é uma segunda consequência. A população rural não-escrava não tinha alternativa ao trabalho oferecido nos latifúndios. Os trabalhadores rurais ‘livres’ dependiam totalmente do proprietário de terras, que se tornava seu senhor em qualquer questão social, econômica e política. Quando o Brasil se separou de Portugal, portanto, a sociedade nacional apresentava baixíssima integração por meio do mercado. A unidade econômica e social básica era o clã parental, baseado na propriedade e capaz de obter a submissão de toda a mão-de-obra ‘livre’ que vivesse no interior ou na periferia dos domínios. A experiência com a descentralização liberal, realizada nas primeiras décadas pós-Independência, resultou na captura das posições de autoridade pelos membros do clã, agora transformado em clã eleitoral. Todos os ‘cidadãos’ agora habilitados para escolher o prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe de polícia pertenciam à força de trabalho não-escrava, em tudo e por tudo dependente dos proprietários da terra. Os latifúndios detinham o monopólio do mercado de trabalho e, conseqüentemente, controlavam as vidas dos que deles dependiam. A oligarquização das estruturas políticas foi, portanto, produzida e legitimada pelos métodos liberais impostos pelo Governo .

Quando os conservadores reagiram e deram início à centralização imperial, os perdedores teriam sido os proprietários de terra e não os ‘cidadãos’. O sistema republicano, continua Oliveira Viana, não alterou o padrão básico das relações sociais e econômicas. A sociedade brasileira ainda era basicamente oligárquica, familística e autoritária. A intervenção do Estado não representava, portanto, uma ameaça para os “cidadãos”, mas sim sua única esperança, se é que havia alguma, de proteção contra os oligarcas. Qualquer medida de descentralização, enquanto a sociedade continuasse a ser o que era, deixaria o poder cair nas mãos dos oligarcas, e a autoridade seria exercida mais para proteger os interesses privados dos

oligarcas do que para promover o bem público. Em conseqüência, o liberalismo político conduziria, na realidade, a oligarquização do sistema e a utilização dos recursos públicos para propósitos privados.

O liberalismo político seria impossível na ausência de uma sociedade liberal e a edificação de uma sociedade liberal requer um Estado suficientemente forte para romper os elos da sociedade familística. O autoritarismo seria assim instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável. Esta análise foi aceita, e seguida, por número relativamente grande de políticos e analistas que, depois da Revolução de 1930, lutaram pelo estabelecimento de um governo forte, como forma de destruir as bases da antiga sociedade não liberal.”

Wanderley Guilherme aponta estas lacunas em seu pensamento: “Oliveira Viana deixou, entretanto, muitas perguntas sem resposta. Por exemplo: que agenda de reformas políticas, sociais e econômicas um Estado forte deveria cumprir para fazer da sociedade brasileira uma sociedade liberal? Aparentemente, Oliveira Viana só mencionou uma vez a reforma agrária e, por volta de 1952, quando foi publicada a segunda edição de seu livro **Instituições Políticas Brasileiras**, ainda se referia ao Brasil como basicamente rural, sem apreender integralmente o significado das transformações industriais e urbanas ocorridas desde a época em que visualizou as origens dos males sociais brasileiros. E apesar de haver colaborado na elaboração do código trabalhista e na montagem de estrutura judicial, destinada a administrar os conflitos industriais, parece-me que nunca compreendeu totalmente onde deveria procurar os atores políticos capazes de transformar a sociedade brasileira em uma comunidade liberal. Seu pensamento estava sempre voltado para uma elite política especial, vinda não se sabe de onde, e que transformaria a cultura política brasileira de tal forma que a sociedade se tornaria liberal mediante maciça conversão cultural.”

É possível verificar que as preocupações de Oliveira Viana seriam retomadas ainda na década de cinquenta, formulando-se como principal tema da agenda a implantação da sociedade industrial. A elite seria de caráter eminentemente técnico, cabendo-lhe ocupar segmentos importantes do aparelho estatal, tal seria a opção que se formula e sedimenta a partir da Comissão Mista Brasil--Estados Unidos. Ainda assim, restariam muitas perguntas, entre estas as seguintes: Em que ponto precisamente a Revolução de 1964 retomaria esse fio condutor? Além do empenho de atuação prática, ocorreria paralelamente elaboração teórica?

Ubiratan Macedo responde afirmativamente à segunda pergunta e indica de modo expresso: “A atual doutrina da Escola Superior de Guerra representa a evolução do nacionalismo de Alberto Torres e do pensamento de Oliveira Viana.”

d) As idéias de Oliveira Viana e a nossa contemporânea história política

Com a queda do Estado Novo, em 1945, a elite liberal comportou-se como se a única ameaça ao sistema democrático-constitucional proviesse de Getúlio Vargas e seus herdeiros políticos. Ignorou-se solenemente a prática autoritária da República Velha e a incapacidade do sistema representativo, como o concebemos, em lograr a estabilidade política, conforme se verificara nos anos trinta. De sorte que voltamos a repetir aquela experiência malograda: sistema eleitoral proporcional; partidos políticos formados em torno de personalidades, desprovidos de programas ou doutrinas; e prática das alianças de legenda, que permitia a formação de algumas grandes bancadas, no Parlamento, ao arrepio dos resultados proclamados nas urnas. Surgia de novo a evidência de que o sistema democrático era uma flor exótica, inadaptável ao nosso clima. Essa velha tese, contudo, aparece em feição renovada, muito provavelmente devido às idéias de Oliveira Viana ou, mais amplamente, do que Wanderley Guilherme chamou de autoritarismo instrumental. Agora não mais se exalta o autoritarismo contrapondo-o ao sistema representativo. Trata-se do instrumento adequado às reformas econômico-sociais, que darão suporte ao pretendido sistema liberal. Foi o que se viu em relação à Revolução de 64.

A Revolução de 1964 se fez, segundo a parcela mais representativa de sua liderança, para impedir que o Presidente da República em exercício, João Goulart, fechasse o Congresso, postergasse as eleições e proclamasse o que então se denominava de “república sindicalista”, espécie de socialismo caboclo que misturava fraseologia esquerdista e corrupção. A derrubada de Goulart facultaria a retomada do processo de exorcizar o fantasma de Getúlio Vargas da política brasileira, mediante a consolidação da democracia. As eleições de 1965 consagrariam a liderança e a vitória do então Governador da Guanabara, Carlos Lacerda, que acrescera à pregação udenista tradicional (fidelidade aos princípios liberais, mas resumindo-os a fórmulas jurídicas, desatenta à problemática da representação) uma atuação governamental dinâmica. A vitória eleitoral de Lacerda permitiria, afinal, que a UDN chegasse ao poder com possibilidades efetivas de dar cumprimento ao seu programa. No ciclo anterior, a presença daquela agremiação no Poder, além de efêmera, se fizera por meio de lideranças não plenamente identificadas com seu ideário (Governo Café Filho, da morte de Getúlio Vargas em agosto de 1954 a novembro de 1955; e eleição de Jânio Quadros, que governou alguns meses de 1961, renunciando e provocando a crise que acabaria levando à derrubada de Goulart em março de 1964).

Consumado o afastamento de Goulart, entretanto, a Revolução de 1964 encontra dinâmica própria. Aos poucos assume como tarefa

primordial a modernização econômica do País, adiando para período cada vez mais dilatado a prática democrática. O primeiro período presidencial exercido em seu nome (Castelo Branco) acabou durando três anos, isto é, não se resumindo ao término do mandato de Jânio Quadros, transitoriamente transferido a Goulart. As eleições de 1965 foram mantidas, mas apenas para governos estaduais. À derrota governamental em importantes unidades da Federação seguiu-se a dissolução dos partidos políticos. Promulgou-se nova Constituição em 1967, virtualmente revogada pelo AI-5 (Ato Institucional número cinco), decretado em dezembro de 1968. A imprensa e os meios de comunicação foram submetidos ao controle oficial. Consagra-se o princípio da eleição indireta dos mandatários dos executivos federal e estaduais. E assim emergiu plenamente nova forma de autoritarismo, insuspeitado quando da eclosão do movimento.

O novo surto autoritário não era certamente da mesma índole do castilhismo. Este, segundo se indicou, formulou-se na fase inicial da República, implantou-se firmemente no Rio Grande do Sul e acabaria transplantado ao plano nacional por Getúlio Vargas. Vargas acresceria ao castilhismo a dimensão modernizadora. De certa forma, a Revolução de 1964 incorpora essa dimensão modernizadora, mas está longe de pretender, como o castilhismo getulista, constituir-se em alternativa para o sistema representativo. A Revolução de 1964 manteria o Parlamento, tolerando o crescimento da oposição. Ainda mais: assumindo o poder em 1974, o seu quarto mandatário, General Ernesto Geisel, que ocupara postos importantes no primeiro Governo (Castelo Branco), proclama que o projeto revolucionário não consiste apenas na modernização econômica em curso, devendo completar-se pela consolidação da democracia. Ao fim de seu Governo (1978) revoga-se o AI-5. O novo Presidente (João Figueiredo) realiza a anistia e dá início à reforma partidária de 1980. A liberdade de imprensa é restaurada em sua plenitude.

Embora o ciclo de reencontro do movimento de 1964 com a bandeira da plena instauração democrática --e que, naquela época, ainda se entendia como a eliminação do getulismo e a vitória do udenismo-- não se tenha concluído, parece evidente que o autoritarismo do período 1964/1978 não se identifica com as formas tradicionais do autoritarismo brasileiro, as mais importantes das quais são o conservadorismo (ou tradicionalismo) católico e o castilhismo. Ambos correspondem a uma recusa do sistema representativo, além de que não acalentavam nenhum projeto de modernização econômica. Na matéria, a proposta mais expressiva correspondia ao corporativismo, que não deixava de ser uma recusa da sociedade industrial.

O projeto de modernização econômica gestou-se no seio do Estado Novo, foi retomado no segundo Governo Vargas (sobretudo por meio da Comissão Mista Brasil--Estados Unidos, de que resultaria a

criação do BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e apropriado pelo Governo Kubitschek (1956/1960), contando com a mais ferrenha oposição da UDN. Durante o período Jânio Quadros--João Goulart (1961/março de 1964), seria inteiramente abandonado, o que retira a possibilidade de considerar-se que a Revolução de 1964 a ele teria aderido por uma questão de inércia, já que não o encontrara em pleno curso. Tampouco se pode sugerir que a nova liderança militar chegando ao poder tivesse “descoberto” as verdades do getulismo --e que, à época, eram muito mais do chamado “pessedismo” que do braço trabalhista do mesmo getulismo, agora sob a liderança de Goulart-- e as limitações do udenismo, que era afinal a sua verdadeira base de sustentação política.

Os rumos seguidos pela Revolução de 1964 são reveladores da presença de forças sociais poderosas, visceralmente empenhadas na criação da sociedade industrial. O sucesso alcançado por esse projeto serve também para evidenciá-lo. Nesta oportunidade não desejaríamos encaminhar nossa investigação no sentido da identificação de tais forças sociais --o que, de certa forma, vem sendo efetivado pelos estudiosos do Estado Patrimonial, notadamente na obra de Simion Schwartzman--, mas de sugerir que essa nova versão do autoritarismo tem antecedentes doutrinários no pensamento político brasileiro, representados, sobretudo, pela obra de Oliveira Viana.

Oliveira Viana nunca formulou plataforma de industrialização do País como instrumento adequado à formação do mercado nacional único e de classes sociais diferenciadas, meio hábil, portanto, para a consecução do seu projeto de liquidação da sociedade clânica tradicional. Essa plataforma seria elaborada pela elite técnica, aglutinada em torno do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico nos anos cinquenta, que o Governo Jânio-Goulart não conseguiu extinguir, sendo ressuscitada pelo Ministro Roberto Campos no primeiro Governo da Revolução de 64. Contudo, a obra doutrinária de Oliveira Viana, retomada pela Escola Superior de Guerra, dava foros teóricos à convicção sugerida pela prática do sistema representativo após 1945: não é possível realizar qualquer reforma no País se depender do Parlamento. Este guardara ciosamente em suas gavetas, naquele período, muitas leis consideradas essenciais. Assim, a minimização do papel do Congresso tornava-se requisito essencial para o desencadeamento do processo modernizador.

As doutrinas de Oliveira Viana tinham a vantagem adicional de que não se resumiam a considerar o autoritarismo como forma ideal permanente, mas apenas expediente transitório. A experiência do Estado Novo comprovava que a manutenção por prazos indefinidos do governo autoritário tampouco assegura a estabilidade política.

As doutrinas de Oliveira Viana tinham entretanto um defeito capital: a subestimação dos institutos do sistema representativo, que no seu horizonte intelectual pareciam resumir-se à fracassada experiência

brasileira. Por isto, do conjunto da pregação de Rui Barbosa retiraria apenas o reconhecimento do papel do Poder Judiciário na implantação e consolidação das liberdades civis (**Instituições políticas brasileiras**, Metodologia do Direito Público, Cap. XII). Eximiu-se da tarefa de criticar o liberalismo brasileiro do período republicano à luz da própria doutrina liberal em sua evolução.

O que se perdeu na prática liberal brasileira foi a doutrina da representação de interesses. Se os interesses são diferenciados, não se trata de averiguar tecnocraticamente, de forma centralizada, que interesses (mais explicitamente: de que segmentos sociais) vamos erigir em interesse nacional. Isto só é possível mediante a livre disputa entre facções.

Aos partidos políticos compete circunscrever a massa de interesses a reduzido número de vetores e, em nome destes, disputar a preferência do eleitorado. No Brasil republicano, tudo se resume a Governo e Oposição. A pretexto dessa dicotomia acredita-se mesmo, em nossos dias, justificarem-se as alianças mais espúrias, sem que qualquer dos grupos envolvidos sintasse obrigado a formular as respectivas plataformas, formando-se o caldo de cultura da indeterminação em que viceja o autoritarismo.

A missão da intelectualidade não é certamente sobrepor-se à classe política e alimentar ilusões quanto às virtualidades do iluminismo. O processo histórico tem seu curso qualquer que seja o vigor da intelectualidade respectiva. A circunstância não nos desobriga do esforço de recuperar as tradições culturais do País, buscando tornar inteligíveis as linhas segundo as quais se desenvolve o curso real. E, neste, a linhagem representada por Oliveira Viana voltou certamente a ocupar lugar de primeiro plano. Cumpre, assim, reconhecer que se trata de tradição das mais fortes e arraigadas, remontando ao Marquês de Pombal. Corresponde, portanto, a uma das formas essenciais de nossa maneira de ser. Parecendo insuperável, nosso voto seria no sentido de que o afã modernizador se completasse pela incorporação plena do ideário do sistema representativo, desde que corresponde à maior realização da humanidade no plano da convivência social.

Rio de Janeiro, janeiro de 1982.

ADENDO

Ao optar por manter inalterado o texto acima, elaborado em 1982, devo ao leitor um esclarecimento. Destinou-se a figurar na Coletânea Pensamento Político Republicano, idealizada por Carlos Henrique Cardim, na época Decano de Extensão da Universidade de Brasília (UnB), contando

com o apoio da Câmara dos Deputados. Tratava-se de retirar, do esquecimento, diversas das obras relacionadas ao tema, devendo a introdução transcrita servir simultaneamente a **Populações Meridionais e Instituições Políticas Brasileiras**, reunidos num único volume. Reeditava ainda um outro livro de Oliveira Viana --**Problemas de direito corporativo**. Na apresentação deste último, Alberto Venâncio Filho denuncia o grau de irresponsabilidade com que vinha sendo criticado o autor, a ponto de, sem ler o texto, valerem-se do título para arrolá-lo como “corporativista”, isto é, com simpatias pelo fascismo. A corporação, para Oliveira Viana, era a forma assumida pelo capitalismo maduro, adotando o nome que nos Estados Unidos vinha sendo atribuído aos grandes conglomerados econômicos. Naquela altura, Marcos Almir Madeira (1916/2003) era uma voz isolada ao chamar a atenção para a importância de sua obra.

Em fins daquela década e no início da seguinte, na Coleção Reconquista do Brasil, da Editora Itatiaia, foram reeditadas as suas principais obras. Ali apareceu também, em caráter pioneiro, texto inédito do autor, da maior relevância: **História social da economia capitalista no Brasil**. Com a honestidade intelectual que o caracterizava, depois de pesquisar o tema durante alguns anos, convenceu-se de que o país não era um país capitalista e deu início a uma nova pesquisa, desta vez para cuidar do que denominou de “economia pré-capitalista”, de que somente concluiria a Introdução. Problemas de ordem técnica acabaram por inviabilizar a sua reedição na referida Coleção da Itatiaia.

Ainda em matéria de reedição, cabe referir as mais recentes, a cargo do Senado Federal (em 2005: **Populações Meridionais e Instituições Políticas Brasileiras**, volumes autônomos).

A par disto, o autor tem merecido estudos importantes. Destacaria o que lhe dedicou Ricardo Vélez Rodriguez (**Oliveira Viana e o papel modernizador do Estado brasileiro**, Londrina, Editora UEL, 1997) bem como o esclarecedor ensaio de Ubiratan Macedo (1937/2007): “**Origens nacionais da doutrina da ESG**” (**Convívio**, v. 2, n.5, setembro/outubro, 1979). A UNICAMP dedicou um seminário ao seu pensamento, tendo contado com a presença de diversos estudiosos (entre outros João Quartim de Moraes e Francisco Iglesias), cujas conferências foram publicadas com apresentação de Elide Rugai Bastos (**O pensamento de Oliveira Viana**, Campinas, 1993).

Marcos Almir Madeira organizou a coletânea **Oliveira Viana e o mundo brasileiro**, ainda em 1940; elaborou a introdução à edição da José Olímpio de **Introdução à história social da economia pré-capitalista no Brasil** (1958), publicada postumamente; o mesmo da 6ª edição de **Populações meridionais** (Editora Paz e Terra, 1973). Mais tarde, uma

visão completa (“Posição e atualidade de Oliveira Viana”) in **O pensamento de Oliveira Viana** (UNICAMP, 1993).

Bibliografia de Oliveira Viana

Populações Meridionais do Brasil. Vol I- Populações do Centro Sul, Rio de Janeiro, 1920; 2ª edição, São Paulo, Monteiro Lobato e Cia. editores, 1922, 359 págs.; 3ª edição São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1933; 4ª edição, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1938, 422 págs.; 5ª edição, Vol. II -O Campeador Gaúcho, Rio de Janeiro, José Olympio, 1952, 368 págs.; 6ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1973, Vol. 1, 298 págs.; Vol. II, 246 págs.

Pequenos estudos de psicologia social. São Paulo, Monteiro Lobato e Cia. editores, 1923, 208 págs.; 2ª edição, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1942, 294 págs.

O idealismo da evolução política do Império e da República. São Paulo, Biblioteca do Estado de São Paulo, 1922, 96 págs.

Evolução do povo brasileiro. Rio de Janeiro, 1923; 2ª edição, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1933, 327 págs.; 3ª edição, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1938, 349 págs.; 4ª. edição, Rio de Janeiro, José Olympio, 1956, 313 págs.

O ocaso do império. São Paulo, Cia. Melhoramentos, 1925, 212 págs.; 2ª. edição, São Paulo, Cia. Melhoramentos, 1933, 212 págs.; 3ª. edição, Rio de Janeiro, José Olympio, 1959, 212 págs.

O idealismo da constituição. Rio de Janeiro, Terra do Sol, 1927, 158 págs.; 2ª edição, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1939, 355 págs.

Problemas de Política Objetiva. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1930, 245 págs.; 2ª edição, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1947, 299 págs.; 3ª. edição, Rio de Janeiro, Record, 1974, 194 págs.

Formation ethnique du Brésil colonial. Paris, Au Siège de la Société, 1932, Extrait de la Revue D’Histoire des Colonies n° 5, págs. 434-450.

Raça e Assimilação. São Paulo. Cia. Editora Nacional, 1932; 2ª edição, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1934, 285 págs.; 3ª edição, Rio de Janeiro, José Olympio, 1959, 206 págs.

Problemas de Direito Corporativo, Rio de Janeiro, José Olympio, 1938, 300 págs.

O crédito sobre o café. Rio de Janeiro, Papelaria Melo, 1927, 46 págs.

As novas diretrizes da política social. Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, 1939, 31 págs.

Problemas de organização e problemas de direção (o povo e o

governo), Rio de Janeiro, José Olympio, 1952, 181 págs.; 2ª edição, Rio de Janeiro, Record, 1974, 143 págs.

Direito do Trabalho e democracia social. Rio de Janeiro, José Olympio, 1951, 179 págs.

Instituições políticas brasileiras. Vol. I — *Fundamentos sociais do Estado*; Vol. II — *Metodologia do direito público*, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1949, Vol. 1, 391 págs. Vol. II, 248 págs.; 2ª. edição, Rio de Janeiro, José Olympio, 1955. Vol. I, -104 págs.; Vol. II, 361 págs.; 3ª. edição, Rio de Janeiro, Record, 1974, Vol. I, 342 págs.; Vol. II, 182 págs.

Evolução das Instituições Políticas Brasileiras. 3a. Parte de *Instituições políticas brasileiras.* Kabe, Associação Nipoo-Brasileira, 1935 (versão para o japoônês por Shenasuke Ohra)

Introdução à história social da economia pré-capitalista no Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 1958, 192 págs.

Populações Meridionais do Brasil e Instituições políticas brasileiras. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982, 748 págs. (Biblioteca do Pensamento Político Republicano Vol. 14).

Problemas de Direito Corporativo. 2ª edição, Brasília, Câmara dos Deputados, 1983, 258 págs. (Biblioteca do Pensamento Político Republicano Vol. 16).

História social da economia capitalista no Brasil. Belo Horizonte, Editora Itatiaia; Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1987, 2 vols.

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS

1. A herança dos capitães gerais

Nota introdutória do editor

Quando publicou *Populações meridionais do Brasil* (1920), aos 37 anos, Oliveira Viana já se dera conta da inadequação do modelo político resultante da República.

O federalismo da Primeira República revelara-se incapaz de assegurar ao país a requerida estabilidade política. A prática autoritária introduzida por Campos Sales (1841/1913) --a denominada “política dos estados”, consubstanciada na degola de eleitos para a Câmara que pudessem fazer periclitar a maioria da situação --tornara-se, crescentemente, engenharia das mais complexas porquanto dependente do apoio incondicional dos governos estaduais. Com frequência cada vez maior, para impor a sua vontade, a União recorria ao emprego da força (estados de sítio, exigente de referendo pelo Congresso; ou intervenção estadual, gerando desconforto nos aliados no Parlamento). Na década de vinte, ficava cada vez mais claro que o esquema “café com leite” --isto é, alternância na Presidência circunscrita a São Paulo e Minas-- gerava descontentamento cada vez maior entre as outras unidades da Federação.

Seguindo a Alberto Torres, proclamaria a necessidade de Executivo forte, centralizado na União, que requeria fosse eliminada a pulverização do poder, como se lhe afigurava o regime vigente há cerca de vinte anos.

A adoção de regime forte, preconizada por Oliveira Viana, não correspondia entretanto a uma adesão servil à proposta de Alberto Torres. Acrescentava-lhe um projeto claro: torná-la o centro aglutinador das reformas requeridas pelo país. Graças ao roteiro de investigação que lhe fora legado por outro grande mestre – Silvio Romero -- estava de posse de profundo e inovador conhecimento de nossa realidade social, como foi demonstrado na coletânea destinada a proporcionar uma *leitura básica* da parcela de sua obra em que se detém na *Formação da sociedade brasileira*.

No cumprimento desse roteiro, como foi demonstrado nos textos transcritos na *leitura básica* anterior, Oliveira Viana verificara que a ocupação territorial do país fora obra de uma aristocracia estribada em valores rígidos, que serviram para estimulá-los na efetivação de tão árduo projeto. Dadas as dimensões do país, a ausência de sistema de transportes estruturado, tratava-se de um desafio colossal que, no entanto, foi alcançado com êxito. Considera-se que a população do país tenha aumentado de 50 mil habitantes no começo do segundo século (XVII),

para cerca de 3 milhões em 1780. Insere-se também nestes dois séculos a formação de alguns centros urbanos aptos a comportar certa vida intelectual.

Insulada em seus empreendimentos, a aristocracia rural brasileira estruturou-se na forma de clã, habituando-se a impor a sua lei nos marcos do território ocupado pelas fazendas ou engenhos. Evidenciou-se de pronto para as autoridades o potencial de conflito e de anarquia resultantes da forma como havia sido feita a incorporação econômica de extensas áreas do país. Começa uma obra de centralização que, como vimos, Oliveira Viana valorizava enormemente.

Ao fim do primeiro decênio, após a proclamação da independência, a obra centralizadora começa a ser desmontada de que iria resultar a clara ameaça de fracionamento, dada a sucessão de insurreições separatistas, escorraçado do país D. Pedro, que havia desempenhado um papel decisivo no desfecho em nosso favor da luta pela separação de Portugal e também servira, de início, como fator de preservação da unidade nacional.

Os inegáveis frutos da centralização capitaneada pelo Regresso, a partir da década de quarenta, iriam permitir fosse alcançada a restauração da estabilidade política e a efetiva experimentação do governo representativo.

Reintroduzida a anarquia institucional com a experiência federativa da República, era natural que Oliveira Viana vislumbrasse na centralização o caminho a trilhar.

Este o estado da questão em *Populações Meridionais do Brasil*.

Segue-se a correspondente transcrição.

Textos de Oliveira Viana

Capítulo XII — A organização da ordem legal nos primeiros séculos (Populações meridionais do Brasil)

I

Essa formidável onipotência dos caudilhos rurais sofre, logo depois de finda a guerra dos “emboabas”, uma transmutação brusca e profunda, e decai rapidamente O poder colonial, que ate então se havia mostrado transigente, longânime e mesmo pusilânime, muda subitamente de atitude e toma, daí por diante, para com eles, nos seus centros de maior influência, uma conduta inteiramente oposta ataca-os de frente, rijamente, com intrepidez e decisão, no intuito óbvio de dominá-los e triturá-los.

São dois séculos quase de combate tenaz e vigoroso, de luta árdua e

brilhante, entre a caudilhagem territorial e o poder público. Firma-se, sem dúvida, nos fins do IV século, a supremacia do poder central; mas, para isso, que energia, que tática, que continuidade de ação não lhe é preciso e que cópia enormíssima de embaraços não teve ele que afrontar!

II

Essa reação contra o caudilhismo rural somente se inicia no III século. O motivo desse retardamento é que só nos fins do II século e nos começos do III se descobrem as minas de ouro e de diamantes — a velha aspiração da Coroa portuguesa. Enquanto as belas jazidas não se lhe revelam, a Coroa portuguesa tem todo o interesse em tolerar a altiva independência em que vivem os caudilhos paulistas. Estes, com a sua prodigiosa audácia, lhe são auxiliares incomparáveis dos seus objetivos exploradores. Reprimir essa força de expansão e conquista seria contrariar os interesses da própria metrópole. Para esta, a mais sábia atitude é justamente fechar os olhos aos desmandos dessa poderosa oligarquia de sertanistas intrépidos, que devassam toda a imensidade do deserto tropical, arrebatados pela antevisão resplandecente das serras de esmeraldas e dos campos de ouro.

Mas, descobertas as minas e empreendidas, no III século, a exploração sistemática das suas riquezas portentosas, abre-se para o governo português um sério problema o problema de acautelar o Erário real, garantindo-lhe a exata safra dos diamantes e a segura arrecadação dos quintos de ouro. Só então a metrópole percebe o inconveniente da ilimitada liberdade, em que deixara a caudilhagem paulista. Compreende então que é tempo de intervir com a sua ação coercitiva e repressora. Reage.

Do ponto de vista fiscal — o único do qual ela vê a situação -essa reação é perfeitamente lógica. Lógica e oportuna. Não devia vir antes. Não podia vir depois. Vem precisamente na transição do II para o III século: em 1700. É exatamente no ano de 1700 que o governador-geral, D. João de Lancastro, pressente com lucidez o perigo, sobressalta-se e dá, pela primeira vez, o alarma à metrópole descuidada.

Escrevendo ao Rei, em 17 de janeiro desse ano, relata, com efeito, Lancastro as suas inquietações diante da audácia crescente dos potentados paulistas — e expõe a necessidade de um corretivo imediato a essa situação anárquica, cheia de perigos para a Coroa.

“Também me parece — diz ele — ser muito conveniente que se levante outro terço de infantaria e um esquadrão de dragões, para se meter na vila de São Paulo, com pretexto de que é para segurar a mesma vila e de lá se poder socorrer facilmente a de Santos; sendo o fim particular deste

negócio segurá-la dos seus mesmos moradores, pois estes têm deixado, em várias ocasiões, suspeitosa a sua fidelidade, na pouca obediência com que observam as leis de Sua Majestade e ser gente por sua natureza absoluta e vária e a maior parte dela criminosa; e sobretudo amantíssima da liberdade em que se conservam há tantos anos, quantos tem de criação a mesma vila.”

III

O texto de Lancastro é transparente. Nessa reação contra o poderio caudilheiro dos senhores rurais, o governo colonial compreende que tudo está em aproximar dos caudilhos o poder. Criara-os a ausência dele; a sua proximidade os destruirá fatalmente. “No Brasil — observa o Governador Rodrigo César de Meneses — vivem todos com a soltura, que V Ex^a não ignora, e os paulistas com mais liberdade de que todos; e esta não se destrói com outra coisa que com o poder.” (1)

Desmembra então a metrópole da capitania do Rio de Janeiro a região paulista em 1710, e a constitui em capitania própria.

Em 1720, divide São Paulo e Minas, e erige as duas regiões em capitanias distintas.

Depois, separa da capitania de São Paulo a zona metalífera de Mato Grosso e Goiás e dá-lhe um capitão-general (1744).

Quatro anos mais tarde, desdobra novamente a capitania de Goiás e constitui Mato Grosso em capitania privativa.

Já em 1713 fundara a capitania do Rio Grande do Sul e em 1737 a de Santa Catarina.

Sente-se nesse desdobrar sucessivo de capitanias, que a metrópole se esforça por fazer a máquina política acompanhar o ritmo do povoamento, de maneira a readquirir, tanto quanto possível, a perdida relação de proximidade entre o poder e os caudilhos.

De modo que, pelos meados do III século, já toda aquela amplíssima região de tumultos, que se estende de São Paulo a Minas, de São Paulo a Mato Grosso e Goiás, está sob a vigilância de autoridades regionais. Localizado na sua capitania, cada capitão-general age sobre os Potentados rurais com uma eficiência muito mais rápida do que os antigos capitães-generais residentes na costa.

IV

Da eficácia da ação disciplinadora dessas novas autoridades guardam os nossos *Anais* testemunhos sugestivos.

Em Minas, por exemplo, cinquenta anos mais tarde, aquelas ruidosas “tropas de espingardeiros” de que fala Antonil, não mais existem. Começa a obediência à lei a se tornar uma realidade nos costumes. Cada

vez mais a autoridade colonial cresce em prestígio e ascendência. Em carta de 27 de fevereiro de 1751 ao Secretário de Estado, Bobadela — que havia presidido a época prodigiosa da conquista das minas —, alegando os seus serviços, não deixa de frisar os resultados evidentes da sua política legalizadora. “Duas vezes tenho governado todas as vilas do Rio, Minas, Goiás e Cuiabá”, diz ele. “Estabeleci ou dei forma à extração dos diamantes em toda parte e, posto que destruídas no Serro Frio tão preciosas minas, no resto delas hei tirado tanto para o real Erário; *sendo mais que tudo o respeito em que se tem metido aquele vasto domínio das Minas Gerais.*” (2)

Essa obra de submissão prossegue até o fim do III século. No governo do Conde de Valadares, por exemplo, a caudilhagem é rudemente batida, e desde então toda a Capitania entra numa fase de legalidade, disciplina e ordem. (3) No século IV esses caudilhos, que vimos tão violentos e rebeldes, estão já pacificados, já reverenciam a~ autoridade, é já profunda a sua veneração pela Casa de Bragança; grande é o reconhecimento deles pelo Rei e seus delegados. Quando ali estive em 1822, Saint-Hilaire constata que “todos falam da Casa de Bragança sempre com o maior respeito e mostram o maior desejo de continuar unidos ao Rio de Janeiro”.

Pela mesma época, domina em São Paulo o mesmo sentimento de respeito pelo poder. É ainda Saint-Hilaire quem nos narra a conversa de alguns habitantes de Taubaté em relação às “juntas” governativas recém estabelecidas e na qual reponta a mesma reverência pelos delegados da metrópole:

“Não seria melhor — diziam entre si os rústicos de Taubaté — que continuassem a ser governados pelo nosso Rei e pelos generais que ele nos enviava do que por tantas pessoas que estão sempre em disputa entre si e não se incomodam com os pobres?”

Pelo Rei, os mineiros, também, como os paulistas, professam uma fidelidade inabalável: “Demais — acrescenta ainda Saint-Hilaire — todos eles mostram sempre o maior respeito pela autoridade e falam do Rei sempre como sendo o árbitro supremo dos seus destinos e dos seus filhos.” (4)

Como estamos longe daqueles caudilhos insolentes, que atalham a marcha a Salvador de Sá nos contrafortes de Cubatão, ou dos aventureiros, que acompanham Nunes Viana no golpe de Congonhas contra a autoridade de D. Fernando Mascarenhas!

V

É no distrito diamantino que essa política legalizadora da metrópole dá às autoridades uma terrível onipotência. É um verdadeiro

regime cesarista o que ali domina, um governo rigidamente marcial, à maneira de caserna prussiana. Em nenhuma outra zona pesa com mais bruteza a mão-de-ferro do poder. O sistema de vigilância e policiamento, que nele impera, é de uma severidade asfixiante. Entre o distrito diamantino e a população da colônia corre uma espécie de cordão policial que o isola do resto do mundo. Dentro dessa espécie de recinto fechado, o código filipino e o regimento das minas encerram toda a sociedade, que aí vive, nas malhas de uma fiscalização miúda e implacável, onde os menores atos, os mais corriqueiros e comuns da existência quotidiana, dependem do *placel* das autoridades coloniais. (5)

Sob esse regime ditatorial, não há rebeldia de caudilho ou clã de magnata que se levante. Quando, extintas as minas, a população, que se condensa em torno das “catas”, se dispersa nas lavouras, leva para o insulamento dos latifúndios, senão o sentimento do valor da autoridade pública, pelo menos a consciência profunda do seu poder incontestável.

VI

Não é menos enérgica a trituração da caudilhagem nos Campos dos Goitacazes. Já os vimos nas turbulências do II século. É fácil vê-los agora depois da reação legalista.

Em 1748, armaram os caudilhos campistas um motim e expulsaram para a Bahia os vereadores e demais autoridades. Gomes Freire, então governador-geral, manda imediatamente para ali força considerável para reprimir e castigar os rebeldes. Compõe-se essa força de nada menos que duas companhias de infantaria e uma granadeiros.

O comandante age rigorosamente. Prende os culpados e estabelece a ordem. Faz o confisco dos bens dos rebeldes. Ultimada a repressão, ficam, de cautela, velando pela ordem, cerca de 80 praças da guarnição. Contingente considerável, sem dúvida, para uma cidade colonial, como Campos então. Em qualquer cidade fluminense de hoje,. Esse número de soldados alarmaria. Isto prova a temibilidade dos potentados campistas por aquela época. (6)

No vice-reinado do Conde de Azambuja, esse reforço garantidor aumenta de vulto. São criados dois terços de milícias, um de auxiliares e outro de ordenanças. O terço de auxiliares compõe-se de 14 companhias, duas de cavalaria e doze de infantaria, sendo oito de homens brancos quatorze de pardos. O terço de ordenanças compõe-se de dez companhias.

Em toda essa organização militar denuncia-se o vigor da grande reação policial do III século. Em 1776, no tempo do comando do mestre de campo Barcelos Coutinho, o povo já está pacificado e laborioso. Como diz o velho Baltasar Lisboa, “havia desaparecido o vestígio da sua

antiga ferocidade”.

Como em Minas, como em São Paulo, como no Distrito Diamantino, também ali a máquina do sincretismo colonial, aumentando cada vez mais a sua potência compressora, realiza, com igual eficiência, a sua obra de legalização e de ordem. O poder investe e acua a capangagem colonial, e a destroça. Os caudilhos retraem-se, recuam, desaparecem. (7) De modo que o século IV recebe a antiga aldeia dos goitacazes já sem aquela turbulência, que a torna, nos II e III séculos, no dizer de Varnhagen, “mais do que terra de cristãos, um composto de aduares de cadis beduínos”. Está agora tranqüila, laboriosa, fecunda. “Não há aqui terrenos abandonados”, diz Saint-Hilaire, que a visita em 1822; “tudo anuncia a presença do homem; excetuados os arredores do Rio de Janeiro, nunca vi, em nenhuma outra parte, desde que estou no Brasil, tantos terrenos cultivados, tanto movimento, tantas habitações tão próximas e numerosas.”⁽⁸⁾

VII

Não só esse método frontal de ataque emprega o governo metropolitano, ao desdobrar o seu plano de redução de caudilhagem. Grande número de alvarás, cartas régias, resoluções e avisos, na aparência desconexos, sugerindo esta ou aquela medida, ou criando tal ou tal órgão administrativo, se prendem entre si por essa finalidade comum, por esse pensamento, que encerra, como se vê da insinuação de Lancastro, o sentido íntimo de todos eles.

O desenvolvimento progressivo e rápido das capitâneas gerais; o aumento da força material das autoridades locais; a multiplicação dos centros municipais, das vilas, das cidades, dos termos, das comarcas, tão largamente operada durante o correr do III século; a diminuição dos poderes do Senado, das Câmaras, reduzidos às suas atribuições de polícia fiscal e serviços de pontes, estradas e canais; a restrição da área jurisdicional dos capitães-mores, realizada com o regulamento de 1709, e, conseqüentemente, o aumento da sua eficiência disciplinar; tudo isto patenteia, com meridiana evidência, o duplo objetivo do governo da metrópole: *aproximar dos caudilhos a autoridade pública; centralizar num poder supremo todos os órgãos do governo da colônia.*

Multiplifica a metrópole os termos, as vilas, as comarcas, as ouvidorias; multiplica as Câmaras, os capitânatos-mores, os juizados; mas, ao mesmo tempo, põe tudo isto debaixo da sua dependência, da fiscalização dos delegados da sua imediata confiança. Desde o Vice-Rei ao capitão-general, ao ouvidor, ao juiz-de-fora, ao juiz ordinário, aos dantes d’armas, aos capitães-mores de ordenanças esquecidos no silêncio dos mais obscuros

arraiais estende-se uma complicada e poderosa hierarquia burocrática.(9) Debaixo dessa pesada mole administrativa e política, os possantes caudilhos territoriais se asfixiam Já agora o Poder não está longe, nem os teme, como no II século; acompanhados de perto, cerce, vigilante, minaz.

Eis por que, ao entrar o IV século, o aspecto marcial dos nossos sertões tão vivaz durante o II século — aquelas rebeldias paulistas estes tumultos campistas, aquele estrondo militar das minas estão de todo extintos. (10)

VIII

Esse poderoso regime de centralização e compressão policial tão eficiente na repressão dos caudilhos locais, dura até ao Primeiro quartel do século IV. Em 1832, porem esta forte organização político-administrativa se altera com a promulgação do Código do Processo — e é mesmo inteiramente subvertida.

Estabelecendo, com efeito, um sistema de descentralização, amplíssima ao modo americano, esse código enfraquece de maneira mais profunda o poder geral, cuja solidez o século anterior penosamente construía. Dá-se então, na vida política nacional, uma sorte de recuo, que projeta instantaneamente o País para a fase anárquica do II século: e o velho caudilhismo local revive e refloresce, com exuberância e energia. Os órgãos principais do poder local voltam de novo às mãos dos oligarcas territoriais sufocados até então pela rija disciplina do III século, esses potentados, assim libertos pela descentralização entram novamente a agitar as aldeias e a perturbar profundamente a ordem legal em todo o País.

Pelo Sistema do Código de 32, o serviço policial passa a ser da incumbência Privativa do ‘juiz de paz’, de origem puramente local e eletiva. Este juiz é quem toma conhecimento de todos os crimes; quem expede mandados de busca e de seqüestro; quem concede fianças; quem manda prender os culpados; quem procede contra os vadios e desordeiros. O “juiz de direito”, de nomeação do centro, nada vale; é um simples ornamento administrativo: “A autoridade de eleição era tudo”, diz Uruguai, “a única de nomeação do governo, nada.”

O “promotor público”, o “juiz municipal”, o “juiz de órfãos”, embora nomeados pelo governo central, são, segundo o mesmo sistema, escolhidos numa lista tríplice, organizada pela câmara municipal, corporação eletiva e, por isso mesmo, sob a dominação imediata dos caudilhos fazendeiros. O corpo de jurados é, por sua vez, organizado por uma junta composta do juiz de paz, do pároco e do presidente da municipalidade, todos potentados ou criaturas de potentados.

Em suma, a polícia, a justiça e a administração locais são, pelo Código de 32, da incumbência exclusiva de autoridades locais. O poder geral só tem nas aldeias, nos povoados, nas vilas, nas cidades do vasto interior rural um representante seu: o “juiz de direito”, com funções, aliás, puramente judiciais.

Do mesmo espírito descentralizador é uma Lei de 33, que dá às câmaras municipais o encargo de organizar e pagar a “força policial” local — o que agrava ainda mais a fraqueza do poder central. Sob a sugestão do espírito de *self government* americano, os legisladores regenciais vão desmontando assim, a pouco e pouco, toda a obra admirável do III século.

É ainda sob a influência desse liberalismo que o princípio da eletividade se generaliza na organização da “milícia civil”. Por esse tempo, a guarda nacional é uma força considerável — “um exército de soldados, oficiais e comandantes, acampados no meio da sociedade”, como diz Tavares Bastos. Pois bem: essa força assim considerável se organiza também sob o critério democrático: como entre os anglo-americanos, todos os postos de oficialidade se tornam eletivos. Os cabos e demais inferiores são eleitos pelos guardas. O tenente-coronel comandante, o major, o ajudante, o alferes porta-bandeira, pelos furriéis e sargentos. Só o major de legião e o comandante superior são nomeados pelo centro. O alistamento é entregue à discricção do juiz eletivo, o “juiz de paz”, acompanhado de mais seis eleitores. Cabe também às câmaras distribuir os batalhões pelos municípios, marcar-lhes a parada, mobilizá-los, etc.

Dessa contrafação do *self-government* americano não é, porém, a ordem que sai, como não podia sair; mas, sim, a intranqüilidade, a violência, a desordem e, por fim, a anarquia. Entronizados nos cargos locais fortes pela enorme força política que o Código do Processo lhes dá, os potentados territoriais renovam, como no II século, as suas tropelias e vinditas. Os nossos sertões mais uma vez se alastram do fogo das lutas de facções. Mais uma vez o sangue fratricida avermelha os nossos campos. “É impossível deixeis de conhecer todos os excessos dos juizes de paz”, diz um testemunho daquela época de pavor e odiosidade. “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.” (11)

Diante desses desmandos do localismo recrescente, o poder provincial primeiro, depois o poder central, alarmam-se. E a trituração dos caudilhos recomeça.

Deslocando para o governo das províncias a maior parte das atribuições administrativas que deveriam caber ao centro, o Ato Adicional põe logicamente diante dos caudilhos, ensoberbecidos pelo Código do Processo, o poder provincial. É este quem toma, por isso, a iniciativa da repressão.

Neste sentido, em todos os atos do poder provincial até 1840 transparece a hostilidade à força pessoal dos caudilhos. É assim que todos os cargos locais, que a excessiva municipalização de 32 põe nas mãos dos magnatas territoriais, são gradualmente incorporados ao domínio das atribuições provinciais: os cargos policiais, os da justiça, os da força pública, os da administração local, os da guarda nacional. O quadro dos oficiais da guarda nacional, por exemplo, composto por eleição local, segundo a legislação anterior, passa a ser preenchido por exclusiva nomeação provincial. É o que se dá em Minas, em São Paulo, em Pernambuco.

Sobre as câmaras municipais, por outro lado, as assembleias provinciais, criadas pelo Ato Adicional, passam a exercer uma fiscalização tutelar tamanha que, segundo os próprios adeptos da centralização, como Uruguai, as asfixia e mata. Desde a nomeação dos funcionários municipais e a fixação dos seus respectivos vencimentos às despesas facultativas e obrigatórias; desde a prestação de contas à discriminação das fontes de receitas — coisas até então da incumbência das câmaras locais —, tudo isto já agora passa a depender da assembleia provincial.

Onde, porém, a reação provincial contra a autonomia e o poder dos chefes locais desenha mais nitidamente os seus intuitos de sincretismo é na vulgarização do instituto dos “prefeitos” — funcionários da exclusiva nomeação do poder provincial.

Estes prefeitos exercem as atribuições que cabem, em geral, aos presidentes de câmara. São uma espécie de *maires*. Em regra, acumulam essas funções de administração municipal com as de chefe da policia local e as de magistrado criminal: “Agentes dos presidentes — diz Tavares Bastos — administradores municipais, comissários de policia, magistrados criminais nas localidades, essas quatro categorias de funções, teoricamente distintas, nós vamos encontrá-las praticamente reunidas nas mãos dos prefeitos, criações espontâneas do espírito provincial.” (12)

Essas “criações espontâneas do espírito provincial” surgem primeiramente em São Paulo. Pela lei provincial de 35 são instituídos em cada vila ou cidade prefeitos de nomeação do governo e encarregados de executar as suas ordens: aqui, fiscalizando os empregados municipais; ali, organizando o comando da guarda nacional; ora prendendo os delinqüentes; ora executando as posturas municipais, nomeando os fiscais das câmaras e assistindo-lhes às sessões. Outras províncias como Ceará,

Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Alagoas, criam igualmente prefeitos, dando-lhes atribuições análogas.

De modo que, de 1834 a 1840, é visível, ao norte e ao sul do país, o movimento de consolidação do poder provincial. Nas mãos fortes deste enfeixam-se agora todos os cargos públicos, postos pelo Código do Processo nas mãos dos grandes chefes locais. O juiz municipal, eleito pelas influências locais, vê limitadas as suas atribuições de policia. Os postos da guarda nacional, também eletivos, tornam-se de nomeação provincial, e a guarda cívica, então sob a incumbência das câmaras, entra na competência dos prefeitos. Em relação à economia interna das municipalidades, os prefeitos chamam a si não só a execução das leis como a nomeação dos empregados — duas atribuições em que o mandonismo local encontrava a base principal da sua força e do seu prestígio.

Em suma: *expulsos da policia, expulsos da força pública, expulsos do tesouro municipal, os caudilhos territoriais, triunfantes pelo Código do Processo, recolhem-se, depois do Ato Adicional, vencidos, diante da reação tenaz do poder provincial.*

Essa absorção crescente dos municípios pela província, essa centralização progressiva, longe de ser nociva, é, aqui, benéfica. E a hegemonia do poder público que se constitui, o sinal evidente da sua preponderância sobre o poder doméstico, o poder pessoal, o poder privado do indivíduo, da família e do clã.

X

Essa onipotência provincial que assim se levanta e domina no sistema das forças políticas do país, depois de 34, ameaça, entretanto, seriamente a supremacia do poder nacional. Este sente que fogem de si, diante dessa poderosa entidade local, que o defronta, a autoridade, o prestígio e a ascendência, que deve ter no país.

Os grandes construtores políticos da nossa nacionalidade, os verdadeiros fundadores do poder civil, procuram sempre, como o objetivo supremo da sua política, consolidar e organizar a nação por meio do fortalecimento sistemático da autoridade nacional. (13) Os apóstolos do liberalismo nos dão, ao contrário, o municipalismo, o federalismo, a democracia como a última palavra do progresso político.

O que as experiências do Código do Processo e do Ato Adicional demonstram, entretanto, é que essas instituições liberas --fecundíssimas em outros climas, servem aqui não à democracia, à liberdade e ao direito, mas apenas aos nossos instintos irredutíveis de caudilhagem local, aos interesses centrífugos do provincialismo, à dispersão, à incoerência, à dissociação, ao isolamento dos grandes patriarcas territoriais do período colonial. Esta é, em suma, a tendência incoercível das nossas gentes do

norte e do sul, todas as vezes que adquirem a liberdade da sua própria direção.

Realmente, o fato da consolidação do poder provincial pelo Ato Adicional não destrói o caudilhismo. Em vez disso, esmagado no município, ele surge, mais temível ainda, na província. Das “liberdades” do Código do Processo nascem miríades de caudilhos locais. Das “liberdades” do Ato Adicional nasce um só e grande caudilho: o caudilho provincial, o chefe dos chefes da caudilhagem local. Hoje chama-lo-íamos oligarca. Então é, poderosamente, o chefe provincial do partido conservador ou do partido liberal. Isto é, o maioral dos chefes de clã da província; mas, nunca, o seu inimigo e debelador.

Sob essa nova forma de caudilhagem, os prefeitos, mandatários imediatos da oligarquia provincial, substituem, com perfeita exatidão, nas localidades, os primitivos juízes eletivos, os antigos juízes de paz, do Código de 32. Daqueles é que partem agora as violências, que deram a estes um lugar inconfundível na história do nosso facciosismo.

“Um prefeito tem espalhado tantos quantos oficiais de polícia ele quer, para saber o que se passa dentro e fora das casas.” “Adeus o segredo das nossas famílias!” — exclamam, em coro, as suas vítimas. “Os prefeitos chamaram e corromperam os nossos escravos para dizerem tudo o que se faz e acrescentar o mais que não se faz, nem se diz! Com uma autoridade tão absoluta, quem se julgará seguro, quem os poderá ter mão?”

“Não havia segurança individual, nem de propriedade, nem de honra, nem de vida” — diz Perdigão Malheiro, descrevendo os efeitos do Ato Adicional. “A ordem pública e todos os direitos estavam em permanente perigo. (14)

No período que vai de 35 a 40, essas oligarquias adquirem uma força tal que embaraçam seriamente a interferência reguladora do centro na vida provincial. A medida que nos aproximamos de 40 os conflitos se multiplicam. Cresce o centrifugismo das províncias. Cada vez mais a Nação se divide em regiões autônomas.

Em traços seguros e fortes, o Visconde de Uruguai nos descreve a situação do poder nacional por essa época, a fraqueza e a subalternidade do centro diante dessas possantes oligarquias locais, saídas do ventre do Ato Adicional:

“Sucedida — diz ele — vencer eleições uma das parcialidades em que estavam divididas as nossas províncias. A maioria da Assembléia Provincial era sua. Pois bem, montava o seu partido e, por exemplo, depois de nomeados para os empregos e postos da guarda nacional homens seus, fazia-os vitalícios. Amontoava obstáculos para que o lado contrário, para o futuro, não pudesse governar. Fazia juízes de paz seus e câmaras municipais suas. Essas autoridades apuravam os jurados e nomeavam indiretamente, por proposta, os juizes municipais, os de órfãos e os

promotores. Edificava-se assim um castelo inexpugnável, não só para o lado contrário, como para o governo central.”(15)

Nas províncias tem, é certo, o poder central um funcionário seu graduadíssimo: o presidente. Este encontra, porém, obstruídos, por inteiro, todos os canais por onde seria possível insinuar o seu prestígio:

“Se o presidente da província — diz ainda Uruguai —, delegado e única autoridade administrativa nomeada pelo poder geral, não ia de acordo, estavam organizados os meios de uma vigorosa resistência com aparência de legalidade e, legalmente, insuperável. Recorria o governo à única arma que lhe fora deixada. Suspendia e mandava responsabilizar o empregado que não executava ou iludia as suas ordens, muitas vezes acintosamente e de acordo com a parcialidade a que pertencia. Esse era acusado pelo promotor, filho da eleição em que triunfara a mesma parcialidade. Era-lhe formada a culpa pelo juiz de paz do mesmo partido. Se por acaso era pronunciado, era julgado pelos jurados apurados pelo juiz de paz e pelo presidente da Câmara, eleitos pelo mesmo partido.’ (16)

Esses fatos dizem perfeitamente da fraqueza do poder central diante das parcialidades provinciais até 1840. É a mesma situação do poder colonial diante dos potentados paulistas e mineiros do II e III séculos. Ou do poder provincial diante dos caudilhos municipais, no intervalo de 32 a 35.

“Este estado de coisas e absolvições acintosas que se seguiam acabavam de desmoralizar a autoridade superior. Ou o governo central havia de passar pelas forças caudinas, nomeando o presidente que se queria, ou a luta se abria e tomava grandes proporções. Daí a origem de rebeliões e sedições, que derramaram tanto sangue, exauriram os cofres do Estado e produziram tantos ódios.”

XI

Esses excessos de provincialismo vão enchendo de espanto os grandes políticos, mesmo os do campo liberal. Bernardo de Vasconcelos dá no Parlamento, em formosa oração, o grito de alarma. Liberal convencido, recua, espantado com o efeito da sua própria obra, e vai abrigar-se resolutamente à sombra conservadora. Feijó, outro liberal, aparentando condescender com o espírito federativo, já havia antes reagido contra esses excessos: quando na Regência, com pulso bismarkiano, detém e evita, pela sua energia, a dissolução total do poder central pela anarquia das províncias.

Pensa-se como sair disso. Planeja-se uma reforma constitucional; mas prevalece o expediente de uma interpretação, elucidando convenientemente o texto do Ato Adicional.

Essa interpretação, que vem em 1840, inspira-se num espírito

vigorosamente centralista e é uma criação genial de Bernardo de Vasconcelos e do velho Uruguai. Evitando habilmente os perigos de uma reforma constitucional, esses dois grandes estadistas fundam definitivamente a supremacia do poder central. Realizando a mais admirável obra de centralização da nossa história, matam o provincialismo — e salvam a Nação.

Pelo Ato Adicional, o centro de gravitação do governo provincial são as assembléias. Nelas se concentram quase todas as atribuições políticas e administrativas das províncias. Ora, pela Lei da Interpretação, essas assembléias perdem os seus poderes mais eminentes.

Pelo Ato Adicional, elas legislam sobre a policia em geral.

Pela Lei da Interpretação, passam a legislar apenas sobre a polícia administrativa e municipal.

Pelo Ato Adicional, elas legislam sobre criação e supressão de empregos públicos, municipais e provinciais. Pela Lei da Interpretação, essa faculdade fica limitada; somente diz respeito “ao número de empregados, sem alteração da sua natureza e atribuições”. Estas quem as regula é o poder central.

Em suma, pela Lei da Interpretação, as oligarquias provinciais, que se haviam formado com o Ato Adicional, perdem as suas duas maiores forças: a “burocracia” e a “policia”. Depois, perdem a “justiça” e as “câmaras municipais”. Mais tarde, a “guarda nacional”. Todas as suas armas.

XII

Essa reação centralizadora tem a sua cristalização mais perfeita na reforma processual de 3 de dezembro de 1841. Com a lei interpretativa abre-se uma amplíssima porta à entrada do poder geral nos domínios da caudilhagem provincial — e o poder geral os invade, de súbito, numa arrancada fulminante. Desaparecem os prefeitos, que são as mãos de ferro do poder provincial. Tornam-se gerais as autoridades policiais. Igualmente, as autoridades judiciárias. Síntese: *todo o serviço de prevenção policial e da repressão criminal se centraliza e passa para o governo nacional*

O Código do Processo dera a um juiz faccioso, o juiz de paz, a policia local. Pela Lei da reforma, essa atribuição cabe aos delegados e subdelegados, nomeados exclusivamente pelo centro.

O Código do Processo dera ao mesmo juiz de paz a incumbência da punição das contravenções e pequenos delitos; a de formar a culpa, a de prender os culpados. Pela Lei da reforma, essa incumbência passa para a alçada exclusiva de funcionários da Coroa.

O Código do Processo dera aos poderes locais a faculdade de designarem o juiz municipal. Pela Lei da reforma, esse juiz passa a ser

nomeado diretamente pelo centro.

Por outro lado, o juiz de paz, única autoridade que resta às províncias, é desapossado das suas principais atribuições. Parte delas passa para os juizes municipais e parte para os delegados de polícia — todos dependentes do poder central.

Nesse ponto, a centralização chega a tornar-se excessiva. Os suplentes de juizes municipais e de delegados de polícia, que eram, segundo o Código de Processo, de origem popular, escolhidos nas eleições paroquiais, são, agora, depois da Lei da reforma, da escolha do centro. Os próprios inspetores de quarteirão, escolhem-nos os delegados de policia — funcionários diretos do poder central.

O poder central passa a exercer, assim, depois da Lei da reforma, sobre as autoridades judiciárias e policiais das províncias, uma ação absoluta e incontrastável. O regime das cadeias, dos xadrezes, das prisões em geral fica também, de todo em todo, sob a competência do centro; até a nomeação dos carcereiros depende dele!

Demais, o poder central reserva também para si a faculdade de anular as eleições de juizes de paz e vereadores. Nem esses restos do poder provincial e local escapam à vigilância e à autoridade do centro!

Na vida administrativa das câmaras municipais, a interferência do centro é também maior. Fica dependente da vontade do presidente — representante do centro nas províncias — a nomeação de um guarda de cemitério. O presidente pode reintegrar um empregado demitido pela câmara. Desta, portanto, a autonomia é nula.

Em 1850, a guarda nacional se incorpora também ao poder central. Dele passam a depender o comandante e a oficialidade, bem como a organização do alistamento. Equivale dizer que, daí por diante, o poder central enfeixa em suas mãos a policia e a guarda cívica: “Genemalíssimo da policia — exclama Tavares Bastos — o Ministro da Justiça ficou sendo também da guarda nacional. São dois exércitos que marcham ao sinal de comando. A conquista é infalível: eis as câmaras unânimes de 1850!”

Esse formidável poder se faz, com o correr dos tempos, de mais em mais absorvente. Por todas as províncias, por todas as comarcas, por todos os termos, por todas as paróquias, ele espalha os contingentes das nossas forças armadas. Ou, como diz o mesmo Tavares Bastos, “dissolve o exército em destacamentos”.

É uma compressão poderosa e sistemática, contra que não há caudilho local, ou oligarquia provincial, que se levante. Sobre eles age agora, com o seu enorme poder militar e policial, a autoridade central — e debela-os. Em 1842, os potentados mineiros e paulistas e, em 1848, os de Pernambuco se revoltam; mas, uns e outros a metralha do Exército os dizima e varre.

São estes, aliás, os últimos protestos, as últimas reações do es-

pírito provincial contra a ascendência do poder central. Este, depois de 1850, estende por todos os recantos do país, do Norte ao Sul, dos litorais aos sertões, com o seu prestígio e a sua disciplina, o império da sua soberania avassaladora.

XIII

“Nós, hoje, não pensamos em celebrar a paz que existe no interior dos Estados. O que os romanos chamavam a ‘paz’ é o que nós hoje chamamos o império do direito, a manutenção da ordem pública.” — São estas as palavras de Laurent, falando de ‘pax romana’ sob os Augustos.

Entre nós, essa paz interior, esse império do direito, essa ordem pública, mantida e difundida por todo o país, é a obra excelente e suprema do II Império, como a ‘pax romana’ foi a do século dos augustos. É nesse período da história nacional que a autoridade pública se revela na sua plena eficiência: acatada, considerada, obedecida, cheia de prestígio e ascendência. O tumulto antigo, a antiga contumácia dos potentados, o banditismo antigo, tudo está abatido e extinto. O perímetro da eficiência disciplinar do poder, o âmbito geográfico da legalidade amplia-se largamente pelos sertões, principalmente nas zonas meridionais. Os centros clássicos de turbulência, comprimidos pelo maquinismo possante da centralização de 41, estão tranqüilos e obedientes.

Só, nos altos sertões, as caatingas bravas do Itapicuru e do Parnaíba ou os vastos “gerais” do São Francisco ainda estremecem com o estrépito do tropel do banditismo indomável. Tolhida nessa direção pela impenetrabilidade sertaneja, a expansão territorial da autoridade pública durante o IV século se faz aí difícil e penosamente. O poder monárquico não consegue integrar na sua área de legalidade efetiva essa região calcinada e áspera, onde vagueiam impunes as hordas cangaceiras. Hoje, ainda, ela forma o limbo de anarquia da nossa civilização, a sua larga orelha de turbulência e ilegalidade.

NOTAS

- (1) Washington Luís — *A província de São Paulo*, pág. 104
- (2) V. Felisbelo Freire — *Os Portugueses no Brasil*, pág. 199.
- (3) V. Teixeira Coelho — obr. cit., pags. 345 e segs.
- (4) Saint-Hilaire — *Voyage à Rio Grand du Sud*, pág. 178.
- (5) V. Felício dos Santos — *Memórias sobre o Distrito Diamantino*.
- (6) V. Alberto Lamego — obr. cit., pág. 226.
- (7) Em Minas, por essa época, o poder militar da autoridade é tamanho que

um cronista do princípio do IV século, Diogo Pereira Ribeiro de Vasconcelos, chega a achar demasiado: — “Se uma capitania do centro despovoada, como adiante se dirá, pode sofrer vinte e seis regimentos milicianos, sem detrimento da agricultura, mineração e mais misteres, é questão a decidir-se pelos políticos” (“Descrição da Capitania de Minas Gerais”, 1806, *in Rev. do Arquivo Público Mineiro* 1891). — V. também Toledo Piza — “O Militarismo em São Paulo” (*Revista do Instituto Histórico de São Paulo*, IV, pág. 296).

(8) Saint-Hilaire — *Voyage au Distriti Diamantin*.

(9) “Em cada um dos termos da capitania existe um capitão-mor de ordenanças. Os termos dividem-se em diferentes distritos, cada um dos quais tem a sua companhia de ordenanças com capitão comandante, alferes-ajudante, sargentos e cabos” — Diogo Pereira R. de Vasconcelos — “Descrição da Capitania de Minas Gerais”, 1806 (*in Rev. do Arquivo Público Mineiro*, 1901, pág. 845).

(10) V. cap. XI: “Os Grandes Caudilhos Territoriais e a Anarquia Colonial”.

(11) V. “Relatório do Presidente da Província do Maranhão”, Vicente Tomás Peres de Figueiredo Camargo, em março de 1838, à Assembléia provincial (*in* Gonçalves Magalhães — *Memória sobre a Revolução do Maranhão*); e também João Brígido — *História do Cariri*.

(12) Tavares Bastos — *A Província*.

(13) V. cap. XIX: “Função Política das Populações do Centro-Sul

(14) De um jornal maranhense, *O Bentevi* (*in* Gonçalves Magalhães, obr. cit.).

(15) Visconde de Uruguai — *Direito Administrativo*, II, pág. 216.

(16) Visconde de Uruguai — *Direito Administrativo*, II, pág. 217.

2. O idealismo dos constitucionalistas brasileiros

Nota introdutória do editor

O livro **O idealismo na Constituição**, publicado em 1927 (mas, segundo ao autor, concluído em 1924), trata de mostrar que a elite da Primeira República abandonou o realismo dos capitães gerais e dos homens que fizeram o Segundo Reinado; “sonhando a liberdade e a democracia no Brasil”, regridiram às posições dos que sonharam “com a Independência e os da Constituinte Imperial, os do 7 de abril, os da reação liberfal de 68, os do Manifesto de 70, os da Constituinte Republicana”. Enquadram-se na categoria que Joaquim Nabuco denominaria de “política silogística”, assim por ele definida: “uma pura arte de construção no vácuo; a base são as

teses e não os fatos; o material, idéias –e não homens; a situação, o mundo –e não o país; os habitantes, as gerações futuras –e não as atuais.”

Parece ao autor que, ao contrário daqueles espíritos, os cento e tantos anos de experiência democrática no Brasil têm um sentido muito diverso “valem como uma mina de ouro, uma mina de valor inestimável”.

Prossegue Oliveira Viana: “Esta `realidade nacional nos ensina muitas coisas. Entre as muitas coisas ensinadas está a de que, se em todos os tempos, o problema da democracia no Brasil tem sido mal posto é porque tem sido posto à maneira inglesa, à maneira francesa; à maneira americana; mas não à maneira brasileira.”

Nos textos adiante transcritos, concluídos em 1924, segundo se referiu, ver-se-á que Oliveira Viana não vislumbra a possibilidade de alcançarmos a situação experimentada ali onde o partido político foi capaz de aglutinar determinado núcleo de interesses. Subjacente a esse raciocínio encontra-se o reconhecimento de que a representação política é de interesses. Contudo, segundo afirma, a elite não encontrou o modo de organizá-los e nem se dispõe a sugerir a maneira adequada de fazê-lo.

Pouco mais tarde, em 1926, tem lugar a revisão da Constituição de 1891, iniciativa que vinha sendo postergada. A guerra civil no Rio Grande do Sul, poucos anos antes, forçou o governo federal a por fim à autonomia da República positivista ali instaurada. A revisão visou basicamente enquadrar aquele estado. Termina o ciclo das reeleições de Borges de Medeiros e emerge um novo personagem, que iria marcar a subsequente história republicana: Getúlio Vargas.

Insatisfeito com o resultado, Oliveira Viana irá redigir alguns ensaios com o propósito, sobretudo, de lembrar o caráter realista das propostas de Alberto Torres que, a seu ver, deveriam ter sido a referência do processo de revisão constitucional.

Textos de Oliveira Viana

O idealismo da Constituição (1924; publicado em 1927)

CAPÍTULO VIII OPINIAO PÚBLICA E GOVERNO

Há tempos, um movimento grevista dos mineiros ingleses nos deixou ver, no segredo das suas molas interiores, o mecanismo da opinião inglesa dessa opinião que tem sido, há cem anos, o embeleco dos nossos chamados espíritos liberais. Ele mostrou que o *fundamento principal da opinião britânica está no espírito de cooperação e na solidariedade das classes*. Elas é que dão à opinião popular britânica o seu caráter propriamente *democrático*, isto é, o seu poder coercitivo sobre os

detentores eventuais dos aparelhos do governo. Mesmo sem a revelação das urnas, mesmo sem o voto, um grupo poderoso de interesses, fortemente congregados, representando uma massa de quase cinco milhões de homens, conseguiu pela força exclusiva da sua solidariedade impor a sua opinião ao poder organizado.

Donde se pode concluir que o voto não é condição essencial para que a opinião popular se possa manifestar e -- o que é mais -- impor-se ou fazer-se ouvida e atendida. Eu avançarei mesmo que -- *não seria absurdo imagina-se a possibilidade de uma perfeita democracia funcionando sem eleições...*

Os nossos políticos e publicistas, em grande maioria, parece que não pensam assim. Para eles tudo numa democracia reside no voto, depende do voto, resolve-se no voto. Há cem anos, não têm feito outra coisa senão organizar o voto, preparar o voto e... corromper o voto. São votómanos, votólatras e votóparos. Todas as vezes que pensam no problema da democracia, a primeira idéia que lhes acode é o voto (e parece que não lhes acode mais nada). Dentro da cabeça de cada um, há sempre, em estado hibernante, esperando o momento para brotar a semente ou a gêmula de um sistemazinho eleitoral. Cada um tem o seu chocadinho, mimadinho, tratadinho. É de vê-los, bracejantes, ardentes, gritarem a plenos pulmões; *Organizemos o Voto! Saneemos o voto! Moralizemos o voto!* E ficam nisto, e limitam-se a isto, e não saem disto. Entretanto, nenhum deles se lembra de gritar a palavra justa, a palavra verdadeira, aquilo que devia ser gritado aos quatro cantos do país: *Organizemos a opinião!*

Porque isto é que é o essencial. Democracia é o governo da opinião. Ora, não é preciso gênio para reconhecermos que o voto é apenas *uma* forma por que a opinião do povo se revela e se impõe ao Poder; mas, não a forma *única*, e nem sempre a melhor forma, ou a forma mais eficiente. Há muitas outras modalidades de expressão da opinião popular, isto é, muitos outros meios pelos quais a opinião popular se mostra capaz de levar o Poder a obedecê-la.

Na Inglaterra, grande número de reformas são realizadas sem nenhuma prévia manifestação eleitoral, apenas por simples ação compressiva, exercida pela opinião pública sobre o Parlamento.

Em nossa história temos também belos exemplos disto. Direi mesmo que os nossos maiores movimentos da opinião -- como o movimento abolicionista, por exemplo -- fizeram a sua carreira e impuseram-se ao Poder extra-eleitoralmente. Quero dizer: fora da manifestação das urnas, independentemente delas.

Realmente, o triunfo do movimento abolicionista foi um legítimo triunfo da opinião pública; mas esta opinião pública triunfou, não porque, por meio de famosa "manifestação das urnas", elege-se

expressamente uma câmara abolicionista e, sim, porque, no espaço que medeia entre 84 (fracasso do projeto Dantas) e 88 (advento do gabinete João Alfredo), conseguiu fazer com que um Parlamento hostil à idéia abolicionista se visse moral e politicamente coagido a tornar-se um Parlamento favorável à idéia abolicionista.

Foi este, por certo, em nossa história, o mais belo caso daquilo que os políticos ingleses chamam – a *pressure from without*, a pressão vinda do povo, a força coercitiva da opinião popular, obrigando os detentores do Poder a obedecê-la.

Democracia é isto. Como se vê, ela pode perfeitamente realizar-se sem eleições e mesmo sem eleitores. Eleições e eleitores não são coisas principais numa democracia; são meios para atingir um fim, e não são nem o meio único, nem o melhor dos meios. *O que é principal numa democracia é a existência de uma opinião organizada.*

CAPÍTULO IX O PODER DA OPINIÃO E AS FONTES DA OPINIÃO

O principal numa democracia – já o disse em capítulos anteriores – é a existência de uma opinião organizada, de que o voto seja apenas uma manifestação espaçada: periódica e não principal. O modo principal, mais significativo, mais eficiente, de manifestação da opinião organizada é essa sorte de pressão moral exercida pelas agitações populares, quando racionalmente conduzidas. É o caso da campanha abolicionista, em que vimos a opinião do povo dominar a opinião do Parlamento pela força exclusiva de uma pressão moral — e não por meio de qualquer manifestação eleitoral.

Outros citam também, como exemplo desta pressão popular, o movimento da Independência, o 7 de Abril, a Maioridade, a Federação e a República.

Não sei se seria muito exato considerarmos puras vitórias da opinião a República e a Federação mas o 7 de Abril e a Independência podem ser considerados como tais, apesar das aparências militaristas do primeiro.

Poderíamos citar outro exemplo, este ainda recente, do poder compressivo da opinião: a nossa entrada na grande guerra. O nosso governo estava recalitrante em avançar este passo. Houve, porém, um largo movimento da opinião em favor da nossa participação. Os jornais aliadófilos, que eram quase toda a nossa imprensa, exploravam com admirável insistência esse fundo nativo de simpatia, que temos pela França. Por fim, deu-se a intervenção de Rui, com a sua eloquência e a sua dialética – e isto nos acabou por impelir decisivamente para o lado da velha nação

latina e dos seus aliados. O governo teve que ceder a esta pressão poderosa da opinião pública – e a política da neutralidade, encarnada em Lauro Múlier, cedeu o lugar à política da guerra, encarnada em Nilo Peçanha.

E' um fato de ontem; mas toda a nossa história política está cheia de fatos iguais.

Eu tiro então de tudo isto uma conclusão muito diferente do juízo que todos costumamos fazer das relações entre a opinião e o governo em nosso país. Este juízo corrente é de que os nossos governos andam sempre divorciados da opinião. Ora, eu vejo justamente o contrario disto: os nossos governos (e, quando digo os nossos governos, entendo o longo período da nossa história independente) se têm mostrado de uma extrema sensibilidade às manifestações da opinião.

Há apenas uma condição a estabelecer: é que essa sensibilidade à opinião só se verifica quando esta opinião se revela de uma maneira realmente popular, através das suas fontes legítimas.

Escrevo “fontes legítimas” – e o faço de propósito; porque o centro da questão está aí. No Brasil, só existem até agora, para a opinião publica, duas fontes de jacto contínuo — a imprensa e os partidos políticos. Todas as outras são de jacto intermitente, atuando, ás vezes, com intervalos enormes.

Em boa verdade, a simplicidade é ainda maior; podemos dizer que só ha, realmente, uma fonte da opinião: a dos partidos políticos; porque a imprensa é antes uma expressão da opinião dos partidos do que uma fonte independente e própria. Ora, os partidos manifestam a sua opinião de duas formas: pelas maiorias e minorias legislativas e pela imprensa governista e oposicionista. Neste mecanismo simplicíssimo está contido todo o nosso sistema de fontes da opinião, *da espécie jacto continuo*. Todo o dinamismo, por assim dizer quotidiano, da nossa democracia vem daí – e só excepcionalmente e extraordinariamente vem de outras fontes.

Deste sistema de fontes da opinião, eu afasto, para argumentar, as maiorias parlamentares e a imprensa governista – porque ambas, representando o pensamento dos governos, não figuram como agentes modificadores deste pensamento. Ficam em campo apenas estes dois elementos: a imprensa oposicionista e as minorias parlamentares. Estas é que passam a representar então a “opinião do povo” – e são elas que forçam por dobrar á sua feição o pensamento dos governos.

Conseguem? Não. Por que? Porque, *aos olhos dos governos*, não são fontes legítimas da opinião – e sim fontes suspeitas, inspiradas nas animosidades e nos ódios partidários.

Os governos têm razão em pensar assim?

Não me compete verificá-lo. O que sei é que eles pensam assim – e, por isso mesmo, a estas revelações da opinião eles não se julgam no dever de atendê-las, para estas a sua insensibilidade é manifesta; não há negá-lo.

Todas as vezes, porém, que a estes movimentos da opinião, de caráter estritamente partidário, ajuntam-se outros movimentos da opinião, vindos de outros campos da vida social ou pública, os nossos governos tornam-se, ao contrário, de uma extrema sensibilidade à pressão popular – e cedem fácil e rapidamente, como já vimos.

Ora, eis aí. O grande mal da nossa democracia está justamente nisto, está em que todas essas fontes da opinião popular, *de caráter não partidário*, agem sempre com uma feição intermitente, descontínua, irregular, excepcional. E todo o problema está em torná-las permanentes. Quero dizer: em torná-las fontes de jacto contínuo.

3. Os anos trinta

Nota introdutória do editor

Oliveira Viana não nos deixou um balanço seja dos agitados anos que antecederam a 10 de novembro de 1937 seja os que lhe seguiram, ainda sob Vargas: o Estado Novo.

Suponho que diante de uma intervenção centralizadora do Estado, que era justamente a sua “receita”, se assim se pode dizer --já que tinha plena consciência da dificuldade de serem promovidas mudanças substanciais na sociedade --, há de ter verificado que disso não resultou a estabilização do país. Talvez por essa razão, no ciclo subsequente ao fim do Estado Novo voltaria ao estudo da sociedade, do ângulo de sua evolução econômica. No início dessa investigação a hipótese era a de que o Brasil seria um país capitalista. Dando-se conta do equívoco, desistiu de tal pesquisa e sequer se deu ao trabalho de editar o texto resultante, divulgado muito mais tarde. Como teremos oportunidade de referir, as *Instituições políticas brasileiras* não seriam a sua última palavra, figurando como marco decisivo da sociologia brasileira pelas razões que indicarei adiante.

Sob o Estado Novo, Oliveira Viana ocupou-se sobretudo de questões relacionadas ao direito do trabalho e afins. Deve ter-lhe absorvido, igualmente, as providências requeridas para dar ao Tribunal de Contas as dimensões que lhe atribuía, no que era apoiado por Vargas.

Na reedição do livro que havia publicado em 1930 –**Problemas de política objetiva** – insere um texto de 1932, correspondente a uma proposta de revisão constitucional, solicitada pelos “tenentes” e que não seria considerada. Pareceu-lhe, como indica, “que não agradou”. Na segunda edição de **O idealismo da Constituição** (1939) insere textos acerca de um aspecto do Estado Novo que, segundo entende, preencheria uma lacuna existente no modelo de governo representativo vigente na República Velha. Corresponde, na verdade, à tentativa de Vargas, na ditadura que implantou no país, depois de 37, de reduzir os problemas

políticos a questões de ordem técnica. Nisto aliás residiria uma das “modernizações” que introduziu no castilhismo, que era de fato a doutrina política em que se inspirou para conceber aquele regime.

Os textos mencionados são transcritos a seguir.

Textos de Oliveira Viana

Problemas de política objetiva Segunda edição, 1947

PROGRAMA DE REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891

Este programa de revisão da Constituição de 91 elaborei-o atendendo a um apelo do então Capitão Juarez Távora, em 1932, não me lembro bem a data. Os militares que haviam feito a revolução de 30 e formavam a maioria dos sócios do Clube 3 de Outubro haviam subido ao poder com a saída do Ministro Maurício Cardoso, da Pasta da Justiça, que fora acompanhado neste gesto pelo seu colega Lindolfo Color, da Pasta do Trabalho. Estes militares formavam o grupo dos chamados “tenentes”, e, com o rompimento de Maurício e Color, foram chamados pelo chefe do Governo Provisório, o Sr. Getúlio Vargas, de quem receberam todo o prestígio possível e postos na administração do país. Távora, por intermédio de um amigo comum (Alcides Gentil), incumbiu-me, não sei se 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 coisa, porém, nela sugerido, 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 *adendo* pelo meu colega do Tribunal de Contas, Ministro Ruben Rosa.

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 força quase sempre incoercível e incompreensível dos antecedentes históricos, representados em nossa nacionalidade pelo conjunto de 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 1891, 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 quarenta 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 todas 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 de noções preconcebidas, a que chamavam “princípios” (princípio federativo, princípio de separação, princípio de autonomia local, etc.), muitos dos quais não significam, em geral, outra coisa senão formas de subordinação intelectual a pontos de vista 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 regime federativo, julgo sem valor a cláusula constitucional de que a Constituinte 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 regime 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 regime tem trazido para administração e governo do país.

Não reconheço força 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 éramos 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 regime prudente de “desconcentração organizada”. Este regime consegue conciliar os dois grandes interesses, assegurando aos Estados a gestão dos seus interesses peculiares pelo 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, tem 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.

III

Definido assim o meu modo de compreender a capacidade autonômica dos Estados, é, portanto, lógica a conclusão a que chego, de que só deve ter direito de administrar este 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 artigo 5º, a atual Constituição --de que os Estados devem prover às suas expensas as necessidades do seu governo 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, pelo 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 elementares da administração pública, devem ficar logicamente fora da categoria de Estado. Neste caso é dever da União --no interesse das próprias populações daqueles Estados-- intervir com os suprimentos do seu tesouro para dar a estes brasileiros os mesmos direitos, vantagens e serviços dos demais brasileiros. Penso também que este suprimento financeiro da União deve arrastar implicitamente o direito da União de intervir (1), ou controlando, ou avocando para si o serviço, ou mesmo caçando 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 propor a criação de um novo órgão da soberania nacional: o *Conselho Nacional*- (2) como instituição de controle e coordenação dos outros poderes e dos interesses gerais, dotado de funções deliberativas, consultivas e judiciárias, que serão especificadas na Constituição. Entre as suas atribuições e faculdades deverão estar estas:

a) resolver sobre a intervenção do governo federal nos Estados, o prazo e a extensão dos poderes desta intervenção;

b) direito de veto a certos atos emanados dos outros poderes políticos;

c) competência para resolver os conflitos entre os diversos poderes da União e dos Estados;

d) opinar sobre projetos de lei, partidos ou da Câmara Federal ou do Poder Executivo;

e) julgar os membros do Supremo Tribunal Federal e os demais membros da magistratura;

f) controle, com direito de veto, sobre a proposta da Câmara

Federal relativa à fixação dos subsídios dos deputados federais e do presidente da República;

g) 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 vários domínios do conhecimento, especialmente nas ciências morais e políticas. Serão eleitos por um corpo selecionado de eleitores, composto: a) dos membros do Conselho Nacional; b) dos membros do Tribunal de Contas Federal; e) dos membros do Supremo Tribunal; d) de tantos membros da Câmara Federal quantos forem 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 deste 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 necessária 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 vitalidade, 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 na execução aos orçamentos da União (4), dos Estados e dos Municípios. Estes Tribunais exercerão na União e nos Estados, além de outras atribuições que lhes serão conferidas:

a) um *controle de gestão*, relativo à 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 *controle 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, se o tributo criado é iníquo, excessivo ou antieconômico;

c) ainda um *controle de oportunidade*, 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 destes 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 controle financeiro da União sobre 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 todas 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 ele; nem também o julgo que deva ser o centro do sistema constitucional. 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 revezamento 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 Assembléias Estaduais,

da competência dos Tribunais de Contas Estaduais, mediante proposta das Assembléias.

VII

Considerando a justiça uma função eminentemente nacional julgo que a dualidade da magistratura 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 aos 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 governo federal ou estadual, ou de tribunais regionais, ou de qualquer Instituto da Ordem dos Advogados do país, declarar, de maneira genérica (8) e com força obrigatória, a inconstitucionalidade das leis federais ou estaduais, ou a nulidade de quaisquer atos dos poderes federais, estaduais ou municipais;

e) 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 sérias dos nossos desacertos administrativos, da nossa desorientação na gestão dos negócios públicos, dos programas de governo fora das necessidades e conveniências fundamentais de coletividade, está no preconceito de onisciência que os nossos homens de governo, *pelo só fato da sua investidura nos cargos*, a si

mesmo 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 mera leitura de gabinete. No intuito de corrigir os malefícios produzidos por esta convicção generalizada das nossas elites governamentais proponho, na nova Constituição, a instituição dos Conselhos Técnicos (10) como órgãos de Consulta obrigatória (11) junto à 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 regime 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 a nossa. Não pretendo, conseqüentemente, sugerir nenhum sistema de medidas que possa enfraquecer o Poder Executivo como força administrativa e aconselho mesmo a elevação para sete anos do mandato do Presidente da República (13) e para cinco 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 arbítrio do poder pessoal dos Presidentes da República e 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 Estado 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 Federal, 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 *secreto facultativo*, a requerimento de qualquer deputado, na Câmara Federal ou nas Assembléias Estaduais, todas as vezes em que, na matéria a ser votada, tiver qualquer interesse o Presidente da República ou o 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 for aprovada pelo Tribunal de Contas competente, e cuja responsabilidade por crime funcional for 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)** firmado pelo Presidente da República e seus ministros de Estado, 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 dos Estados.

Propondo este eleitorado para escolha do chefe da Nação, não tenho outro pensamento senão confiar esta escolha a cidadãos em que 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 tecnicamente especializados nas suas funções. Para obviar a isto, proponho que caiba à competência federal a legislação sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos em geral, compreendidos não só os funcionários federais, como os estaduais **(18)** e municipais. É 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 regime generalizado de política de clã 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 este 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 do poder, o juiz que conceder o *habeas-corpus*, reconhecendo a coação, condene, *no mesmo despacho que conceder o habeas-corpus*, a autoridade coatora às penas da lei (19), cabendo a esta 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 o 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 tranqüilidade da coletividade, continuem, praticamente, cargos de confiança partidária — de grupo, de facção, de clã. 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 todas 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 eleger (*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 direta em nosso país; não aceito, pois, nem a *iniciativa*, nem o *referendo* **(23)**; mas não me oporia a que se estabelecesse a *revogação* dos mandatos para os representantes do Poder Legislativo, embora não o admitindo para os representantes do Poder Executivo, que só poderão ser destituídos 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-saxônios. Proponho, para isso, como prescrição a inserir-se na nova Carta Constitucional:

- a) que se dê aos municípios o direito de influírem nos negócios locais por meio dos seus Conselhos Municipais e dos seus Conselhos Consultivos (organizados sob o critério da representação de classe);
- 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;
- e) que ao governo estadual seja dada a faculdade de exercer sobre as deliberações e atos dos poderes municipais um *controle de oportunidade ou inoportunidade*. Este controle será exercido pelo Tribunal de Contas Estadual nos casos relativos 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 classe dirigente capaz.

O governo é essencialmente uma função das elites e só deve ser exercido por individualidades de elites. Não há, pois, outro título para 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)**;

e) 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 passaria ser, em todo o país, ministrado por professores 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 pertenço 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 aconselhável precipitar a instituição de um regime, que ainda está à 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 relevo 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. Daí propugnar por uma legislação social **(29)** que ampare o operário urbano e rural, de maneira a assegurar-lhe a justa

remuneração do trabalho e as condições de higiene, bem-estar e segurança pessoal.

XVI

É 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 às graves obrigações que a nova Constituição lhe irá atribuir. Para esta remodelação, seria aconselhável fosse nomeada uma comissão de técnicos, que, calculando as despesas da União com os novos serviços, possa provê-la com fontes tributárias capazes de assegurar-lhe uma receita correspondente a esses encargos.

Dada a variabilidade de rendimento das diversas fontes tributárias, segundo as contínuas 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.

NOTAS

(1) Constituição de 34, art. 9, letra *d*; Constituição de 46, art. 7, n.º VI 22, *in fine*; 23 n.º II.

(2) Projetos Arnolfo Azevedo (1920), Melo Franco (1933); Constituição de 37, art. 40 e 55.

(3) Sob o regime da Constituição de 34, os Estados do Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais e 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.º.

(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 registro* 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 e 79; Constituição de 46, art.103
- (10) Constituição de 34, art. 03; Constituição de 37, art. 57; Constituição de 46, art. 205.
- (11) Constituição de 34, art.103, § 4. (11-bis) 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) — Senado Federal — Constituição de 46, art. 62, n.º 1;
— Tribunal Especial Constituição de 34, art. 58.
— 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. 156; 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 consignaram normas mínimas sobre o funcionalismo público. Ver ainda Decreto-lei 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, 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 1, 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, artigo 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.

O idealismo da Constituição segunda edição, 1939

CAPITULO X

O PAPEL POLITICO DAS CLASSES ECONOMICAS

Ha mais de dez anos, pelos meados de 1926, assistimos a um acontecimento da maior significação no ponto de vista do desenvolvimento do espírito democrático: quase simultaneamente o Comércio e a Industria de São Paulo, pelos seus órgãos legitimamente representativos, realizaram duas conferencias, uma com o Presidente da Republica e outra com o presidente do Estado, para o fim de assentarem as medidas que estes deviam tomar em favor dos interesses daqueles, fortemente abalados pela grave crise de numerário, em que então se debatia a praça.

É preciso observar que esta grave crise de numerário resultou da ação do governo sobre o nosso aparelhamento monetário, sobre os meios em que se exercita a atividade bancária do País. Esta ação do governo obedecia a uma certa política, a um certo plano, maduramente estabelecido nos bastidores da administração geral.

Ora, posta em ação, esta política começou a lançar a perturbação no campo das ‘nossas atividades econômicas. Os interesses da Indústria e do Comércio e, pela repercussão destes, os interesses da Agricultura começaram a se ressentir dela e entraram a atravessar um ciclo de alarmante gravidade, de que as sucessivas falências e concordatas preventivas, algumas de empresas poderosas, eram claros sintomas denunciadores.

Era preciso então levar o governo a mudar de rumo, a quebrar a sua diretriz, a renunciar, em summa, à sua política financeira. Os grandes interesses econômicos tinham que agir com presteza e energia para levar o governo a modificar a sua atitude.

Como realizaram este objetivo? O meio, de que se utilizaram, é uma prova da sensível evolução por que está passando a mentalidade das nossas classes econômicas, ou melhor, a mentalidade dos seus grandes chefes.

Logicamente, este movimento junto ao Poder devia caber aos que, pela ficção do regime representativos costumamos chamar “os representantes do povo”. Pois bem, as duas grandes classes produtoras, atingidas assim pela política do governo, dispensaram-se, quase sem dar por isto, destes intermediários políticos entre elas e o Poder --e foram *diretamente* a ele expôr-lhe as cruas realidades da situação e, ao mesmo tempo, sugerir um plano de medidas necessárias á conjuração da crise. Os dois Presidentes, o da Republica e o do Estado, as ouviram com atenção e benevolência, aceiraram, num livre debate, os alvitres dos interessados, que eram alvitres de técnicos e de entendidos. E deste entendimento amistoso resultou a promessa de uma série de medidas de emergência, que importavam, entretanto, numa franca modificação da política financeira até aquele momento seguida pelo governo.

Este movimento das classes industriais e comerciais não parece ter sido considerado na sua verdadeira significação; mas, para mim, ele abriu uma fase nova na vida da nossa rudimentar democracia, assinalou o começo de uma profunda transformação dos nossos costumes políticos. Eu vejo nele *o primeiro passo para a constituição, com caráter permanente, junto ao Poder, dos órgãos consultivos das nossas classes econômicas*. Tudo está em reiterar este expediente, torna-lo uma praxe, fixá-lo em costume, organizá-lo em tradição.

Hoje, depois da Revolução de 30, esta praxe se tornou uma quase regra nas relações entre o governo e as classes econômicas. Há uma colaboração muito estreita entre aquele e estas. O governo apela para o conselho das classes organizadas ouvindo-as freqüentemente nas questões que as interessam. Da parte dela criou-se, por sua vez, o hábito de se dirigirem ao governo no sentido de serem ouvidas. Esta aproximação das classes com os órgãos da administração foi muito íntima e eficiente por ocasião da elaboração das leis trabalhistas, feitas sempre com a colaboração de empregados e patrões, designados uns e outros pelas suas respectivas associações de classe. Esta foi, pelo menos, a regra na fecunda administração do ministro Salgado Filho, durante a qual se elaborou a maior parte das nossas leis sociais.

Quem estuda em Guizot as origens do régimen parlamentar verá que os Parlamentos começaram assim, como simples delegações de classes sociais junto do Poder; primeiro com caráter excepcional, depois com caráter periódico e permanente. O expediente de momento normalizou-se, incorporando-se ao quadro das instituições políticas e gerando os Parlamentos modernos.

Estes, porém, depois de um ciclo de esplendor e força, começam sensivelmente a entrar numa fase de franca involução. Passaram a ser apenas a expressão dos interesses dos grupos partidários, isto é, daqueles grupos sociais, cuja razão de ser é a conquista do Poder (1). Os grandes

interesses nacionais, como, por exemplo, os interesses da vida econômica, estão procurando outros órgãos de expressão mais competentes, mais eficazes, mais *representativos* do que as corporações estritamente políticas e partidárias.

É um movimento que se está operando em todo o mundo e que, aqui, também se começa a revelar, sem nenhuma outra causa explicativa senão a própria força das circunstanciais, a força das próprias condições do meio e do momento. Os Parlamentos deixam ver cada vez mais a sua inutilidade, a sua imprestabilidade como órgãos auxiliares do governo político das sociedades. Em compensação, cada vez mais se generaliza a praxe do entendimento *direto* do governo com os órgãos representativos dos grandes interesses sociais. Estes interesses sociais, que, até então, se entendiam com o Poder por intermédio do Parlamento, dos “mandatários do povo”, como se dizia (e penso que ainda se diz...); estes interesses agora já passam a procurar o próprio Poder, a debater, frente a frente com ele, num ambiente de perfeita cordialidade, os seus direitos, a expor as suas necessidades, a sugerir-lhe os seus planos de ação, com um conhecimento de causa que nenhum dos chamados representantes do povo” poderia, em caso algum, possuir.

Os homens de Estado, verdadeiramente empenhados em realizar a prosperidade nacional, em corresponder á confiança do País, em deixar de si alguma cousa perdurável e fecunda, encontram nestas delegações de classes, que em torno deles se vão organizando, a mais preciosa fonte de inspirações à sua atividade administrativa. Os Parlamentos vão sendo insensivelmente postos de lado e não sei se seria exagerado dizer que se estão tornando progressivamente um aparelho inútil e dispendioso. Os homens de governo, que querem fazer administração e não política, não encontram neles nenhuma fonte segura e sadia de orientação, capaz de norteá-los na gestão dos negócios públicos.

Esta decadência dos Parlamentos e a crescente importância das delegações de classes nos conselhos do governo têm a sua explicação na própria estrutura das sociedades modernas (2). O advento da grande indústria, os modernos processos de negócio, as grandes concentrações comerciais, a crescente industrialização do trabalho agrícola, etc., deram aos interesses econômicos, que são os interesses vitais da sociedade, uma complexidade tal de organização e de técnica que eles se tornaram, por isso mesmo, logicamente, fora do alcance das corporações puramente políticas, cujos elementos componentes só conhecem bem o manejo dos interesses eleitorais e só têm realmente contacto com os meios partidários.

O que devemos desejar é que as nossas classes sociais, não só as econômicas como todas as outras, compreendem essas realidades do nosso tempo e, a exemplo do que fizeram as classes industriais e comerciais de S. Paulo, saibam colocar-se, *pela sua organização e pela sua solidariedade*,

à altura da nova missão política que as espera.

NOTAS

(1) v. Bryce — **Les démocraties modernes, II, caps. LVIII, LIX e LX.**

(2) v. Oliveira Vianna. — **Problemas do Direito Corporativo (cap. III: O papel das corporações administrativas no Estado Moderno).**

CAPÍTULO XII

OS CONSELHOS TÉCNICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

SUMÁRIO: — 1. O processo brasileiro de elaboração das leis; nenhum apelo 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 o 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 governos e das vossas assembleias. 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, unanimemente, a este estrangeiro indagador, que bem poderia ser, como já foi, um James Bryce em vilegiatura.

É 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

governo, criação endógena de sua inteligência. Mesmo as chamadas leis de classe, isto é, as que regulam especialmente os interesses de certos grupos profissionais, são feitas sem a intervenção ou colaboração destes grupos (1).

Há mesmo leis de repercussões múltiplas e profundas --como a do imposto de renda-- que se fizeram *intra-muros*, nas secretarias de governo ou nas salas das comissões do Congresso, sem uma consulta séria às classes interessadas.

É igualmente o que tem acontecido com as nossas leis tarifárias, de tão alto alcance sobre a vida nacional. Desde o começo da República, todas 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 fez como no que se pretende fazer. Leis de acidentes, leis de férias, leis de regulamentação do trabalho de mulheres e de menores, leis de aposentadorias, leis de seguros operários — tudo tem sido assim. 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 conclave 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 órgãos da sua expressão coletiva. Isolam-se. Excluem-se. É o regime daquilo que um doutrinário russo, Brodovitch, chama o regime da “ruptura 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 ele, o simples poder coercitivo do Estado, o puro prestígio da autoridade não basta para dar vida a uma lei. É o que ele chama o “fraco rendimento da coação”. E, como corretivo deste fraco rendimento, ele invoca o princípio da colaboração do povo com o Estado:

“Do fraco rendimento da coação” --diz ele-- “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; organizam-se os mais perfeitos serviços: se o povo não “adere”, se o povo não “responde”, como dizem os “behavioristas” tudo fracassa. Exemplo? 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 dele. 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 seca” no Brasil!

É justamente este 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 “rendimento” administrativo nulo ou medíocre: não “work”, como dizem os americanos.

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

Estes homens de estado, por experiência histórica ou por experiência atual, sabem que leis econômicas ou leis sociais elaboradas em 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 freqüente 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.

Toda nossa obra administrativa evolve dentro de um sistema de dissociação entre a classe política, que representa o governo, e as outras classes 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 de 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 interesses 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 de 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 persuassão 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 na Onisciência dos governos e dos parlamentos; por que razão este estado 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 estruturas 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 desses novos processos de legislação e governo, 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 idiossincrasias da sua educação política e as particularidades da sua organização social, permitiria a transplantação de qualquer destes novos sistemas de governos engenhados pelas democracias do velho mundo: sejam simples conselhos técnicos, como os da França, com os seus “comités” meramente consultivos; ou sejam os do tipo mais complexo, como o da Itália, com os seus “gruppi de competenza”, providos singularmente de atribuições legislativas e executivas; ou sejam então uma organização à maneira inglesa, conjugando sabiamente 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.

NOTAS

(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 a 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 neste período fecundo, deixou de ter a participação *direta* dos órgãos de classe, como membros componentes das comissões elaboradoras dos anteprojetos. Depois, adotou-se outro sistema --o da *audiência popular*, ouvindo-se dentro de determinado prazo (15 ou 30 dias) as classes interessadas sobre os anteprojetos 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.

(2) V. nota anterior.

(3) V. Guetzevitch — *obra cit.*, pág. 44. Cfr. Panunzio — *ob. cit.*

CAPÍTULO XIII

OS CONSELHOS TÉCNICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

SUMÁRIO: — I. Evolução recente no sentido do apelo 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-los 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 deste preconceito: frase de Wilson. **V.** Conselhos econômicos regionais: os Institutos Estaduais de Defesa Econômica. **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. Excetuando 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 européias, 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 Indústria e Comércio, que funciona junto ao Ministério da Agricultura, é o “órgão consultivo dos poderes públicos em assuntos comerciais e industriais” — diz o artigo 1º do Decreto nº 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 Legislativo e Executivo da União” — diz o artigo 10 do Decreto nº 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 do governo --e esta colaboração técnica é dada, ora por *pareceres* que, sendo 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 vezes, verdadeiros anteprojetos de lei ou de regulamento, que são submetidos posteriormente à discussão e aprovação do Congresso Nacional ou à homologação do Poder Executivo. Em relação ao Conselho Nacional de Trabalho, prescreve-se mesmo taxativamente que cabe a ele: “organizar os projetos dos regulamentos e instruções que o governo tiver de expedir sobre os mesmos assuntos, ouvidos os interessados quando julgar conveniente (6). Tal como o Conselho Econômico da França”.

O valor, o peso, a autoridade, que têm ou devem ter para os poderes públicos estes pareceres, sugestões e anteprojetos, porventura elaborados por qualquer destes Conselhos Nacionais, provêm da própria composição destes Conselhos. Eles são compostos de “competências”, de “especialistas”, de “técnicos”, escolhidos por força 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.

No Conselho Superior de Indústria e Comércio, 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 de 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 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 ricas de conjunto objetivo. Daí a necessidade de recorrer a eles.

É o que fazem os belgas com as suas “sondagens”. É o que fazem os ingleses com os seus “inquéritos”. É 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 Regionais compreenderam também a inevitabilidade destas limitações de conhecimentos e, para corrigir este inconveniente, prescreveram que os Conselhos poderiam fazer apelo às “competências estranhas”. É o que, por exemplo, explicitamente autoriza o regulamento do Conselho Superior de Indústria e Comércio:

“Art. 35 -- Às comissões será permitido pedir, em apelo 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).

III

Neste apelo às competências estranhas, os nossos três Conselhos Nacionais devem abrir um grande espaço para as consultas às associações locais de classe. É o sistema adotado tradicionalmente pelos ingleses, pelos americanos, pelos belgas, especialmente pelos alemães e austríacos, todas as vezes 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 governo em assuntos relativos ao interesse da sua economia rural. É o Colégio de Agricultura, da Prússia. É o Comitê da União Agrícola, da Baviera. É o Conselho de Agricultura, do Saxe. É o Conselho Econômico, de Baden. É o Bureau Central da União Agrícola, de Nuremberg.

Na Áustria, 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 interesses de classe bem como dar pareceres sobre questões indicadas

pelo governo. Elas têm também o direito de iniciativas (8).

Estas corporações provinciais prendem-se a todas as corporações comunais ou distritais de cada região ou província 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”) destes conselhos provinciais ou comunais. Valor tão grande que estas corporações que são ali entidades vivazes e ativas, foram incorporadas à administração do Estado: “Desta 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 Conselho Nacionais: no apelo freqüente constante, sistemático, às associações locais e regionais, eles encontrarão uma das fontes mais fecundas, senão a mais fecunda, da sua *vitalidade e do seu prestígio*. Os seus “pareceres”, as suas “sugestões”, as suas “representações” ou, mesmo, os seus anteprojetos, terão um caráter muito mais impressionante, se revestirão de uma autoridade muito maior perante as autoridades consultantes (9).

IV

Estes três Conselhos Nacionais terão ainda por muito tempo contra eles, reduzindo-lhes a eficiência, a força 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.

Destes 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 evanescente 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. É justamente ele que está impedindo --e ainda impedirá por muito tempo-- os nossos governos e os nossos congressos nos Estados e na União, de operarem este 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 e o deputado que legisla evitarão por todos os meios, fazendo, às vezes, 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 deles será capaz de confessar, nenhum terá a hombridade, terá 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 eles, ao contrário, sentir-se-ão “diminuídos” no dia em que se virem obrigados a esta confissão humilhante e pública das suas deficiências de cultura técnica ou mesmo geral (10).

Somente depois de urna profunda modificação na mentalidade das nossas elites políticas, no 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

Estes, os grandes Conselhos, órgãos consultivos da União e dos poderes federais. Mas, não 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 do Café, em São Paulo; o Instituto do Café, de Minas Gerais; o Instituto do Açúcar, de Pernambuco; o Instituto do Mate, no Paraná; o Instituto do 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.

É 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 do 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 governo do Presidente Feliciano Sodré e engenhado por ele (12).

Inspirando-se embora na organização congênere do Estado de São Paulo, tem entretanto, um campo maior de atribuições. Cabe a ele o serviço de defesa do café, tal como os seus congêneres de Minas e de São Paulo; mas, cabe a ele também o serviço de 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 voto)-- 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 governo.

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, todas as regiões e todas as indústrias agrícolas do Estado. Neste ponto o Instituto Mineiro atende melhor o princípio da colaboração *direta* dos interesses particulares na obra administrativa do governo; porque nele aparecem representadas várias regiões do Estado por delegados seus e também as classes conexas à lavoura cafeeira. 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 estes pequenos conselhos estaduais oferecem, é o das atribuições legislativas, executivas e contenciosas, com que foram armados pelos governos respectivos. Eles legislam, com efeito, por meio de “deliberações” e “resoluções” --e estas deliberações ou resoluções têm força de lei, independentemente de qualquer referendo, 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 destes institutos, e não agentes do Poder Executivo. O julgamento dos conflitos, surgidos entre estes institutos e os particulares, quando de caráter meramente contencioso, cabe às próprias

Diretorias.

São, portanto, estes pequenos conselhos estaduais organismos administrativos *sui-generis*, dispendo de poderes legislativos, executivos e judiciários e possuindo, dentro do campo das suas atribuições estatutárias, uma autonomia e uma latitude de ação, que não possuem nem o Conselho Nacional de 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 regime de opinião, de um sistema de governo verdadeiramente popular, intérprete real dos interesses do povo e infinitamente muito mais democrático do que aquele 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° — Movimento dos governos (Poder Legislativo e Poder Executivo) no sentido do *aproveitamento mais freqüente 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 *obrigatória*, e sujeita ao estudo prévio destes Conselhos. No nosso regime de governo, caracterizado pela ociosidade e incapacidade do Legislativo e pela irresponsabilidade prática do Executivo, estes Conselhos Econômicos — o do Trabalho, o do Comércio, o do Ensino, etc. — passarão a exercer aqui o papel que, no Império, exerceu o Conselho de 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.° — Movimento destes Conselhos Técnicos Nacionais no sentido de *ampliar o seu campo de informação* por um processo de entendimento mais freqüente, regular e sistemático com os órgãos representativos dos interesses das classes populares em geral e, especialmente, das classes

econômicas. Nenhum “parecer”, “sugestão”, ou “anteprojeto” de lei ou de regulamento --objeto de consulta ou solicitação do Congresso ou do Executivo-- deverá ser elaborado, sem que da parte destes Conselhos Nacionais haja um largo e prévio “inquérito” aos centros técnicos particulares, aos grupos de interesses organizados, às associações de classe de todo o país: Cooperativas, Sindicatos, Ligas, Sociedades, Federações, etc.

Com esta colaboração dos interesses populares, vinda assim de todas as partes, direta ou indiretamente, através destes 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, baseado na famosa soberania das urnas, na democracia representativa e no preconceito, hoje reconhecidamente obsoleto, da onisciência e da infalibilidade dos Parlamentos.

O princípio característico do governo 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. *É este o verdadeiro caminho da democracia do 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 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 Instituto 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 excepcional 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.*

NOTAS

(1) Dec. 8.659, de 15 de abril de 1911: Dec. 16.783-A, de 12 de janeiro de

1923.

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

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

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

(5) Dec. 8.659, art. 13, a1. h; Dec. 16.782-A, de 13 de Janeiro de 1923, art. 12.

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

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

(8) Von Philippovitch -*La politique agraire*. Paris, 1904, página 158.

(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 (1930.34), como na sua segunda fase --de governo Constitucional (1934.37), como na sua terceira fase --de governo ditatorial (1937-45), Uma tendência positiva e acentuadíssima para os conselhos técnicos e consultivos, Basta ver-se a importância que eles têm na Constituição de 1934, como na Constituição de 1937, como órgãos pré-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 1937, 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 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 de 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 estrutura administrativa tanto as de natureza puramente econômica (*controle econômico*), como as de natureza social (*previdência social*) e as

de tipo nitidamente corporativo (*Ordem dos Advogados e Conselho de Engenharia*).

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

(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 a visão *complexiva* que os problemas oferecem.

Finney estabelece muito bem este descrimen:

“O que o homem de governo (*social leader*) deve conhecer são as “relações”. Para as inumeráveis funções, quer públicas, quer privadas, precisamos, sem dúvida, de especialistas; mas, um plano de governo (*social policy*) é uma coordenação de todas estas funções. Ora, coordenações desta natureza nenhum dos *especialistas* chamados a conselho será capaz de organizá-las sabiamente, a não ser que ele seja mais 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 *homen-de-estado*. O homem-de-estado vê em conjunto; o técnico vê em detalhe. O técnico conhece o seu setor, sabe o que contém dentro dele; mas, não sabe o que pertence a outros setores, a outras especialidades. O homem-de-governo, o estadista, este, ao contrário, tem pela própria altitude do seu espírito de homem-de-estado, possibilidade de conhecer e aprender as “relações”, como diria Finney, entre todos estes setores, numa visão panorâmica e integral --e decide, então, de acordo não rigorosamente com o parecer do técnico (limitado na sua visão justamente por ser um especialista), mas de acordo com esta visão complexiva e de conjunto. O senso ou a intuição *política*, que caracteriza o homem de governo 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 governo que timbre seguir passivamente o laudo ou a opinião dos técnicos poderia ser homem de governo, mas não seria provavelmente um verdadeiro homem-de-estado.

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

Por este preceito constitucional, o Presidente é titulado ser 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 artigo 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 ele tivesse, nesta época de saber especializado, o enciclopedismo de um Aristóteles.

(11) O que parece mais conveniente é levar ao máximo de intensificação as funções *consultivas* e *pré-legislativas* destes grandes Conselhos técnicos; as suas funções *executivas* e *jurisdicionais* (e o nosso Conselho do Trabalho, por exemplo, e o nosso Conselho de Ensino têm-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 apenas em parte (v. Duguit -*Leçons de Droit Public Générale* Paris, 1929, pág. 214).

(12) Lei 2.014, de 15 de agosto de 1926.

(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; sobre propostas que o Poder Executivo tenha que apresentar à Assembléia Geral.

(14) Duguit — *ob. cit.*, pág. 128.

4. A proposta amadurecida:

Instituições políticas brasileiras (1949)

Nota introdutória do editor

Instituições políticas brasileiras (1949) não seria a última palavra de Oliveira Viana mas constitui um marco fundamental na sociologia brasileira. Neste sentido: aponta o caminho definitivo para a superação da influência positivista. Mantém inteira atualidade na medida em que essa superação não teve lugar. Sobrevive na forma de versão positivista do marxismo nas ciências sociais, de um modo geral. Além disto não produziu nada digno de preservar-se. Assim, tempo virá em que a linhagem iniciada por Silvio Romero e Oliveira Viana, de simples marco de referência, como se dá na atualidade, será a perene fonte inspiradora.

Nesse livro, Oliveira Viana apresenta o método adequado à investigação de nossa realidade. Eis como a refere: “O meu objetivo será, pois, estudar o nosso direito público e constitucional exclusivamente à luz dos modernos critérios da ciência jurídica e da ciência política, isto é, como *um fato de comportamento humano*. Dentro desse critério, *os problemas de reforma de regime* convertem-se em *problemas de mudança de comportamento coletivo*, imposto ao povo-massa; portanto em *problemas de cultura e culturologia aplicada*.”

Trata-se, em síntese, de levar em conta os valores presentes à ação humana. Constituída a ciência moderna voltando-se para o mundo natural, pode dispensar-se de tal imperativo. Quando se tratou de aplicá-la à sociedade, o impulso inicial consistiu em dispensar-se desse mistér. O homem saído da sociologia de Augusto Comte não só é determinado como determinável. Somente na parte final do século XIX essa postura viria a ser contestada. Discussão mais fecunda tem lugar na Alemanha. O grande mestre saído desse movimento seria Max Weber. Em nosso meio, coube a Oliveira Viana a condição de precursor do que muitos denominam de Escola Weberiana Brasileira.

O grande tema seria a *mudança social*.

Oliveira Viana detém-se na análise da experiência russa que era, na época, o grande Cavalo de Batalha. E demonstrou, como se verá, que consistia numa forma de voluntarismo condenada ao fracasso.

As razões dessa afirmativa decorrem da tipificação a que procede.

Parte da tese de que mudanças endógenas (expontâneas) ocorrem muito lentamente. O seu interesse volta-se, como diz, para “as que vêm de fora”, preparadas ou forçadas pelo Estado. Desse tipo de mudança é que irá se ocupar.

Existiriam dois métodos: o liberal e o autoritário.

No caso brasileiro, reafirma as análises anteriores em que se apoiou para enfatizar que no país não será alcançada democracia do tipo inglês. Ao mesmo tempo entende que “modificações da estrutura social ou mesmo do espírito do povo, mediante ação política do Estado são possíveis, temos exemplos disto entre nós mesmos –e recentes. É o caso da sindicalização profissional urbana. É o caso da lei do serviço militar. É o caso da legislação trabalhista. É o caso da lei dos acidentes. Estas leis modificaram sensivelmente velhas atitudes ou velhas tradições nossas e criaram outras, novas, em substituição.”

Depois de comentar o exemplos citados, afirma: “Donde esta conclusão: são possíveis mudanças na estrutura social do povo mediante uma política de Estado; mas estas mudanças estão condicionadas à realidade social e exigem: a) que se proceda gradativamente, com o espírito de moderação e o senso de objetividade. E, mais ainda: b) que tenha apoio ou assentimento nos costumes e tradições do povo-massa.”

Não acredita na abolição do espírito de clã (“que é o mal que envenena a nossa existência”). Cabe “uma política de neutralização”, tanto quanto possível, dos seus efeitos na nossa vida pública.

Considera também que seria preciso superar a excessiva valorização dos partidos políticos e da estrutura municipal. E, ainda, comedimento na extensão do sufrágio.

Por fim, insiste em que o verdadeiro problema reside na organização das liberdades civis.

Segue-se o inteiro teor das considerações que vimos de resumir.

Textos de Oliveira Viana

Instituições políticas brasileiras (1949)

SEGUNDA PARTE TECNOLOGIA DAS REFORMAS

Capítulo VI

O Problema das Reformas e a Técnica Liberal

SUMÁRIO: I. *Campo de influência do Estado e as técnicas empregadas por ele. Relação entre os costumes sociais e a legislação do Estado. O exemplo de resistência do nosso direito-costume à ação política do Estado. O fracasso da pura técnica liberal entre nós.* II. *Impossibilidade de uma reforma social eficiente sob a técnica liberal pura. O comunismo russo e a sua inviabilidade no Brasil. Evolução científica do processo reformador preponderância final do direito-costume.*

Na prática — no que toca com a ação modificadora do Estado —, a história mostra que há dois *métodos* ou duas *técnicas* para que o Estado possa operar uma alteração de estrutura ou de mentalidade num determinado grupo social (*grupo; povo; nação*):

- a,) a *técnica liberal*;
- b) a *técnica autoritária*.

Nestas duas técnicas, todo o problema resume nisto — neste dilema:

a) ou o Estado deixa ao povo a *liberdade* de executar ele mesmo, *espontaneamente*, a inovação pretendida pela política que ele, Estado, adotou ou planejou;

b) ou o Estado *obriga* o povo a praticar a inovação, usando da força coercitiva — isto é, empregando a *coação*.

No primeiro caso — é a *técnica liberal*. No segundo — é a *técnica autoritária*

Que os costumes influem decisivamente no êxito de qualquer política do Estado demonstra-nos a nossa história, desde 1822, com as próprias reformas democráticas que temos feito, usando a técnica liberal, isto é, o método de outorgar ao povo a *faculdade* de ele mesmo – por um movimento espontâneo da sua livre iniciativa – realizar a mudança, a inovação, a *reforma* pretendida pela política do Estado. São numerosas estas reformas – e constituem toda a longa história das tentativas constitucionais de *anglicanização* ou de *americanização* da nossa vida política: *self-government* municipal; autonomia provincial; democracia; governo de partidos; parlamentarismo.

Nenhuma destas inovações *liberais* – ou ditas liberais – tiveram aqui, em boa verdade, êxito real. O *self-government* regional, a autonomia das províncias ou dos Estados, na generalidade dos casos, falhou – como falhou a autonomia dos municípios⁽¹⁾. Falhou também a democracia – como sufrágio direto e universal. Falhou o governo de partidos – falhou no Império e também na República⁽²⁾. O Parlamento falhou igualmente: do regime parlamentar do Império o que, realmente, se salva – e também o que o salvou – é, sem duvida, o poder pessoal do Imperante⁽³⁾.

Outros fatos – estes recentes – estes de agora – há também que comprovam, aqui, a lei formulada por Mac Iver – da predominância da tradição e dos costumes (direito *consuetudinário*, elaborado pelo nosso povo-massa) sobre o direito-lei, criado pelas elites “marginalistas”.

O caso da sindicalização profissional das populações rurais, por exemplo. Das populações *rurais* – repito – e não das populações *urbanas*, o êxito de cuja sindicalização estamos assistindo e que tem outras causas explicadoras, que estudaremos adiante⁽⁴⁾.

Esta política de sindicalização rural foi a última tentativa de organização social das nossas classes produtoras que o governo da Revolução procurou executar. Esta tentativa de organização profissional da nossa população rural fracassou, entretanto. Fracassou, primeiro – porque a tradição ou costume do nosso povo-massa não comportava esta organização; segundo – porque a técnica empregada, sob a qual se procurou realizar esta sindicalização, foi a *técnica liberal*. O nosso povo rural não foi *obrigado* a sindicalizar-se; o Estado – dentro dos princípios do liberalismo — deu-lhes, na lei, a *faculdade* de sindicalizar-se. No seu art. 12, diz esta lei, com efeito: — “*É lícita* a associação, para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos, ou profissionais, de todos os que, como empregadores, exerçam atividades ou profissão rural.” O Estado tornou lícita a sindicalização dos rurais; não a tornou *obrigatória*...⁽⁵⁾

Era uma tentativa – parece-me que a primeira – que fazíamos para levar as classes rurais, *diretamente*, a uma experiência de solidariedade profissional. Esta solidariedade elas nunca a haviam praticado na sua história, vivendo, como sempre viveram, na plenitude do mais completo individualismo que conhecemos⁽⁶⁾. Equivale dizer que – para ser cumprida e realizada – esta lei exigia dos trabalhadores rurais e dos patrões (*fazendeiros*) uma modalidade nova de comportamento, estranha inteiramente às suas tradições seculares e mesmo à sua formação cultural, que é, como vimos, nitidamente individualista⁽⁷⁾.

Embora estabelecendo ou exigindo uma *atitude solidarista* para estas classes, não estabelecia esta lei, porém, nenhuma *obrigação de solidariedade* para eles: -- era, como se diz, uma *lei liberal*. Quer dizer: -- às nossas classes rurais é que incumbia mudarem, *espontaneamente*, de conduta, abandonando a sua velha tradição de isolamento, de particularismo e de insolidariedade social – e encaminhando-se para a aquisição de novos hábitos, que a política da dita lei tinha em mente-’ criar na massa rural. Hábitos estes que não eram, entretanto, de modo algum *nossos*; hábitos de solidariedade, que são de povos estranhos, de povos de outra formação social que não a nossa; povos em cujas tradições o associacionismo o cooperativismo, a solidariedade local, como vimos⁽⁸⁾, é dominante e está nos costumes; -- *e isto por mil e uma causas que não tiveram atuação entre nós*.

Em obediência ao “princípio da liberdade de associação” não quisemos, com esta lei, chegar à *obrigatoriedade da sindicalização* impondo-a às populações rurais pela cominação de sanções penais para os recalcitrantes (*multa, prisão*, ou, pelo menos, incapacidades civis, etc.) – como, aliás, fizemos no caso do serviço militar obrigatório. Preferiu-se, ao contrário, uma fórmula concessiva, permissiva “é lícito”, “é facultado”, “poderá”, etc. E a consequência foi que esta lei não teve a menor repercussão nos nossos campos: -- nenhuma classe rural, nem patronal, nem *trabalhadora* caminhou espontaneamente para a sindicalização. O Decreto-Lei n° 7.038, de 10 de novembro de 1944, que a facultou às populações dos campos, é uma lei morta.

Tão morta que o mesmo governo revolucionário – em face do insucesso patente desta lei – procurou organizar de outra maneira a solidariedade das classes rurais – pelo menos, da classe patronal. E decretou no ano seguinte, a Lei n° 7.419, de 9 de abril de 1945, provendo sobre a *formação de associações agrárias* – e o fracasso foi também a resposta⁽⁹⁾.

Este novo fracasso confirma mais uma vez a conclusão de que – *nenhuma reforma social ou política tem possibilidade de vingar e realizar-se praticamente se não tem base nas tradições do povo-massa, ou se esta reforma obriga este povo-massa a uma atitude nitidamente contrária às atitudes consagradas nos seus costumes*.

II

O mesmo ocorrerá com o nosso problema da *reforma social* – ou, melhor, do *comunismo*.

No caso em que viéssemos porventura a experimentá-lo aqui mediante um “golpe” vitorioso – tudo se resumirá afinal, na tentativa de adotar o padrão de conduta de um povo que não tem nenhuma afinidade cultural conosco. De um povo que ainda está numa fase retardatória da evolução social, porque vivendo ainda sob o regime da “comunidade de aldeia” — que outra coisa não é a comunidade do *mir*. Ora, este traço da solidariedade vicinal, que é a “comunidade de aldeia”, é inteiramente desconhecido no Brasil. Nossa formação se processou segundo um desenvolvimento que se caracteriza por um nítido, rude, vigoroso individualismo em antagonismo patente com qualquer tradição de

solidariedade social e menos ainda de espírito comunitário⁽¹⁰⁾. O comunismo dos “golpistas” no Brasil viria, em consequência, impor aos brasileiros – principalmente aos rurais – uma torção violenta das suas motivações tradicionais e históricas, em que sempre vieram pautando a sua conduta social – desde a primeira feitoria, desde a primeira “roça de mantimentos” e do primeiro “engenho real”. Estaríamos, se tal acontecesse, diante da introdução de um “traço” ou de um “complexo” roubado a um povo e a uma civilização diferente e estranha à nossa civilização, modificando-a em ponto fundamental – *em sentido nitidamente oposto às linhas em que ela se vem desenvolvendo há mais de quatro séculos*.

Não discuto se estas novas linhas são melhores ou são piores do que as anteriores, preservadas pela tradição; nem se podem, ou devem ser substituídas por outras, julgadas mais justas, mais sadias, mais humanas, ou mais fecundas. Não é o valor destes dois sistemas de conduta social que para mim está em discussão agora. O que afirmo é apenas que o sistema forasteiro – a linha de comportamento pedido ao comunarismo russo ou soviético – importará na obrigação, *imposta a todos nós brasileiros*, de adotarmos um novo comportamento social – de passarmos a operar uma mudança na nossa motivação tradicional de conduta, não só no campo da economia, como no das relações de sociabilidade.

Toda a dúvida está em saber até onde esta mudança – esta nova direção da nossa conduta – é possível, considerando-se que, na tradição das nossas populações rurais, *não há traço nenhum deste novo comportamento, nenhuma, absolutamente nenhuma, tradição ou complexo de comunarismo* – e que, portanto, tudo terá que ser ensinado ao povo-massa; insinuado, solicitado ou convidado, como estará ele, a mudar totalmente a sua conduta tradicional, velha de quatro séculos.

É óbvio, porém, que não será possível esta mudança num regime liberal. Neste, tal mudança – em conformidade com os dogmas da doutrina liberal e do estado democrático – só se deverá operar *espontaneamente* – pela livre iniciativa do povo.

O regime comunista no Brasil – realizado em estilo liberal, como anunciam – não pode deixar, por isto, de ser uma experiência condenada fatalmente ao fracasso. Nada é mais contrário à nossa formação, à nossa tradição, aos nossos costumes: -- à nossa *cultura*, em suma.

Nem é preciso ser profeta para prever o insucesso desta tentativa de sovietação brasileira, processada dentro da democracia *liberal*, como anunciam. Pela mesma razão que não nos tornamos ingleses com o regime inglês, nem americanos com o regime americano – não nos tornaremos russos com o regime russo. Dentro de um regime liberal – de permissão, de concessão de faculdade – é certo que o nosso direito-costume, que é o direito do povo-massa, vencerá o direito-lei, que porventura venha estabelecer, em nosso povo, uma minoria audaciosa de “golpistas” irrefletidos⁽¹¹⁾.

Capítulo VII

O Problema das Reformas e a

Técnica Autoritária

SUMÁRIO: -- I. *Problema das reformas políticas e a técnica autoritária. O caso da reforma social na Rússia. Lógica da solução autoritária. O povo russo e a sua primitiva estrutura social a “comunidade de aldeia”. O complexo cultural do “mir” e sua permanência na população russa. Conceitos de Kovalewski. O povo russo e sua concepção de Estado-Nação: opinião de Rambaud e de Weidlé* II. *Os objetivos do Partido Comunista e a sua técnica autoritária na objetivação da reforma social. O que esta reforma importou para o povo russo. O planejamento da solidariedade social impropriação da mentalidade tradicional eslava para a estrutura política organizada pelo Partido Comunista. Opinião de Robert Lynd. O Partido Comunista e a utopia da solidariedade social planificada.* III. *Os resultados finais da organização comunista: crítica de Timashev Sociogênese dos “progroms” e dos “expurgos”. Reação da coletividade russa à planificação da economia e dos comportamentos individuais. Lenta regressão da Rússia à sua primitiva estrutura cultural. O fracasso in loco do comunismo.* IV. *Conclusão. O pouco rendimento da técnica autoritária e da coação. Estrutura social e seu poder de reação às inovações. Experiências contemporâneas dos regimes autoritários europeus e a prova de que “a sociedade existe”.*

Of the Ancien Regime there can found today only ruins and relics. Nevertheless, the ancient mores of social faith and moralit, of social well living, of religions duty and family virtue, are substantially what they were before the great expansion. This the last and the greatest lesson of the Revolution: *it is impossible to abolish the mores and to replace them by new ones rationally inventend* -SUMNER.

Teremos então que nos resignar a estas tradições inferiores de vida pública, sem remissão, nem possibilidade de mudança? – perguntarão os partidários da reforma constitucional. Ou a esta estrutura fundamentalmente individualista? Perguntarão os partidários da *reforma social*.

O grande erro ou a grande ilusão dos nossos reformadores é querer que o povo mude – por ação de uma política do Estado – o seu comportamento tradicional da vida pública, dentro de regimes liberais. Quando a mudança que a nova lei exprime, ainda não se manifestou nos costumes, mas significa *uma atitude nova a ser tomada sob a ação de ditames legais ou Cartas Constitucionais*. O meio de se conseguir do povo esta mudança seria fazê-la acompanhada de sanções penais; quer dizer: seria torná-la efetiva pela coação. Falhada por inoperante a técnica liberal, só seria possível obter esta nova modalidade de comportamento, ainda *não objetivada nos cosumes*, pelos meios autoritários. Foi o caminho tomado pela Rússia – e logicamente.

I

Em verdade a Rússia constituiu uma elite ou minoria dirigente para

executar um regime, saído não dos *costumes*, mas de urna *filosofia*, regime, aliás, *inteiramente estranho ao povo russo*. Esta elite é que está agora impondo ao povo russo este novo sistema político – e isto mediante um regime de penalidades ultra-rigorosas que vão da simples multa ou demissão à expropriação, ao degredo, ao fuzilamento.

Conseguiu, porém, a elite dominadora (*Partido Comunista*) esta mudança? E o que vamos ver neste capítulo.

O povo russo nunca conseguiu elevar-se acima da comunidade de aldeia que, no fundo, é uma “comunidade de família”. De maneira que a população rural da Rússia permaneceu, e ainda permanece (apesar dos esforços dos comunistas) — como uma *estrutura social* e como *mentalidade* — na “comunidade de aldeia”. Nunca foi — como povo-massa, acima disto. O Estado Comunista é urna criação das elites “idealistas” — e não da massa.

E certo que o povo russo, antes da Revolução comunista, parece ter chegado a organizar um Estado *nacional*, do tipo Estado-Império; mas, organizou-o de fato, sem base cultural própria, por influência, como todos sabemos, *de uma elite de conquistadores estrangeiros* — a elite guerreira dos *vikings ou varegues* que não passavam de “cabos de tropa” de raça germânica, *vindos de fora*. Esta elite de forasteiros conquistadores é que formou a classe governante e superior — a aristocracia do Estado Império, que deu à massa russa, então pulverizada em “aldeias agrárias”, uma organização de governo *nacional*.

O povo russo, este continua a ser, realmente, ainda hoje — no ponto de vista *cultural* e de *estrutura* — uma aglomeração de clãs patriarcais e de comunidades de aldeia. Por isto mesmo, é inapto a organizar outros poderes públicos que não os dessas pequenas comunidades, isto é, que não o governo do *mir*, ou *aldeia*. Daí vem que a organização dos órgãos superiores do Estado — governos das províncias ou grã-ducados e governo central — é empreendimento que vai além da sua capacidade cultural e política.

Sublinho este traço: estas “comunidades de aldeia” foram a forma primitiva de organização política dos eslavos — antes do advento dos Principados e do Império. Desde os tempos imemoriais, as crônicas eslavas assinalam a existência destas “aldeias” na vida da população russa. Um cronista do século IX — século que pode ser considerado como da proto-história da Rússia — descrevia os seus conterrâneos como aglomerados de famílias patriarcais, vivendo, cada uma, separadamente, no seu distrito: -- “Cada um vive com os seus parentes — e estes grupos de parentes ocupam distritos distintos.”

Kovalewski que comenta este trecho do código — informa que a palavra empregada pelo cronista, para designar estes grupos parentais, é *rod*, que, em russo, tem a mesma significação que a *gens* greco-romana, ou o clã celta: — “Estes clãs — diz ainda Kovalewski — tinham, como era costume em tempo de paz, o hábito de reunir-se para tratar dos interesses comuns e administrativos — e esta prática parece ter sido conhecida de todos os povos eslavos, desde os que se estabeleceram nas regiões do Báltico até os tchecos da Boêmia e os habitantes da Polônia.”

-- “Entre os eslavos russos — continua Kovalewski — estas assembleias eram conhecidas pelo nome de *vetche*, e constituíam uma parte das instituições

políticas do povo russo, não somente nas repúblicas (*ciudades*) do Norte, tais como Nevgorod e Pskow, como em todos os principados da Rússia, com exceção do último a ser fundado – o de Moscou.”⁽¹⁾

Equivale dizer que, mesmo depois de organizado o Estado da Rússia pelas elites estrangeiras dominadoras, vindas da Lituânia e do Báltico, e cuja última expressão foi o Estado-Império dos Romanoff — ainda assim estas práticas, saídas da comunidade de aldeia (*mir*) persistiram (e ainda persistem) na população russa. O russo – mesmo debaixo da monarquia czarista e aristocrática dos Romanoff – continuou a ser o homem de mentalidade familiar e da vizinhança de aldeia – e não foi além ainda hoje.

Leia-se este trecho de Rambaud sobre o povo russo e os primórdios da sua formação política:

-- “Numa situação de perigo comum – diz este historiador – os *volosts* (chefes de família ou patriarcas) de uma aldeia podiam-se confederar sob uma autoridade comum e permanente. A idéia da unidade (política) de uma aldeia e – com mais forte razão da unidade (política) da Nação russa era uma concepção absolutamente estranha a esta raça. Esta idéia – de um governo comum a toda Rússia, a idéia do Estado – lhe foi trazida de fora.”⁽²⁾

Poucos escritores exprimiram, porém, com mais lucidez este aspecto de formação do Estado na Rússia do que Wladimir Weidlé, no seu ensaio sobre o destino da Rússia:

-- “O primeiro núcleo de uma organização política vasta e durável não foi criado pelo povo russo – diz Weidlé – e, nos seus começos, o povo russo devia considerar estes princípios (os *varegues* ou *viking*) e a sua comitiva imediata como estrangeiros, cujos costumes não partilhava e cuja língua não entendia. Mais tarde, no período moscovita, a classe dirigente compreendia ainda certos elementos estrangeiros (lituanos, poloneses, tártaros); mas, seu gênero de vida, suas tradições culturais a aproximavam, mais do que outrora e mais do que nos tempos futuros, da grande massa do povo russo. Entretanto não se podia considerar esta classe dirigente como uma emanção orgânica do povo russo, pois dele se conservava separada pelas suas idéias políticas, por seus métodos de governo — por toda a sua atividade organizadora. Desde o reinado de Ivã III e da tomada de Constantinopla pelos turcos, a idéia monárquica— vinda de Bizâncio — era dominante entre os grão-duques e sua corte. Depois do casamento deste príncipe com Sofia Paledogo, sobrinha do último imperador, Moscou tornou-se uma espécie de terceira Roma, herdeira do direito divino do Império do Ocidente. Foi baseado nesta idéia que Ivã, o Terrível, tomou o título do czar, como mais tarde Pedro, o Grande — que aliás se inspirou em exemplos ocidentais.

“O pesado edifício do Estado moscovita não era, assim, tão incompreensível ao povo russo quanto o Estado ocidentalizado dos dois últimos séculos. Mas, *como este povo não o tinha criado*, ele o sentia, não obstante, exterior à sua própria existência e – embora o suportando – *continuou vivendo a sua vida patriarcal e agrária.*”⁽³⁾

Ora, é sobre esta nação – assim falha de espírito de solidariedade *nacional* – que o comunismo soviético está tentando organizar uma nova nação, cujos habitantes são – pela coação moral e, principalmente, pela coação material – obrigados a agirem no sentido da *coletividade nacional russa* – e não mais das suas pequenas *coletividades de aldeia*. No fundo o Estado soviético é a organização *nacional* de um povo que – pela sua formação social – só havia aprendido a sentir a sua “comunidade de aldeia” e que está sendo obrigado agora a conduzir-se como se sentisse – à maneira do inglês ou do alemão – uma outra comunidade mais alta: a *comunidade da Nação*. E, pois, uma mudança de comportamento que o novo Estado impõe ao povo-massa russo – o que pressupõe, nesta massa, a existência do sentimento de colaboração e cooperação, de ação em conjunto para fins superiores e sobre bases mais amplas do que aquelas a que estava acostumado.

No fundo, estamos diante de uma audaciosa e gigantesca tentativa de “solidariedade social planificada” (*planing social solidarity*), como bem o classifica, num admirável ensaio sociológico sobre a moderna organização soviética, o professor Robert Lynd.

Neste ensaio, Lynd nos descreve e analisa os princípios e os postulados dessa nova política⁽⁴⁾. Para este notável sociólogo, o socialismo na Rússia é, realmente, uma das maiores experiências de comportamento social da história (one of greatest behavioral experiments of history). Daí o novo Estado Soviético ter estabelecido – de maneira *expressa obrigatória* – fins nacionais à conduta dos cidadãos; fins que devem constituir o objetivo central de toda vida pública e privada do povo russo (*The Soviet Union – aplaning society with a positive theory of social organization*).

Esses objetivos ou fins nacionais são, ali, desenvolvidos num sistema coerente e formam a base de todos os *comportamentos* individuais – desde a esfera da vida privada, reservada a cada indivíduo, até a esfera da vida política, reservada ao Estado. Nesse ponto é que a nova organização russa difere da organização das grandes democracias liberais — como a americana e a inglesa.

Nestas, esses objetivos *nacionais* das atividades dos cidadãos não são *expressos*, não fazem parte propriamente de um programa formalmente preestabelecido pelo Estado. Os americanos — observa Lynd — sofrem de uma carência de *objetivos coletivos nacionais*, como também não possuem nenhuma *teoria positiva*, nenhuma *política positiva* do povo considerado como uma totalidade — como um todo: “Os objetivos nacionais nos Estados Unidos — acrescenta — são deixados à iniciativa *particular*, exprimem os resultados dos objetivos privados, alcançáveis por intermédio dos indivíduos e das suas associações voluntárias (*partidosi*). Estas associações é que possuem esses objetivos coletivos nacionais, que realizam mediante o processo de eleições.”

Nas democracias liberais, esses interesses da *coletividade nacional*-- que o Estado soviético pretende atingir pela sua ação coercitiva — devem realizar-se pela atividade *espontânea* dos indivíduos ou cidadãos, agindo na vida pública – e não pela impulsão ou compreensão do Estado. É esta a atitude própria às nações

que vivem sob regimes democráticos – principalmente às de formação anglo-saxônica. Nestas, é tradicional mesmo a prevenção e a desconfiança contra o intervencionismo do Estado. E a espontaneidade dos próprios cidadãos que cabe realizar estes grandes objetivos nacionais.⁽⁵⁾

Estabelecendo objetivos coletivos *nacionais* como o fim supremo do Estado soviético, os russos – como observa Lynd – admitem, como um postulado fundamental, que esses objetivos coletivos *nacionais* não são nem devem ser apenas do Estado e da sua política, mas também de todo e qualquer *indivíduo* de todo e qualquer cidadão que ali viva. O regime exige, na sua lógica, que cada cidadão russo *individualmente* e *todos* os cidadãos russos em conjunto devem agir cooperativamente, sempre tendo em vista esses objetivos nacionais.

Cada regime político tem o seu tipo de homem: -- e o do comunismo russo é o *homem socializado*, isto é, identificado com a sociedade como a abelha com a colméia. Daí cumprir ao Estado encorajar por todos os meios (ora por *proibições* e *penas*, ora por *estímulos* e *prêmios*) cada um dos cidadãos russos a conduzir-se e comportar-se no sentido desses objetivos coletivos *nacionais*, de modo a estabelecer uma inteira identificação entre os interesses do *indivíduo* e os interesses da *nação*.

Os dirigentes e dominadores comunistas agem então neste sentido: — no sentido de *anular o egoísmo do homem*, combatendo — no comportamento de cada um — qualquer tendência contrária ao interesse *público* e aos objetivos *nacionais*. Não se limitam a isto — a esta política *negativa*; agem também num sentido *positivo* — de incentivar as tendências contrárias ao egoísmo e ao individualismo, procurando conduzir e canalizar a corrente das atividades individuais e privadas para esses objetivos coletivos *nacionais*. Para isto, vigiam e controlam quase todos os atos do indivíduo — desde a sua vida pública à sua vida privada. Daí a área diária e privada, deixada fora do controle do governo, ser ali muito pequena (*the area of daily living left uncontrolled is relatively small*).

Esta organização política e social controladora é, porém, para Lynd – que a julga e sente com a sua mentalidade de americano educado no *rugged individualism* – como uma organização “ferozmente coercitiva”, e isto tanto no setor político e social, como no setor da atividade econômica. Tanto a *liberdade política* como a *liberdade civil* foram, em consequência, relegadas para o segundo plano – porque o primeiro plano está ocupado pela *produção econômica*. O que importa é produzir a maior quantidade de bens e utilidades possível.

Neste sentido, a sociedade soviética está organizada de tal modo que pode, realmente, fazer grandes coisas no interesse material da coletividade russa. Prova disto está em que o Estado soviético dispõe de poderes bastante que lhe permitem congrega pela força toda a população válida da Rússia, neste empenho produtivo.

Mas o Estado soviético – observa Lynd – não é apenas uma grande estrutura política, montada exclusivamente para realizar grandes objetivos coletivos nacionais. Tem também outros objetivos doutrinários: - e, entre eles, o de eliminar as diferenças de classes e as desigualdades humanas. Parece mesmo ter a pretensão de eliminar as desigualdades naturais...

Na verdade, porém – conclui Robert Lynd no seu exame – nem um, nem outro desses objetivos foram conseguidos. Não foram eliminadas as desigualdades de classes existentes na sociedade russa – pois há uma profunda separação, cada vez mais crescente, ente Kremlin e o resto da União Soviética. Também não foram eliminados os efeitos sociais das desigualdades individuais. Muito ao contrário, foram os dirigentes russos progressivamente obrigados a reconhecer estas desigualdades e mesmo a recompensá-las. É assim que técnicos, administradores, cientistas e peritos ressurgiram como homens excepcionais, pagos com salários excepcionais, e tendo também poderes excepcionais sobre os demais.

Por outro lado – é ainda Lynd quem afirma – a propriedade coletiva dos meios de produção, tese central do marxismo, não pôs fim à tendência da sociedade para a divisão de classes. Também as “fazendas coletivas” do Estado – as famosas kolkhoses” – não resultaram eficientes, e pode-se considerar fracassada esta tentativa de coletivização (state farms – ten and even hundreds of thousands of acres worked by arural proletariat – did not go).

Resumindo. Esta organização do Estado – conclui Lynd – não passa de uma sociedade de emergência (an emergency society), que nasceu das necessidades da guerra; daí a sua precariedade, a sua inevitável instabilidade. Cessada que seja a emergência da guerra – que congregou todo o infinito e variegado povo russo num bloco único – os russos, assim unificados pelo perigo comum, tenderão fatalmente a retornar à sua situação anterior: - aos seus egoísmos e aos seus particularismos locais.

Como se vê, o ensaio do ilustre sociólogo americano é um estudo científico da teoria da organização soviética e dos seus objetivos -, bem como da técnica usada pelos comunistas para atingirem esses objetivos. Ele nos descreve o poderoso e envolvente sistema de diretrizes, normas, técnica e penalidades utilizados pelos dirigentes comunistas para o fim de levar o povo russo à prática desta solidariedade social, assim planejada e forçada, e à aquisição de uma consciência coletiva nacional. Solidariedade, aliás, para a qual os russos não estavam preparados pela sua formação social; - consciência que nele não podia, nem pode, existir com clareza e poder emocional bastante para determinar, espontaneamente, a conduta de cada cidadão russo no plano da vida pública.

O que os chefes comunistas planejaram conseguir, com esta política solidarista, foi a desintegração dos velhos complexos políticos do povo russo, fazendo-o passar – por obra exclusiva de uma política do Estado – de um “comunarismo de aldeia” para um “comunarismo de nação”, ou de Estado Nacional. É certo que esta política desintegradora está sendo executado ali de uma maneira rigorosamente autoritária; mas, é certo também que os resultados obtidos até agora não têm correspondido aos rigorosos e brutais esforços empregados pelos chefes e doutrinadores comunistas. E isto deixa patente o equivoco dos marxistas. Pensam eles que, mudando as condições exteriores das sociedades, a sociedade mudará e os homens mudam também com ela – e daí o seu idealismo revolucionário “golpista”.

Na verdade eles só têm razão em parte. É certo que a mudança das condições exteriores da cultura acaba mudando as suas condições inferiores (o

que eu chamo de elementos imanentes da cultura). Nisto, eles estão de acordo com a sociologia da cultura e com a sociologia dão conhecimento.

Não contam, porém, com a personalidade humana – com a sua reação e essas mudanças exteriores, a estas alterações dos elementos externos. Sabe-se, com efeito, pelas investigações da ciência, que a personalidade do homem tem um limite à sua modificabilidade. Os elementos externos da cultura, quando alterados, podem alterar a natureza humana, sem dúvida; mas, isto, até certo limite.

Não podem modifica-la substancialmente, naquele *quid immutabilis* que é a sua própria essência.

O egoísmo, por exemplo, é irreduzível na natureza humana. Nenhuma alteração das condições externas da cultura poderá elidi-lo. Salvo numa hipótese: numa sociedade composta exclusivamente de santos ou índole franciscana. Mas, ainda assim, mesmo nesta hipótese puramente teórica, as mudanças externas não significariam nada e seriam supérfluas, porque não iriam alterar as condições internas – já que estas preexistiam na substância moral dos próprios indivíduos componentes.

III

Com a de Robert Lynd concorda a conclusão a que chegou um outro grande analisador e crítico do empreendimento político dos russos modernos. Refiro-me a Nicolas Timasheff, notável sociólogo russo, agora ensinando — como o seu grande compatriota Sorokin — numa universidade americana. Timasheff nos dá um estudo do comunismo soviético sobre um aspecto diferente do abordado por Lynd. Timasheff versa de preferência os resultados desta política socializadora e igualitarista, cujos *princípios, objetivos e técnicas* acabam de ser sumariados por Lynd⁽⁶⁾.

O objetivo central do ensaio de Timasheff é a análise dos vários “expurgos”, havidos no período de 1927 em diante. O “expurgo” representa a reação do puritanismo do Partido Comunista contra os “camaradas” que — partilhando eventualmente da máquina do partido dos cargos públicos — falham, entretanto, praticamente aos ideais do Partido: — e são, por isto, considerados “corruptos” ou “traidores”.

Não quero perder tempo com a enumeração e a técnica destes expurgos e remeto o leitor para as obras de Timasheff ou, mesmo, para *History of Russia*, de Vernadsky, que se declara historiador imparcial⁽⁷⁾. Nada, porém, como esses expurgos comprova mais claramente o conflito cultural, em que está vivendo a Rússia soviética — conflito entre a sua *mentalidade tradicional*, puramente eslava, e a *ideologia política* da minoria audaciosa e fanática, que a está dominando. Como vimos, o russo que havia permanecido até 1917 na solidariedade de *aldeia*, dentro do pequeno ambiente do seu *mir*, foi subitamente obrigado a praticar — pela técnica de coação empregada pelos reformadores comunistas — um plano rígido e preciso de solidariedade *nacional*, o que, para ele, homem educado na tradição da pequena solidariedade vicinal, importava numa mudança profunda do seu comportamento social.

O conflito se estabeleceu então entre a *tradição* do povo e esta ideologia nova e estranha, vinda *dos livros* — e não da *sociedade russa*. Os expurgos e os “pogroms”, e as prisões e os fuzilamentos e os degredos siberianos, bem revelam a fragrância destes conflitos e os seus aspectos mais dramáticos. E a luta dos reformadores e terroristas contra a tendência incoercível de apego aos velhos “complexos”, contra a tendência de retorno ao passado — à velha Rússia czarista e patriarcal, da solidariedade familiar e da solidariedade do *mir*. E esta a conclusão de Timasheff.

Da análise de Timasheff o que se depreende é que o povo da Rússia está sendo comprimido, na sua cultura tradicional — nos seus usos e costumes milionários — por uma doutrina do Estado, opressiva e asfixiante, aplicada por fanáticos delirantes que se apoderaram do governo por um golpe de força — igualmente ao que fizeram os antigos *varegues*, há mil anos passados. E todos eles obcecados pelo mito da produção em massa e na maior quantidade possível. Toda a eficiência dessa solidariedade organizada está concentrada neste ideal — o que, aliás, é sempre possível de realização, jogando, como jogam — pela natureza mesma do regime ali instituído — com a cooperação *forçada* do trabalho de todos os e russos válidos.

Enquanto este regime de opressão durar — e os “expurgos” mundificadores se processarem no seu ritmo e periodicidade inevitável — a pequena elite de fanáticos, que está no governo, poderá levar, como está levando, o povo russo a conduzir-se no sentido dos seus objetivos coletivistas e nacionais, mas não modificará a psique russa — que é e continuará a ser fundamentalmente eslava; portanto só capaz de pequena solidariedade vicinal. Desde que este regime de emergência e de coação venha a cessar ou venha a cessar este sistema de oligarquia onipotente (e terá que cessar um dia — porque não é possível se viver na continuidade indefinida de tamanha opressão privada), o russo retornará à vida política e social que a sua civilização tradicional lhe impôs.

É claro que, nesse retorno, não será mais a Rússia pré-soviética dos boiardos e grão-duques que voltará, na sua pureza; alguma coisa se modificou dessa velha Rússia do czarismo — pelo menos na sua estrutura técnica e material. É certo, porém, que de modo algum a Rússia permanecerá tal como agora - sacrificada, ou melhor, *deformada* pelo marxismo soviético dos Lenine, dos Trotski e dos Stalin.

Timasheff é pessimista sobre o futuro da Rússia dos soviéticos. Realmente, “o quadro que nos pinta não nos leva a crer estável e definitiva a transformação do povo russo no sentido do comunismo. Tudo ali lhe parece provisório, inseguro, contingente, obtido apenas pela ação *compressiva* da força do Estado, e não pela ação *voluntária* e *espontânea* dos indivíduos — como nas democracias anglo-saxônicas, por exemplo”.

Timasheff chega à conclusão de que — e enumera uma série de sintomas comprovativos — não obstante essa compreensão continua, vigilante, intensiva de todas as horas, a velha Rússia está ressurgindo nas suas antigas tradições czaristas: na sua clássica *desigualdade de classes*; nas suas tendências *antidemocráticas* e de *hierarquia*; até mesmo — note-se bem — na tendência à *hereditariedade dos cargos políticos*, que era uma tradição feudal da velha

Rússia do czarismo e da nobreza!⁽⁸⁾

Disse Burgess ter ouvido a muitos reformadores russos se queixarem desapontados, da falta de correspondência do povo aos seus projetos generosos de reformas políticas (by want of support from masses in projects of general political reforms.) Para ele, porém, esta falta de correspondência era inevitável e não devia surpreender a ninguém — porque estava na própria psicologia do eslavo, que nunca conseguiu, como povo-massa, elevar-se a uma concepção *nacional* do Estado, tendo apenas, como vimos, capacidade para organizar pequenas unidades políticas, ou microestados baseados na “comunidade de aldeia⁽⁹⁾”

Neste ponto — diga-se de passagem — os próprios russos, como todos os eslavos, aliás, estão em condições superiores a nós: estão mais educados *culturalmente* do que o nosso povo para o tipo *socializado* da sociedade. Pelo menos, eles conhecem de tradição milenária a solidariedade expressa no coletivismo do *mir* — e nós nem a isso chegamos: no campo e como rurícolas — como povo-massa — somos os puros individualistas do pequeno domínio próprio ou arrendado e da habitação isolada e dispersa⁽¹⁰⁾.

IV

Em conclusão: estes dois estudos de Robert Lynd e Timasheff deixaram claro que unicamente a coação pura e material do Estado não basta para levar um povo à prática de qualquer regime contrário à sua índole e aos seus costumes. Esta coação pura e simples pode resultar até contraproducente: é o caso do Fascismo e é o caso do Nazismo. Seria o caso do Brasil com o Comunismo, que importaria aqui numa torção violenta imposta à nossa estrutura tradicional. Perante a culturologia — o comunismo seria mesmo fragrantemente anticientífico: *golpismo* e *culturalismo* são coisas contraditórias

No fundo, a experiência russa é a prova de que o Estado moderno não pode tudo como se acreditava até há bem pouco com o advento das doutrinas autoritárias. Bem sabemos que os pregoeiros da teoria *voluntarista* do Estado — como por exemplo Costamagna — riam das “leis sociológicas” e acreditavam que estas leis nada valiam diante da onipotência do Estado. Estas leis sociológicas, entretanto, prevaleceram — porque são naturais e não podem ser violadas impunemente.

Esta foi a grande lição que colhemos de todas, absolutamente todas, as “experiências totalitárias” recentemente realizadas no mundo: e as ruínas do Fascismo e do Nazismo aí estão, ainda fumegantes, para o comprovar.

“Venho sustentando — dizia eu, ainda há pouco (em 1936), resumindo, numa síntese conclusiva, os resultados destas “experiências”⁽¹¹⁾ — venho sustentando, em quase uma dezena de livros uma tese diferente: — a de que “a sociedade existe”, encerra forças incoercíveis, com que o Estado —apesar de sua onipotência atual — tem de contar, se não quiser fracassar nas suas tentativas de reforma ou de transformação da sociedade. O exemplo da Rússia e da evolução do seu sistema econômico é expressivo; também expressivas são as contínuas mutações de planos e estruturas a que estão sendo obrigados os

dirigentes do Estado Fascista e do Estado Nazista. Eles acabaram reconhecendo que o Estado pode muito (e hoje muito mais do que outrora); mas, ainda assim, não pode tudo: a *sociedade existe* — e é preciso contar com ela.

—“Por maior que seja o poder da compreensão do Estado -continuava eu então- há um ponto, na tensão provocada, em que o equilíbrio se opera e se estabiliza, cessando a influência ou a eficiência da ação do Estado — tal como nas estacas batidas de uma construção, quando atingido o seu limite máximo de penetração. Este poder compressivo do Estado não é ilimitado, nem o povo é uma espécie de massa plástica — à maneira do barro entre os dedos do oleiro — a que o Estado possa dar a moldagem que entenda, a forma que imagine ou a estrutura que pretenda: *a realidade social existe — eis o fato.*”⁽¹²⁾

É que as sociedades humanas têm uma maneira sua, peculiar — biótica, como dizem os ecologistas — de se adaptar no meio ambiente, segundo as suas linhas de menor resistência, tal qual ocorre com a massa líquida de um lago que se adapta ou ajusta ao fundo do terreno que a contém e às particularidades do seu relevo. Essa parte biótica da estrutura social, o Estado não pode atingi-la com o seu poder ou — se empreende fazê-lo — só a pode atingir superficialmente: — e as mudanças que aí se processam, derivam antes de alterações de outra natureza — automáticas.

Esta foi a grande lição que os regimes “intervencionistas e, especialmente, os regimes totalitários nos deram. O que se verificou realmente destas “experiências” intervencionistas ou de dirigismo econômico foi a resistência da sociedade à pressão do Estado, um fator *ineliminável*.

Foi o que se verificou na Itália do Fascismo⁽¹³⁾. Foi o que se verificou na Alemanha do Nazismo⁽¹⁴⁾. Foi o que se verificou na Rússia do Sovietismo⁽¹⁵⁾. Foi o que se verificou também nos Estados Unidos⁽¹⁶⁾.

Da leitura de todos estes autores, ver-se-á que, em nenhum destes países “experimentados” a política econômica e social do Estado se realizou inteiramente; que — das medidas ou planos executados — os resultados nunca se ajustaram exatamente à expectativa e jamais a excederam; que a sociedade reagiu sempre e acabou forçando o Estado a procurar uma terceira, urna quarta ou mesmo uma quinta solução⁽¹⁷⁾.

O Estado Moderno, armado de faculdades e poderes excepcionais que não possuía o Estado Liberal, pode muito, sem dúvida; mas, não pode tudo. E frisa o ilustre pensador político: “Golpismo e culruratismo são cousas contraditórias. A realidade social existe, eis o fato”.

TERCEIRA PARTE ORGANIZAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Capítulo VIII

O Problema das Reformas Políticas e os Estereótipos das Elites

SUMÁRIO: — I. *O nosso idealismo “marginalista”. Os seus fracassos de construção constitucional* II. *Nossa mania saxonizante e sua contradição com os objetivos essenciais de qualquer sistema político no Brasil* III. *Possibilidade de mudanças. Desintegração de velhos complexos culturais sob a ação da política do Estado. Exemplos tirados da nossa lei do serviço militar e das nossas leis sociais.* IV. *Porque certas leis resultam eficientes. Psicologia da coação. Eficiência da coação direta. Condicionamento culturológico das reformas. Conceito de Mac Iver.* V. *O regime de clã e sua generalidade no mundo. Não é possível eliminar do nosso povo as tendências clânicas de sua “cultura” política; mas, é possível contê-las.* VI. *Nossa atitude mais razoável.*

Tout le secret de l'ordre constitutionnel est dans la création des institutions vivantes. Les lois constitutionnelles ne signifient rien en tant que de règles; elles n'ont de signification qu'entant que statuts organiques d'institutions. HAURIOU

I

Dirão as elites: — “Este direito-costume, que encontrastes no nosso povo-massa existe, sem dúvida — e é direito vivo; mas, haveis de concordar que é uma forma atrasada e elementar de direito público e de Estado. Por isto mesmo, nós — o povo-elite, educado nas Universidades do país — não queremos admiti-lo como legítimo; nem que continue a dominar na nossa vida política. Sendo nós um povo civilizado, colocado na posição da segunda nação do Continente e obrigado a conviver com os povos mais civilizados da Terra, está no nosso dever eliminar da nossa estrutura política essas formas atrasadas da política e do Estado, substituindo-as por outras formas superiores e mais adiantadas. Por exemplo: por uma democracia no tom e estilo da democracia americana ou inglesa.”

Embora seja patente a contradição entre o reconhecimento deste atraso do nosso povo-massa pela elite e a situação de soberano que esta própria elite pretende lhe conceder ; contudo, pode-se considerar a argumentação plausível e cheia de boas intenções: — e não sei como contraditá-la.

Então abre-se aqui, de novo, o velho problema, que se vem postulando desde o começo da nossa história independente a de todos os nossos reformadores e a que já aludí nos três primeiros capítulos dos *Fundamentos sociais do Estado*: o da substituição — por obra de uma *política* de uma tradição social, velha de 400 anos, por uma outra nova, inteiramente nunca praticada pelo nosso povo-massa⁽¹⁾.

Não é outra coisa o que têm feito as nossas elites, mudando sucessivamente Constituições e regimes de governo. E o que fizeram em 1824. E o que fizeram em 1832. E o que fizeram em 1835. É o que fizeram em 1884. E o que fizeram em 1934. E o que fizeram em 1937. E o que acabaram de fazer em 1946. E observando todo este imenso esforço reformador, mais que secular, a conclusão não pode deixar de ser melancólica — porque somos forçados a reconhecer que tem sido negativo.

II

Como já acentuei no *Idealismo da Constituição* e na *Política objetiva*⁽²⁾, o erro dos nossos reformadores políticos tem sido querer realizar aqui — no meio desses nossos rudimentarismos de estrutura e de cultura política — uma democracia de tipo inglês. E um ideal absolutamente inatingível, pura utopia; mas, há cem anos entretanto, esses reformadores políticos o têm tomado como o motivo obcecante da sua ação política — o que nos tem custado algumas revoluções, um pouco de sangue generoso de muitos jovens sonhadores e um regime permanente de inquietações e insatisfações políticas, que azedaram e azedarão nossa existência pelos tempos afora. Porque sejam quais forem as combinações e arranjos constitucionais que engenharem, seja qual for a pregação dos novos Rui do futuro, estaremos condenados a jamais ser ingleses...

Esta mania aglicanizante, em si mesma — se insistíssemos em conservá-la — não teria maiores conseqüências, é claro; seria até um passatempo inocente. Mesmo até nos poderia ser útil criando para nossas elites políticas — como aconteceu no Império — um modelo de homem público perfeito — *o gentleman*, até no vestir e nas maneiras (o que não nos faria mal nenhum, como não nos fez no Império).

Ocorre, porém, que esta nossa mania saxonizante não é assim tão inofensiva: determina atitudes que vão mais longe do que essas inocências de suíças à Palmerston, de barbas à Salisbury ou de charutos à Churchill — e isto porque vai influir, como tem influído, sobre a própria — construção do nosso mecanismo do Estado: — sobre a nossa estrutura constitucional. Nisto está o grande mal — porque é isto um grande erro. Tudo o que venho escrevendo até agora nos meus livros de doutrina política tem sido no sentido de demonstrar este erro e acentuar este mal. Porque este psitacismo saxônio nos deixa praticamente desguarnecidos dos meios de defesa contra os nossos próprios males: — *os males justamente que constituem as enfermidades típicas do nosso organismo político*.

Insisto sobre este ponto. Politicamente, os ingleses, por exemplo, não conhecem o clã e o seu espírito de faccionismo: — e as suas instituições políticas não possuem, conseqüentemente, nenhuma prevenção ou corretivo contra a ação deste espírito e desta instituição social, uma e outra inexistentes (salvo na Irlanda). Nós, ao contrário, somos integralmente dominados na nossa vida política por este espírito, que tem entre nós a difusibilidade do flúor através dos meios permeáveis: por toda a parte — não apenas nos municípios, como nos Estados e na Nação — encontramos o traço deste agente imponderável⁽³⁾.

—“O problema fundamental de uma reforma política em nosso povo,

fundada em bases realísticas — dizia eu em 1922 — será organizar um conjunto de instituições específicas, um sistema de freios e contra-freios, que — além dos fins essenciais a toda organização política — tenha também por objeto:

a) neutralizar a ação nociva das toxinas do espírito de clã do nosso organismo político-administrativo;

b) quando não seja possível neutralizá-las, reduzir ao mínimo a sua influência e nocividade⁽⁴⁾.

Este é o grande problema que ainda hoje se impõe às nossas elites.

Ora, nada mais contrário à justa solução deste problema, do que a nossa mania de imitar os ingleses. O preconceito que eles têm contra o Estado, o seu espírito de autonomia e descentralização, a sua pouca disposição a aceitar o intervencionismo do governo só podem concorrer quando transferidos ao nosso meio, sem corretivos ou retificações — para fomentar e desenvolver justamente esses elementos “complexos do feudo” e do “clã”, que temos em vista — e precisamos — desintegrar e eliminar. Porque o nosso problema, no fundo, em última análise, é criar para estes dois complexos fundamentais da nossa vida pública uma atmosfera, um ambiente em que eles se estiolem e se asfixiem. O resto: a liberdade, a democracia, a paz, a tranqüilidade pública, o progresso — virá *da sè*, como consequência natural desta eliminação.

III

Que modificações da estrutura social, ou mesmo do espírito do povo, mediante ação política do Estado são possíveis, temos exemplos disto entre nós mesmos — e recentes. É o caso da sindicalização profissional *urbana*. E o caso da lei do *serviço militar*. E o caso da *legislação trabalhista*. E o caso da *lei de acidentes*. Estas leis modificaram sensivelmente velhas atitudes ou velhas tradições nossas e criaram outras, novas, em substituição.

No que toca, por exemplo, à *organização profissional das classes urbanas*: é certo que elas vão tomando gosto pela cooperação e pela solidariedade. Estão abandonando o seu atomismo tradicional — e vão caminhando para o *sindicalismo* com uma espontaneidade crescente.

O *serviço militar*, por sua vez, era outrora um serviço vivamente repulsivo às nossas classes urbanas e, principalmente, às nossas classes rurais. — “Trazer a farda nas costas” era um desdouro” quase labéu — e já o dissemos por quê⁽⁵⁾.

Ora, este complexo antimilitarista, tão poderoso no Império, está evidentemente em fase de desintegração — e esta desintegração foi aprovada, só e exclusivamente, pela lei do serviço militar obrigatório⁽⁶⁾. Já se está mesmo começando a formar um sentimento oposto — *de orgulho pela farda*, sensível na rapaziada das cidades, e que já se está estendendo aos campos, às populações do interior.

Quanto à *legislação social*, é visível que o patronato a vai aceitando sem muita relutância — e cada vez mais boamente. Hábitos novos se estão constituindo e se consolidando em torno das suas disposições — e tudo nos leva a concluir que, dentro de algum tempo, estes hábitos se integrarão num “complexo”, modificando inteiramente a nossa mentalidade tradicional.

O que ocorreu com a *lei de acidentes* é também revelador desta ação modificadora. E, hoje, coisa pacífica e aceita nos nossos costumes o princípio da responsabilidade objetiva — da responsabilidade sem culpa. Ora, isto importou transformação significativa da nossa antiga mentalidade: — e esta transformação foi produzida evidentemente pela ação daquela lei. Quem tenha lido, porventura os *Anais da Câmara dos Deputados*, por ocasião da discussão desta lei em 1918, verá as dificuldades que tiveram de vencer os seus partidários para justificar — perante a generalidade do povo — esta responsabilidade sem dolo ou culpa do patrão, inteiramente fora dos padrões da nossa consciência coletiva e considerada mesmo absurda pelas classes econômicas daquela época.

IV

Note-se, porém, que estas leis citadas apresentam todas elas este traço comum: *em todas elas há uma utilização direta ou indireta do princípio fundamental da técnica autoritária*. Quero dizer: há sempre um *modicum* de coação.

Em nenhuma destas leis, deixou, com efeito, o legislador a sua execução entregue à pura liberdade ou espontaneidade dos que a elas estavam presos ou interessados. O legislador, ao promulgar a lei, não editou o preceito, abstratamente, não criou apenas uma sugestão moral, um *dever* sem sanção — como no caso da *sindicalização rural*, cujo fracasso já acentuamos no capítulo VII. Não; abandonou o princípio liberal de certa forma, coagiu os interessados ou responsáveis: aqui, *indiretamente* --ali, *diretamente*. Não lhes outorgou apenas uma faculdade — a *liberdade de fazer*, criou-lhes uma obrigação — a *obrigação de fazer*, numa série de incapacidades, ora de direito comum, ora de direito público — como no caso dos que se evadiam à lei do serviço militar ou fugiam à sindicalização⁽⁷⁾; ou ainda — como no caso do serviço militar — estabelecendo pena de prisão para insubmisso. Ou, como no caso da lei de acidentes, a indenização pecuniária e o dever de assistência ao operário. Ou a incapacidade para contratar com o Estado e a multa — como no caso de evasão dos patrões à lei dos dois terços⁽⁸⁾.

É fora de qualquer dúvida que, sem estes meios de coação *individual* ou mesmo *direta* (*multa, ação executiva, prisão,*), estas leis não teriam tido a execução nem a eficiência que tiveram e ainda estão tendo. Estes meios de compulsão — que pertencem à tecnologia autoritária — é que foram levando, aos poucos, o nosso povo a abandonar os seus velhos costumes, as suas velhas atitudes, os seus velhos comportamentos — e criar outros adequados aos fins da lei nova. E assim desintegração de antigos “complexos” suscetíveis de modificação, ou *modificáveis* — se está processando insensivelmente.

Todos estes exemplos — que são da nossa experiência interna — confirmam as observações de Mac Iver, quando estudou as relações entre os *costumes* e a lei. Demonstrando a interdependência entre esta e aqueles, ou melhor, a dependência profunda das *leis* aos *costumes*, afirma ele — que *são os costumes que dão a medida da eficiência da lei*.

Esta poderá mesmo gerar novos costumes ou constituir novos “complexos”,

contanto que satisfaça a seguinte condição: — *que não discorde, nem contrarie, de forma violenta ou radical, costumes fundamentais*. Se for muito acentuada ou flagrante a discordância entre costumes consagrados e estruturais e a nova lei, se a mudança imposta por ela à tradição cultural do povo é muito forte ou muito brusca — é certo o fracasso da lei: — “*In fact, unless such customs arise to strengthen laws, the latter retain a precarious hold on the community*”.⁽⁹⁾

Donde esta conclusão: — são possíveis mudanças na estrutura social do povo mediante uma política do Estado; mas estas mudanças estão já tão condicionadas à realidade social — e exigem:

a) *que se proceda gradativamente* — com o espírito de moderação e o senso de objetividade. E mais ainda:

b) *que tenha apoio ou assentimento nos costumes e tradições do povo-massa*.

Do contrário, o insucesso é seguro e inevitável: ou o povo se conserva indiferente à lei nova e mantém o seu comportamento tradicional; reage e revolta-se, revogando ou anulando a lei nova.

Destas indicações da Ciência Social o que conclui então é que nenhuma reforma política ou constitucional conseguirá, aqui, alterar as nossas tradições ou o seu direito-costume:

a) se não guardar conformidade, ou violar abertamente, a cultura e os sentimentos fundamentais do povo-massa;

b,) se não contiver um *modicum* de coação.

Será o que verificaremos no Brasil com o comunismo e as suas planificações de solidariedade — mesmo que venham a ser impostos pela força.

Quanto ao *espírito de clã* — que é o mal que envenena a nossa existência e cria este estado de impaciência, exasperação e agressividade, característico da nossa vida política impedindo o funcionamento normal e eficiente dos órgãos do Estado e do Governo — não creio que possamos mover contra ele uma política de eliminação completa, de expurgo integral, que nos permita colocar o nosso povo em paridade com o povo inglês. E não creio — porque acredito na vigorosa tenacidade deste nosso complexo político, na sua capacidade de resistência a qualquer inovação ou reforma, que o contrarie ou o desconheça⁽¹⁰⁾.

Creio, porém, que nos será possível sempre realizar, neste sentido, uma *política de neutralização, tanto quanto possível, dos efeitos dos espíritos de clã na nossa vida pública*. Neutralização conseguida — decerto, muito relativamente e assim mesmo em parte — por meio de uma política constitucional e legislativa, que tenha em conta as nossas realidades, não só as de *estrutura*, como as de *cultura*. Porque o nosso direito — costumeiro — cujos tipos, *instituições e costumes* discriminei nos meus *Fundamentos Sociais do Estado* — não é uma criação de homens maus ou de políticos corrompidos; é um produto da nossa coletividade, *exprime quatrocentos anos de ecologia social e de evolução histórica*. É uma síntese coletiva que não pode, por isto mesmo, ser destruída pela técnica simplista das “revoluções salvadoras”, ou dos “golpes” subversivos.

V

Na verdade, o que devemos fazer, para melhorar o teor da nossa vida pública, não é imitarmos os ingleses e quereremos ser como eles — nesta vã expectativa de que podemos mudar de natureza a golpes de leis ou de Constituições. O que devemos fazer é aceitar resolutamente a nossa condição de brasileiros e as conseqüências da nossa “formação social”: — e tirarmos todo o partido disto. Não há razão para nos envergonharmos de nossos clãs, da nossa politicagem e dos seus “complexos” políticos: somos assim porque não podemos deixar de ser assim, e só sendo assim é que poderemos ser como nós somos.

Para isto, preliminarmente, devemos nos convencer de que não estamos sozinhos no mundo neste particular: *o regime de clã, com a sua mentalidade específica, é o regime mais generalizado do mundo*. Encontramo-lo em povos bárbaros e em povos civilizados. Existe e domina em sociedades selvagens da Ásia, da África, da Oceania e da América⁽¹¹⁾.

Os povos civilizados europeus não escapam a ele; se fôssemos organizar um *Mapa da distribuição etnográfica* dos povos que ainda vivem sob o regime de clã, teríamos que incluir quase toda a Europa e quase toda a América. E assim a Europa latina e mediterrânea. E assim a Europa celta e a Europa central. E assim a Europa eslava e oriental. E assim toda a América Latina⁽¹²⁾.

O que em nós é diferente deles é talvez que o nosso meio histórico e a nossa terra — isto é, aquilo que a ciência chama “formação social” — nos agravou este traço comum, acentuando-o vivamente; apenas isto. No mais, somos como muitos outros povos civilizados, exceto os anglo-saxões. Estes — neste ponto, como em muitos outros — não se confundem com nenhum outro, sejam isolados na sua ilha, sejam espalhados pelo mundo⁽¹³⁾.

VI

Desta aceitação leal e honesta das peculiaridades da nossa formação social — que tanto nos distingue do padrão inglês e do “animal político” por ele criado — é certo que resultará para as nossas elites dirigentes uma série de atitudes mais sensatas e razoáveis. Estas atitudes sensatas e razoáveis importarão o abandono de um sem-número de idéias feitas, de estereótipos de importação, de preconceitos e aspirações, que vivemos a alimentar, em inteira desconformidade com as nossas realidades culturais. E, com isto, teremos preparado um clima espiritual, que nos permitirá realizar um sistema de reformas orgânicas e realistas das nossas instituições políticas.

É o que veremos nos capítulos seguintes.

Capítulo IX

Organização da Democracia e o Problema das Liberdades Políticas

SUMÁRIO: — *I. Os estereótipos da nossa psicologia política. Importância*

excessiva dada à atividade política e aos partidos. Razões desse traço cultural. Necessidade de eliminá-lo ou reduzi-lo. II— Excessiva confiança no Parlamento. Nada justifica em nossa História essa confiança. Os governos de gabinete e a sua contradição com a nossa estrutura partidária e a nossa formação política. O padrão ideal para os Executivos no Brasil. III — O problema da administração local. O estereótipo da descentralização política e da Federação. Os equívocos em que se baseiam os erros que desses estereótipos decorrem. Confusão entre descentralização política em nossa História. IV — O preconceito da uniformidade e seus inconvenientes: a solução mais razoável — Da autonomia local e a sua falsa concepção entre nós. O novo surto do idealismo municipalista e suas manifestações mais recentes. O self-govenment saxônio e o nosso municipalismo: diferença radical entre um e outro. O que a nossa História nos ensina nessa matéria: O “regresso” de Bernardo Vasconcelos e a sua justificação.

I

Dessa atitude de sensata aceitação das peculiaridades da nossa própria formação política a primeira consequência seria esta: não reconhecer à *política partidária* e aos *políticos* — no vulgar sentido que damos a estas duas expressões em nosso país — mais importância do que a política e os políticos merecem ter.

Na verdade, a política e os políticos assumem entre nós uma importância excessiva, acima de que ela e eles realmente valem e da sua significação efetiva. Ela e eles nos enchem a existência, nos absorvem por inteiro, nos alucinam. Respiramos política, vivemos embriagados por elas — e valorizamos em altura desmedida os que a praticam. Homúnculos — que seriam sem significação num meio de educação política mais exigente — elevam-se, aqui, a alturas olímpicas de semideuses. Postos em outro meio político mais educado — como o britânico, por exemplo — virariam de pronto, não-valores absolutos. Nesse ponto, é evidente que não somos como os ingleses...

Este prestígio da política e dos políticos é uma superstição que só domina na consciência de povos como o nosso — em que a vida política é menos *serviço público* do que *meio de vida privada*. Desses povos que admiramos — como o americano ou o inglês — um estudo mais atento da sua história mostrará que a sua grandeza vem da iniciativa privada — da ação dos seus agricultores, dos seus industriais, dos seus comerciantes, dos seus educadores, dos seus cientistas, das suas escolas e Universidades, em primeiro lugar — e, só em segundo lugar, da ação do Estado e dos políticos. — “Se a França — dizia Saint-Simon — perdesse subitamente os seus cinquenta primeiros cientistas, os seus cinquenta primeiros artistas, os seus cinquenta primeiros industriais, os seus cinquenta primeiros agricultores, ela se tornaria um corpo sem alma: — seria como que decapitada.” O mesmo ocorreria — e com muito mais razão ainda — na Inglaterra e nos Estados Unidos, povos onde as elites políticas vivem *para* a política — e não *da* política, como aqui.

Esta subestimação da importância dos políticos é a primeira atitude sensata que devemos tomar na obra longa e delicada de desintegração deste

complexo da política e dos partidos, que nos vem embaraçando a existência desde o Império.

II

Outra atitude fecunda — decorrência lógica da aceitação consciente das nossas falhas e “complexos políticos” — seria deixarmos de confiar tanto no Parlamento. Esta parlamentolatria é uma herança ainda do nosso antigo e pseudoparlamentarismo do Império, cuja irrealdade já demonstramos alhures; mas, latria despicienda, que devemos expungir da nossa mentalidade política.

Esse culto, que mantemos ainda hoje pelo Parlamento, provém, aliás, de um erro de apreciação. E um destes julgamentos por aparência, que já assinaei, muito freqüente na história do nosso idealismo político: resulta da analogia com o Parlamento da Inglaterra. Pura analogia; porque o Parlamento no Brasil não tem, sequer longinquamente, nem o *prestígio social*, nem o *sentido institucional* que tem na Inglaterra. Entre o Parlamento da Inglaterra e o Parlamento do Brasil o que existe é apenas uma analogia verbal: são dois fenômenos que, embora profundamente diferentes, se exprimem pela mesma palavra... Podíamos aplicar — para distingui-los um do outro — um conceito do velho Esmein, quando dizia — para estabelecer a diferença entre o Parlamento da Inglaterra e o Parlamento da França: — que o Parlamento inglês era um “produto da história e o francês, da razão inventiva⁽¹⁾”.

Esta falsa analogia é que nos tem levado à insistência de querermos acorrentar, desde 1824, o Executivo da Nação ao Parlamento, sob o fundamento — de que “é assim que é na Inglaterra”. E esta uma das muitas sugestões da cultura política dos ingleses sobre nós e que ainda persiste como um verdadeiro estereótipo, nas nossas elites; mas, que não tem, em boa verdade, nenhuma razão de ser entre nós.

Nada mais absurdo, com efeito, do que “governos de gabinete”, ao modo inglês, num país como o nosso, onde os deputados e senadores são apenas representantes das suas facções *locais* e por eles eleitos — sem nenhum vínculo *institucional* com a Nação, como deixei claro nos caps. XII, XIII e XIV dos meus *Fundamentos Sociais do Estado*. O nosso grande problema é justamente libertar o governo ou a administração *nacional* da influência desses partidos *locais*, que nunca se puderam tornar nacionais, apesar dos esforços dos grandes estadistas do Império⁽²⁾. Ora o “governo de gabinete”, no entanto — sendo a técnica criada para entregar justamente a administração da Nação aos partidos — importaria, aqui, na subordinação inteira do governo e da administração do país a essa multiplicidade de clãs partidárias locais, que tanto nos comprometem e embaraçam. No Império, o que impediu a experiência parlamentarista de realizar a absoluta danificação da nossa vida política e administrativa foi a ação retificadora do “poder pessoal” de D. Pedro II, já o vimos⁽³⁾.

O ideal para nós neste ponto é, ao contrário, o de que nos dá exemplo o povo suíço. Na Suíça — não obstante as suas tradições tão genuinamente democráticas — o Presidente, desde que é eleito e empossado, para logo se libertar dos vínculos do partidarismo e das suas obrigações partidárias — e passa a ser o “Presidente dos suíços” ou “da Suíça”, isto é, da nação suíça na sua

totalidade⁽⁴⁾. Não divide a Nação em dois grupos — em *amigos do governo e inimigos do governo*, como aqui. O tipo do “Presidente-soldado de partido” não digo que seja criação nossa; mas, é próprio dos povos, como o nosso, dominados pela “política alimentar” e pela “política de clã”, em que o Estado ou a Administração é o *meio de vida a serviço dos amigos*. Naqueles países do nosso Continente, que pretendem praticar a democracia, a solução do problema político não está em partidizar os Executivos com técnicos do Parlamentarismo e governo de gabinete; mas, justamente na solução contrária; em *despartidarizar os Executivos*. E claro que esta *despartidarização* aqui, deveria ser não apenas do Governo Federal, mas também dos governos dos estados⁽⁵⁾.

III

Quanto ao problema da administração local (*administração dos Estados e Municípios*), em vez de nos atermos à nossa realidade e às suas sugestões, temos insistido em resolvê-lo ao modo francês, ao modo inglês, ao modo americano, ao modo suíço — modelos que absolutamente não nos convêm. Quero dizer: temos insistido em resolvê-lo ou *pela centralização absoluta*, como no Segundo Império (Lei da Interpretação e Lei 3 de dezembro de 41); ou pela *descentralização absoluta*, como na primeira República (Constituição de 1891), fórmula esta, aliás, cuja inadequação já ficara patente no fracasso do Código do Processo (1832) e do Ato Adicional (1835), no Primeiro Império⁽⁶⁾. Tem havido mesmo quem haja pensado ir até à Confederação — à maneira da Suíça. Na verdade, temos sacrificado, por simples “marginalismo” ideológico, muito da nossa organização política e da nossa tranqüilidade pública ao mito da Federação e da Descentralização...

Há um visível equívoco em tudo isto. Confundimos ou, melhor, não temos discernido muito bem a descentralização política da descentralização *administrativa*.

E certo que a Ciência Social e a Ciência Política condenam — no nosso caso — a descentralização *política*. Rui bem sentiu isto quando apelidou os nossos excessos superfederalistas de “travessuras de símios”; mas, não soube reagir contra a tendência descentralizadora: — e consagrou, na Constituição de 1891, a descentralização política, levando-a até a estadualização da *justiça* e da *política* (v. cap. XI).

De qualquer forma, temos cometido o erro de sempre colocar o problema *político* acima do problema *administrativo* — e procurar a solução deste na Federação. Esta, para o Brasil, é a forma menos aconselhável de descentralização — isto porque — pela nossa desmedida extensão territorial, pela nossa disseminação e dispersão demográfica, pela peculiaridade da nossa colonização “por saltos”, pela estruturação clânica dos nossos partidos, como acentuei nos caps. V e XII dos *Fundamentos sociais do Estado* — a descentralização *política* terá que resultar fatalmente em mandonismo em coronelismo, em regulismo, em satrapismo, em dissociatismo, em separatismo. E tem sido assim desde o período colonial.

Das soluções possíveis para o nosso problema da administração local, a

única solução, que pode conciliar o princípio da unidade e da autoridade política nacional com o imperativo da *descentralização administrativa*, imposta pela nossa desmedida extensão territorial, é — não a descentralização *política* (*municipalismo, Federação ou Confederação*); mas, pura e simplesmente aquilo que os tratadistas chamam “desconcentração” — solução intermédia, em que a unidade política do Poder Central — condição essencial da unidade nacional — se mantém inatingida em face da descentralização administrativa. E o processo que os próprios americanos do norte já começaram a usar, com grandes vantagens, no seu empreendimento no vale do Tennessee: — e a justificação, que desta solução faz Lilienthal no seu pequeno livro, é absolutamente convincente⁽⁷⁾.

No Brasil, pelo que já dissemos, é esta a solução mais razoável, que se impõe à luz da nossa ciência política — como bem se vê dos capítulos anteriores⁽⁸⁾.

IV

É necessário, entretanto, que façamos esta observação essencial: nem *Federação*, nem *descentralização municipalista*, nem *desconcentração*, nada disto, destes expedientes ou destas técnicas administrativas, ditas liberais, darão resultado algum, enquanto persistirmos neste preconceito de igualdade a todo transe e tratarmos as nossas diversas unidades regionais e administrativas (*Municípios ou Estados*) sob um mesmo padrão teórico: — como se todas elas tivessem a mesma *cultura política* ou a mesma *estrutura social*.-

Erro enorme e substancial, que vicia integralmente todo o nosso sistema administrativo de autonomias locais. Já vimos que este postulado da igualdade entre os nossos diversos núcleos locais — *províncias e municípios* — não tem o menor fundamento na realidade e só existe no espírito dos que ignoram a nossa estrutura social; muito ao contrário disto há diferenças sensíveis e profundas entre eles⁽⁹⁾.

Os velhos administradores do período colonial, sempre tão realistas e objetivos, já haviam sentido esta diversidade: — e as haviam atendido com soluções adequadas. Quem quer que estude a história da nossa administração local na Colônia, verá, com efeito, que — nos *Regimentos* outorgados pela Metrópole — as atribuições conferidas aos governadores de capitanias não guardavam uniformidade; ao contrário, eram, ora ampliadas, ora restringidas, conforme a situação econômica, social ou política de cada capitania ou mesmo o grau de confiança ou capacidade do delegado⁽¹⁰⁾.

É o que conviria pleitear como sistema ideal para o Brasil neste setor: — só assim a descentralização federalista seria razoável. O mal do federalismo não está na sua *descentralização*; está antes na sua *uniformidade*. Rui, com a sua Constituição descentralizadora, não quis instituir esta desigualdade para os Estados. E que não o permitia o modelo americano então em voga (não o permitia para os *estados* note-se, embora o permitisse para os *municípios*).

É claro que da Constituição de 1891, por ele elaborada e assim descentralizada, tinha que resultar no que resultou: as *oligarquias*. E certo que — com os olhos postos na democracia americana — vivemos a deblaterar contra

elas; mas, sem grande justiça — porque as oligarquias não são senão a nossa vernaculíssima instituição do *clã eleitoral*, estendida a uma área mais ampla do que o *feudo* ou o município: — a uma *província* ou Estado. São legítimas expressões culturais do nosso Direito Público Costumeiro — de direito público do povo-massa. Pelas condições dentro das quais se processou a nossa formação política, estamos condenados às oligarquias: — e, felizmente, as oligarquias existem. Pode parecer paradoxo; mas, numa democracia como a nossa, elas têm sido a nossa salvação. O nosso grande problema, como já disse alhures, não é acabar com as oligarquias; é transformá-las — fazendo-as passarem da sua atual condição de oligarquias bronzas para uma nova condição — de oligarquias esclarecidas⁽¹¹⁾. Estas oligarquias esclarecidas seriam então, realmente, a expressão da única forma de democracia possível no Brasil; porque realizada na sua forma genuína, isto é, no sentido ateniense — do governo *dos melhores*.

V

Não é só. Tendo fracassado nas nossas esperanças na Federação e suas virtudes — e completamente desencantados deste estadualismo sistemático e igualitário, deste culto às liberdades provinciais, à autonomia dos Estados — nós estamos agora — nesta fase romântica que chamam de “redemocratização” — voltando para uma compreensão mais municipalista das chamadas “liberdades locais”. Já a Constituição de 37 havia exprimido esse nosso visível e crescente desencanto da autonomia estadual e a nossa renascente esperança nas liberdades locais propriamente ditas com a exaltação do município⁽¹²⁾ — do município que, como em 1832, passou a ser considerado a verdadeira pedra angular da nova democracia⁽¹³⁾.

Neste exagero e nesta credulidade, há — diga-se de passagem — muita ignorância da nossa história local e da nossa sociologia política. Há também muita ignorância da história política dos países, onde estas liberdades comunais são realmente vividas e têm um sentido efetivo e orgânico — como é o caso da Inglaterra e dos demais povos de língua inglesa.

Entre nós e os ingleses existe, porém, uma diferença muito grande de formação e evolução que torna inválida e insubsistente a crença dominante nas nossas elites políticas: — de que, tal como nos povos ingleses, a autonomia municipal será, aqui, uma condição das liberdades públicas⁽¹⁴⁾. Os ingleses, realmente, nunca abandonaram as suas velhas liberdades locais, expressas nas tradições do *self-goverernment*, nem as suas primitivas “comunidades de aldeia” (*vestries*) — mesmo quando conquistados e dominados pelo normando. O Conquistador normando formou ali, é verdade, um Estado-Império: — e organizou para este efeito *uma nobreza nacional*; mas, no que tocava à administração comunal, esta ele sempre deixou aos próprios saxões conquistados — à sua nobreza local, que era *a gentry*.

Com os elementos desta nobreza local, os velhos saxões continuaram a administrar as suas *towns* e *vestries* em conformidade com as suas antigas tradições. Opondo-se tenazmente a que o Conquistador as destruísse ou as usurpasse. Daí vem que o *self-government* que hoje as comunas inglesas gozam,

é o mesmo que, antes *da chegada dos normandos* os primitivos saxões praticavam — como observa May⁽¹⁵⁾. Destarte, é a liberdade local na Inglaterra uma criação endógena do povo inglês; não é uma criação exógena — como entre nós, vinda de fora e aqui introduzida mediante apenas um reescrito do Rei — sem apoio, como vimos, na estrutura social ou cultural do povo⁽¹⁶⁾.

Compreende-se então que, entre os ingleses, a liberdade local seja concebida como base da liberdade política, associadas, uma e outra, como estavam em face do estrangeiro invasor — e que seus publicistas e políticos assim se expressem e a considerem⁽¹⁷⁾; mas não aqui — entre brasileiros. Era esta, entretanto, a crença de Rui. Era apenas, como bem se vê, uma crença livresca, vinda das suas trabalhosas leituras da história da Constituição inglesa. Ora, o Brasil, na sua sociogênese política, nos dá urna lição: — sim *lição* — inteiramente oposta a esta convicção⁽¹⁸⁾.

Contendo um postulado inteiramente sem fundamento histórico, esta crença — de que a descentralização *política* é, em nosso meio, condição de *liberdade* (quando a verdade é justamente oposta) — não passou despercebida aos espíritos realistas. Outra não foi a razão da apostasia de Bernardo Vasconcelos desapontado pelos efeitos maléficos que iam surgindo do Ato Adicional. Este expediente descentralizador em vez de assegurar as liberdades, como se esperava, sacrificou-as todas — não só a liberdade *privada* como a própria liberdade *política* a que se destinava garantir. Daí o recuo de Vasconcelos — e a sua corajosa apostasia.

Capítulo X

Organização da Democracia e o Problema do Sufrágio

SUMÁRIO: — I. Evolução do sistema democrático na nossa História. O povo-massa do Brasil e a democracia. II— O sufrágio universal pura translação européia operada pelo nosso “marginalismo” ideológico. Confusão entre capacidade democrática e alfabetização. Lenta evolução do sufrágio na Inglaterra. III — O erro do sufrágio universal sistematicamente aplicado. Necessidade de organizar sistemas eleitorais de *acordo com os níveis culturais do povo. O erro da uniformidade. O jus suffragii e jus honorum: necessidade de distinguir estes dois direitos, atualmente confundidos.* IV — O “eleitor” e o problema da sua formação. *Condições sociais e jurídicas de um eleitorado capaz e consciente. Do eleitor individualizado para o eleitor socializado: necessidade de reformas neste sentido.*

I

Esta compreensão realista do nosso povo também nos leva a reconhecer que temos utilizado, com excessiva prodigalidade o sufrágio universal.

Não é que esta universalização do sufrágio seja, em si mesma, condenável; ao contrário, das técnicas da democracia é uma das mais seguras e eficientes — desde que seja aplicada e manejada por cidadãos capazes deste regime, é claro. Mas o fato é que, aqui, esta universalização — estabelecida sob pretexto que “assim é que é democrático” e “assim é que é democracia” — não tem resultado eficaz, *mesmo quando aplicado à seleção dos executivos municipais*, onde seria de presumir maior conhecimento das pessoas e maior critério seletivo por parte da massa.

Nós, na verdade, *nunca tivemos governo praticamente democrático*. Pelo que nos ensina a nossa tradição histórica, fomos sempre governados — na Colônia e no Império — oligarquicamente, como deixamos demonstrado em *Fundamentos Sociais do Estado* (caps. VI e XIII). O nosso povo-massa, o povo da *grass root politics*, realmente nunca governou: sempre recebeu de cima, do alto — da Corte fluminense ou das metrópoles provinciais — a lei, o regulamento o código, a ordem administrativa, a cédula eleitoral, a chapa partidária. No período colonial, os governantes vieram sempre de fora — salvo os das câmaras municipais; estes mesmos eram saídos — corno vimos — de urna elite rica. No Império não houve também democracia de massa: era urna elite titulada e rica, de base feudal, que — do Rio e dos centros metropolitanos provinciais — ditava o governo ao povo-massa até ao interior dos sertões⁽¹⁾. Só na República, tentamos a democracia do povo-massa pela constituição dos governos municipais, estaduais e central por eleição direta e pelo sufrágio universal. Mas foi o que se sabe e o que se viu: o absentéismo eleitoral, que estudei já alhures, deu a resposta cabal à utopia do nosso marginalismo político⁽²⁾.

Neste particular, estamos diante de uma influência claramente francesa ou americana. Não inglesa: a - Inglaterra, todos sabemos, apesar do seu gênio democrático, sempre manteve, em matéria eleitoral, uma mentalidade aristocratizante.

II

Em boa verdade, o nosso povo-massa não comporta ainda urna generalização assim tão ampla e inconsiderada desta técnica da democracia que é o *sufrágio universal* Técnica, aliás, que, na Europa, só o povo inglês se tem mostrado capaz de a desenvolver e realizar plenamente. Realmente, entregar a organização dos poderes públicos *provinciais* e *federais* — corno fizemos na Constituição de 24 e na Constituição de 1891 — ao povo-massa do interior (outra coisa não era o sufrágio estendido a toda a nação, sem distinção de categorias, nem de *status*) foi, sem dúvida, excessivo, porque era exigir muito de um povo destituído de *educação democrática* — como já demonstramos⁽³⁾.

Nem o nosso povo-massa podia tanto; nem estava à altura de tanto; nem pedira tanto. Povos europeus mais antigos do que ele — corno o grego, o polonês, o tcheco, o sérvio, o italiano, o espanhol, o português — não se revelaram à altura deste regime — que é, como já observamos, muito novo no mundo não contando 200 anos de vigência⁽⁴⁾. Regime, aliás, só efetivamente executado até agora num setor relativamente pequeno do globo civilizado: Ilhas Britânicas e América Saxônica.

Este inconveniente do sufrágio universal não resulta do fato de ser

analfabeta, em sua maioria, a nossa população. O analfabetismo tem muito pouco a ver com a capacidade *política* de um povo; o *citizen* inglês, *mesmo analfabeto*, possui um senso político e uma capacidade democrática que muitos homens da elite de outros povos civilizados não possuem. É grande a confusão que os nossos teóricos políticos fazem entre a *capacidade democrática e alfabetização* — o que tem levado os nossos governos a gastar rios de dinheiro, não para dar *educação profissional* ao povo — que é o que ele precisa substancialmente; mas para prepará-lo civicamente “para a democracia”, para o exercício do sagrado direito do voto — preocupação ingênua que se reflete claramente nos programas escolares e nos métodos de ensino⁽⁵⁾.

Realmente, nesta Inglaterra das nossas líricas admirações democráticas, o sufrágio foi sempre um *privilégio*, só acessível aos que possuíam certas condições de *status* social e de renda — um direito do cidadão, mas do *cidadão capaz*. Não foi nunca, para os ingleses, um direito liberalizado a todo mundo — um “direito do homem” como querem os que pensam em democracia à *la française*. O sufrágio universal só ocorreu muito tarde na Inglaterra, só lhe chegou nos meados do século passado — em 1867, com a reforma de Palmerston. Esta reforma consistiu, entretanto, apenas, numa redução ou abaixamento da taxa da renda mínima (*franchise*), exigível para a aquisição do direito de sufrágio. Só então as massas operárias entraram no “país legal” — como dizem os franceses — não obstante as agitações do movimento “cartista” desde 1832⁽⁶⁾. Quanto à massa propriamente dita, no sentido populaceiro que lhe damos aqui esta só interveio na composição dos poderes públicos ingleses já no século XX — e isto mesmo em 1918, *depois da Primeira Grande Guerra Mundial*⁽⁷⁾.

Ora, diferentemente do povo-massa das comunidades anglo-saxônicas, o povo-massa do Brasil não teve, nem tem educação democrática. Devemos ter a resignação de reconhecer esta verdade, já demonstrada nos meus *Fundamentos Sociais do Estado*⁽⁸⁾.

Os doutrinadores e teóricos podem negar esta conclusão tão desagradável; podem afirmar que isto não é verdade; que esta capacidade existe; mas a História e a Ciência Social aí estão para provar a verdade desta asserção com os fatos e os dados na mão podendo dar-se desta nossa carência de educação democrática provas com a mesma segurança com que se demonstraria um teorema geométrico num quadro-negro.

III

Em conclusão: *o sufrágio universal e o sufrágio igual é anticientífico quando aplicado sistematicamente ao nosso povo*. Pela pluralidade de sua estrutura cultural e pela diversidade da sua estrutura ecológica o nosso povo está exigindo também uma *pluralidade de sistemas eleitorais* ou mais exatamente — uma *Pluralidade de eleitorados*. O eleitorado que elege *deputados federais* e *senadores* não deve ter a mesma dimensão que o que elege *deputados estaduais* ou o que elege *vereadores*. Os corpos eleitorais que elegem os *elementos executivos da 2ª camada* da estrutura governamental do país (governos dos

Estados) deviam ter composição diferente do que elege o chefe do Governo Nacional. Já disse, aliás, em outro livro que o Presidente da República devia ser escolhido por um corpo eleitoral próprio, privativo, selecionado de conformidade com certos critérios de competência e responsabilidade⁽⁹⁾. Este corpo que elege o chefe do Poder Executivo Nacional poderia ser ampliado na sua composição — sem perder, entretanto, o seu caráter selecionado e privativo — quando se tratasse da escolha, em eleição direta e democrática, dos presidentes dos Estados.

Não devíamos por outro lado, confundir a seleção dos órgãos *representação legislativa* com a seleção dos *Órgãos do Executivo: a função executiva* exige dos ocupantes predicados que não se devem confundir com os simples predicados dos representantes do povo. Há necessidade, sem dúvida, de estabelecermos ou melhor, de restabelecermos a velha distinção — que existia nos começos do Período Colonial e que o direito político dos romanos reconhecia como fundamentais — entre *jus suffragii* e o *jus honorum*, isto é, entre o *direito de eleger* e o *direito de ser eleito*, entre o *direito ao voto* e o *direito aos cargos* (*cursus honorum*,).

No nosso democracismo excessivo e ortodoxamente igualitarista, nivelamos estes dois direitos, que os romanos distinguiam nitidamente. Chegamos mesmo a estabelecer como postulado constitucional que *é elegível quem quer que seja eleitor*. Erro enorme, que não corresponde às lições da experiência nos países de democracia teórica, e cujos malefícios só não se revelam na Inglaterra, porque o inglês tem — pela sua formação social e política — sentimento profundo desta distinção, o romano também possuía, existente entre o *jus honorum* e o *jus suffragii*, aceitando, como aceita — como expressão perfeitamente condizente com a democracia — o monopólio tradicional dos cargos públicos pela classe aristocrática (*gentry*), classe praticamente votada, por uma tradição imemorial, à incumbência *exclusiva* de administrar gratuitamente as comunas os municípios, os condados, os domínios de toda a Commonwealth⁽¹⁰⁾.

Em nosso país, a democracia é compreendida de maneira diversa. Quase não exige outro predicado ao candidato aos cargos eletivos — e mesmo os mais altos — senão o da maioria. Qualquer outra exigência nos soaria como “não conforme à democracia” — o que prova que, neste ponto, temos da democracia ainda um conceito puramente *teórico* — e não *pragmatista*, como é o inglês. E que nossa concepção da democracia nos veio diretamente da França e não da Inglaterra — da França de Rousseau, de Robespierre e do *Principe Egalité*.

Daí esta uniformidade e esta unidade do nosso corpo eleitoral — invariavelmente o mesmo para o preenchimento de todas as camadas da estrutura do Estado Nacional (1º, 2º, 3º); o mesmo para a seleção de todos os ocupantes dos cargos públicos do país — desde um simples juiz de paz de distrito até o presidente da nação.

Pelas indicações da ciência política, penso mesmo que deveríamos de levar a diferenciação ainda mais longe e até para os mesmos cargos de veriam criar corpos eleitorais *específicos*, variando de composição *conforme* os *grupos regionais*, levando em conta para cada um destes grupos, o atraso ou o progresso da sua *cultura local* e da maior ou menor diferenciação da sua *estrutura social*, ou *econômica*, ou *ecológica*. E esta preocupação uniformista e igualitarista —

que dá a mesma capacidade eleitoral ao sertanejo da Cachoeira do Roberto (cujo nível de vida e da cultura é o mais miserável do mundo, segundo Luetzellburg) e ao cidadão do Rio ou da Paulicéia, instruído, lido em jornais, socializado pelo sindicato de classe, conhecendo a assistência do governo, as instituições de previdência e os seus favores —, é esta preocupação uniformista e igualitária que tem feito fracassar as experiências de democracia no Brasil, desde 1824.⁽¹¹⁾

IV

Quem quer que estude a evolução das idéias políticas no Brasil, terá que constatar este traço invariável: — que as nossas elites dirigentes e parlamentares pensam candidamente ser possível instituir o regime democrático em nosso povo apenas pelo simples fato de —*por um mandamento legislativo*— estender o direito de sufrágio a todos os brasileiros. Estabelecendo na *lei* ou na *Constituição* o sufrágio direto e universal, está resolvido *ipso facto* — presumem eles — o problema da democracia no Brasil. Não lhes parece preciso cogitar de nenhuma outra medida essencial à *formação do cidadão*, consciente e independente. Este cidadão — o “repúblico”, de Simão de Vasconcelos — surgirá da massa, como que por um golpe de mágica, desde que um mandamento legislativo ou constitucional conceda o direito de sufrágio puro e simples, a todos os cidadãos. Foi o que se fez, logo no começo da nossa experiência democrática, em 1821, quando elegemos os nossos primeiros representantes às Cortes de Lisboa⁽¹²⁾.

Realmente, do “problema da formação do eleitor” nunca se preocupou, nem se preocupa, o nosso idealismo democrático. O eleitor é sempre presumido como já formado — e sai do texto da Constituição já de ponto em branco, completo e acabado, como Minerva da cabeça de Júpiter. O que há de mais grave é que, ao se legislar entre nós em matéria política, toma-se unicamente como base este eleitor padrão, este eleitor “imaginado” — que é sempre um sósia ou um *doublé* de *citizen* britânico ou americano, e que presumimos já provido, por isto mesmo, de todos os atributos *do good citizenship* saxônio.

Nunca tomamos por base do sistema democrático ou do sistema eleitoral o nosso eleitor *real* — filho do nosso meio e da nossa história, vivendo, encolhido e retraído, dentro do seu tradicional complexo de inferioridade, disperso e largado aí pelos sertões, pelos campos, pelos planaltos, pelos tabuleiros, pelas coxilhas, pelas cidades, povoados, arraiais, aldeias, “corrutelas”, “patrimônios”, fazendas, estâncias — como jeca, caipira, vaqueiro, camarada, colono, meeiro, peão, etc⁽¹³⁾. Deste eleitor real, de carne e osso — preso pela tradição imemorial aos clãs dos coronéis, dos chefes de aldeias, dos senhores feudais dos municípios — *e que Forma a maioria do eleitorado nacional*; deste eleitor de carne e osso ninguém cogita quando legisla; neste não se pensa: — *este eleitor não existe para os nossos constitucionalistas, nem para os nossos legisladores de códigos eleitorais!*

Por uma aberração do raciocínio — que só o “marginalismo” explica — este eleitor real, vivo, porejando sangue (ou *sanie*), tangível, apanhável pela objetiva das Kodaks; e fraco e ignorante, e débil, inconsciente da sua função; e

desgarantido e miserável — votando por medo, por pobreza, por dependência absoluta; este eleitor é que é considerado pelos nossos liberais, democratas e construtores de Constituições uma ficção! Para eles, o eleitor real, verdadeiro — sobre o qual assenta toda a esperança dos seus códigos eleitorais e dos seus sistemas políticos — é justamente o eleitor de ficção: — aquele sócia ou *doublé* do *citizen* britânico ou americano, cuja existência eles só conhecem por meio da leitura dos tratadistas!

Este eleitor é que existe, este é que é a única realidade pensável e computável! E este eleitor *presumido* o eleitor das invocações de Rui; é para este que ele apelava, em 1919, na sua predicação e esperanças de candidato: — “Erga-se, pois, o país — e se salve deste modo a si mesmo, correndo em torrentes para as urnas com o nome necessário e tomando as supremas providências, que o seu critério ou o seu instinto de conservação lhe ditarem⁽¹⁴⁾.”

O povo brasileiro nunca teve escolas que o preparassem para a democracia — já o demonstramos⁽¹⁵⁾. Nem como *homem da cidade*, nem como *homem do campo* — o nosso homem do povo nunca pôde organizar instituições sociais que educassem na prática do direito de voto e na tradição de escolha dos seus administradores e dirigentes, habituando-se a manejar esta pequenina arma delicada: uma *cédula de eleitor*.

Só agora — com a organização sindical das classes — é que as nossas populações urbanas (e só urbanas) estão começando a praticar numa verdadeira, numa autêntica escola de democracia *direta* — que é o *sindicato de classe*. Cada sindicato — é de Brandeis a observação — funciona, de fato, como uma ágora à maneira ateniense, onde a massa se exercita semanalmente, ou quotidianamente nas práticas da mais genuína democracia⁽¹⁶⁾.

Justamente por isto é que eu só concederia o direito de sufrágio ao cidadão *sindicalizado*, ao homem do povo que fosse molécula de qualquer associação de interesses *extrapessoal* — econômico beneficente, artístico, mesmo esportivo (*sindicatos, cooperativas, sociedades, ligas*), ao homem do povo de qualquer forma partícipe e integrado numa comunidade de finalidade coletiva e *extra-individual* embebido, envolvido, impregnado de uma aura qualquer de solidariedade. Nunca ao homem desagregado da comunidade, ao homem *desmolecularizado*, ao homem puramente *indivíduo*, ao homem *átomo* — como o homem típico do Brasil, saído do individualismo da nossa formação histórica e ecológica. Exibir a prova, o “certificado público” da sua *socialidade* — eis a condição que devíamos exigir, preliminarmente, a qualquer cidadão para a sua entrada no “país legal” — como eleitor. Sim, de homem envolvido de uma aura de socialidade — de “homem socializado” dentro daquele conceito de Berdiaeff, que é também de Laski: — “L’homme n’est pas dans l’univers un atome faisant partie d’un mécanisme indifférent, mais un membre vivant d’une hiérarchie organique; il appartient organiquement à des ensembles réels.”

Dirão: por que não ao homem de *partido* — ao homem de “clã eleitoral?” Respondo: porque, em nosso país, os partidos políticos não são ainda associações de fins *coletivos* — e sim de fins *egoísticos*. Já o disse em outro volume: — “Os partidos políticos, *pelo menos no Brasil*, nunca puderam representar o papel de agentes de formação desta mentalidade solidarista, de *tipo altruísta*, a que me

venho referindo — e isto porque foram sempre agrupamentos constituídos para a satisfação de ambições pessoais e não para a realização de interesses *coletivos e públicos* — isto é, relativos ao bem comum de uma “classe”, de um “município”, de uma “província”, ou da Nação. Pertencem àquele tipo de “associações de egoístas”, nas quais os objetivos da solidariedade ativa não é um interesse *comum*, de tipo *extrapessoal*; mas, o interesse individual (*pessoal de família ou de clã*); interesse só possível de ser realizado entretanto, através do *grupo* ou do *partido*. Tudo como na fórmula de Stirner: — “O grupo não te possui; tu é que possuis o grupo e dele te serves.”⁽¹⁷⁾ Em matéria de democracia e de eleições, nossas elites “marginalistas” se limitam (e acham que isto é bastante) a soltar, como um novo Adão — neste Paraíso da Democracia Liberal, que pretendem instituir aqui por meio de decretos e Constituições — o cidadão do povo-massa nuzinho em pêlo, só e escoteiro, sem nada que o abrigue e o defenda, tendo apenas na mão, como arma, uma quadrícula de papel: — uma *cédula eleitoral*. E desta infantilidade esperam nossa regeneração democrática!

É possível isto? Os nossos teóricos da democracia estão convencidos que sim — e o estão porque vivem ainda, como já assinali no cap.1, no culto fetichista da Lei — numa espécie de *magismo legislativo*. Tem esta concepção legalista qualquer coisa do “prelogismo” de Levy-Bruhl. Para eles, a Lei — na *secura* do seu texto, na sua simples articulação verbal — a possui virtualidades transfiguradoras e místicas. Desde que nela se venha a preceituar secamente que “fica decretada a democracia”, para logo a democracia surgirá, ou melhor, germinará e florirá no país, em consequência deste imperativo legal. Não se faz necessário mais nada: nenhum programa prévio, nenhuma preparação cultural anterior que nos assegure um eleitorado consciente, capaz e livre⁽¹⁸⁾.

Não quero renovar agora, nestas páginas finais, a demonstração que, com abundância de documentação histórica, dei em *Populações meridionais* e nos *Fundamentos sociais do Estado* — do desamparo em que vive e em que se formou o homem do povo-massa do Brasil. Enumerei ali as causas históricas, sociais e econômicas que o haviam levado a esta condição lamentável⁽¹⁹⁾. Outras causas, porém, existem que para isto concorreram — e ainda concorrem — e que são antes de ordem política e jurídica. E entre estas — como principais — estão: o sistema de aforamento e colonato, dominante desde o primeiro século colonial; a inexistência de um regime generalizado de pequena propriedade; e a carência absoluta de instituições de solidariedade social no seio da nossa população em geral.

Nada *disto* existiu, nem ainda existe nos campos. Mas, também de nada *disto* têm cogitado os nossos açodados democratas liberais, sempre prontos a brandirem — seguro nas unhas bem polidas a *Cutex* — o último livro chegado da Inglaterra, da América ou da França. Entretanto, é absolutamente certo que *sem isto* nenhuma espécie de democracia será possível aqui: — e é justamente a falta destas condições preparadoras que mais tem concorrido para que a democracia por eles instituída no Brasil seja apenas uma democracia de ficção — uma democracia cenográfica, de aparato e bambinelas coloridas, feita para uso de “rastás” impenitentes, ou apenas para “inglês ver”.

Capítulo XI
Organização da Democracia e o Problema
das Liberdades Civis

SUMÁRIO: — I. *Qual o verdadeiro problema político do Brasil. Organização das liberdades civis — o problema fundamental do povo brasileiro. Os fatores que têm impedido ou embaraçado a organização das liberdades civis do Brasil: o arbítrio das autoridades; a polícia partidarizada; a inacessibilidade, fraqueza e dependência do Poder Judiciário; o idealismo descentralizador federalista. Organização destas garantias. a) no período colonial; b) no Império; c) na República. II. O “régulo” provincial e o “mandachuva” local. O juiz “nosso” e o delegado “nosso”. Os “remédios tutelares” e o seu desenvolvimento constitucional jurisprudencial. Rui e Pedro Lessa. Necessidade de uma reforma constitucional no sentido da federalização da magistratura e da federalização da polícia civil. O erro do nosso conceito de autonomia provincial e municipal. Diferença entre nós e os ingleses.*

I

O problema da organização política do Brasil não está nesta democracia de sufrágio universal, em que obstinadamente insistimos há mais de um século. Em boa verdade, nestes cento e vinte anos de regime democrático, o povo brasileiro não chegou a formar uma tradição democrática: para ele, a democracia com as suas eleições periódicas, as suas agitações, e os seus comícios e propagandas — só lhe dá incomodidades. Esta aspiração pela democracia, aliás, não vem do povo-massa — é pura criação do “marginalismo” das nossas elites políticas. O nosso povo-massa não se inquieta de democracia — de que nunca teve mesmo urna noção clara.

O que o nosso Povo-massa pede aos governos — *eleitos* ou *não eleitos*; pouco importa — é que eles não o inquietem no seu viver particular. Equivale dizer: o que interessa ao nosso Povo-massa é a liberdade *civil e individual*. Este amor pela *liberdade* (e não propriamente pela democracia) já bem o compreendera José Bonifácio, quando dizia: — “Os brasileiros são entusiastas do belo ideal, amigos de *sua* liberdade, e mal sofrem perder as regalias que urna vez adquiriram”⁽¹⁾.

Garantir a liberdade civil ao Povo-massa: eis o problema central da organização democrática do Brasil. Temo-nos, entretanto, descuidado disto, temos relegado este problema para o segundo plano, preocupados como vivemos — à maneira dos ingleses —, com a *liberdade política*. Esquecemo-nos de que jamais poderemos realizar essa regeneração da nossa vida política com que sonhamos, sem termos garantido, previamente aos cidadãos do povo-massa estas liberdades da vida privada. E o aspecto mais urgente deste problema é assegurar estas liberdades contra o arbítrio das autoridades públicas — *Principalmente as autoridades locais*.

Estude-se a nossa história política mesmo na sua fase colonial — e ver-se-á

que toda a nossa evolução administrativa (*administrativa* e não *política*) tem sido nesse sentido. Desde o período colonial, é visível o empenho da Metrópole em defender os moradores contra o arbítrio das autoridades locais, em abrigá-los na sua “vida, honra e fazenda”, como disse Frei Rafael de Jesus — o que equivalia a assegurar-los nas suas liberdades civis.

Garantir estes moradores contra a tendência das autoridades *locais* aos desmandos: é este o grito que nos vem do fundo da história, desde o primeiro século colonial. Os documentos dos nossos arquivos e os dos arquivos de ultramar. Ecoam a todo o momento este grito; as crônicas aqui escritas o recolhem e, nas suas páginas, guardam o seu rumor contínuo e prolongado, que, às vezes, se torna brado e clamor.

Em nossa história colonial, com efeito, durante mais de trezentos anos, estas liberdades sempre estiveram expostas (apesar dos esforços da Metrópole para impedi-lo) à violência e ao arbítrio das autoridades locais. Os documentos comprobatórios enxameiam nos arquivos e no testemunho dos cronistas.

Já em 1679, Frei Rafael de Jesus, no seu *Castrioto Lusitano*, ecoava este protesto das gerações do seu tempo: — “Ao passo que, pela granjearia e pelo comércio — dizia ele, descrevendo o progresso das populações do Norte — crescia a opulência dos súditos, a licença e demasia dos governadores cresciam tão absolutos, que não havia honra, vida, nem fazenda que não estivessem à disposição do seu gosto”.

No Sul, em 1641, o protesto da Câmara do Rio de Janeiro, dirigido ao Rei, bem deixa ver esta plenipotência e este luxo de arbítrio das autoridades locais e como, em consequência disto, sofriam as liberdades civis dos cidadãos: — “Requeremos a V. Sa. — dizia a Câmara, na sua representação ao governador Salvador Correia — da parte de S. M. impeça ao sargento-mor e mais capitães do presídio que não usem de prepotências, nem mandem prender pessoa alguma da jurisdição real; porquanto S. M. não quer, nem permite que oprimam, nem vexem seus vassallos as pessoas que para isto não tenham poder, o qual somente se concede às justiças do dito senhor; mandando se não as consinta ainda aos capitães-mores e governadores desta cidade prender pessoa alguma fora da ocasião da guerra, nem intrometer-se nas matérias de justiça e do regimento dela.”⁽²⁾

E, já no século IV, Bernardo Vasconcelos resumia este estado de insegurança, dominante no período colonial, em que palavras ainda mais expressivas:

— “A propriedade no antigo direito despótico (regime colonial) — dizia ele na sua “Carta aos eleitores de Minas” — era um direito tão precário como todos os outros direitos do cidadão brasileiro; sua existência dependia do arbítrio dos empregados públicos — arbítrio então *ordinariamente desregrado e exercido em prejuízo do povo*. Ai do desgraçado que, nestes calamitosos tempos, ousava levantar a sua voz, e reclamar contra a violação dos seus direitos!

Muita medida administrativa, adotada pelo Rei, sob a sugestão do Conselho Ultramarino, tendeu a este fim — de assegurar os colonos contra estes abusos das autoridades locais (*capitães-mores, juizes ordinários, ouvidores, exatores públicos*, etc). Os corregedores e os ouvidores-gerais tinham por missão

— às vezes, missão especial — justamente punir os *órgãos locais* da administração e da justiça que se houvessem exercido em violência de qualquer gênero: — e as “correições”, “residências”, “devassas”, etc., por eles procedidas, eram sempre vapor dos exorbitadores. Estes com receio do castigo se continham — tanto quanto possível — nos limites da prudência e do respeito aos direitos particulares.

No Império, a autoridade do imperador, a sua atenção vigilante de primeiro funcionário público do país, a sua jurisdição voluntária ou graciosa, o seu “poder pessoal”, em suma, conteve muitos excessos. Demais, com a revolução da nossa organização administrativa — da descentralização do Ato Adicional para a centralização da Lei de 3 de dezembro de 1841 e, finalmente, para a separação entre a *Justiça* e a *política* pela Reforma judiciária de 1871 — a Onipotência dos “coronéis” e dos partidos locais, com a sua intolerância e violência, estavam sendo reduzidas e cortadas aos poucos nas suas praxes opressivas: e as lideranças civis do homem do povo estavam sendo, pouco a pouco, asseguradas⁽⁴⁾.

Nesse sentido, a descentralização republicana, trazida pela Constituição de 91 — estadualizando a magistratura e criando as oligarquias —, representou indiscutivelmente um passo atrás, um verdadeiro regresso neste sistema de garantias das liberdades privadas que o Império estava lentamente organizando. Com esta descentralização -integral operada pela Constituição de 91, estas liberdades foram novamente postas sob ameaça daquelas “paixões do mal”, a que aludia Rui. Ressurgiram então dos seus túmulos do período colonial os antigos “almotacéis”, “juizes ordinários” e “capitães-mores” — e ressurgiram sob os modernos avatares do juiz “nosso” e do delegado “nosso”, que são hoje — como outrora aqueles — as fontes mais fecundas dos atentados contra a liberdade civil do povo-massa do Brasil. Estas liberdades o que as salvou do soçobro completo durante a República — neste regime da descentralização *política* da Constituição de 91 — foi a extensão progressiva do “remédio” do *habeas corpus*. Remédio realmente tutelar, que se foi, providencialmente ampliando pela doutrina de Rui e pela jurisprudência dos tribunais (não obstante a exegese estrita de Pedro Lessa) até ser estendido à garantia de outros direitos civis, que *não o direito de locomoção*⁽⁵⁾.

II

Insisto: o nosso grande problema na organização da democracia no Brasil — problema fundamental, para o qual devemos convergir todo o esforço e toda a combatividade de nosso idealismo — não é a generalização do sufrágio, não é o *sufrágio universal* é — a *organização da liberdade civil e individual*. Reconhecer, assegurar e organizar a defesa efetiva das liberdades civis do povo-massa há de ser o nosso primeiro trabalho — se sonhamos dar vida e realidade à democracia no Brasil. E este o meio principal, e talvez o único, que temos para desintegrar os nossos dois formidáveis e velhos complexos — o do “feudo” e o do “clã” — que nasceram e se desenvolveram justamente em consequência do regime quadrissecular de desgarantias dessas liberdades privadas, em que tem

vivido o nosso povo-massa desde o primeiro século —como vimos em *Populações meridionais* (cap. IX, X, XI e XII).

Desta fase de insegurança e precariedades das liberdades civis e individuais e suas garantias que nos vêm da Colônia, restam ainda, entretanto, duas reminiscências vivazes que são como dois anacronismos, que ainda resistem, apoiados pelas quatro patas dos pequeninos interesses da politicalha de província — pequeninos e mesquinhos; mas, mais poderosos, ao que parece, do que os interesses superiores da Justiça, do Direito, e da própria Liberdade. Estas duas reminiscências coloniais são:

- a) a *Justiça estadual* (o juiz “nosso”);
- b) a *polícia política* (o delegado “nosso”)⁽⁶⁾

Esses mesquinhos e pequeninos interesses da politicalha da província — recobrando e dissimulando o seu egoísmo com o manto dos sagrados princípios do regime federativo” e das “liberdades locais” — é das que não nos permitiram ainda — e tão cedo não permitirão — instituir e organizar estes dois corretivos garantidores e saneadores:

- a) a *justiça estadual*— na dignidade da sua expressão nacional;
- b) a *polícia de carreira* — também federalizada, integralmente garantida como *uma nova magistratura*, e destarte liberta dos “coronéis de aldeia”, dos “partidos do governo” e das oligarquias onipotentes, autônoma, independente, servindo aos interesses gerais e impessoais da ordem pública e da ordem jurídica das pequenas comunidades locais.

III

Esta a reforma imperiosa, que deveríamos operar nas nossas instituições políticas no sentido de realizarmos, aqui, uma verdadeira democracia realmente liberal, reforma que os fatos e a ciência política estão aconselhando como necessária. Esta reforma, entretanto, não a podemos realizar, porque não nos permitem os “princípios do regime federativo” e o respeito à “autonomia dos Estados” — ponto que o “marginalismo” das nossas elites políticas considera intangível e acima de qualquer discussão. Essas elites, inteiramente fora do Brasil, armam este dilema: ou o regime federativo tem aqui esta forma e esta interpretação, ou então não teremos regime federativo no Brasil. Sem justiça sua e sem política *sua* (leia-se: da confiança do clã estadual dominante), os Estados não terão autonomia — e o regime federativo deixará de existir...

Como se explica esta obnubilação das nossas elites políticas?

Tamanha incompreensão deriva de uma velha e infundada convicção, que parece definitivamente cristalizada na mentalidade destas elites: de que entre a *liberdade política* — expressa na autonomia local e no *self-government*, à maneira saxônia — e a *liberdade civil* — expressa nos direitos imprescritíveis do cidadão — há uma direta correlação, que se exprime assim onde *o regime eleitoral e representativo vigora, também vigora, paralelamente, a liberdade civil*.

É que uma e outra destas duas técnicas democráticas — *sufrágio universal* e *autonomia local* — são consideradas pelas nossas elites instituições

asseguradoras, aqui, das liberdades civis do cidadão — e isto não porque a nossa história justifique tal presunção, mas porque primeiro “assim dizem os livros” e, segundo, porque “é assim que os ingleses garantem estas liberdades”.

Destas duas técnicas, a primeira — *autonomia local*, é de origem saxônia como já vimos: — e temos sacrificado muita ordem pública local a ela. Quanto à segunda — *sufrágio universal*, esta nos vem da França, da sua concepção da *democracia individualista*, saída do *contrato social*. — “É próprio da psicologia dos franceses — diz Burgess — confundir *liberdade civil* com *liberdade política*: e, portanto, estar pronto a confiar tudo a um governo que proceda do sufrágio universal⁽⁷⁾”.

Ora, a nossa experiência histórica nega redondamente que estas liberdades *políticas*, representadas pelas franquias autônomas, hajam servido para maior garantia de nossas liberdades *civis*. Temos ensaiado, com efeito, por várias vezes, esta espécie de liberdade política; mas, dela nos tem resultado sempre — com uma constância que revela, pela sua continuidade no tempo e no espaço uma lei sociológica — o sacrifício das liberdades civis, dentre todas as liberdades justamente as mais preciosas, porque são a própria vida do homem e do cidadão e porque as únicas que valem a pena ser defendidas. Se estabelecermos a *autonomia municipal* — como em 1832 (Código do Processo) é o *regulismo* que se instala em toda a sua truculência. Se é a *autonomia provincial* — o que sai desta liberdade política é o *satrapismo*, na plenitude da sua intolerância e da sua opressão, são foi assim em 1835, com o Ato Adicional, foi assim em 91, com o ia e descentralismo da Constituição Republicana, com as suas dezenas de oligarquias indismontáveis⁽⁸⁾.

Neste ponto, temos começado pelo fim: primeiro — as liberdades *políticas*; depois — as liberdades civis⁽⁹⁾. Tudo ao contrário do que fizeram os prudentes e experimentados ingleses.

Na Inglaterra, com efeito — é a conclusão de May —, “a liberdade individual foi conquistada antes dos privilégios políticos⁽¹⁰⁾”. Os anglo-saxões — dominados, embora, mas reagindo contra o conquistador normando — antes de organizarem essa série de instituições que constituem, hoje, o seu sistema de *liberdades políticas*, foram assegurando as *liberdades privadas*, pouco a pouco: pelo instituto do *habeas corpus*; pela abolição dos *general warrants*, pelos quais o indivíduo podia ser preso e encarcerado sem declaração de culpa; pela abolição da *prisão por dívidas*, pela garantia contra os *abusos da taxaço* e da cobrança dos *impostos*; pela regulamentação e limitação da *prisão preventiva*; pela proibição da *prisão por tempo indefinido*; pela *inviolabilidade da correspondência*; pela *liberdade da imprensa e da palavra*; pela *liberdade do culto*; pelo *direito de representação e petição*⁽¹¹⁾.

Tudo isto, todas estas liberdades privadas foi o próprio povo inglês que arrancou — em séculos de reação — do Conquistador. Não são outorga de legisladores generosos.

Sobre esta camada de garantias vivas da sua liberdade civil foi que o povo inglês assentou o famoso edifício das suas liberdades políticas, que são a admiração do mundo: a *limitação do poder pessoal do rei*; o *predomínio do Parlamento*; o *jogo dos partidos*; a *responsabilidade dos ministros*; a

subordinação dos gabinetes à confiança da maioria do Par/amento⁽¹²⁾.

Verdade é que todas estas garantias e liberdades civis, que fazem a glória dos ingleses, nós temos consagrado também, desde o começo da nossa independência política, nas nossas diversas Constituições: na de 24, na de 91, na de 34, na de 37 e na de 46.

Há, porém, sob este aspecto, uma pequenina diferença entre nós e os ingleses, que sempre tem passado despercebida aos nossos liberais. É que os ingleses conquistaram estas liberdades, *vivendo-as* nos comícios, nos motins, nas revoluções, nos cadafalsos, jogando a vida, ora com a espada na mão, ora com o mosquete de pedemeira e a “pólvora secã” de Cromwell. Já o nosso método foi outro, menos trabalhoso, sem dúvida: estas garantias e liberdades sempre as tivemos *on paper* e “por cópia conforme”. Toda diferença — imensurável diferença! — entre eles e nós está nisto: — e, entretanto, *isto é* insuprimível...

Compreende-se o problema da liberdade civil e política tal como ele se postulou aos primitivos anglo-saxões. Dominados pelo invasor normando — pelo estrangeiro, é natural que eles fizessem da autonomia local — do *seff-government*, com as suas instituições correspondentes — a base das suas liberdades civis. Tendo de retomar, como acabaram de retomar, ao dominador poderoso estas instituições — que já possuíam antes da chegada do Conquistador e que estes temporariamente lhes haviam arrebatado — é natural que o *seff-government*, em que se incluíam a *policia* e a *justiça* próprias (o julgamento por seus pares ou *júri*), representasse para os anglo-saxões dominados a própria expressão da liberdade não apenas *política*, mas também *individual*. Daí vem que — pelas vicissitudes da própria história inglesa — *liberdade civil* e *liberdade política* tornaram-se sinônimas e associadas: uma era condição da outra⁽¹³⁾.

No Brasil, porém, a situação não era a mesma — e esta associação carece inteiramente de base *histórica*, como carece inteiramente de base *sociológica*. Nada dentro do nosso *meio socia*⁽¹⁴⁾, nem dentro do nosso meio histórico⁽¹⁵⁾, nos pode levar — racionalmente e em sã consciência — a convicção de que o *direito à policia própria* e o *direito à justiça própria*, da parte dos municípios ou da parte dos Estados, sejam garantias das liberdades civis do povo-massa, ou que estas liberdades estejam mais seguras e garantidas por esta forma do que se estivessem confiadas à autoridade central.

Tal convicção revelaria um desconhecimento absoluto do nosso meio e da nossa própria experiência histórica. Porque o nosso meio e a nossa experiência nos ensinam é que estas liberdades correm sempre o perigo do sacrifício *quando garantidas por autoridades locais*. Estas — por defeito da sua formação social — são sempre animadas do facciosismo do clã a que pertencem e são, pessoalmente, inclinadas a se utilizarem do poder conferido para vinditas ou perseguições dos adversários. Presa à confiança dos clãs locais — a *autoridade policial* é sempre obrigatoriamente o delegado “nosso”; posta sob dependência deles — a *autoridade judiciária*, por sua vez, tenderá sempre a ser, noventa vezes sobre cem, o juiz “nosso”⁽¹⁶⁾.

Tudo nos está mostrando, assim, que estas garantias, para serem eficientes e reais têm que ser asseguradas por autoridades vindas de fora — de origem carismática, cuja investidura não poderá provir senão de uma fonte

nacional, num regime de “descentralização desconcentrada” — e não de “descentralização *federalizada*”, como a que temos⁽¹⁷⁾. Dar às localidades (*estados e municípios*) o direito às autoridades incumbidas das garantias das liberdades privadas, individuais e civis — como são as autoridades que realizam o serviço da polícia e justiça — não é, *em nosso país*, realizar um regime assegurado destas liberdades; mas, justamente, um regime contrário a elas; porque importa assegurar, nos *estados*, a impunidade aos oligarcas onipotentes e, nos *municípios*, aos coronéis dominadores: nada mais.

Escudados nos privilégios da autonomia local, tornam-se uns aos outros em tiranetes incoercíveis e incontroláveis, abrigados como estão, nos seus desmandos e arbítrios, de qualquer interferência repressiva do Poder Central.

Na verdade o *self-government* no Brasil não tem tido outro sentido; nem outra significação; nem outro resultado. Praticamente — e de fato — o que se tem até agora garantido com ele não são as *liberdades* do povo-massa; mas, a *impunidade* dos mandões políticos — *oligarcas* ou *coronéis* — nos seus atentados contra estas mesmas liberdades.

O erro fundamental dos nossos constitucionalistas tem sido dar à autonomia local um conteúdo maior do que é aconselhável em nosso meio, um conteúdo demasiadamente amplo — ou porque anglo-saxônico, ou porque meramente teórico; conceito que não atende às nossas realidades de *formação social* e de *estrutura cultural*. Estamos, neste ponto, em contradição aberta com as indicações da ciência social e da ciência política. Estas nos dizem que, no nosso conceito de autonomia local (*estados e municípios*), poderemos incluir todos os direitos que quisermos menos um: — *odireito às autoridades que têm o encargo da defesa das liberdades civis*. Estas devem trazer o carisma de uma autoridade mais alta e mais imparcial — que não pode ser outra senão a d Nação.

Capítulo XII

O Poder Judiciário e seu Papel na Organização da Democracia no Brasil

SUMÁRIO: —1. *O papel do Poder Judiciário na garantia das liberdades civis. O preconceito da correlação entre a liberdade política e a liberdade civil. Falsidades desta correlação no Brasil: exemplos.* II— *Rui e a sua compreensão do papel do Poder Judiciário como base de garantia das liberdades civis. No Brasil, as liberdades civis têm sido sistematicamente sacrificadas ao mito das liberdades políticas. O descentralismo liberticida.* III — *O que a Ciência Social e a Ciência Política nos ensinam: como aproveitar as suas indicações. Reformas possíveis. O dever de respeitarmos nossas “determinantes” sociais.* IV. *Onde o povo brasileiro pratica a democracia e se tem realmente revelado soberano.*

I

Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a *generalização do sufrágio* direto, nem o

self-government valerão nada sem o primado do Poder Judiciário — sem que este Poder tenha pelo Brasil toda a penetração, a segurança, a acessibilidade que o ponha a toda hora e a todo momento ao alcance do jeca mais humilde e desamparado, não precisando ele — para tê-lo junto a si de mais do que um gesto da sua mão numa petição ou de uma palavra de sua boca num apelo. Sufrágio direto ou sufrágio universal, regalias de autonomia, federalismos, municipalismos — de nada valerão sem este primado do Judiciário, sem a generalidade das garantias trazidas por ele à liberdade civil do cidadão, principalmente do homem-massa do interior — do homem dos campos, das vilas, dos povoados, das aldeias, das cidades, sempre anuladas nestas garantias pela distância dos centros metropolitanos da costa. De nada valerão a estes desamparados, e relegados, entregues aos caprichos dos mandões locais, dos senhores das aldeias e dos delegados cheios de arbítrios, estas regalias políticas, desde que os eleitos por este sufrágio universal e direto — sejam funcionários municipais, sejam estaduais, pouco importa — estiverem certos que poderão descumprir a lei ou praticar a arbitrariedade impunemente.

O ponto vital da democracia brasileira não está no sufrágio liberalizado a todo o mundo, repito; está na garantia efetiva do homem do povo-massa, campônio ou operário, contra o arbítrio dos que “estão de cima” — dos que detêm o poder, dos que “são governo”. Pouco importa, para a democracia no Brasil, sejam estas autoridades locais *eleitas* diretamente pelo povo-massa ou *nomeadas* por investidura carismática: se elas forem efetivamente contidas e impedidas do arbítrio — a democracia estará realizada.

— “Neste país” — dizia William Pitt no Parlamento inglês, em 1873 — “nenhum homem, por sua fortuna ou categoria, é tão alto que esteja acima do alcance das leis e nenhum é tão pobre ou obscuro que não desfrute da sua proteção. Nossas leis proporcionam igual segurança e garantia ao exaltado e ao humilde, ao rico e ao pobre.”

Esta é a democracia inglesa. Este o fundamento da liberdade inglesa. O povo inglês era então livre e vivia em democracia dadas as garantias que cercavam naquela época os direitos individuais do homem e do cidadão — e não pelo fato do sufrágio universal, *que então não existia*. Esta espécie de sufrágio só lhe veio agora, no século XX — em 1918, depois da Primeira Grande Guerra e como consequência dela⁽¹⁾.

Hoje estamos ainda, sob este aspecto, na mesma condição em que estávamos em 1843, quando Nabuco de Araújo, discutindo a Reforma Judiciária, nos punha em face do mesmo dilema:

— “Ou organizais a justiça pública, verdadeira, real, completa — ou legitimais a vindita popular. Não tendes, pois, escolha: é preciso organizar a justiça pública. Mas como? Olhai para a sociedade: o que vedes? *Um longo hábito de impunidade*”⁽²⁾

É exato e é Justo o conceito de Nabuco pai. O problema da liberdade individual e civil no Brasil — *problema que é preliminar a toda e qualquer liberdade política* — é justamente eliminar este “longo hábito de impunidade”. Esta certeza da impunidade, que os nossos costumes asseguram ao arbítrio,

corrompe tudo; mata no seu berço o cidadão e impede a formação do verdadeiro espírito público. Eliminada que seja dos costumes esta certeza da impunidade, as liberdades civis estarão asseguradas.

É certo, porém, que esta eliminação, a erradicação deste hábito de impunidade não poderá ser obtida, como presumem os nossos liberais fascinados pelo exemplo inglês mediante as chamadas “franquias autonômicas” — municipais ou estaduais. Estas poderão ser úteis para outros fins administrativos, menos significativos; não para este fim específico e supenor. E o que a nossa História nos tem ensinado. E o que nos ensina o “regresso” memorável de Bernardo Vasconcelos, cujas palavras nunca será demais repetir.

—“Fui liberal” — disse ele; — “então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos; não nas leis, não nas idéias práticas; o poder era tudo: fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade; os princípios democráticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la: e por isso, sou regressista. Não sou trãnsfuga, não abandono a causa que defendo no dia de seus perigos, da sua fraqueza; deixo-a no dia em que tão seguro é o seu triunfo que até o excesso a compromete.”⁽³⁾

Vasconcelos tinha razão. O movimento da Maioridade e a Lei de 3 de dezembro de 1841, avocando para o centro a investidura destas autoridades — bem o demonstraram⁽⁴⁾.

II

Ter compreendido esta função primacial do Poder Judiciário em nosso país e em nossa democracia; ter exaltado o seu papel até quase sublimá-lo; ter colocado este Poder fora do alcance da subordinação e dependência dos Executivos e dos Parlamentos, sempre partidários e facciosos — esta é a maior glória de Rui. O ter ele estabelecido, no Brasil, este primado é uma conquista de tamanho alcance que empalidece mesmo a sua doutrina do *habeas corpus* e a latitude que lhe deu como garantia da liberdade pessoal. Porque esta liberdade é justamente a que é atacada pela *polícia de partido* e pela *política de clã*⁽⁵⁾ cuja defesa o nosso povo-massa tem encontrado até agora, não no voto democrático — no *sufrágio universal* ou nas *autonomias locais*; mas, única e exclusivamente no juiz do termo, no juiz de comarca, nos tribunais de apelação: nos mandados de *habeas corpus* e nos mandados de segurança por eles expedidos⁽⁶⁾.

Nesse ponto Rui estava adiante da mentalidade dos homens do seu tempo mensurável então pela do Conselheiro Barradas. Barradas, puro homem do Império, ao ler um trecho de Rui sobre a competência do Judiciário para invalidar leis e atos administrativos o interpela, tomado de surpresa e escândalo. Não podia compreender esta faculdade revisora, que Rui atribuía ao Poder Judiciário, esta competência para anular atos do Poder Legislativo ou do Poder

Executivo — poderes estes até então considerados, pelos juristas da mentalidade de Barradas, como intangíveis é semidivinos⁽⁷⁾.

Barradas devia ter uma mentalidade igual à daquele velho capitão-mor, regente do período colonial, que se dava pelo nome de Francisco Martins Lustosa. Este regulete — onipotente no seu distrito, que era o distrito de Ouro Fino na antiga Capitania das Minas Gerais — interpelando certo juiz local, a quem se recusava obedecer, desacatou-o ostensiva e grosseiramente:

—“Mas, que é um juiz? É acaso algum Rei?” — perguntou acintosamente Lustosa.

—“Um Juiz” — responde o interrogado, arrebatadamente — “é a mais alta autoridade e, no exercício das suas atribuições, vale tanto ou mais do que El-Rei!”.

Lustosa volta-se então para o público e depois para o escrivão — e ordena-lhe que autue o magistrado por blasfêmia contra a pessoa real:

—“Tome, sr. escrivão, por termo as declarações deste biltre, que diz que um juiz vale mais do que El-Rei!”⁽⁸⁾

Certos filósofos alemães modernos sustentam que “voltar a Hegel é progredir”. Podemos dizer, parafraseando que — em matéria de funções e garantia do Poder Judiciário — voltar à doutrinação de Rui e à pureza do espírito da Constituição de 1891 é progredir, porque é salvar os destinos das liberdades civis do nosso povo-massa: — e portanto, da verdadeira democracia no Brasil.

III

Concluamos. Dos capítulos deste livro e dos *Fundamentos Sociais do Estado* vemos que o povo brasileiro está sendo lógico, conduzindo-se como se conduz na esfera da vida pública, ao mover a maquinaria das instituições políticas que lhe outorgaram. Comportando-se como se comporta no campo político, o nosso povo está agindo em perfeita cordância com o seu passado histórico, com a sua estrutura social e com a sua psicologia política. São nossas elites que estão iludidas, exigindo dele o que exigem.

Quando ele deforma, erra ou descumpre estas instituições que lhe outorgam, não se trata de corrupção, como pensam, trata-se de determinismo social, pura e simplesmente.

Na organização das nossas instituições políticas, é preciso, pois, que encaremos o nosso povo objetivamente, isto é, como uma realidade social — como urna coisa viva. Esta tem que ser a atitude das nossas elites de cultura. Sem levar em conta as tradições e os demais elementos constitutivos do nosso povo é-lhes impossível saber quais os processos ou meios mais aptos para modificá-lo na sua estrutura ou reformá-lo sua mentalidade política, isto é, *no seu compürtamento na vida pública* — que é o objetivo das reformas que planejam.

Estas as conclusões a que chegamos ao fim destes estudos. Fundam-se elas, exclusivamente, em dados científicos e em dados históricos, todos essenciais à nossa formação nacional: — exprimem os caracteres da nossa estrutura política. Nenhuma reforma social ou política, que intentemos operar pode deixar de tomar estes caracteres em consideração — seja para admiti-los e recebê-los na lei ou na Carta

Constitucional, seja para corrigi-los ou expungi-los da nossa estrutura social. Considerá-los inexistentes para poder, sem eles, conceber Códigos, Cartas, Sistemas Políticos ou puramente ideais, ou copiados dos ingleses, dos americanos, dos russos, etc. — é condenar estes Códigos, estas Cartas, estes sistemas ao fracasso irremissível.

— “Os grupos sociais — dizia em 1924 e agora o repito com convicção ainda maior — são como os indivíduos não porque sejam unidades superorgânicas, à maneira da velha concepção spenceriana; mas, porque como os indivíduos, eles se desenvolvem segundo certas linhas invariáveis, que constituem o que poderíamos chamar — pedindo a tecnologia weismanniana uma expressão — as ‘determinantes’ da sua personalidade coletiva. Como as formas que constituem o tipo de uma árvore estão contidas nas virtualidades do seu germe, os elementos estruturais de um povo, as condições íntimas do seu viver, as particularidades fundamentais da sua mentalidade, da sua sensibilidade, da sua reatividade específica ao meio ambiente, mostram um *quid immutabile*, qualquer coisa de estável e permanente em todas as fases da sua evolução — desde o obscuro momento das atividades de seu plasma germinativo até o grande clímax da sua maturidade e expansão.

Estas ‘determinantes’ de cada povo são invioláveis e irreduzíveis — e todas as vezes que os legisladores ou estadistas, reformadores políticos ou elaboradores de Códigos as desconhecem, o esforço de todos eles resulta inútil e vão — como o esforço do indivíduo que quisesse, pela simples magia dos seus esconjuros, parar o ritmo das ondas no oceano ou deter a marcha dos astros no firmamento.

O conhecimento dessas determinantes nacionais é essencial à ação de todos os que exercem uma função dirigente na sociedade — principalmente os que têm o cargo da direção política. Há cem anos — já disse alhures — o idealismo utópico dos nossos legisladores e dos nossos estadistas insiste em desconhecer essas verdades fundamentais; mas há cem anos também o fracasso das suas Constituições, das suas legislações e dos seus programas reformadores tem sido a réplica invariável da nacionalidade aos que não a querem estudar nas leis essenciais de sua formação e não a querem respeitar nas linhas estruturais do seu caráter.”⁽⁹⁾

IV

Só nisto — nesta reação silenciosa e admirável contra o “marginalismo” das suas elites — é que o nosso povo se tem revelado uma verdadeira democracia. Neste ponto — e só neste ponto exclusivamente — é que ele se tem mostrado até agora realmente soberano.

NOTAS DA TERCEIRA PARTE

Notas ao Capítulo VI

(¹) Cfr. *O idealismo da Constituição; - Problemas de política objetiva; - Evolução do povo brasileiro.*

(²) V. nota anterior. Cfr. – *Fundamentos sociais, caps. XI, XII e XIII.*

(³) CFR. *Fundamentos sociais, caps. XIII e XIV.*

(⁴) CFR. Cap. VIII.

(⁵) Decreto-Lei n° 7.038, de 10 de novembro de 1944

(⁶) Cfr. *Fundamentos sociais, caps. V, VI E XII.*

(⁷) V. *Populações Meridionais, cap. V.* Cfr. Nota 6.

(⁸) Cfr. *Fundamentos Sociais, caps. IV, IX E XII, especialmente este.*

(⁹) V. Decreto-Lei n° 7.419, de 9 de abril de 1945, que dispõe sobre a organização da vida rural. No art. 1° este decreto estabelece que cada município terá uma associação rural, de que *poderiam fazer parte* (é a fórmula ou técnica liberal) as pessoas naturais ou jurídicas que “exercerem profissionalmente atividades rurais em qualquer das suas formas, agrícola, extrativa, pastoril ou industrial, e também profissionais ligadas a estas atividades”.

(¹⁰) V. Nota 7. Cfr. *Fundamentos sociais, cap. V e VII.*

(¹¹) V. Cap. VII.

Notas ao Capítulo VII

(¹) V. Kovalewski – *Insittions potitiques de la Russie*, Paris, 1903, vol. I, pág. 17. Cfr. Ainda Kovalewski – *Le regime economique de la Russie*, Paris, 1898, cap. V.

(²) Cfr. Demolins – *Comme la route crée le type social*, Paris, vol. II, pág. 175; Vernadsky – *History of Rússia*, N. Y., 1944, cap. I; Kovalewski – *ob. Cit.*, cap. III; Prokowsky – *Historia de la cultura russa*, pág. 247 e seg.; Chaninov – *Histoire de la Russie*, Paris, 1937, cap. VII e seg. Cfr. Oppenheimer – *L’État*, 1912, pág. 30 e seg. Cfr. Ainda Simões de Paula – *O comérico paregue e o Grão-Principado de Kier*, São Paulo, 1942, caps. II e III.

(³) Weidlé (Wladimir) – *Le destin de la Russie* (in “Le Mois”, julho, 1937, págs. 142-43). Cfr. Dolgoroukow (P.) – *Des reformes en Russie*, Paris, 1862.

(⁴) Lynd (R.) – *Planed social solidarity in Soviet Union* (“A.J.S”, 1945, Pág.183 e seg).

(⁵) Estes fins coletivos também realizados ali pelos “pressure groups”, que entram em conchavo com as máquinas dos partidos políticos: v. Key – *Politics, parties and pressure groups*, N. Y. , 1946.

(⁶) Timasheff (N.) – *Vertical mobility in communist society* (“A.J.S”, 1945, pág. 183 e seg.)

(⁷) Vernadsky – *ob. Cit.*, caps. XVI, XVII e XVIII.

(⁸) Em outro estudo mais recente – *The great retreat (The growth and decline of communism in Russia)*, N. Y. 1946 – Timasheff renova, com efeito – com uma argumentação mais documentada ainda – a sua tese de ressurgência progressiva da velha Rússia czarista dentro da moderna estruturação burocrática do Estado Comunista. Ele mostra que a Rússia está revivendo – *na vida privada, nas escolas, nas igrejas, na moral mesmo* - a velha estrutura pré-revolucionária, da época do Império. Este retorno, parece-me, deve ser entendido com as restrições de Berdiaff no seu *Un nouveau moyen age* (Paris, 1930, pág. 15), quando fala do retorno da ciilização europeia à antiguidade clássica, na época da Renascença. Cfr. Zagorski (S.) – *La renaissance du capitalismo dans la Russie dès Soviets*, Paris, 1921), e Ripert – *Aspectos jurídicos do capitalismo*

moderno, Rio, 1942, pág. 128.

⁽⁹⁾ Burgess – *ob. Cit.* págs. 31-2.

⁽¹⁰⁾ V. *Fundamentos sociais*, Cap. V.

⁽¹¹⁾ V. *Problemas de direito sindical*, pág. 243.

⁽¹²⁾ Newell-Sims – *The problems of social change*, pág. 285 e seg. Cfr. Oburn (W.) – *ob. Cit.*; Hertzler (J.) – *ob. Cit.*; Aliham (M.) – *Social ecology*, N.U., 1938, cap. III; Mukerjee (R.) – *Regional Sociology*, N.Y., 1926; *Man and his habitation*, N.Y. 1940.

⁽¹³⁾ V. Rosnstock Frank – *La economia corporative fascista, doctrina y práctica*, trad. De F. Torner, Madri, 1934; Trentin (S.) – *Dix ans de fascisme totalitaire en Italie*, Paris, 1937.

⁽¹⁴⁾ Laufemburger e Pfenlin – *La nouvelle structure économique du Reich*, Paris, 1938.

⁽¹⁵⁾ V. Iswolsky (H.) – *L’homme 1936 en Russie Soviétique*, Paris, 1936; Dominique (P.) *et allia* – *Bilan du comunisme*, Paris, 1937; Nitkine (B.) – L’aspect psychologique de l’industrialisation de URSS (in “Revue Économique Internationale”, vol. IV, 1938, pág. 39 e seg.).

⁽¹⁶⁾ V. Rosenstok Frank – *Les codes Roosevelt et les resultants de la N.R.A.* (in “Revue d’économie Politique”, 1936, pág. 1989 e seg.); Piettre – *La politique du pouvoir d’achat*; Almeida Magalhães (D.) – *A experiência Roosevelt*, Rio, 1947. Cfr. Raynaud (B.) – *La loi naturelle en économie politique*, Paris, 1936.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Merriam (Ch.) – *The role of politics in social change*, N.Y., 1936

Notas ao Capítulo VIII

⁽¹⁾ V. *Fundamentos sociais*, cap. III.

⁽²⁾ Cfr. *Problemas de política objetiva, cap. II*; - *O idealismo da Constituição*, caps. II e IV-XI.

⁽³⁾ V. Nota anterior.

⁽⁴⁾ V. *O idealismo da Constituição*, pág. 61. Mesmo nos países de cultura anglo-saxônica (Inglaterra e Estados Unidos), esta tendência, que advogo aqui – da “neutralização da administração ao vírus da politicalha” – também é uma das preocupações da alta administração ali. Daí, na Inglaterra, a organização do *Civil Service* e, nos Estados Unidos, a reação que se processou contra o *spoils system*, expressa, como diz Key, “na neutralização do serviço público à influência dos partidos” (*political neutralization of the civil service*): v. Key – *Politics, parties and pressure groups*, Págs. 334 e seg.

Entre nós, já estamos com certos meios ou técnicas de neutralizar, praticamente, a influência do espírito de clã. Entre eles, está a Justiça Eleitoral, isto é, a verificação dos direitos políticos por uma magistratura *vitacícia e inamovível*. E também o *Estatuto dos Funcionários Públicos*, com o preceito da *obrigatoriedade dos concursos e da estabilidade burocrática* – para os empregados do Estado. E, paralelamente, a *Legislação Social*, com o princípio da *estabilidade na empresa* – para os empregados privados.

⁽⁵⁾ V. *Populações meridionais*, cap. VIII.

⁽⁶⁾ O serviço militar obrigatório foi adotado efetivamente no Brasil em 1917; há trinta anos, pois.

⁽⁷⁾ Os operários não-sindicalizados, assim, não podiam pleitear perante os tribunais de trabalho (Dec. Nº 22.132, de 25 de Novembro de 1932, art. 1º). Não podiam também – e não podem ainda – as empresas fazer contratos administrativos com o governo, sem

terem cumprido comprovadamente a “lei dos terços” (*Consolidação das Leis do Trabalho*, art. 362, § 1º, 364, § 1º); terão cassada a sua autorização para funcionar se forem estrangeiros, ou a sua cocessão, se forem empresas de serviços públicos. Os refratários ao serviço militar não podiam ser empregados públicos – sanção de grande significação num país, em que o ideal da mocidade é ser empregado do Estado. Hoje, esta sanção se estende a toda e qualquer relação de emprego – seja público, seja privado: e a sua eficiência educadora é enorme, por isto.

⁽⁸⁾ Estas empresas, quando recalcitrantes ou reincidentes, não podem contratar com o Estado.

⁽⁹⁾ Mac Iver – *ob. Cit.*, pág. 362.

⁽¹⁰⁾ Cfr. *Fundamentos sociais*, caps. III, IX, X, XII e XIII.

⁽¹¹⁾ Cfr. Radin – *Social anthropology*, N. Y., 1938, cap. II; Forde – *Habitat, economy and society*, Nova York, 1934, págs. 90, 92, 242, 320, 331 e 332.

⁽¹²⁾ V. Cap. III. Cfr. Para os povos ibéricos, Espanha especialmente Aunós (Ed.) – *La reforma corporativa Del Estado*, Madri, 1935, cap. XI; Pereira dos Santos – *Ila constitution sociale et politique portugaise*, Paris, 1940. Para a Itália: v. Nitti – *Il partito radical e la nuava democrazia industriale*. Para os gregos, os danubianos, os eslavos: v. Burgess – *Politica scence and comparative constitutional law*, Boston, 1890, pág. 309; e também Roucek – *Governments and politics abrod*, N. Y., 1947, caps. XII-XV; Tomasic – *The estructure of Balkan society (in “A. J. S.”)*, 1946, pág. 132). Para os latino-americanos: v. García Calderón – *les démocraties latines de l’Amerique*. Paris, 1919.

⁽¹³⁾ Refiro-me exclusivamente aos anglo-saxões. É claro que desta referência estão excluídos os irlandeses, que têm outra “formação social” – e pertencem às “civilizações de clã”, como todos os celtas (v. *Fundamentos sociais*. Cap. VI).

Notas ao Capítulo IX

⁽¹⁾ Esmein (A.) – *Élements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1927.

⁽²⁾ V. *Funtamentos sociais*, cap. XII.

⁽³⁾ V. *Fundamentos sociais*, cap. XIV. Cfr. Conde de Afonso Celso – *Oito anos de Parlamento*, São Paulo, s/d, pág. 185.

⁽⁴⁾ “Lês fonctions gouvernementales sont considérées en Suisse – dans la Confédération comme dans les cantons, et cela depuis les temps les plus anciens – *comme dès magistratures*. Vous n’entendrez ni les Français, ni les Anglais, ni les Italiens parler de leurs ministres ou du président du Conseil, en les qualifiant de magistrats. Le présidente de la République française, dont les hautes fonctions sont placés au-dessus des vicisitudes de la vie parlementaire, est, par contre, très souvent désigné par la terme de magistrat qui implique une impartialité qu’on ne saurait exiger du chefe d’une majorité parlementaire. Sans demander à nos conseillers d’État, ni à nos conseillers fédéraux d’abandoner leus idéas politiques, sans prétendre qu’ils soient élus autrement que suivant la ligne des partis; sans vouloir que, parvenus au pouvoir, ils oublient leurs origines, le peuple n’attend pas moins d’eux un effort d’impartialité, une hauteur de vues, qui font d’eux non pas les représentants d’une opinião ou d’un parti, mais des magistrates” (Wemer (George) – *Les caracteres dominants du droit public suisse*, Génova, 1921, pág. 20).

⁽⁵⁾ V. *O idealismo da Constituição*, págs. 207 e seg.

⁽⁶⁾ V. *Populações meridionais*, caps. XIV e XVI.

⁽⁷⁾ V. Lilienthal (D.) – *Tennessee Valley Authority: democracy on the march*. N. Y., 1944, cap. XIV e seg. Cfr. Ximenez de Asúa – *La constitución de la democracia española*, 1946, págs, 27, 105. Note-se que esta solução descentralizadora, expressa na fórmula de Lilienthal, ou mesmo na de Asúa, já está sendo adotada ente nós – e com êxito indiscutível – em três ordens de grandes serviços públicos *nacionalizados*. O da *Justiça do Trabalho* (juntas, Tribunais regionais e Tribunal Superior); o da *Previdência Social* (Institutos de Previdência, Conselho Nacional de Previdência); e o da *Organização Profissional das Classes Produtoras* (Sindicatos, Federações e Confederações). São todas instituições subordinadas ao Poder Central; mas, desconcentradas.

⁽⁸⁾ V. *Fundamentos sociais*, caps. VIII, XI, XIII e XIV – No princípio do sexto século ainda, um periódico colonial, um jornalzinho de estudante – *O velho de 1817* – dirigido por Nabuco, pai, traz por epígrafe esta confissão de Antônio Carlos: - “A ingrata experiência convenceu-me de que nem a Liberdade nem a independência se arraigaria no Brasil senão à sombra da Monarquia” (v. Nabuco (J.) - *Um estadista do Império*, vol. I, pág. 17). Hoje poderíamos dizer a mesma coisa, substituindo apenas a palavra *Monarquia* por *poder Central*. Nunca a descentralização política (note-se bem: política e não administrativa), serviu à liberdade do homem no Brasil: toda a nossa história política é uma demonstração deste equívoco secular. Cfr. Smith 9Herbert) – *Do Rio de Janeiro a Cuiabá*, São Paulo, 1922, pág. 182 e seg.

⁽⁹⁾ V. Cap. IV.

⁽¹⁰⁾ V. Rocha Pombo – *História do Brasil*, vol. II, pág. 13.

⁽¹¹⁾ V. *O idealismo da Constituição*, cap. XI, Cfr. Robert Michels – *Les parties politiques*, pág. 271 e seg.

⁽¹²⁾ Na Constituição de 46, este pensamento da Constituição anterior subsiste e procura-se ali – com a *eletividade dos prefeitos* e ampliação da sua base tributária – assegurar a autonomia administrativa dos municípios no máximo possível. Estamos atravessando, evidentemente, um ciclo de desencanto da autonomia provincial, tão dos sonhos de Tavares Bastos. Mas, é absolutamente certo também e – com esta nova orientação municipalista da Constituição de 37 e da Constituição de 46 – iremos apenas renovar o desencanto colhido, há um século, com o municipalismo do Código do Processo de 32 (v. *Populações Meridionais*, cap. XII). Cfr. Benson (G.) – *The New centralization*, New York, 1941; Corwin (Ed.) – *Total war and he Constitution*, N. Y., 1947.

⁽¹³⁾ V. Parte final da nota anterior.

⁽¹⁴⁾ Cfr. *Fundamentos sociais*, caps. XI e XII.

⁽¹⁵⁾ Cfr. May – *Histoire de la formation particulariste*, caps. XIV, XV, XVI, XVII, onde esta reação dos anglo-saxões é sociologicamente estudada com admirável lucidez.

⁽¹⁶⁾ V. *Fundamentos Sociais*, cap. VI.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Freeman (E.) – *The growth of the English Constitution*; Guizot – *Histoire des origins du government representatif*. Paris, 1867.

⁽¹⁸⁾ V. *Fundamentos sociais*, caps. V e VI.

-
- (1) V. *Fundamentos sociais*, caps. VI, XII, XIII e XIV.
- (2) V. *Pequenos estudos*, cap. – Fatores econômicos do absentéismo eleitoral.
- (3) V. *Fundamentos sociais*, caps. XII e XIII.
- (4) V. *Fundamentos sociais*, caps. IV e VII.
- (5) Estamos ainda no lirismo do mote antigo:- “onde se abre uma escola se fecha uma cadeia e prepara-se um cidadão”, que as ciências sociais modernas desmentem e desautorizam completamente.
- (6) Seignobos – *Histoire politique de l’Europe contemporaine*, págs. 60-1. Cfr. Holland Rose – *The raise of democracy*, Londres, 1897.
- (7) Barthélemy (J.) e Duez (P.) - *Traité du droit constitutionnel*, Paris, 1933, págs. 296 – 7.
- (8) V. *Fundamentos sociais*, cap. XII.
- (9) V. *O idealismo da Constituição*, cap. XII.
- (10) Cfr. As obras de Boutmy, Taine, Belloc, Bardoux, etc., citadas em *Fundamentos sociais do Estado*.
- (11) V. *Fundamentos sociais*, caps. XII e XIII; Hauriou (*Droit administratif*, pág. 285) observa que só a França é que estabeleceu o sistema da uniformidade dos direitos das comunas “sem atenção à realidade das coisas”, acentuando que nos outros países “há várias categorias de comunas”. No mesmo sentido, v. A solução plurima americana em Weber-marshall – *Le regime municipal aux États-Unis* (in Gidel – *Travauxpratiques de Droit Public Compare*, págs. 197, 201).
- (12) V. *Fundamentos sociais*, cap. VII.
- (13) V. *Fundamentos sociais*, cap. XV.
- (14) V. *Fundamentos sociais*, cap. IX.
- (15) V. *Fundamentos sociais*, cap. XII.
- (16) V. Aronson (M.) – *Democracy in action: the Brandeis way* (sep. do “Journal of Social Philosophy”, 1939, nº 4). Disse por sua vez Russel Davenport: - “The key to *Democracy in industryis democracy in unions*. A union is politica body, not in the sense of party politics, but in the sense that it exist of, by and for its members. It must adot parliamentary procedure, frequent elections, and the secret baloot. And its sens of responsibility, as on organized (and there fore powerful) body of men and women, should be acute (in prefácio a Golden (C.) and Ruttemberb (H.) – *The dynamics of industrial democracy*, N. Y., 1942, pág. XIV). Neste sentido, também cfr. O’Shaughnessy (M.) – *Econômic democracy and private enterprize*, N.Y, 1945, caps. III-VI; Warner (W.L) e Low (J.) – *The social system of the modern factory*, New Haven, 1947, cap. III.
- (17) V. *Problemas de direito sindical*, pág. XIX.
- (18) Nada que assegure o indivíduo ou a sua família, nos seus direitos e liberdades individuais – justiça *federalizada* e única; *política de carreira*, também magistraturalizada e fora, portanto, da confiança dos partidos; extensão e acessibilidade dos chamados “remédios tutelares”, postos ao alcance do povo-massa, através de instituições especiais de assistência social, ou da previdência social; justiça do trabalho, *federalizada* como está, mas estendida, prática e efetivamente, aos campos; associações rurais eficientes, sejam síndicos (onde for possível constituí-los) ou *casas do Povo* ou *Procuradores do Povo*, ao modo antigo.
- Nem também nenhum programa ou nenhuma realização administrativa no sentido de garantia *econômica* do proletariado rural. Quero dizer: nenhuma garantia dos homens sem terra (*moradores, sitiantes, agregados, vaqueiros*), através de um *sistema de*

pequena propriedade largamente difundido – ou de *contratos de arrendamento*, que assegurem o colono contra o despejo e o arbítrio dos grandes proprietários territoriais, de que já Antonil e Vilhena faziam, no século III, o comentário melancólico; fatos este verificados, não so nos *engenhos e fazendas agrárias*, mas, também, nas *fazendas de criação*, entre os *vaqueiros* e o patrão.

O vaqueiro é também um dependente, sem garantia nenhuma – “uma coisa da fazenda um traste”, que é despedido quando menos espera. Ao ser contratado, recebe cavalo da fábrica, perneiras, gibão, guarda-peito e sapatões de couro cru, mas, “ao sair, larga tudo ao vaqueiro que o substitui”: - “Cambembes podem ter luxo? Estava ali de passagem. Qualquer dia o patrão os botaria fora – ele ganharia o mundo sem rumo, nem teria meios de conduzir os cacarecos.” (Graciliano Ramos – *Vidas Secas*, Rio, 1938, pág. 30). Por outro lado, também nenhum regime de difusão ou *propaganda* pelo rádio, pelo livro e pela imprensa, esclarecendo a massa rural e o povo em geral dos seus *direitos* e dos *recursos*, que as leis lhes dão contra o arbítrio das autoridades facciosas e dos senhores territoriais poderosos.

⁽¹⁹⁾ V. *Populações meridionais*, cap. VIII; - *Fundamentos sociais do Estado*, cap. XII.

Notas ao Capítulo XI

- ⁽¹⁾ V. Rangel (Alberto) – *No rolar do tempo*, Rio, 1937, pág. 13
- ⁽²⁾ Varnhagen – *História Geral do Brasil*, vol. III, pág. 167.
- ⁽⁴⁾ Bernardo Vasconcelos – *Carta aos eleitores de Minas* (“Revista do Arquivo Público Mineiro”).
- ⁽⁵⁾ V. *Populações meridionais*, cap. XII.
- ⁽⁶⁾ V. *Fundamentos sociais*, cap. VII.
- ⁽⁷⁾ Burgess – *ob. Cit.*
- ⁽⁸⁾ V. *Populações meridionais*, caps. VIII, XI e XVI.
- ⁽⁹⁾ V. *Problemas de política objetiva*, cap. V.
- ⁽¹⁰⁾ May – *ob. Cit.*, II, 295 e cap. XI.
- ⁽¹¹⁾ May – *ob. Cit.*, II, pág., 295.
- ⁽¹²⁾ May – *ob. Cit.*, I e II.
- ⁽¹³⁾ V. Tourville (H.) – *ob. Cit.*, caps. XV-XVII.
- ⁽¹⁴⁾ V. *Populações meridionais*, cap. VIII.
- ⁽¹⁵⁾ V. *Fundamentos sociais*, cap. IX, X, XI e XII.
- ⁽¹⁶⁾ V. *Fundamentos sociais*, cap. VII.
- ⁽¹⁷⁾ V. *Fundamentos sociais*, cap. XIII. Cfr. May – *ob. Cit.*, vol. II. Pág. 563.

Notas ao Capítulo XII

- ⁽¹⁾ Barthélemy e Duez – *ob. Cit.*, pág. 297.
- ⁽²⁾ Nabuco (J.) – *Um estadista do Império*, I, pág. 45.
- ⁽³⁾ V. Cap. I
- ⁽⁴⁾ V. *Populações meridionais*, caps. XIV, XVI e XIX.
- ⁽⁵⁾ V. Cap. II deste e *Fundamentos Sociais*, caps. VIII, IX, X, XI e XII.

-
- (6) V. *Fundamentos sociais*, caps. XI e XII.
- (7) V. Batista Pereira – prefácio a Rui – *Cartas da Inglaterra*, São Paulo, 1939, pág. 65.
- (8) Francisco Negrão – *Memória histórica paranaense*.
- (9) V. *O idealismo da Constituição*, págs. 345-6.

5. EPÍLOGO

Instituições Políticas Brasileiras sistematizam o essencial da produção intelectual de Oliveira Viana entre 1920 e o início do pós-guerra. Espírito inquieto, embora com este livro haja deixado explícito “a que veio” em matéria de organização política, dispõe-se a abrir um novo campo de investigação: o problema da modernização econômica do Brasil. Começa a ordenar o que denominou de *História Social da Economia Capitalista no Brasil*. Não sendo o caso de determo-nos nesta obra, basta indicar que, verificando não sermos um país capitalista abriu uma nova frente, de que nos deixou apenas a *Introdução à História Social da Economia Pré-Capitalista no Brasil*.

No que respeita à organização política, Wanderley Guilherme encontrou uma denominação adequada para a sua doutrina: *autoritarismo instrumental*. A fim de criar no país a diversidade de interesses, em lugar da sociedade clânica existente --sem o que as instituições liberais continuariam privadas da imprescindível base social-- cabe delegar ao Estado o encargo de capitanear a mudança. À luz do ciclo autoritário subsequente, que deu conta da tarefa magna de transformarmo-nos numa nação industrial, torna-se patente que a resultante cobiçada --a democracia -- não pode prescindir do paciente trabalho de construção do partido político. A lição dos países que dispõem de consolidadas instituições do sistema democrático-representativo é clara: não há democracia sem partidos políticos.

Faltou portanto, na investigação de Oliveira Viana, o balanço da experiência republicana nessa matéria. Como muito bem indicaria Afonso Arinos, a República (positivista) brasileira revelou-se anti-partidária e anti-parlamentar. Retirou-se da pauta o tema da representação política, presente ao longo de todo o Segundo Reinado.

Imaginou-se, nos anos trinta, que, com a criação da Justiça Eleitoral e a introdução do sistema proporcional disporíamos dos instrumentos requeridos àquele fim. Contudo, em matéria de sistema eleitoral tentamos ser originais, desprezando a prática existente: o voto em lista. Ao dar ao eleitor a prerrogativa de votar num nome isolado, estabeleceu-se a premissa de que o representante prescinde do partido. Acontece que somente este pode afunilar interesses. Oliveira Viana entreviu claramente a importância do que chamou de “organização dos interesses”, inclusive buscando fórmulas que a possibilitassem.

Em que pese a oportunidade da crítica ao notável estudioso, salta às vistas a perenidade do método investigativo de Oliveira Viana: conhecer bem a realidade que aspiramos a copiar e, ao mesmo tempo, saber descobri-la o que dificulta ou possibilita a sua adoção entre nós. Nesse particular, aliás, retorna aos ensinamentos do Visconde de Uruguai.

