



# ELEIÇÃO E REPRESENTAÇÃO

Mesa Diretora  
Biênio 1999/2000

Senador Antonio Carlos Magalhães  
*Presidente*

Senador Geraldo Melo  
*1<sup>o</sup>-Vice-Presidente*

Senador Ademir Andrade  
*2<sup>o</sup>-Vice-Presidente*

Senador Ronaldo Cunha Lima  
*1<sup>o</sup>-Secretário*

Senador Carlos Patrocínio  
*2<sup>o</sup>-Secretário*

Senador Nabor Júnior  
*3<sup>o</sup>-Secretário*

Senador Casildo Maldaner  
*4<sup>o</sup>-Secretário*

Suplentes de Secretário

Senador Eduardo Suplicy  
Senador Jonas Pinheiro

Senador Lúdio Coelho  
Senadora Marluce Pinto

Conselho Editorial

Senador Lúcio Alcântara  
*Presidente*

Joaquim Campelo Marques  
*Vice-Presidente*

*Conselheiros*

Carlyle Coutinho Madruga

Carlos Henrique Cardim

Raimundo Pontes Cunha Neto

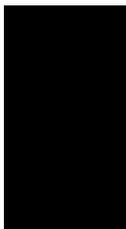
.....

*Coleção Biblioteca Básica Brasileira*

# ELEIÇÃO E REPRESENTAÇÃO

*Gilberto Amado*

Introdução: Olavo Brasil de Lima Júnior



*Brasília - 1999*

# BIBLIOTECA BÁSICA BRASILEIRA

---

O Conselho Editorial do Senado Federal, criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997, buscará editar, sempre, obras de valor histórico e cultural e de importância relevante para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil e reflexão sobre os destinos do país.

COLEÇÃO      BIBLIOTECA      BÁSICA      BRASILEIRA

*A Querela do Estatismo*, de Antonio Paim  
*Minha Formação*, de Joaquim Nabuco  
*A Política Exterior do Império* (3 vols.), de J. Pandiá Calógeras  
*O Brasil Social*, de Sílvio Romero  
*Os Sertões*, de Euclides da Cunha  
*Capítulos de História Colonial*, de Capistrano de Abreu  
*Instituições Políticas Brasileiras*, de Oliveira Viana  
*A Cultura Brasileira*, de Fernando Azevedo  
*A Organização Nacional*, de Alberto Torres

Projeto gráfico: Achilles Milan Neto  
Cícero Bezerra

© Senado Federal  
Congresso Nacional  
Praça dos Três Poderes s/nº  
CEP 70168-970  
Brasília - DF

Amado, Gilberto.

Eleição e representação/Gilberto Amado; introdução: Olavo Brasil de Lima Júnior. - Brasília: Senado Federal, 1999.

161 p. - (Biblioteca Básica Brasileira)

1. Sistema eleitoral. 2. Sistema eleitoral, Brasil. 3. Sistema representativo. 4. Sistema representativo, Brasil. 5. Sistema partidário. 6. Sistema partidário, Brasil. 7. Sindicalismo. 8. Reforma eleitoral, Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 324

## Sumário

Nota Editorial

p. IX

Introdução

p. XI

Prefácio da 1<sup>a</sup> edição

p. 3

Prefácio da 2<sup>a</sup> edição

p. 7

CAPÍTULO I

A evolução do sistema representativo,  
suas formas e realizações

p. 9

CAPÍTULO II

A representação proporcional,  
seus princípios e modalidades

p. 47

CAPÍTULO III

A representação profissional, a representação de classes,  
sindicalismo, suas diversas aplicações no estado moderno

p. 77

CAPÍTULO IV

Os partidos: os partidos de idéias e os partidos de pessoas  
- os vínculos políticos entre os eleitores e os candidatos

p.103

CAPÍTULO V

A mentalidade política e o meio social no Brasil -  
Perspectivas, tendências do sufrágio e reformas eleitorais

p. 129

Índice Onomástico

p.159

## Nota Editorial

A Introdução a seguir é, seguramente, o último texto elaborado por Olavo Brasil de Lima Júnior.

Falecido, há pouco, em Minas Gerais, ele trouxe uma valiosa contribuição aos estudos políticos e, de modo especial, aos partidos, que examinou com o equilíbrio e correção que marcaram sua vida de pesquisador.

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Michigan, pesquisador e diretor-executivo do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, dirigente da Fundação Casa de Rui Barbosa, ele foi, também, professor titular do Departamento de Ciência Política da Universidade de Minas Gerais. Atualmente, preside a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS.

Sua primeira obra publicada foi *Partidos Políticos Brasileiros: a Experiência Federal e Regional – 1945/1964* (Rio, Graal, 1983), originalmente tese de doutoramento na Universidade de Michigan. Ali, a "idéia crucial", como ele a resumiu, foi a de que, no período, apenas nominalmente o país possuía um sistema multipartidário excessivamente fragmentado. Segundo ele, de fato, em termos reais, o número de partidos efetivamente existentes era bem menor, a julgar pelo seu grau de competitividade.

Organizou, a seguir, *Sistema Eleitoral Brasileiro – Teoria e Prática* (Rio, IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991), resultado do trabalho desenvolvido pelo Laboratório Sobre Partidos, Eleições e Problemas Institucionais, criado por ele no IUPERJ.

Em prefácio a este último livro, Giusti Tavares aponta que pertencem à escola de Olavo algumas das mais relevantes produções da recente investigação acerca dos sistemas eleitoral e partidário e da

representação legislativa no país, indicando, como exemplos, textos de Antônio Lavareda, Jairo Morcani Nicolau, Fabiano Mendes Santos e Renato Lessa. Segundo Giusti, apenas com a obra de Olavo Brasil, a competição partidária eleitoral e parlamentar passou a ser examinada "como sistema, no sentido rigoroso do termo, no qual contam não apenas os atributos sociais, políticos e ideológicos intrínsecos dos eleitores e dos partidos, mas a interação ao mesmo tempo estrutural e estratégica que aqueles atores desenvolvem entre si sobe as condições das leis, das instituições e dos mecanismos que regulam o processo eleitoral".

Em 1993, veio à luz *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80* (São Paulo, Editora Loyola) em que ele aponta – e deplora – a desvinculação entre os sistemas partidário-parlamentar e eleitoral como "síndrome e, simultaneamente, parte, do distanciamento mais geral, entre a sociedade e política no país".

Finalmente, em 1997, publicou *Instituições Políticas Democráticas – O Segredo da Legitimidade* (Rio, Jorge Zahar Editor) que, para seu prefaciador, Fabiano Mendes Santos, sem "índices, números e tabelas", "combina, de forma equilibrada, filosofia política, análise institucional e os fundamentos da moderna teoria democrática".

Morto aos 54 anos, muito poderia ainda Olavo Brasil de Lima Júnior estender-se em seu esforço analítico, tão exitoso, para a busca, por nosso país, da compreensão de sua realidade política e de sua redefinição institucional.

## Introdução

### **Gilberto Amado e o Sistema de Representação Política: a crítica e a proposta**

"Os sistemas de representação proporcional adotados nas legislações eleitorais modernas representam o esforço da democracia na conquista da distribuição equitativa do voto. Não foram imaginados de um dia para outro. Vieram surgindo pouco a pouco da luta pelo aperfeiçoamento do sufrágio universal nos países de intensa vibração popular. Achamos pelo caminho, na sucessão das etapas atingidas, os sinais dessa luta gloriosa pela libertação do espírito coletivo. Voto cumulativo, voto limitado, sistema do mínimo eleitoral significam outras tantas tentativas falhas, mas carate-rísticas, anseios violentos e malogrados da coletividade democrática, para se exprimir na proporção numérica das forças cívicas que a compõem." **G. A.**

Gilberto Amado, escritor, político e diplomata foi arguto observador da realidade brasileira; acompanhou, simultaneamente e com igual perspicácia, antes mesmo de iniciar sua carreira diplomática, o cenário internacional, em relação ao qual assumiu também posições críticas e estabeleceu preferências nítidas quanto à natureza e funcionamento das instituições vigentes.

Seus textos são extremamente bem construídos e os argumentos são, em geral, lógicos. Não há traços visíveis de defesa pan-fletária de instituições específicas. Pelo contrário, ocorre sistematicamente a

preocupação com a realidade, com a observação sistemática, preocupação que, de resto, é compartilhada por outros autores elitistas, como se verá mais adiante. Há dois aspectos que permeiam sua obra política, e aqui estarei centralizando a análise em *Eleição e Representação (Curso de Direito Político)* e em alguns de seus discursos na Câmara dos Deputados, nos quais aborda questões institucionais brasileiras e de outros países, como os Estados Unidos, a Inglaterra, a França e a Alemanha. Esses aspectos podem ser destacados caracterizando-se o seu pensamento como sendo de corte liberal, mas elitista, acrescido de um tom nacionalista romântico, dimensões que, em geral, foram compartilhadas pela maior parte da intelectualidade de sua época, que não cedeu aos apelos extremistas do autoritarismo de direita e do marxismo-leninismo.

As referências bibliográficas feitas ao longo do livro, além de serem incompletas, não nos permitem argumentar que seu pensamento tenha esse cunho elitista liberal. Por exemplo: Pareto e Mosca já tinham textos importantes publicados, em italiano, na última década do século passado, porém o autor não se refere a eles. Suas citações referem-se, em sua maioria, a tratados de Direito Constitucional, sobretudo em francês, inglês e alemão. Estilo de escrita e posição intelectual constituem, assim, traços que antes identificam uma elite intelectual de época, mais que aspectos peculiares à obra política de Gilberto. Refere-se a autores tais como Berthelémy, Duguit, Howell, Hauriou, Le Bon, Ostrogorski, Saville Muzzey e Waldeck Rousseau.

É de se estranhar, no entanto, a ausência de referência (desconhecimento?) ao grande teórico brasileiro da representação proporcional, José de Alencar, romancista, jornalista e deputado (Santos, 1991). De particular relevância para as questões tratadas por Amado, destaque, a seguir, os textos mais significativos de José de Alencar: *Os Partidos Políticos* (1886); *O Sistema Representativo* (1868); *Discursos proferidos na Câmara dos Deputados e no Senado* (1869 e 1871); e *Reforma Eleitoral* (1874). Tais referências importam, no plano da história das idéias, uma vez que Alencar, cronologicamente, teria formulado sua teoria da representação proporcional antes mesmo de John Stuart Mill, tido e havido como o primeiro grande teórico dessa forma de representação (Santos, 1991), em que pesem as várias restrições ao sufrágio universal admitidas pelo autor inglês.

A referência mais extensa que Amado faz a autor brasileiro, igualmente crítico do sistema vigente e defensor da representação

proporcional, é a Assis Brasil (*Democracia Representativa*, 1893) que, por sua vez, cita Nivelles (...); desde logo, vale a pena reproduzir o texto:

"A metade e mais um dos eleitores que concorrem à eleição faz a unanimidade da representação; a metade mais um da representação faz a lei, logo tão certo como que a metade da metade é igual à quarta parte, a lei, que tem de reger a todos, pode haver sido autorizada por um quarto da opinião. Mais ainda, e alargando o absurdo, se considerarmos que metade e mais um dos representantes pode fazer casa e deliberar (segundo o regimento mais seguido) e que dessa metade e mais um também metade e mais um vence nas deliberações, chegaremos a convencer-nos de que a lei proveio dos representantes de uma oitava parte da opinião" (G. Amado, *Eleição e Representação*, p. 76).

Antes, no entanto, de examinar com mais cuidado a contribuição fundamental de Gilberto Amado, *Eleição e Representação*, doravante referida como *ER*, cabe apresentar a estrutura geral do texto, que inclui 5 capítulos. O primeiro, "A evolução do sistema representativo, suas formas e realizações", lida com a democracia, com o governo das elites e com o sufrágio universal; discute o falseamento da representação política, a corrupção e a deturpação das opiniões na democracia, inclusive no que se refere ao uso indevido da lei eleitoral como forma de se burlar a vontade popular.

No capítulo II, "A representação proporcional, seus princípios e modalidades", a discussão recai sobre o corpo eleitoral, o voto enquanto direito e como função social e o sufrágio universal. O eixo central da discussão reside nos princípios de representação política, sua teoria e prática, o que leva o autor a elaborar uma defesa bem fundamentada, e até mesmo radical, da representação proporcional e da necessária organização de partidos nacionais como condições necessárias para a efetivação da democracia no país que, assim, acompanharia a evolução das democracias avançadas à época. A Alemanha de Weimar, por conta de referências dispersas pelo livro, afigura-se como o arranjo institucional, do ponto de vista eleitoral e partidário, mais avançado e democrático.

O capítulo III intitula-se "A representação profissional, a representação de classes, sindicalismo, suas diversas aplicações no estado moderno". Ele não faz parte propriamente do argumento substantivo e positivo que o autor faz da representação proporcional e da

necessidade de um sistema partidário como suportes indispensáveis da democracia (elitista) representativa. Porém, integra o argumento central pela negação: formas de organização social que não substituem adequadamente, e nem se somam à, a representação política proporcional. Embora elitista, o autor se afasta profundamente do pensamento autoritário-corporativista:

"Na parte que nos interessa por enquanto, parece que deixamos bem claro em que consiste o sistema de representação no Estado autoritário fascista; o 'povo' ali não existe; a soberania nacional perde sua significação; o 'cidadão' foi suprimido; o 'voto' não tem função.

"Câmara e Conselhos são 'escolhidos' ou 'nomeados' de acordo com a lógica do regime e a colaboração imperativa das classes. Outra naturalmente é a maneira de encarar a representação profissional, a representação de classes, o sindicalismo nos países democráticos, naqueles em que o parlamento político subsiste..." (ER, p. 115).

Não é de se estranhar, portanto, o afastamento do pensador da política com o advento da Revolução de 30 e sua posterior dedicação ao ensino, à vida diplomática e à escrita.

O capítulo IV, "Os partidos; os partidos de idéias e os partidos de pessoas – os vínculos políticos entre os eleitores e os candidatos", tem importância absolutamente crucial para o desenvolvimento de seu argumento, associado ao capítulo II. O exame das formas reais e ideais dos partidos é o tema central do texto, forma de organização coletiva indispensável para a sobrevivência da democracia, uma vez que os partidos, usando sua própria expressão, são os "órgãos intermediários entre os governos e o povo".

Finalmente, o capítulo V, "Mentalidade política e o meio social no Brasil – perspectivas, tendências do sufrágio e reformas eleitorais", além de apontar as mazelas que predominam no sistema de representação, defende com veemência o governo das elites, dos melhores, porém com base em um sistema eleitoral democrático, o proporcional, e em partidos nacionais que defendam idéias. Só assim, eleições e representação serão as duas faces de uma mesma moeda. O capítulo possui, ademais, caráter normativo.

Os capítulos II e IV serão objeto de reflexão mais atenta, pois é precisamente neles onde a capacidade analítica do autor se revela

com mais nitidez, ao contrário dos outros onde predominam descrições e opiniões sobre uma dada "realidade". Ademais, são eles precisamente que mais se vinculam ao título do livro, o que já consiste em uma marca deixada pelo autor para orientar o leitor quanto à sua preocupação, seu argumento central.

### **1. Centralidade das instituições políticas, elitismo e nacionalismo romântico**

A visão básica de Amado consiste em uma clara adesão à democracia representativa com um teor, porém, claramente elitista, acrescida de um nacionalismo romântico acerca do futuro da vida política do país, caso certas mudanças institucionais viessem a ser implantadas.

Tal como outros autores elitistas, soube identificar com argúcia os riscos a que a democracia de massas, em plena implantação na Europa e nos Estados Unidos, corria, por razões diferentes. As massas poderiam não identificar e, conseqüentemente, não eleger "as melhores lideranças" e as assembléias corriam o risco de não tomarem as melhores decisões. O diagnóstico de decadência da democracia, que poderia portanto sucumbir às ditaduras e autocracias, se sustenta em uma psicologia social negativa — que é parte integrante do argumento elitista — associada ao funcionamento inadequado das instituições representativas. Não há no texto, no entanto, qualquer referência aos autores elitistas do final do século XIX e início desse século, exceto a Ostrogorski.

Vejam, em primeiro lugar, em que consiste sua visão elitista da organização política. O elitismo não o leva a desprezar as instituições políticas representativas que, pelo contrário e como veremos ao final dessa seção, são essenciais para a sua concepção de democracia representativa. O elitismo se fundamenta em uma concepção negativa da psicologia popular, bastante semelhante à visão de Schumpeter, que o leva a fazer restrições quanto ao papel do povo no processo político eleitoral e de governo. A abertura do texto define os passos iniciais de seu argumento:

"É um axioma da ciência política verdadeiro em todos os regimes — no regime democrático como nos demais — que a sociedade deve ser dirigida pelos mais avisados

(*sages*), pelos mais inteligentes, pelos mais capazes, pelos melhores, em uma palavra pela elite. Para que essa elite possa aceder à direção da sociedade, têm sido postos em prática, através da história política dos povos, os seguintes meios - 1<sup>a</sup>) o censo alto, o critério da fortuna, propriedade ou renda, e o critério da instrução ou capacidade intelectual. É o sufrágio restrito pela fortuna ou pela capacidade. O legislador nestes casos define por si mesmo a competência eleitoral, estabelecendo *ex autoritate* a elite. 2<sup>a</sup>) o sufrágio universal. Em vez de fixar *ex-offício* a elite, o legislador reúne o maior número possível de indivíduos, confere-lhe o 'direito' ou 'função' eleitoral independentemente das condições de fortuna ou de capacidade. A elite (espera o legislador) emergirá naturalmente da massa pela pressão dos mais aptos, dos mais inteligentes, dos mais capazes" (G.A., referindo-se a Berthelémy, *ER*, p. 13).

O autor, a seguir, reconhece a tendência para a adoção do sufrágio universal nos países mais avançados mas, como veremos mais à frente, a citação acima tem a ver apenas com o reconhecimento de uma realidade empírica; do ponto de vista normativo, é bem diversa sua posição quanto ao direito ao voto, seu significado e eventuais limitações, questão que será discutida detidamente na próxima seção. Importa ressaltar, por ora, que o governo de-mocrático requer representatividade e que ele deve ser exercido pela elite; espera-se, ademais, que o "povo" trate de escolher os "melhores" governantes.

Embora defensor da democracia representativa elitista, e precisamente em decorrência deste componente, é que pragmaticamente concorda com Le Bon, que verifica uma tendência endógena da democracia para a decadência que, curiosamente, decorre precisamente da natureza das instituições tais como percebidas pelo povo; a origem do problema reside no próprio povo: "As massas se deixam corromper pelos incapazes; não sabem escolher os dirigentes..." (*ER*, p. 31). A decadência da democracia de massas é inevitável:

"Chegamos justamente a uma época em que os povos, tendo perdido a fé nas instituições democráticas, procuram substituí-las. Aspiram eles naturalmente a formas políticas mais inteligíveis, mais simples. Eis a razão por que o antigo regime autocrático, a ditadura, ressurgue

por toda parte. Entre as causas preponderantes dessa reviravolta se acha a impotência das coletividades constituídas pelos parlamentos diante das complicações da idade moderna..." (Le Bon, *L'Évolution Actuelle du Monde*, apud, *ER*, pp. 30-31).

E em que precisamente consiste o nacionalismo romântico do autor que ora nos ocupa? No amor à terra, na crença no potencial brasileiro em não repetir os erros das "velhas" nações e no poder renovador e criador da cultura como fator fertilizador da democracia representativa. Esse último aspecto representa papel crucial em sua visão normativa para a reforma institucional brasileira e é, simultaneamente, creio, o obstáculo real que o leva a assumir posições conservadoras no que se refere ao sufrágio universal e secreto.

O nacionalismo romântico do autor (que contrasta vivamente com seu esforço analítico), segunda dimensão a que me propus analisar, é reconhecido por autores contemporâneos. Brito Broca, referindo-se ao romance *Canaã*, de Graça Aranha, assim invoca Gilberto Amado: "Graça Aranha talvez dizia verdades — concordava Gilberto Amado —, mas são as que mais nos humilham e corroboram a idéia que o europeu tem de nossa incapacidade orgânica para fundar uma civilização" (Brito Broca, p. 258).

Em cuidadosa seleção de passagens de autoria de Amado, o maior estudioso de sua obra, o escritor e ensaísta Homero Sena, identifica uma passagem que bem ilustra a valorização do país e de sua gente, traço marcante em nosso autor:

"Individualmente considerado, nenhum tipo de homem sobrepuja o brasileiro. Quando vejo um inglês ou um francês (um inglês, sobretudo; o francês já se modificou a esse respeito) falar ou pensar em superioridade de raça e acreditar na própria, sou obrigado a rir. Nenhum povo fez em clima igual ao nosso o que nós, somente nós, fizemos no Brasil. Comparem-se aos povos em latitude igual à nossa e que são guiados por ingleses, para se ver a diferença... A média do indivíduo europeu não tem a capacidade de trabalho, a resistência, a finura, a força intelectual do brasileiro..." (Sena, p. 178).

A passagem acima deixa muito clara a relevância na constituição e transformação das nações de temas constitutivos da expli-

ção evolutiva advinda do século XIX, tais como o papel da raça e do clima como condicionantes do sucesso do processo civiliza-tório, contra os quais Amado aparentemente se insurge. Ao reafirmar, no entanto, a superioridade brasileira não deixa de submeter-se aos valores propostos como medidas do sucesso das nações, invertendo apenas a posição relativa dos povos.

No final de discurso pronunciado na Câmara dos Deputados em 12 de setembro de 1925 (anexado ao capítulo I), Gilberto analisa a dupla face da política e revela, por um lado, forte crença positiva sobre o futuro do país, mas indica também onde residiria seu problema principal e como solucioná-lo:

"Por enquanto, cabe-nos, apenas, praticar política que tem uma dupla face: negativa — aquela em que se reflete a necessidade de negar apoio a todo ponto de vista que não seja nítido e claro... negar apoio a tudo que participe das ideologias transplantadas ou nascidas de impressões mal assimiladas pelo meio. A face positiva será aquela em que se reflita a necessidade de não demorar a fazer tudo que possa concorrer para a grandeza material do país, pelo fortalecimento de seu crédito, pelo desenvolvimento de suas riquezas... Para isso, precisamos antes de tudo de cultura, de instrução política, de estudos científicos e de um pouco de orgulho nacional. Chamo de orgulho nacional a convicção que devemos ter de nossas responsabilidades na formação de um grande país, onde tudo é fácil aparentemente e tudo é difícil substancialmente" (*ER*, pp. 56-7).

A dupla face da política permite desvendar a dupla visão do autor. A face negativa da política é também aquilo que ele não subcreve, as posições radicais de esquerda e direita. O seu lado positivo revela-se na potencialidade previsível da sociedade brasileira, daí seu aspecto romântico. O autor se divide entre as mazelas e as possibilidades de degeneração da democracia (do governo das elites) — este é o Gilberto elitista, mas realista — e o nacionalismo, esperançoso e romântico na defesa do aperfeiçoamento das instituições representativas no país, se e quando certas condições sociais se materializassem.

Cultura, instrução e ciência desempenham em seu pensamento função particularmente importante. Sua ausência, sua precariedade no interior da sociedade (e, mais que isso, sua identificação como

critério fundamental para a distinção entre elites e massas) é, ao mesmo tempo, justificativa para as restrições a que submete o direito ao voto, mas é, também, o processo através do qual o país amadureceria politicamente: "Senhores, não sei se as reformas políticas de que estamos nos ocupando poderão servir ao Brasil. Mas é tão bom sair às vezes um pouco da realidade para imaginar o que nos sorri ao coração e nos resplandece ao espírito... Envolveu-nos de súbito a visão do futuro incomparável; domi-nou-nos o apelo de um destino que nos chama para a vida e nos inunda de esperanças. Sonhemos a grandeza da nossa terra. Sonhemo-la, e trabalhemos por ela" (ER, p. 97).

No capítulo V mesclam-se com extrema nitidez as duas dimensões que venho salientando, a preferência pelo governo representativo, condicionado por uma visão elitista da sociedade, como forma de sobrevivência da própria democracia, e a expectativa visionária de transformação da realidade, através do avanço da cultura, da educação e da ciência, esta última impulsionada pela valorização da nação, de sua gente e de sua terra. Os pará-grafos finais merecem citação, e dispensam qualquer interpretação:

"Nós somos responsáveis pelo mais belo pedaço do Planeta; nós temos em nossas mãos um dos mais ricos patrimônios da humanidade. Temos que polir e facetar o maior e o mais admirável diamante do mundo, aumentar-lhe o valor, afinar-lhe as arestas para que ele dê, aos olhos de Deus e do mundo, toda a sua luz. Não o estraguemos com os instrumentos de uma ourivesaria bronca e primitiva; tenhamos a mão sábia no tocar essa peça prodigiosa e usemos para acabar nossa obra os aparelhos modernos preparados pela ciência, manejados pelos experientes, pelos inteligentes, pelos capazes" (ER, p. 205).

Vale a pena retornar ao supracitado axioma básico da Ciência Política, segundo nosso autor: "É um axioma da ciência política verdadeiro em todos os regimes – no regime democrático como nos demais – que a sociedade deve ser dirigida pelos mais avisados (*sages*), pelos mais inteligentes, pelos mais capazes, pelos melhores, em uma palavra pela elite" (ER, p. 13).

A centralidade das instituições políticas é o tema por excelência de Gilberto Amado, assinalado no próprio título da obra e em sua estrutura em capítulos. A crítica às possibilidades de degeneração, e mesmo da adoção de instituições falsamente representa-

tivas, é sua preocupação central. A crítica vem acompanhada da defesa da representação proporcional e da existência de partidos com um certo perfil, como veremos, respectivamente, nas seções 2 e 3, como condições necessárias para a sobrevivência da democracia através do governo das elites.

É exatamente esse último aspecto que o leva a aceitar o sufrágio universal, com restrições, e manifestar-se francamente céptico quanto ao voto secreto e dúbio quanto à obrigatoriedade do voto. As restrições ao exercício pleno do direito ao voto advém do reconhecimento implícito de que o povo ainda não teria condições para votar; o aperfeiçoamento da democracia ocorreria precisamente através do desenvolvimento educacional, cultural e científico do país.

Eleições limpas e honestas, com restrições ao sufrágio universal, representação proporcional, partidos nacionais de idéias, e não de pessoas, que representem correntes do pensamento em que predominem os interesses gerais, constituem o método adequado através do qual o "povo" escolheria os melhores dirigentes e representantes. O governo das elites, assim produzido, evitaria que as massas mal instruídas fossem atraídas pelos radicais de direita e de esquerda. No entanto, e isso em parte justifica suas restrições ao pleno exercício do direito do voto ao mesmo tempo que integra seu argumento, Gilberto Amado não reifica as instituições políticas. Pelo contrário, imagina seu funcionamento no contexto sociopolítico brasileiro que, a seu ver, é pouco favorável à vigência das instituições representativas, fundamentalmente por conta da mentalidade reinante entre os políticos, da prevalência de interesses individuais e da falta de instrução generalizada das massas.

## **2. O sistema de representação política: o sistema eleitoral**

O sistema político contra o qual se bateu Gilberto Amado, em sua defesa pelo governo representativo de elites, teve suas leis esmiuçadas por Bastos, quem, como a maioria dos estudiosos da República Velha, o caracterizou como sendo um sistema de dominação, e não de representação, cujo principal instrumento de manipulação consistiu na lei eleitoral: "O conjunto de leis eleitorais da Primeira República é um caminho seguro para se definirem as expectativas e as postulações das frações oligárquicas en-quanto frações

institucionalizadas do poder e não enquanto representações políticas das demandas sociais. A legislação eleitoral desse período nos dá exata dimensão da correlação de forças entre a consciência política dos próprios interesses, e não das expectativas sociais e do exercício legal do poder" (p. 35). A abrangente e competente análise de Bastos inclui todos os modernos institutos de uma lei eleitoral, do sufrágio aos direitos políticos, os dispositivos constitucionais vigentes e as 13 leis e decretos pertinentes ao processo eleitoral da época (Bastos, Quadros I e II, pp. 48-53).

Nosso autor, embora tivesse uma visão elitista da sociedade, apontou com nitidez o uso até mesmo maniqueísta, em uma sociedade em rápida transformação, e indevido da lei eleitoral, a manipulação e a fraude das eleições, a formação viciada do governo e da representação, a ausência de partidos nacionais que agregassem e representassem idéias, e não os interesses individuais. A argúcia e sensibilidade política de Gilberto Amado revelou-se, no entanto, no desenrolar dos acontecimentos; é compreensível, portanto, o seu afastamento da política em 1931, logo após a Revolução de 30. Curiosamente, é pelas mãos dos revolucionários que o país obteve, pela primeira vez, um verdadeiro Código Eleitoral (24-2-1932), passo fundamental para a posterior reordenação política do país.

No capítulo I o autor procede à análise da evolução e dos verdadeiros fundamentos do governo representativo, tratando, entre outros aspectos, de assinalar o uso instrumental da lei eleitoral e o divórcio entre eleição e representação, fenômenos que, a seu ver, não eram exclusivamente nacionais. De novo, revela-se sua preocupação com a decadência institucional: "Antes de retomar esse estudo da evolução do sistema representativo, salientemos o propósito das causas que o falseiam e o fazem mentir à sua realidade, de passagem, um exemplo bem característico. Às vezes, é a própria lei eleitoral que dá à antinacão os meios de aceder ao domínio da coisa política" (ER, p. 35). Segundo ele, a manipulação permitida e estimulada pela lei faz com que o poder apenas troque de mãos, expressando "um conjunto de interesses que se representam ao revez [sic] dos interesses gerais permanentes, profundos, do país" (idem, p. 35).

Continuando:

"Nada, porém, mostra tão claramente as anomalias a que nos referimos do que o caso brasileiro. Eleição e representação são coisas diferentes. Se nós queremos realizar

a democracia no Brasil, isto é, o governo dos mais capazes, só o podemos conseguir tornando uma realidade a representação, mas devemos, ao mesmo tempo, não esquecer que a eleição pode ser um instrumento, um meio de *disrepresentação*, em vez de representação" (ER, p. 37).

O divórcio, corretamente apontado, entre a eleição e a representação política, hoje diríamos entre o sistema eleitoral e o sistema partidário e, mais grave ainda, o desrespeito pela vontade popular expressa nas urnas, tem, segundo o autor, entre seus corretivos, a representação proporcional e a existência de partidos políticos de idéias. Dada a sua adesão irrestrita ao conceito de democracia puramente como um método através do qual os mais capazes devem ser eleitos, não é de se estranhar a ausência, ao longo de todo o texto, de qualquer referência à soberania popular, fundamento essencial e razão de ser do próprio ato de fazer-se representar, apesar de suas inúmeras referências aos interesses gerais e mais permanentes da nação.

Creio que é precisamente a visão elitista da política que o impede de ver como fundamento da ação política organizada a soberania popular. E isso tem, em seu próprio argumento, custos e conseqüências, como tratarei de mostrar a seguir, examinando sua concepção de sufrágio e da natureza do voto.

O "cientificismo" dos elitistas, aspecto que é passo importante na evolução das idéias e que ajuda a marcar a ruptura da futura Ciência Política com a filosofia política e a busca de fundamentos empíricos para a política, orienta toda a reflexão de Gilberto Amado. Generalizações empíricas sustentam seu entendimento da evolução institucional, inclusive do sufrágio universal:

"O nosso papel aqui, ao estudarmos a marcha do sistema representativo, é procurar os meios normais, fixar as etapas sucessivas, desse esforço da grei humana na sua ascensão para o governo livre. É um axioma, como dissemos no começo, que todo sistema de governo, democrático ou não, só se pode realizar pela escolha dos mais capazes, dos mais inteligentes, dos mais instruídos. Essa escolha no sistema democrático está nas mãos do sufrágio universal" (ER, p. 34).

Sua defesa do voto universal, como instituto associado à re-

apresentação proporcional, dificilmente poderia ser irrestrita. Amado discordava da amplitude conferida ao sufrágio nas democracias de massa européias, já nos anos 10 e 20 deste século, quando admitia-se apenas um limite mínimo de idade, a partir da derrubada das barreiras baseadas na riqueza, no gênero e na instrução. Suas desconfianças relativas à capacidade do povo, no seu juízo, teriam-se confirmado com os resultados da reforma eleitoral "Saens Peña", na Argentina, onde "As massas, ainda incapazes de sentir a nação, de apreender-lhe o *sensu* do destino histórico, entregaram-se às mãos do velho caudilho messiânico que adquirira o segredo de saber falar-lhes a [sic] sensibilidade e aos apetites" (ER, pp. 36-7).

No discurso, já citado, pronunciado na Câmara dos Deputados em 25 de setembro de 1925, o autor analisa as condições políticas do país, tentando mostrar o reduzido número de brasileiros em condições de votar. Baseia-se no Censo promovido pela Diretoria de Estatística, em 1920. Calcula que 7.493.357 de brasileiros sabiam ler e escrever e que 23.142.248 não sabiam ler. Após eliminar as mulheres, os estrangeiros e as crianças (?), chega a um total de homens adultos e "alfabetizados" um pouco superior a 1 milhão. "Agora, tiremos desse total o número de semi-analfabetos, que apenas soletram e que naturalmente são incluídos entre os que sabem ler; pensemos naqueles que apenas lêem um jornal, um ou outro romance ou revista e podemos assim ter presente, em toda a realidade, o material político brasileiro, os cidadãos, o espírito, a mentalidade nacional, o povo brasileiro. Verificaremos, assim, que não chegará a meio milhão o número de pessoas que no Brasil seja capaz de formar qualquer idéia, por elementar que seja, das coisas" (ER, pp. 39-40).

Gênero e formação educacional adequada constituem-se em critérios para, de início, integrar o que Gilberto entende por povo; preenchidos esses requisitos, teremos então, ainda que de forma rudimentar, o corpo político com direito ao voto. Com frequência, a justaposição dos requisitos apontados é condição necessária, mas não suficiente, para a formação de idéias, para que se entendam os objetivos e interesses nacionais, para que se adquira "consciência". Essa visão da realidade brasileira, e mesmo daquela de outros povos, a partir da leitura dos dados censitários feita pelo próprio autor, contrasta vivamente com a definição conceitual de governo democrático, mesmo das elites, que supõe, segundo o próprio autor,

o governo da maioria. O que empiricamente resulta é apenas o governo de uma das minorias existentes:

"O modo prático de se realizar a representação é a eleição, isto é, a manifestação da vontade de cada cidadão que, reunida à de outros cidadãos, constitui o pensar da maioria, que tem de governar, porque são as majorias que dirigem as minorias. Mas, para que haja vontade, é indispensável que ela seja livre e consciente, e é isso precisamente que falta entre nós para que o voto, que é a expressão política da vontade, possa realizar a sua função" (ER, pp. 41-2).

O argumento do autor sobre o governo democrático da maioria baseia-se em uma redução sociológica do conceito de povo, redução que é facilitada pela ausência do conceito de soberania popular, que já assinala. Tudo indica que o autor denomina de massa a população brasileira sem condição de votar, caso prevalesse o sufrágio universal; já a parte da população brasileira em condições efetivamente de votar, minoritária segundo seu próprio cálculo, é por ele denominada de "povo".

Resta, por ora, examinar dois conceitos associados ao voto: sua natureza legal, se obrigatório ou não, e se deveria ser secreto e, naturalmente, suas justificativas e conseqüências políticas. O autor entende que o sufrágio é um princípio e uma função, consagrado no direito moderno, a ser exercido pelo corpo eleitoral, juri-dicamente definido (e já conhecemos as limitações propostas por Gilberto), que deve exercê-lo de forma igual; sua defesa da representação proporcional decorre precisamente do conceito de igualdade do voto, tema da última seção:

"O sufrágio é ao mesmo tempo um direito e uma função. Os tratadistas longamente discutem a respeito do voto direito e do voto função. O sufrágio é um direito, dizem uns, porque se não fosse um direito não poderia estender-se a toda criatura humana capaz [grifo meu] de opinar relativamente os negócios públicos. Se fosse apenas uma função, dependeria da sociedade, dos governantes, que dariam a uns a função de votar, recusando-a a outros. Não teriam explicação o princípio de justiça e as reivindicações apaixonadas do sufrágio universal que agitam as democracias modernas. Mas do fato de que o su-

frágio é um direito individual, não se segue que ele não seja ao mesmo tempo uma função e um dever cívico. Ele é ao mesmo tempo um direito *individual* e uma função *social* - 'é o direito individual de colaborar num ato coletivo' (Hauriou)" (*ER*, pp. 62-3).

O autor não assume posição clara em relação à obrigatoriedade do voto, embora constate que a obrigatoriedade é pouco frequente nas democracias modernas e que o comparecimento eleitoral tende a ser baixo, o que compromete a democracia cuja regra central é o governo da maioria. Reconhece que a controvérsia é acentuada, quer quando se interprete o voto como direito e função, quer quando ele é definido simultaneamente como direito individual e função social (*ER*, pp. 62-4).

Em relação ao voto secreto que, à época, vinha sendo progressivamente adotado como forma de garantia do voto livre e que, além disso, resguardaria o eleitor de possíveis represálias posteriores, o autor se manifesta francamente desfavorável. Em virtude de sua concepção restrita de "povo" salienta que o voto secreto é inútil, pois a importância do ato de votar nada tem a ver com o voto ser ou não secreto, mas sim com a natureza do vínculo que se estabelece entre representante e representado.

"Conclui, louvando aliás todos esses brasileiros, por suas virtudes, sóbrios, valentes, de bom coração e altas aptidões; o povo brasileiro, politicamente considerado como realidade viva, seria composto de 200 ou 300 mil pessoas pertencentes às famílias proprietárias, os fazendeiros, os senhores-de-engenho, de cujo seio saíam os advogados, os médicos, os altos funcionários, os diplomatas, os chefes de empresas, únicas pessoas que sabiam ler, tinham alguma noção positiva do mundo e das coisas e poderiam compreender o que vinha a ser monarquia, república, sistema representativo, direito de voto, etc." (citando o prof. Vergueiro Stadel; *ER*, pp. 44-5).

O endosso à interpretação acima permite compreender que, para Gilberto Amado, sociedade e massas correspondem a uma mesma realidade, enquanto povo refere-se a um subuniverso da sociedade que possui as necessárias condições de cidadania e, portanto, os recursos socioeconômicos necessários para o exercício da cidadania.

nia política. E, ademais, que este corpo político, dadas as condições gerais da sociedade, constituía um grupo extremamente reduzido. Em outra passagem, que integra os discursos parlamentares publicados em *Perfis Parlamentares*, Gilberto Amado (p. 155), o autor, estima o eleitorado brasileiro que preencheria os requisitos necessários para o exercício do voto (gênero, instrução e idade) em cerca de 500.000 pessoas.

O artigo a que se refere Amado (Stadel) defende a adoção do voto secreto, pois "é a instituição do voto secreto, adotado em todos os países civilizados, que permite a formação de verdadeiros partidos políticos, e assegura a verdade eleitoral" (*ER*, p. 44). Nosso autor, no entanto, entende que a importância do voto não reside no fato de ele ser ou não secreto; o que importa é a natureza do vínculo. Declara, no entanto, não ser contra a sua adoção, dando seu voto a projeto na Câmara que porventura viesse a instituí-lo.

A solução para o engrandecimento da pátria, para a qual Gilberto sistematicamente aponta, consistiria na difusão da educação e da cultura, isto é, a socialização dos atributos que, à época, distinguiriam as elites das massas. Ora, caso esta solução fosse posta em prática, com êxito, desapareceriam precisamente as distinções entre elites e massas que, no raciocínio do autor, justificavam o governo das elites. Se isto ocorresse, o principal axioma do "governo democrático das elites", característico de todo e qualquer governo, tal como formulado pelo autor, deixaria de ser plausível.

Conseqüentemente, a democracia representativa, vista co-mo governo das elites, onde caberia às massas apenas selecionar os melhores, através de partidos nacionais, não teria mais razão de ser. Gilberto Amado não elabora sobre esses aspectos, porque o "axioma" não passa, na verdade, de uma generalização empírica; porém, se definido logicamente como axioma e fundamento de todo e qualquer governo, o argumento que esbocei não procede. Haverá sempre outras dimensões sociais o suficientemente relevantes para redefinir a distinção entre elites e massas.

### **3. O sistema de representação política: o sistema partidário e a proporcionalidade**

A centralidade e a importância que o autor atribui às instituições representativas revela-se em toda sua plenitude quando ele discute os conceitos de representação e de partido, afirmando, inclusive, que são realidades inseparáveis; e, mais ainda, que a verdadeira representação política só se materializa através de partidos com certas características e quando a representação se faz através do princípio de representação proporcional.

Essa postulação de Gilberto, que ademais faria parte da evolução do mundo contemporâneo, é plenamente democrática. Não deixa, no entanto, de contrastar com suas restrições ao sufrágio universal e sua categoria "sociológica" de povo, segundo a qual este se constituiria daquelas poucas pessoas devidamente habilitadas a votar a quem caberia única e exclusivamente escolher os melhores candidatos, em todos os sentidos.

A discussão sobre o aperfeiçoamento da democracia de massas e sobre a natureza dos partidos relaciona a ordem econômica com a ordem política e o faz através do mundo dos interesses, aqueles que efetivamente se fazem representar e aqueles que deveriam se fazer representar:

"Os obstáculos que tem encontrado o sufrágio universal para adaptar-se à sua função de escolha dos mais capazes, da elite dirigente, sem a qual falha a democracia aos seus fins, será um mito e desaparecerá nas convulsões da anarquia ou às mãos da ditadura em novas formas de governo impostas pela necessidade — originam-se da dificuldade ou da impossibilidade em que se tem achado o maior número de conciliar os seus próprios interesses dentro de cada comunidade nacional... A pressão das forças econômicas é de tal ordem intensa em nossos dias que o entrelaço em que elas vivem há de refletir-se forçosamente no seio da representação nacional... Pode acontecer que os interesses agrários sejam no momento os mais importantes da comunidade, pode esta depender, naquele instante que passa, da prosperidade agrária. Mas pode também acontecer que a preparação de uma fase industrial, o estabelecimento de bases para o desenvolvimento progressivo de certas indústrias consulte mais profundamente os interesses permanentes, o interesse mediato da Hungria. Encontrar o equilíbrio entre estas forças — a dos interesses imediatos e a dos interesses mais

remotos, entre o presente palpitante e o futuro que se entrevê — é a maior dificuldade que têm deparado o sufrágio universal e a democracia, porquanto o maior número não tem a visão dos homens de Estado e nem sempre ouve ou quer ouvir os homens de Estado" (*ER*, pp. 15-16).

A citação indica que os interesses econômicos é que devem ser representados, pois, supostamente, coincidiriam com os interesses gerais da nação; essa coincidência se efetivaria com base no desenvolvimento econômico, que é do interesse de todos. A dificuldade em conciliá-los é o grande desafio da "sociedade" e do governo das elites; é preocupação central do autor que, apesar de sua visão eminentemente elitista, aponta para uma segunda dificuldade a ser superada pelos homens de visão, pelos estadistas: cuidar para que o atendimento dos interesses de curto prazo não colidissem ou impedissem o desenvolvimento subsequente da nação, quando outros interesses econômicos devessem prevalecer.

A democracia, portanto, é aquela forma de governo pela qual o povo é governado pelos seus representantes, pelas elites; porém, nem todos os cidadãos, a totalidade dos cidadãos eleitores que integram o coletivo "povo", pensam da mesma maneira, têm as mesmas idéias, embora o governo deva ser exercido pela maioria. Essa visão da diversidade de idéias e de interesses (*ER*, p. 49) é importante para a defesa que o autor faz de partidos políticos nacionais, como a única maneira de organizar democraticamente as diferenças existentes e para permitir que, através da competição entre os partidos, o povo escolha os melhores.

Na seqüência do texto, a análise que o autor faz da situação brasileira não é propriamente inovadora. Reconhece a inexistência de partidos, duvida da legitimidade das eleições e mostra que a política eleitoral não passa de uma relação de subordinação entre chefes políticos locais que "*dispõem*" de um certo número de eleitores (*ER*, p. 51).

A distorção da legislação eleitoral é preocupação permanente de Gilberto, e seus efeitos perversos na formação de governo e da representação política são base para a sua crítica aos métodos que não se baseiam no princípio de representação proporcional. Examinando a legislação eleitoral de vários países europeus, "mostra o absurdo a que pode chegar o sistema majoritário quando a maioria abso-

luta não é atingida" (ER, p. 75). Seria precisamente esta a situação vigente na França, entre 1881 e 1914, quando os votos não representados, exceto em 1914, são muito superiores àqueles que se fizeram representar. Lei importante, como a da se-paração entre a Igreja e o Estado, foi aprovada, em 1905, por 341 votos, o que representava 2.647.315 eleitores, em um total de 10.967.000 eleitores. (ER, pp. 76-7).

Diante de uma legislação eleitoral que falseia a vontade popular e da inexistência de partidos políticos nacionais efetivos, o autor trata de definir o que seria o avanço democrático dessas instituições, partidos e representação política, bem como a relação entre as duas instituições.

Representação política e partidos nacionais são dois conceitos inseparáveis na doutrina de Gilberto Amado, com a particularidade de que ele se filia à corrente majoritária da época que, no Brasil e no exterior, defendiam a adoção do princípio de representação proporcional como única forma democrática de garantir o efetivo governo da maioria. Não há referência no autor à necessidade de se garantir a representação das minorias, como ocorre em Alencar. Essa ausência é naturalmente decorrente da concepção estreita de cidadania eleitoral postulada pelo nosso autor que, ademais, sequer via méritos no voto secreto.

A formação dos partidos não é, segundo ele, tarefa do governo (Poder Executivo?); é responsabilidade dos "homens bons", dos homens "abnegados", dos mais interessados pela coisa pública, dos chefes natos que existem por toda parte no país. Cabe também à imprensa, "cuja independência deve pairar sobre tudo", às classes produtoras que tenham interesses a defender, aos consumidores e às profissões liberais cooperarem na formação dos partidos nacionais (ER, p. 196). Os partidos constituem-se, assim, nos "únicos instrumentos capazes de *diferenciação* da opinião pública; o único meio de arregimentar os cidadãos e os grupos por seus *interesses*, que são coisas sagradas, porque dizem com a vida, o bem-estar de cada um, e correspondem, no fundo, a idéias, pois o *abstractum* de todas as idéias políticas é o interesse..." (ER, p. 197).

A essencialidade dos partidos se basearia em duas dimensões; a primeira, de natureza sociológica, tem a ver com a diversidade social existente e que seria, em parte, responsável por igual diversidade dos partidos (inclusive numérica). Dois são os fatores responsá-

veis por esta diferenciação: as opiniões em que se divide a sociedade e o desenvolvimento extraordinário das organizações sindicais. A segunda dimensão, de natureza institucional, seria a própria representação proporcional.

Apesar de reconhecer a decadência generalizada dos partidos – e suspeito que essa visão de decadência dos partidos, à época, resulta da própria concepção elitista da organização política, pois expandia-se o sufrágio universal – o autor insiste na necessidade imperiosa de se formar partidos nacionais no país:

“Se no Brasil não se puderem formar partidos militantes que articulem o país de sul a norte entrosando as vontades dirigentes umas às outras no sentido de certas idéias ou pontos de vista, no sentido da educação, da cultura e da civilização nacionais, a vida política continuará a processar-se, qualquer que seja o sistema eleitoral que se adote, por um empirismo fragmentário, anárquico e irremediável, que não fornecerá meios de desafogo para as crises, determinando sempre revoltas, *mashorcas*, revoluções. Sobretudo sem partidos será impossível tornar efetivo um arremedo sequer [*sic*] de representação. O sistema proporcional, que, segundo se propala, é desejo do governo estabelecer no Brasil, condiciona-se à existência de partidos. Sem estes as massas não saberão como votar; o seu voto, por mais bem apurado que seja, não terá nenhuma significação” (ER, p. 157).

Há dois pontos, na citação, apesar de sua clareza, que merecem destaque e comentários adicionais. Em primeiro lugar, lembrando que o texto é de 1931, o autor interpreta, inadequadamente, a insatisfação social existente, sobretudo nos anos 20, única e exclusivamente à ausência de partidos nacionais que articulassem as elites de sul a norte do país em torno de seus interesses fundamentais. Nesse aspecto, ignora as transformações por que passava a estrutura social brasileira, que já não mais podia ser compreendida como incluindo dois únicos segmentos sociais, as elites e as massas. Havia um operariado nascente e, sobretudo, formava-se uma classe média urbana que clamavam por representação própria.

Em segundo lugar, o lema “representação e justiça”, típico desse momento histórico, dá conta perfeitamente da necessidade de incorporação política dos segmentos referidos que, independente-

mente de seus recursos econômicos e sociais, exigiam plena cidadania política, questionando precisamente a idéia de que os homens de bem e de cultura fossem os únicos capazes, através dos partidos existentes, de representarem seus interesses, além da crítica mais de fundo a todo o sistema de representação, ou melhor, de dominação política prevalecente. É precisamente este o segundo aspecto que nos leva a acreditar que o texto carece de miopia social. Eis que a complexidade social emergente impunha maior diversidade de interesses à agenda pública, para além dos interesses das classes dominantes. Evidentemente que, do ponto de vista lógico, da estrutura de seu argumento, o autor não poderia ampliar a sua visão de participação política e eleitoral, dada a premissa fundamental de que todo governo é e deve ser de maioria, conduzido exclusivamente pelas elites.

A existência de partidos nacionais é inseparável para Gilberto Amado da implantação do sistema de representação política. No entanto, suas restrições à adoção do sufrágio universal configuram, como venho salientando, uma visão elitista da organização política que só se romperia e, neste momento, a premissa de que todo governo é e deve ser de elite seria empiricamente violada, visão esta que, em linguagem contemporânea, poderia ser resumida sob a idéia geral de que a proposta política de Amado consistiria na implantação de um sistema político que permitisse a efetiva competição entre partidos políticos representativos dos interesses econômicos das elites nacionais: ou seja, de um sistema de representação competitivo, porém restrito às elites, um sistema de oligarquias competitivas.

A idéia de igualdade política completa a proposta ideologicamente orientada de reorganização política do país: "A marcha para a conquista da igualdade do voto corresponde nas legislações modernas à adoção do sistema proporcional que, a despeito das objeções de Esmein, é o que mais se aproxima do ideal de perfeição democrática. Todas as constituições votadas depois da guerra, consagrando o sufrágio universal, adotaram também a representação proporcional" (*ER*, p. 65), com algumas exceções, como se sabe. A idéia de igualdade eleitoral não inclui a todos, como já deixei claro. Trata-se tão-somente de "aperfeiçoar" o sistema político que deixaria de constituir-se em dominação oligárquica, passaria a permitir a competição entre as elites econômicas e sociais existentes.

A competição circunscrita apenas às elites emerge em sua plenitude na seguinte passagem, que representa um retrocesso no pensamento político brasileiro, se lida à luz das contribuições de Assis Brasil e, sobretudo, de José de Alencar:

"Os sistemas de representação proporcional não visam, como se pode pensar à primeira vista, à representação das minorias; visam à representação de todas aquelas opiniões que, existindo em força numérica suficientemente importante para significar uma corrente de idéias, têm o *direito* [grifo meu] de influir, na proporção da sua força, no governo do país" (*ER*, pp. 77-78).

Não é de se estranhar, portanto, que nosso autor entenda que deva haver limitações, também no plano partidário, à competição política, pois "... nem todos esses partidos poderão começar desde já a configurar nas eleições, a se fazer representar, porque nem todos reunirão o número de aderentes necessários para apresentar o mínimo capaz de os fazer admitir ao registro oficial. A fixação desse mínimo é importantíssimo..." (*ER*, p. 202). Trata-se, claramente, de impor uma cláusula de exclusão que impeça a representação política de pequenos partidos, pois na doutrina de Gilberto a representação proporcional não objetiva garantir a representação das minorias.

#### **4. Considerações finais**

Espero que, com essas breves reflexões, possa ter dado conta de uma interpretação justa da contribuição de Gilberto Amado para o pensamento político brasileiro do início do século, doutrina que tem de positivo a crítica ao sistema de dominação prevalecente na Primeira República e o esforço de efetuar comparações internacionais com alguma base empírica.

No que se refere aos aspectos efetivamente doutrinários e normativos creio ser escassa a sua contribuição, considerando-se a teoria democrática que se impôs ao longo dos últimos 50 anos. Sob esse prisma Gilberto não pode de fato ser considerado um precursor dos avanços democráticos que foram implantados em sua própria época e vieram a ter plena materialização após a 2ª Grande Guerra. Por quê? Gilberto Amado esteve sempre cativo da premissa de que todo e qualquer governo deve ser conduzido pela maioria representativa das elites, cabendo às massas apenas se pronunciar sobre quem

seriam os mais aptos a fazê-lo. A defesa da representação proporcional, em sua época, tinha a intenção clara de democratizar o sistema de representação; em Gilberto a proporcionalidade e a igualdade perante a lei deveriam se circunscrever às elites, como mostrei na discussão sobre as diversas restrições impostas ao voto, advindas de seu conceito "sociológico de povo".

Elitismo e nacionalismo romântico, em que pese a valorização da educação e da cultura como elementos que sustentam a participação política, constituem-se, portanto, nos traços essenciais do pensamento do autor sob exame em seu importante volume sobre *Eleição e Representação (Curso de Direito Político)*, de leitura indispensável, e não apenas para melhor se conhecer o seu pensamento e o do país em geral mas, sobretudo, pelo que essa reflexão pode contribuir para o entendimento crítico dos movimentos de reforma das instituições políticas que fazem, e devem fazer, parte da agenda política de uma nação que se quer cada vez mais democrática.

Sua preocupação com as instituições políticas deve servir-nos de inspiração, certamente não por conta do seu conteúdo real que não possui caráter permanente. Se valor permanente reside no reconhecimento da centralidade das instituições em qualquer sociedade que busque a democracia representativa. E, mais que isto, mesmo sua proposta normativa deve ser vista inequivocamente como uma proposta positiva que, precisamente por ser datada e extremamente crítica do sistema então vigente, implicaria em ganhos para o sistema de dominação da Primeira República:

"O Brasil deve falar, discutir, reunir-se, organizar-se, dividir-se em partidos, segundo o sistema que defendemos [grifo meu], sem esperança de que ele transforme tudo de um dia para outro, mas com a certeza de que ele dará ao Brasil um impulso extraordinário no caminho da solução dos seus problemas por integrá-lo em si mesmo, na consciência de si próprio, acordando-o por assim dizer do sono hipnótico em que vive mergulhado (*ER*, p. 204).

OLAVO BRASIL DE LIMA JUNIOR

Doutor em Ciência Política pela  
Universidade de Michigan

## Referências bibliográficas

- Bastos, Aurélio Wander. "O Poder e as Leis: A Dominação Eleitoral na Primeira República". In: Olavo Brasil de Lima Junior, *O Balanço do Poder. Formas de Dominação e Representação*. Rio de Janeiro, Luperj / Rio Fundo, 1990.
- Alencar, José. *Systema Representativo e Reforma Eleitoral* (ed. fac-similar). In: Wanderley Guilherme dos Santos, *Dois Escritos Democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1991.
- . *O Sistema Representativo*. Rio de Janeiro, Garnier Editor, 1868.
- . *Discursos*. São Luís, Tipografia de José Mathias, 1869.
- . *Discursos*. Rio de Janeiro, Tipografia Perseverança, 1871.
- . *Reforma Eleitoral* (discursos). Rio de Janeiro, 1874 (sem indicação de editor).
- Amado, Gilberto. *Eleição e Representação (Curso de Direito Político)*. Rio de Janeiro, Irmãos Pongetti Editores, 1946 (2ª edição).
- Mill, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. São Paulo, Ibrasa, 1964.
- Ostrogorski, Moisei. *La Démocratie et les Partis Politiques*. Paris, Calmann-Levy, 1912.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. "A Teoria da Democracia Proporcional de José de Alencar". In: Santos, *Dois Escritos Democráticos de José de Alencar*, op. cit.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- Tavares, José Giusti. "A Teoria da Representação Política e do Governo em Assis Brasil". Prefácio. Assis Brasil, *Democracia Representativa*, Brasília, Senado Federal, no prelo.

## Notas biográficas de Gilberto Amado

*Nascimento*: em 7 de maio de 1887, em Estância, Sergipe, filho de Melchisedech de Sousa Amado Faria e Ana de Lima Azevedo Sousa Ferreira Amado. Seu nome

completo era Gilberto de Lima Azevedo Sousa Ferreira Amado de Faria. Em sua cidade natal em Itaporanga, também no interior de Sergipe, passou sua infância e início da adolescência.

*Formação:* aos 14 anos tornou-se boticário, em Salvador, Bahia, onde freqüentou a Escola de Medicina e diplomou-se em Farmácia. Em 1905, em Recife, cursa a Faculdade de Direito e torna-se professor aos 23 anos.

*Vida profissional:* em 1910 transfere-se para o Rio de Janeiro, quando tem início suas primeiras atividades como escritor (coluna "A Semana" no jornal *O País*). Utilizou-se dos seguintes pseudônimos: *Áureo* e *Gil*. Em 1911 retorna ao Recife e assume a cátedra de Direito Penal na Escola de Direito. Em 1915 é eleito deputado e representa seu estado natal até 1927; nos últimos anos da República Velha é indicado, por acordo entre as elites locais, para ocupar uma vaga no Senado Federal. Em 1930, com o advento da Revolução, encerra-se sua vida política. Ainda em 1930 passa a lecionar na Escola de Direito, no Rio de Janeiro.

Em 1934 é nomeado Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores. Entre 1936 e 1943 foi embaixador do Brasil em Santiago, Helsinque, Roma e Berne. Em 1948 passa a ser membro de Comissão Internacional da ONU. Desde então, especializou-se em Direito Internacional, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento do Direito Internacional no país, o que teve o seu devido registro nos *Anais* do Itamarati. Participou de Conferências sobre o Comércio em Roma, Londres, Paris, Berlim e Bruxelas.

*Falecimento:* no Rio de Janeiro em 27 de agosto de 1969, aos 72 anos.

## Bibliografia

### Bibliografia de Gilberto Amado:\*

*A Chave de Salomão e Outros Escritos.* Rio de Janeiro, Francisco Alves e Cia., 1914; Paris, Aillaud Alves e Cia., 1914; e, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1947.

*A Suave Ascensão* (Poesias). Rio de Janeiro, Jacinto Ribeiro dos Santos, 1917.

*Grão de Areia (Estudos de Nosso Tempo).* Rio de Janeiro, Jacinto Ribeiro dos Santos, 1919, e Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1948.

*Aparências e Realidades.* São Paulo, Monteiro Lobato e Cia., 1922.

*Eleição e Representação (Curso de Direito Político).* Rio de Janeiro, Oficina Industrial e Gráfica, 1931, e Rio de Janeiro, Ed. Irmãos Pongetti, 1946 (edição consultada).

*Espírito do Nosso Tempo.* Rio de Janeiro, Ariel Editora, 1932.

*A Dança sobre o Abismo.* Rio de Janeiro, Ariel Editora, s/d (1933), e Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1952.

---

\* **Fonte:** Sena, Homero. *Gilberto Amado e o Brasil.* Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1969 (2ª ed.).

*Dias e Horas de Vibração*. Rio de Janeiro, Ariel Editora, 1933.

*Inocentes e Culpados* (Romance). Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1941.

*Os Interesses da Companhia* (Romance). Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1942.

*Sabor do Brasil*. Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro, 1953.

"Oração aos Jovens Diplomatas" (Discurso de paraninfo no Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, turma de 1955). Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1956.

"Discursos", na Academia Brasileira de Letras (Discurso de posse e Discurso de recepção a Alceu Amoroso Lima).

Gilberto Amado, *Perfis Parlamentares 11*. Seleção e Introdução de Homero Sena. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979.

#### **Ensaios reunidos:**

*Três Livros* (A Chave de Salomão e Outros Escritos; Grão de Areia e Estudos Brasileiros; e A Dança Sobre o Abismo). Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1963.

#### **Memórias:**

1ª vol. *História da Minha Infância*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, Coleção Sagarana, em 1954, 1958 e em 1966.

2ª vol. *Minha Formação no Recife*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, em 1955 e 1958.

3ª vol. *Mocidade no Rio e Primeira Viagem à Europa*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, eds. em 1956 e 1958.

4ª vol. *Presença na Política*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, em 1958 e 1960.

5ª vol. *Depois da Política*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1960.

#### **Poesias reunidas:**

*Poesias*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1954 e 1957.

#### **Bibliografia sobre Gilberto Amado:**

Brito Broca, *A Vida Literária no Brasil* (3ª ed.). Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1956, referências várias.

Sena, Homero. *Gilberto Amado e o Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1969.

Meneses, Raimundo de, "Gilberto Amado". In: *Dicionário Literário Brasileiro*. Rio de Janeiro, LTC, 1978.

Porto, Walter Costa, "Gilberto Amado". In: *Dicionário do Voto*. Brasília, Senado Federal, 1995, pp. 32-33.

# ELEIÇÃO E REPRESENTAÇÃO

(CURSO DE DIREITO POLÍTICO)

- ◆ A evolução do sistema representativo, suas formas e realizações.
- ◆ A representação proporcional, seus princípios e suas modalidades.
- ◆ A representação profissional, de classe, sindicalismo, comissões técnicas e conselhos econômicos.
- ◆ Os partidos; os partidos de idéias e os partidos de pessoas; o vínculo político entre o corpo eleitoral e os candidatos.
- ◆ A mentalidade política e o meio social do Brasil, perspectivas, tendências do sufrágio e reformas eleitorais.

Reservados os direitos de reprodução, tradução e adaptação  
para todos os países.

Copyright © by Gilberto Amado

## Prefácio da 1ª edição

**O** nosso intuito nas páginas que se vão seguir é dar uma idéia precisa sobre eleição e representação, significar como entre nós se confundem estes dois termos, dizer o que se tem feito e se faz no mundo para realizar, aperfeiçoar ou transformar o sistema representativo, e o que se pode fazer aqui.

Não tratamos neste livro do Estado em função do estudo dos seus órgãos, das Constituições políticas modernas, das modificações que o parlamentarismo europeu adotou para suprimir os seus defeitos, das novas formas de racionalização do direito político aplicado. Isto o faremos em outros livros que esperamos em Deus ir publicando no desenvolvimento do nosso Curso de Direito Político.

No último capítulo, mostramos que os partidos existem em estado informe no Brasil. Parece que deixamos bem claro que, a respeito da sua constituição e funcionamento, tudo depende da lei eleitoral a ser elaborada. A idéia do círculo único com a representação proporcional para suprir as deficiências da eleição por circunscrições, na expressão das diversas correntes nacionais, não ocultamos, nos seduz.

A sua aplicação será para o Brasil, ao nosso ver, uma conquista possível de efeitos importantes.

Entre as observações feitas e as idéias expendidas no discurso que pronunciamos na Câmara em 1925 e que vai em apêndice ao Capítulo I, e as observações e idéias em vários capítulos expostas, devemos confessar que uma modificação existe.

Não há mudança ou transformação na mentalidade dirigente, que é a mesma do regime anterior, mas há tendências, direções, movimentos

no seio da massa, que se achavam latentes, e que, sob a pressão dos fatos, em conseqüência da atividade despertada pelo abalo produzido pela revolução e da situação econômica e moral do país, se manifestaram de maneira a não poderem ser ocultadas.

A necessidade da defesa de certos "interesses" se tornou premente, e tudo indica que a organização desses interesses terá que fazer-se. Pelo menos, quatro partidos "nacionais" poderão ser constituídos desde já, se a lei eleitoral banir das urnas o voto isolado e os candidatos isolados; se a lei eleitoral estabelecer que só pode ser votado quem pertencer a um partido e seja apresentado por um partido. Com isto, a representação entre nós começará a corresponder a uma realidade.

Aliás, nada poderá impedir que o Brasil se encaminhe para a organização política racional, se a esta condição estiver ligada a sua sorte. As nações se suicidam raramente. As grandes aglomerações humanas que morreram no passado por obra da ignorância, da incapacidade e da corrupção dos seus chefes, associada naturalmente a outras causas entre as quais, sem dúvida nenhuma, aquelas sobressaíam, achavam-se isoladas no mundo, separadas pela distância, no deserto das idades primitivas, sem poder ser ajudadas ou iluminadas pelo exemplo das outras.

Hoje o erro que aqui se pratica é corrigido ou anulado pela lição dos maus efeitos que erro semelhante produziu no vizinho. O mundo vive em comunicação estreita e permanente. Os povos procuram aproveitar o que tem sido útil aos outros povos, adotar as instituições e os sistemas que provam bem alhures ou que se apresentam como intuitivos, racionais e lógicos.

Antes da lei alemã, os grandes países da Europa não puderam adotar a representação proporcional tão recomendada pelos publicistas e teóricos do direito público e tão admiravelmente confirmada pela prática na Suíça e na Bélgica. Depois da invenção, pela Alemanha, do sistema do número uniforme, do voto por círculos seguido pelo voto no círculo único do Império, todas as nações do mundo, grandes e pequenas, adotam a proporcional. A França está discutindo o projeto que a estabelece para as eleições do ano próximo, e a Inglaterra quase a adotou, na Câmara dos Comuns, por ocasião da votação da reforma eleitoral no começo deste ano. Os Estados Unidos marcham, a passos largos, para ela. E são os únicos países importantes que, à exceção dos sul-americanos, ainda não a estabeleceram.

Para os grandes países federais como o Brasil em que a "separação" é a grande ameaça, a proporcional, com o círculo único, no sistema

de número uniforme, para a apuração dos votos supérfluos ou insuficientes nas eleições regionais, é um instrumento extraordinário de coesão nacional e de entrelaçamento, vigor e firmeza dos laços de união.

Com ela, terão de desaparecer naturalmente os vários PR, os grupos oligárquicos locais, para haver somente os grandes blocos nacionais, em que às influências locais subsistirão necessariamente, porque correspondem a uma realidade natural, mas em que essas influências locais deixarão de ser núcleos de concentração simplesmente pessoal para se tornarem elos da cadeia de sentimentos, de interesses e de idéias, do país todo, do Brasil inteiro.

Seria tão possível fazer isto!

Brasileiros ilustres, homens políticos ou não, que viveis dormindo no sono dos monólogos, vagos, absorvidos na monomania da "conversa fiada", acordai para discutir objetivamente. Uni-vos uns aos outros para sistematizar vossas opiniões; separai, em nítido contraste, vossas opiniões das opiniões que não admitis. Formai partidos, agrupai-vos por vossas idéias, por vossos sentimentos, por vossos interesses. Submetei vossos dissídios ao povo para que ele se manifeste por vós, ou contra vós, na proporção da força de cada grupo. Fazei na hora da ação prática imediata, como em toda parte, vossos acordos transitórios, mas prossequi na defesa das vossas idéias, dos vossos sentimentos, dos vossos interesses.

Combatei as opiniões isoladas. Lutai contra os visionários, os cegos, os alucinados ou os céticos que não se congregam, que não se arremantam. Não esqueçais que o povo pode não ter "idéias", mas tem "sentimentos" e tem "interesses", que o povo não é um todo uno, compacto; uma parte do povo terá seus sentimentos, seus interesses, e deverá votar com aqueles que partilhem esses sentimentos e tenham os mesmos interesses; outra ou outras partes do povo terão seus sentimentos e interesses diferentes e deverão votar, portanto, com aqueles que encarnam e representam esses sentimentos e interesses.

Organizai a manifestação do "assentimento" popular. Fazei funcionar a máquina política regularmente e racionalmente.

Sai do caos. Organizai-vos. Abandonai a confusão, o sonho metafórico, ou a exploração das ilusões tolas. Aproximai-vos da objetividade. A vida vale a pena ser vivida dentro da clareza, ou melhor, da claridade.

O Brasil é a vossa vida.

## Prefácio da 2ª edição

**E**m 1931, logo depois da Revolução de 1930, fiz nesta cidade do Rio de Janeiro uma série de conferências que, sob o título *Eleição e Representação* (Curso de Direito Político), foi publicada no mesmo ano em volume.

*O livro esgotou-se rapidamente.*

*Os anos passaram.*

*A guerra fez esquecer tudo que dissesse respeito aos assuntos versados no livro. Não houve oportunidade para a sua reedição. Com a volta aos debates dos problemas que o inspiraram, o livro reaparece.*

*O meu intuito, ao fazer estas conferências, foi principalmente mostrar como entre nós se tomavam como sinônimos dois termos na realidade às vezes antinômicos – Eleição e Representação. Foi também lançar no solo revolvido pelos acontecimentos de 30 conceitos e noções aqui se não desconhecidos ao menos não vulgarizados. Quis chamar a atenção dos nossos dirigentes, da nova geração responsável pelos destinos do país, para certa ordem de problemas com que me tinha familiarizado durante longos anos de exercício de mandato legislativo na Câmara e no Senado Federal, de estudo da realidade social do Brasil, de exame dos fenômenos da nossa vida partidária e da vida política e partidária dos diversos países estrangeiros que em repetidas viagens visitei, tudo na esperança de poder contribuir para uma compreensão mais objetiva do nosso meio e de uma legislação que a ele se adequasse.*

*Proferidas no espaço de poucas semanas, uma atrás de outra, as conferências foram publicadas sem alteração de forma, tais como as pronunciei diante do público, servindo-me de notas, orando, improvisando.*

*Guardam assim o tom, o caráter da expressão oral. Não as podei, não as melhorei então. Escuso-me de não o fazer agora. Falta-me tempo e falta-me o interesse para isso. Tantos anos passaram!*

*Parece-me irrecusável, porém, a atualidade do texto, na sua quase totalidade. Perdeu atualidade tudo quanto se refere à representação proporcional e aos partidos na Alemanha, devorados pelo ogre Hitler anos depois da publicação do livro. Assim também terá apenas interesse histórico tudo quanto se reporta às discussões e comentários em torno do regime fascista e do sindicalismo italiano contra a democracia. A guerra, produzida por Hitler e Mussolini, os absorveu, como aos seus sistemas anômalos.*

*Um capítulo novo poderia ser ajuntado sobre o surto do partido comunista e o advento das massas trabalhistas ao campo eleitoral. Mas sobre esses temas nada teria eu a dizer que não seja conhecido.*

*Janeiro de 1946.*

GILBERTO

AMADO

## Capítulo I

### A evolução do sistema representativo, suas formas e realizações

- ◆ *A democracia e o governo das elites. Meios de acesso das elites à direção da sociedade. O censo alto. O sufrágio universal. A conciliação dos interesses dentro de cada nação, e as dificuldades que lhe são opostas.*
- ◆ *A representação efetiva e a representação aparente. Em vez da nação, a antinação se faz representar. O caso dos Estados Unidos. A reação popular contra a corrupção da democracia na história recente dos Estados Unidos.*
- ◆ *As deturpações da opinião nos regimes democráticos. O merecimento intelectual e o senso comum. A falência da democracia no conceito das teorias da força. Que poder levará à chefia dos povos as individualidades superiores?*
- ◆ *A lei eleitoral, instrumento às vezes da corrupção do sistema representativo. Eleições perfeitas e representação imperfeita. O caso argentino. O caso brasileiro.*

## I

É

um axioma de ciência política verdadeiro em todos os regimes – no regime democrático como nos demais – que a sociedade deve ser dirigida pelos mais avisados (*sages*), pelos mais inteligentes, pelos mais capazes, pelos melhores, em uma palavra pela elite. Para que essa elite possa aceder à direção da sociedade, têm sido postos em prática, através da história política dos povos, os seguintes meios – 1<sup>a</sup>) o censo alto, o critério da fortuna, propriedade ou renda, e o critério da instrução, ou capacidade intelectual. É o sufrágio restrito pela fortuna ou pela capacidade. O legislador nestes casos define por si mesmo a competência eleitoral, estabelecendo *ex autoritate* a elite. 2<sup>a</sup>) O sufrágio universal. Em vez de fixar-se ex-ofício a elite, o legislador reúne o maior número possível de indivíduos, confere-lhe o “direito” ou “função” eleitoral independentemente das condições de fortuna ou de capacidade. A elite (espera o legislador) emergirá naturalmente da massa pela pressão dos mais aptos, dos mais inteligentes, dos mais sagazes.<sup>1</sup>

Eis, em síntese, exposta a marcha do princípio representativo.

O sufrágio restrito – quer pela fortuna, quer pela capacidade – está hoje banido de toda parte.

O sufrágio universal, com maior ou menor extensão, está hoje adotado por toda a parte, nos países democráticos.

---

1. Joseph Barthélemy – *Le Gouvernement*.

A crítica ao censo alto, além da prova dos fatos – revoluções e reformas – que o eliminaram, está feita na história política. Certas frases lapidares incorporadas à literatura da democracia sobrevivem como troféus da batalha pela vitória do sufrágio universal. Ressaltam ainda tocantes à nossa sensibilidade, na roupagem ingênua das convicções da hora em que foram proferidas, tais como as de Lamartine às vésperas da Revolução de 1848: "Rien n'est si travaillé par des influences extérieures qu'un conclave ou qu'une election academique par 40 or 60 voix. La raison en est simple: quand on peut modifier le résultat de l'élection par cinq ou six suffrages, on emploie tous les moyens pour les acquérir; quand il faut compter, acheter ou intimider deux ou trois mille voix, on y renonce; on les abandonne à la générosité de leurs opinions. Les elections nombreuses sont orageuses quelquefois, mais toujours incorruptibles. La raison en est simple; on peut empoisonner un verre d'eau; on n'empoisonne pas un fleuve."

Sabemos hoje e veremos adiante a propósito das críticas feitas ao sufrágio universal até onde essa opinião justa no que se refere ao regime censitário, regime de corrupção forçada, condenado pelo bom senso dos pensadores e pelo interesse geral dos povos, foi confirmada quanto à incorruptibilidade do sufrágio universal.

Os fatos nos mostram (nos Estados Unidos, principalmente, para não falar em outros países em que a democracia é ainda mais nominal) que nada há mais fácil de envenenar do que um rio; o necessário é que haja bastante veneno para se pôr dentro da água. Em todo caso, esse rio, o sufrágio universal, é hoje o oceano dos povos. Salvo naturalmente os que se acham "ilhados" nas ditaduras – ou técnicas (Itália ou Rússia) – ou empíricas – como nós, América do Sul em geral, alguns países da Europa Central e do Oriente.

## II

Os obstáculos que tem encontrado o sufrágio universal para adaptar-se à sua função de escolha dos mais capazes, da elite dirigente, sem a qual falha a democracia aos seus fins, será um mito

e desaparecerá nas convulsões da anarquia ou às mãos da ditadura ou em novas formas de governo impostas pela necessidade — originam-se da dificuldade ou da impossibilidade em que se tem achado o maior número de conciliar os seus próprios interesses dentro de cada comunidade nacional. Isto naqueles países em que a representação se torna efetiva pela eleição em que cada grupo eleitoral se faz realmente representar por deputados que lhes exprimam as idéias, os pontos de vista, as tendências, aspirações e desejos. A pressão das forças econômicas é de tal ordem intensa em nossos dias que o entrechoque em que elas vivem há de refletir-se forçosamente no seio da representação nacional. Quando os agrários da Hungria mandam uma maioria à Dieta eles querem ser governados *agrariamente*; o governo deverá ser agrário, os interesses agrários terão de primar sobre os demais interesses. Pode acontecer que esses interesses não obstante ponderáveis e porventura preponderantes no momento não o sejam num lapso de tempo bastante longo para que sobre eles se possa edificar uma política de construção nacional e de engrandecimento futuro do país. Pode acontecer que os interesses agrários sejam no momento os mais importantes da comunidade, pode esta depender naquele instante que passa da prosperidade agrária. Mas pode também acontecer que a *preparação* de uma fase industrial e estabelecimento de bases para o desenvolvimento progressivo de certas indústrias consulte mais profundamente os interesses permanentes, o interesse mediato da Hungria. Encontrar o equilíbrio entre estas forças — a dos interesses imediatos e a dos interesses mais remotos, entre o presente palpitante e o futuro que se entrevê — é a maior dificuldade que têm deparado o sufrágio universal e a democracia, porquanto o maior número não tem a visão dos homens de Estado e nem sempre ouve ou quer ouvir os homens de Estado. Citamos a Hungria incidentalmente, apenas para dar um exemplo. É um fato que os novos Estados originados do Tratado de Versalhes, cujos povos viveram longo tempo no regime absoluto ou aparentemente constitucional, dificilmente podem dar às suas massas o senso do interesse *permanente* ou do *destino* do país. Acostumadas a ser *governadas*, com dificuldade podem elas governar. Quando fazem valer a sua influência, é sempre sob a pressão dos acontecimentos imediatos, das paixões, dos fatos presentes em cujo tumulto muitas vezes se perde a direção geral. Daí a

anarquia que se nota nesses países – anarquia nas ruas, e anarquia nos Parlamentos. A demagogia logo toma o lugar que devia caber à democracia – até que a ditadura chega e devora uma e outra. Mas se esses desencontros, se essas desconformidades, se esses atropelos na realização do sufrágio universal podem ser vistos em grosso, volumosamente, nestes países novos, ainda não acostumados à prática da democracia, não quer isso dizer que não sejam eles vistos também em proporção menor, menos salientemente, em todos os países democráticos, mesmo os mais antigos e mais provetos na prática do *self-government*, do governo popular. A conciliação dos interesses nestes como naqueles se torna cada vez mais difícil.

A fragmentação dos grandes partidos tradicionais em inúmeros pequenos grupos – é um dos sinais dessa dificuldade, e a crise da democracia que é um fato por todos reconhecido – não tem outra origem. A história contemporânea nos mostra também que, em vista da incapacidade das massas de compreender em certos momentos onde se acha o interesse nacional e o dever da comunidade no seu conjunto, fortalecendo com o seu apoio a escolha dos mais capazes – esses são obrigados a salvar o seu país, passando por cima das massas e enfeixando nas suas mãos todos os poderes do Estado que elas não sabem, na descoordenação dos seus movimentos, distribuir.

Temos assistido em nossos dias inúmeros fatos desta natureza:

Caillaux, em 1926 na França, reclamando abertamente e em vão da tribuna da Câmara os plenos poderes para salvar o franco, e, portanto, o país, e Poincaré, mais feliz, arrebatando na realidade, poucos dias depois, no silêncio forçado dos partidos, esses mesmos plenos poderes às massas atônitas para realizar a obra que todos conhecem. Em países como a França e a Inglaterra, essas absorções bruscas do poder pelos grandes líderes se fazem sem catástrofes e agitações populares, sem dissolução dos Parlamentos, mas a circunstância de não recorrer-se a eleições imediatas, à consulta ao sufrágio, não é, como facilmente se conclui, circunstância de molde a aumentar o prestígio da democracia. Num regime confiante em si mesmo, o lógico em crises como as que aludimos – o lógico seria o pronunciamento do eleitorado. A só evidência de que em casos emergentes os eleitos possam mudar

de orientação, por sua própria deliberação, à revelia das massas que lhes confiaram um mandato inspirado em tendências diferentes — como tem acontecido tantas vezes em nossos dias —, mostra como a democracia se falseia a si mesma e se torna na prática cada vez mais contraditória com os seus princípios e a sua lógica.

Por esses e outros fatos concluem os pessimistas que a democracia está morta, que só existe de nome. Uns apelam, na extrema esquerda, para o comunismo, na extrema direita, para o fascismo, no centro para o sindicalismo ou Estado econômico — forma híbrida dos dois. Outros procuram remédio na adoção de novos aparelhos a ser enxertados na ou apenas à democracia — como os conselhos econômicos, as comissões técnicas, os órgãos consultivos e coordenadores, a representação profissional e de classes em coexistência obrigada com o governo popular, com o sufrágio universal.

### III

A história do presente nos mostra, continuando a análise da representação, que muitas vezes o país está *representado* no Parlamento; eleições formalmente perfeitas levaram às câmaras, aos postos de comando um grupo de homens que *deviam* representar o país permanentemente considerado, o país no seu conjunto material e espiritual, e não representam senão certa soma de interesses confederados no momento, interesses que podem ser apenas expressão de influências transitórias, alheias senão hostis aos interesses do país. Em vez da nação — é não raro a anti-nação que está representada.

E a eleição rigorosamente perfeita não foi mais do que o instrumento de uma verdadeira traição ao país, duma verdadeira guerra íntima levada a efeito contra a comunidade. A vida política dos Estados Unidos, lida nas palavras mesmas dos seus historiadores, nos dão de fatos que tais exemplos interessantíssimos.

É sabido que “nos Estados Unidos, em nossa época, de 1896 em diante, os grandes monopólios regulam os interesses econômicos da nação, produção, salários, preço dos gêneros de primeira necessidade, assim como os interesses políticos; eleição do

Poder Legislativo e do Poder Judiciário." <sup>2</sup> Graças aos seus inúmeros recursos é-lhes fácil enviar ao Senado Federal pessoas de sua confiança – senadores das estradas de ferro, do açúcar, do petróleo, das madeiras, da prata, que na maioria dos casos impedem o Congresso de votar leis contrárias aos interesses que eles representam. Como são os senadores que, em última análise, nomeiam os juízes federais, os tribunais têm sido inúmeras vezes suspeitados de inclinar-se sempre em favor das grandes organizações industriais e comerciais. "Para se ver até onde pode ir o poder dos trustes nos Estados Unidos, basta citar o seguinte: o imenso truste do aço (United States Steel Trusts) com seu capital de 1.400.000.000 de dólares controla mais de 80% da produção de aço e de ferro no país; o truste do petróleo (Standard Oil) domina 85% da produção de petróleo; o truste do açúcar 90% da produção do açúcar; as estradas de ferro da Pensilvânia que transportam o carvão, 95% do antracito. Lançando os seus produtos no mercado ou retendo-os, essas imensas organizações podem criar nesses artigos de primeira necessidade o excesso ou a escassez e regular-lhes o preço a seu talante. Fechando ou abrindo suas fábricas, refinarias ou minas, num ou noutro distrito, podem excluir ou absorver uma multidão de trabalhadores, e por esse meio malbaratar no mercado de trabalho a livre e leal concorrência. Por suas expedições de produtos em grandes massas elas podem obter, às vezes com desprezo de leis extremamente rigorosas, tarifas de favor das companhias de transporte, o que lhes permite dar pronta saída às suas mercadorias a preços muito mais baixos e esmagar os seus concorrentes. Hoje (1926) o antracito custa, nas minas, menos de 2 dólares a tonelada; mas as companhias de estradas de ferro, proprietárias das minas, vendem o carvão ao público a 6 dólares a tonelada, e mais. Os enormes lucros – que eles realizam anualmente –, cerca de 200 milhares de dólares, servem para pagar os dividendos das ações."

A imprensa nos Estados Unidos se acha, como se sabe, ligada a essas organizações, em que se entrosam quase todos os órgãos da atividade econômica do país. Como os dois grandes partidos são rios da mesma vertente, tem-se o direito de perguntar o

---

2. D. Saville Muzzey, Bernard College, Columbia University, New York – *United States History*.

que realmente a democracia americana significava como governo popular.

Todos conhecem a reação que se operou nos Estados Unidos contra essa absorção do governo popular pelos grandes trustes. As grandes campanhas denominadas do *muck-raking* dos jornais independentes que se fundaram à sombra de outros interesses, senão os do país em geral, como os famosos *Collins Weekly*, *L'Outlook*, *American Magazine*, *McClurs Everybody's*, *Cosmopolitan*, esclarecendo a opinião pública, obtiveram êxito extraordinário.

A intensidade das lutas políticas em certos estados, principalmente do Oeste, os retumbantes processos, as denúncias escandalosas, a ação de homens enérgicos, levaram alguns ministros ao banco dos réus, muitos senadores foram condenados à prisão.

Em alguns estados as legislaturas eram compostas de empregados, por assim dizer, dos trustes, simples mandatários das poderosas organizações industriais. O primeiro resultado prático dessas campanhas foi a reforma constitucional que deferiu ao sufrágio direto a escolha dos senadores, que era feita, como se sabe, pelas assembléias dos estados. Outro resultado foi a adoção em vários estados da "iniciativa" e do "referendo" populares. Basta uma petição assinada por um certo número de eleitores para que um projeto seja apresentado à discussão das assembléias — que não pode recusar essa discussão —, e em regra o aprova. Basta também uma petição de um certo número de eleitores para que um projeto aprovado pela assembléia seja submetido ao referendo popular. Adotaram a iniciativa e o referendo os Estados de Oregon, Michigan, Missúri, Dakota do Sul, Utah, Oklahoma, Montana, Maine, Arkansas, Colorado, Arizona, Califórnia, Washington, Nebraska, Idaho, Nevada, Ohio e outros. Alguns estados adotaram, também com o mesmo intuito de libertar os Parlamentos e os governos locais das influências e dos grupos capitalistas, o *recall*, a revocação, isto é, o direito de demissão por parte do povo de certos funcionários públicos. A democracia retoma assim nos Estados Unidos, das mãos das oligarquias financeiras, todos os seus direitos pelo voto direto nas eleições para o Senado, pela iniciativa, pelo referendo, pela revocação, atingindo o máximo realizado nos cantões suíços, da colaboração imediata da massa popular na direção da coisa pública.

Pelos exemplos suíço e americano pode-se ver como a velha democracia ateniense pode renascer transfigurada, naturalmente, mas conservando o tipo de governo direto desde que condições de densidade de população, rapidez de comunicações e liberdade de reunião e de movimentos possam estabelecer-se de maneira a recriar o ambiente palpitante da *Agora*. Num país de tanta intensidade cívica como os Estados Unidos o espírito de criação popular não esmorece. Novas modalidades de governo começam a aparecer sob a pressão dos interesses econômicos e graças ao zelo das populações na ânsia de controlar e fiscalizar a direção desses interesses e da coisa pública em geral. Essas novas formas se caracterizam ainda pelo desenvolvimento da democracia. O *self-government*, à medida que a cultura se alarga, torna-se como é natural cada vez mais vivo. Como todos sabem, a grande chaga da democracia americana era, até o começo deste século, os *caucus*, os *boss*, os *rings*, tão minuciosamente descritos por James Bryce, no seu famoso *American Commonwealth*. Os *bosses*, chefes de partidos, prendiam nos seus círculos de ferro (*rings*) o país todo. "Pilhavam o Tesouro, dilapidavam as rendas públicas, negociavam os empregos, deixavam em abandono, de modo vergonhoso, a limpeza, o estado sanitário, a educação e a moralidade das cidades. Só pelos golpes de mão, pela insurreição, pela revolta, conseguia o povo em muitos Estados ver-se livre dos seus exploradores. Enquanto o povo era incapaz de organizar-se para combater a corrupção, a corrupção era admiravelmente organizada para oprimir e roubar o povo. Acontecimentos excepcionais como a inundação do Texas, em 1900, devastando grandes cidades, como Galveston, levaram a população dessa cidade a confiar o governo de emergência a uma comissão de técnicos. A economia e os benefícios dessa administração impressionaram de tal maneira as outras cidades que elas começaram a tomar para a sua organização municipal Galveston como modelo. A cidade Des Moines, no Estado de Iowa, elaborou um plano de 'governo por comissões', que foi seguido por um grande número de outras cidades." Por esse plano de governo o Conselho Municipal não pôde conceder nenhum privilégio sem o consentimento da população; é esta que governa, não mais o *ring* corrupto; o *boss* foi deposto. Toda disposição legal ou administrativa comportando despesa deve ser afixada em edital (grandes cartazes) publicamente, uma semana

antes que qualquer resolução seja tomada definitivamente sobre ela. Por simples petição assinada, um certo número de eleitores pode impor que ela seja submetida ao referendo no caso de ter sido aprovada. As comissões de governo são escolhidas diretamente pelo povo, sem intervenção de nenhum chefe político, máquina eleitoral, ou convenção. Cada um dos comissários (cujo número é habitualmente de cinco) tem a direção dos serviços da administração municipal - (finanças, orçamento, segurança pública, vias de comunicação, embelezamento, jardins e obras públicas). Nenhum comissário ou funcionário municipal pode ser pessoalmente interessado num contrato firmado pela cidade, ou em qualquer sociedade ou companhia que funcione na cidade. Todos podem a qualquer momento ser demitidos pela vontade popular, diretamente (*recall*). De tal maneira se desenvolveu nos Estados Unidos o sistema municipal de governo por comissões técnicas que já em 1914 mais de 250 cidades, principalmente a Oeste do Mississípi, o tinham adotado. Os resultados, diz o historiador de onde tiramos estes dados, foram espantosos: extinção das dívidas, saneamento das ruas, escolas, jardins, redução dos impostos.

Detivemo-nos a narrar um pouco estas modificações democráticas nas cidades americanas porque nos Estados Unidos as cidades são expressões das mais típicas da civilização americana. De uma estatística de dez anos atrás se pode ver que enquanto a população da América do Norte aumentou 18 vezes, no século XIX, a população das cidades aumentou 118 vezes. No tempo de George Washington apenas um trigésimo da população habitava nas cidades. Hoje, num total de 100 milhões, mais do terço, vive nas cidades. As seis maiores cidades do país contam juntas mais de 12 milhões de habitantes. A dívida total das cidades ultrapassa 2.000.000.000 de dólares, isto é, soma superior à dívida dos Estados Unidos. Só Nova Iorque tem uma população igual e uma riqueza 20 vezes superior às das 13 colônias reunidas em 1775. O valor da propriedade imóvel (mais de 7 bilhões de dólares) é superior à de todos os Estados que ficam a Oeste do Mississípi: seus caminhos de ferro subterrâneos (*subways*), seus caminhos de ferro aéreos (*elevated*), seus *tramways* transportam por ano mais passageiros do que todas as estradas de ferro da América. É portanto na vida municipal dos Estados Unidos que se pode e que se deve estudar a prática e o desenvolvimento do sistema de

governo democrático. Aí a democracia porfia a todos os ensejos por seu aperfeiçoamento e como as condições do país (malgrado a crise atual e a luta do capital e do trabalho que é mais intensa do que aparece ao estrangeiro) não são apesar de tudo de molde a encaminhá-lo já e já para o socialismo – tal como se anuncia na Europa e muito menos para o comunismo – será ainda na trilha do aperfeiçoamento da democracia que seguirá o povo americano. Lá se estão a forjar constantemente novas formas de entrelaçamento entre as massas, o povo e o sistema de governo. Pode considerar-se como revigoração do espírito democrático o movimento que lá se processa para a purificação das elites e para a elevação do nível mental dos dirigentes. Grandes coisas se realizam por obra das massas, sem dúvida. Mas a essência da democracia não pode deixar de ser, segundo a linguagem dos mestres, a escolha por essas massas dos homens mais capazes para dirigir o país. No falseamento do princípio representativo – que nunca é tão falseado (qualquer que seja a perfeição ou regularidade do processo eleitoral), como quando ele falha à sua missão de escolha dos mais capazes – é que se pode encontrar explicação para a sua decadência e os vícios que a enfraquecem. Esquecemo-nos na prática de votar o alvo a atingir – que é a escolha dos bons, dos melhores, dos mais ilustres. Examine-se bem, e veja-se que se alguma coisa é responsável pelo desprestígio do sistema de representação, é essa traição das massas por inópia em alguns casos, países e momentos, por corrupção em outros, à sua missão. Não é no votar o povo livremente que consiste a democracia; a democracia consiste em votar inteligentemente. Por ter traído a inteligência, é que tem a democracia sido injustamente punida. Levanta ela às vezes na embriaguez do circo ídolos cascudos que a deitam por terra, humilhada e batida, sangrando no chão da arena.

A história nos mostra, nos Estados Unidos como em toda a parte, que o valor do governo depende do valor do homem que o exerce; o benefício do sistema, do homem que o faz executar. Muitas vezes um só indivíduo encarnando o *interesse* do país pode contrariar todos os interesses que não são na realidade os do país, ainda que o país iludido os acredite seus. Nenhuma instituição pôde ainda prescindir do "fator pessoal". Quando Garfield, por exemplo, chegou ao poder em 1880, a liquidação da guerra civil ainda estava por fazer. Os presidentes que haviam sucedido a

Lincoln, na sua maioria, eram homens que se entregavam aos grupos, aos *caucus*. Grant, soldado magnífico, incomparável na guerra, revelou-se o pior dos chefes de governo. Sua administração foi ainda pior, a certos respeito, do que a de seu antecessor, Johnson. Como dizem os historiadores e seus atos o atestam, ele "ignorava a primeira palavra da arte de governar. Para ele, a presidência não era mais do que uma recompensa a seus serviços como uma medalha de ouro ou dotação da guerra". Quando o povo erra na escolha, brincando com o próprio destino, paga o seu erro. Malgrado o *self-government*, o poder das massas, a história nos demonstra que a democracia corresponde aos seus fins quando ela consegue levar um homem eminente à chefia do governo.

Após Lincoln, Garfield, Cleveland, Roosevelt, Wilson pontuam os cumes ascendentes da democracia; nenhum mentiu ou traiu ao seu dever. A democracia se ergue. A prosperidade acompanha os povos governados pelo homem superior. Coincidência extraordinária que não parece no entanto servir de lição: as grandes crises dos povos soem ocorrer, só e só, quando se acham no governo dos povos homens incapazes; quando a democracia é atraída no seu princípio. É evidente que não se deve desconhecer a existência de outros fatores econômicos, sociais e políticos, mas como ocultar a formidável coincidência que nos mostra que quando os povos se salvam e sobremontam as grandes dificuldades estão sempre governados por homens de talento ou de gênio?

A tarefa de Lincoln hoje nos parece inacreditável que um homem só a tivesse podido levar a efeito. E no entanto foi um só homem. Adiantou em quatro anos mais de um século a existência dos Estados Unidos. A felicidade dos povos é terem sempre nas horas extremas em que precisam salvar-se, o homem salvador. Mas a coincidência não só o passado no-la mostra. Os nossos dias nos apresentam a Alemanha, imensamente poderosa, vencida por falta de estadistas. Comparai Bethmann Holveg com Clemenceau. A realidade atual nos diz que os homens dos Estados ingleses contemporâneos não estão à altura dos seus grandes predecessores. A realidade nos mostra ao mesmo tempo que a Inglaterra não é a mesma de Disraeli ou de Gladstone, ou mesmo de Chamberlain ou de Asquith. É sabido que o Parlamento inglês não se pode comparar hoje com o Parlamento francês; também a situação da Inglaterra não se pode comparar com a da França. Há porventura outros

fatores, sem dúvida, bem o sabemos, para explicar tudo isto. Mas não deixa de ser interessante a coincidência que nos mostra que quando a democracia cumpre o seu fim, escolhe os mais capazes, os povos triunfam, ascendem, prosperam; quando as democracias se traem a si mesmas, falha aos seus fins, escolhe incapazes, os povos decaem, abatem-se, arruinam-se. A procura dos mais capazes, isto é, dos mais talentosos, dos mais instruídos, dos mais ilustres é aliás a lei não só da democracia mas de todos os sistemas de governo. Quando a máquina política impede em determinado momento o acesso ao poder dos mais capazes e os povos estão a pique de perder-se, aqueles são obrigados a tomar o poder. É verdade que há povos suicidas, dominados pela inveja, que preferem morrer a entregar-se às mãos dos homens superiores. Pagam então o tributo de todos os escravos: trabalham para os outros; são chicoteados e arrastam existência penosa, submetidos aos senhores estrangeiros que os dominam de longe sem sofrer sequer o constrangimento do seu vil contato.

#### IV

Ouve-se freqüentemente dizer que a primeira das faculdades para o homem de governo é o senso comum. Esse conceito vem de longe, mas tomou grande força sobretudo por ocasião dos acontecimentos que precederam e seguiram a revolução de 1848, na França. Adotando o conceito entre nós, esquecemos-lhe a origem, e, portanto, a sua significação, o seu sentido, que é este. Queriam os antigos dizer que entre dois homens de grande mérito deve-se escolher para o governo aquele que revela mais objetividade, mais capacidade de encarar os assuntos de frente, mais praticamente, em vez de perder-se nas nuvens. Entre dois homens de grande mérito, mais próprio para a tarefa de governar será aquele que age mais e sonha menos.

Na França teve o conceito grande aplicação quando se tratou da candidatura de Lamartine à chefia do governo da República. Entre Lamartine e homem que tivesse temperamento mais frio, menos fácil de subir às grandes generalizações, menos ardente, menos sonhador, a tendência deveria ser para aquele que tivesse mais sendo comum, que não se excedesse nas idealizações filan-

trópicas e na generosidade das visões criadoras de tão grande gênio político; para que aquele que ficasse no terreno das possibilidades acessíveis, em vez de ascender sempre pela força do próprio espírito à atmosfera indecisa das miragens e das tentativas irrealizáveis. O golpe de Estado de 1851 cortou a carreira política de Lamartine mais do que as suas divergências com Ledru Rolin e os outros membros do governo provisório. Mas depois de 70, a mesma luta se travou em favor do senso comum com a vitória de Thiers, primeiro, e depois entre Gambetta e Jules Ferry.

A História faz hoje justiça a Lamartine apresentando-o como o precursor de muitas das medidas que foram adotadas depois pelos governos republicanos. Hoje ele aparece, à luz da investigação histórica, como muito mais prático do que Thiers; como Gambetta, à mesma luz, nos aparece hoje mais objetivo, a certos respeito, do que Jules Ferry. Pelo menos para alguns historiadores. Há quem pense que se Lamartine houvesse podido dominar os acontecimentos que seguiram a revolução de 1848 não teria havido a guerra de 70, nem, portanto, a conflagração universal, nem o comunismo, que teria sido evitado pelo socialismo orgânico saint-simoniano de que se achavam impregnados os homens de 1848. Como se sabe, foi na revolução de 1848 que Karl Marx encontrou a inspiração das suas idéias. O primeiro volume do *Capital* só foi publicado em 1867. Mas não é a defesa dos grandes vencidos que desejamos fazer aqui, a propósito. O que desejamos mostrar é que, mesmo segundo a moral a que aludimos, isto é, que para o governo se deve dar sempre preferência ao senso comum, não se deve esquecer que em todos os países do mundo que não querem morrer, a escolha sempre se faz entre dois ou mais homens intelectualmente superiores; que a escolha tem que ser feita na altura onde se acham os grandes espíritos, os homens pensadores que agem pensando e os homens ativos que pensam agindo. Está claro que o senso comum a que se alude nas pugnas políticas não pode ser encarado no terreno chato onde pateja o ignorante e se arrasta o medíocre. Quando na França contemporânea, por exemplo, se prefere Poincaré a Caillaux, e se deixa durante a guerra Clemenceau esperar três anos para chegar ao poder — é que se prefere entre estes homens superiores, à febrilidade de Caillaux e à fúria de Clemenceau, a serenidade de Poincaré. Mas a escolha é feita na atmosfera onde brilham esses

astros de primeira grandeza. A escolha é feita entre as estrelas. O momento chega em que a política serena, equilibrada, *trop raisonnable*, não pode mais produzir efeitos, e nós vemos todos os políticos que ele havia ferido, e que o detestavam, aceitar o jugo de Clemenceau. Quando se diz, portanto, que o chefe de governo deve ter senso comum, convém não esquecer que é o senso comum de Thiers, de Jules Ferry, de Poincaré, na França, em contraposição às qualidades de homens de igual ou de mérito superior, mas menos práticos, menos acostumados a agir com precisão e a resolver com calma. Fica bem entendido, porém, que o senso comum é uma faculdade a mais, indispensável, por certo, mas completamente acessória às grandes faculdades mestras da inteligência reforçada pela cultura.

Porque a democracia tem falhado na escolha dos mais capazes, é que começam a desesperar dela os seus mais ardentes propugnadores. Não são poucos os livros, como sabeis, e as proclamações que são feitas no mundo inteiro, e os fatos políticos extraordinários, que nos vivem todos os dias a anunciar a decadência senão o fim da democracia.

É que ela se tem mostrado impotente e precária no desempenho de sua missão. As massas se deixam corromper pelos incapazes não sabem escolher os dirigentes, de maneira que não um, mas inúmeros escritores nos declaram, para citar apenas um, como o velho vulgarizador Gustavo Le Bon num dos seus últimos livros: Chegamos justamente a uma época em que os povos, tendo perdido a fé nas instituições democráticas, procuram substituí-las. Aspiram eles naturalmente a formas políticas mais inteligíveis, mais simples. Eis a razão por que o antigo regime autocrático, a ditadura, ressurgue por toda a parte. Entre as causas preponderantes dessa reviravolta se acha a impotência das coletividades constituídas pelos parlamentos diante das complicações da idade moderna. As assembléias parlamentares se têm mostrado incapazes de resolver os problemas difíceis. Medíocre é a sua capacidade, como a de todas as coletividades. Na evolução atual do mundo, os parlamentos de vários Estados da Europa se têm mostrado de tal modo inferiores à sua tarefa que foi preciso primeiro suprimi-los, como na Espanha, ou colocá-los, como na Itália, sob a autoridade de um ditador capaz de governar o país.<sup>3</sup>

---

3. *L'évolution actuelle du monde.*

O velho pensador pragmatista escrevia estas palavras há três anos. No entanto nesta mesma hora assistimos à súbita ressurreição da democracia, na Espanha.

Os acontecimentos da península são um ensinamento. Mostram que os povos estão indecisos ainda no rumo a tomar, insatisfeitos e ansiosos, que quando se acham no regime democrático alguma coisa lhes falta, que assim que esta se estabelece a insatisfação recomeça. A democracia torna a aparecer, ressurgue entre os vivos da praça pública, envolta na palavra dos grandes oradores. Nem tudo está perdido para ela. Sua força se nutre de raízes fundamentalmente mergulhadas no coração da humanidade. Enquanto assistimos ao agitar das franças rumorosas dessa grande árvore da vida, pelos sopros do destino, continuaremos daqui, pacientemente, a estudar-lhe o crescimento através do tempo, o seu desenvolvimento laborioso, o seu ascender para a luz, o espriar dos seus ramos sobre a Terra. Nossos corações em face de tantos movimentos desencontrados precisam guardar a serenidade para aumentar a sua resistência ao sofrimento, para aprender a lição de dor, sem a qual nenhum povo se vence a si mesmo, e aos próprios inimigos. Como tudo o que vemos e sentimos e aprendemos se reporta ao nosso Brasil, é para ele que, sem sombra de tendência ou de ambição mesmo intelectual, nos voltamos. Nosso pensamento é, examinando e admirando o crescer dessa árvore nos outros povos, ver afinal o que poderá produzir o nosso solo. Seiva dessa árvore o sufrágio universal, quantas vezes não sabemos trazer em si o veneno que faz murchar as frondes e carcomer-lhe o tronco?

Mas a ditadura, em uma visão simplista como a de Gustavo Le Bon, tão coerente nos seus conceitos atuais com todo o caráter da sua obra oportunista – em que fontes terá de abeberar-se para conservar-se indene dos males sociais? Atenho-me a citar Gustavo Le Bon, não porque sobrestime o seu valor e não o situe apenas no lugar que lhe cabe entre os vulgarizadores hábeis das idéias de força, mas pela larga repercussão que têm as suas obras, pelo extraordinário e verdadeiramente singular prestígio que exerce entre nós, em todas as camadas, o seu francês fácil e a sua dialética empírica. No seu hábito de ver as coisas como elas são na aparência, os sociólogos da simplicidade se apoderam como ele, neste caso, do instante feliz em que as ditaduras reluzem soberanas

e novas no silêncio da crítica e na supressão dos debates, única realidade viva no ambiente morto, e sobre este instante falaz e fugaz constroem suas teorias e amontoam seus panegíricos. Quando Le Bon escrevia seus elogios à ditadura espanhola, e a seu chefe, Primo de Rivera, já a crise econômica e a desordem financeira com o desgosto e o desespero das turbas (baixa dos salários e *lockout*) lavravam subterraneamente na Espanha festejada. Enquanto rica dos despojos da guerra em que não tomara parte e da qual só colhera benefícios, pode a Espanha tronejar e resplandecer nas galas e louçanias de um regime ideal aos olhos dos que o viam de longe. A ditadura de Primo de Rivera brilhava como contraposição amena e feliz à Itália de Mussolini. Ao primeiro mês de debate franco depois da fuga e morte do ditador, já os espanhóis podiam ver os abismos que na obscuridade e na mudez da atmosfera envolta no véu de chumbo do poder pessoal se haviam cavado aos seus pés. A mesma coisa estamos a ver em Portugal. As finanças de Oliveira Salazar, que eram o broquel da ditadura, começam a desvendar-se já agora na Europa, segundo lemos nos jornais ingleses e franceses, como das mais ruinosas que tem tido Portugal. A ansiedade pela volta ao regime democrático está em todos os espíritos daquele país, estala na revolta da ilha da Madeira, a volta a um tipo de governo que permita ao povo viver livre, falando, discutindo, reunindo-se. Uma afirmação que faz Gustavo Le Bon que se nos afigura verdadeira é que, "por novos caminhos, o individualismo retoma o seu papel de condutor do mundo. Se ele devesse sucumbir diante da força brutal e cega das multidões, as grandes civilizações chegariam a uma decadência que precederia de bem pouco o fim da sua história. Os parlamentos, oriundos dos votos populares, estabeleceram uma espécie de transação entre o pensamento individual e as forças coletivas, mas diante das necessidades da evolução moderna, os parlamentos se tornaram, em consequência mesma da inferioridade psicológica de todas as coletividades, de todo impotentes, quando não têm à sua frente uma personalidade suficientemente forte. É justamente por isso que há vários anos os primeiros-ministros dos diversos parlamentos tendem a transformar-se em verdadeiros ditadores".

O que nos interessa, ao citar estas frases, é - do ponto de vista da nossa tese e em concordância com o tema deste estudo - perguntar: Mas quem escolherá a individualidade forte? Que

poder trará à chefia do povo o homem privilegiado capaz de substituir o parlamento?

As armas dos exércitos? As milícias improvisadas em marcha sobre Roma? As conspirações no silêncio ou os embates da palavra e dos grupos nas coruscações da praça pública? Os conluíus dos clubes jacobinos de onde saíram Robespierre e Danton, ou os comícios das sociedades anônimas de onde saíram tantos senadores e presidentes americanos? Dos cafés cosmopolitas de Montparnasse, em Paris, de onde saíram os criadores das novas ortodoxias sociais, das novas organizações políticas implantadas na Rússia, os Lenines, os Trostkys? Para não falar de outros. Mas acontecimentos como a conflagração européia, que tudo subverteu e tudo tornou possível, milagres e catástrofes, não acontecem todos os dias. Assim esperamos em Deus. É portanto no estudo do normal que nos devemos fixar. A estrutura da ciência não se baseia nas exceções, nos impulsos, nos movimentos bruscos da História. O nosso papel aqui, ao estudarmos a marcha do sistema representativo, é procurar os meios normais, fixar as etapas sucessivas desse esforço da grei humana na sua ascensão para o governo livre. É um axioma, como dissemos no começo, que todo sistema de governo, democrático ou não, só se pode realizar pela escolha dos mais capazes, dos mais inteligentes, dos mais instruídos. Essa escolha no sistema democrático está nas mãos do sufrágio universal. Temos acompanhado o modo como ele se vem desempenhando da sua missão, estudando-lhe os princípios essenciais e as normas características. Continuemos a defini-lo nos seus lineamentos gerais e nos modelos em que se tem estabelecido.

## V

Antes de retomar esse estudo da evolução do sistema representativo, salientemos, a propósito das causas que o falseiam e o fazem mentir à sua realidade, de passagem, um exemplo bem característico. Às vezes é a própria lei eleitoral que dá à antinação os meios de aceder ao domínio da coisa política. A lei desloca o poder de uma mão para outra; da nação, às vezes, para o que nós chamamos a antinação, isto é, um conjunto de interesses que se representam ao revés dos interesses gerais permanentes, profun-

dos, do país. É o que aconteceu na Argentina com a reforma eleitoral de 1912, reforma Saenz Peña, celebrada entre nós, pelos apressados, como a maravilha das maravilhas, que iria levar a Argentina, de um salto, à mais alta prosperidade, libertando-a de uma vez dos governos oligárquicos que perturbavam o seu desenvolvimento e retardavam o seu progresso.

Transferindo das mãos das grandes famílias tradicionais, das oligarquias estáveis consolidadas depois das lutas da Independência nos postos de direção para as mãos das massas estrangeiras, recém-naturalizadas, que se amontoam em Buenos Aires e em outras cidades, o poder exercido praticamente por aquelas famílias através dos seus mandatários, por seus acordos provisórios, nos quais o equilíbrio das forças preponderantes se realizavam, por uma sucessão de adaptações graduais efetivas, ao regime republicano e à democracia – a lei eleitoral de 1912 determinou a maior crise política da história da Argentina. As massas, ainda incapazes de sentir a nação, de apreender-lhe o *sensu* do destino histórico, entregaram-se às mãos do velho caudilho messiânico, que adquirira o segredo de saber falar-lhes à sensibilidade e aos apetites.

Vendo-o caído, relutam em restituir o poder às famílias, aos grupos oligárquicos, legítimos senhores da nação, que fundaram, desenvolveram e enriqueceram. É o que assistimos na luta da ditadura Uriburu, expressão desses grupos, com as massas cidadinas que, nas últimas eleições, acabam de reafirmar os seus desígnios irigoístas, e os seus pontos de vista antinacionais no sentido tradicional argentino. A lei eleitoral – transplantada da Europa trabalhista em que a arregimentação das massas deliberantes precedeu as reformas político-eleitorais – foi além do seu alvo, tornou-se um elemento de desorganização nacional, de dissolução profunda que vai obrigar os líderes a trabalho angustioso para restituir às elites responsáveis o governo da nação. Retrogradar, aí, terá então o valor de uma evolução, de um progresso, porque significará uma contramarcha para a objetividade, para o possível, para a completa adequação dos meios aos fins. Nova lei eleitoral, readaptada às condições peculiares da sociedade argentina, poderá ter por efeito então restituir a nação a si mesma, substituir a antinação que se fez representar na lei atual, lei Saenz Peña, de 1912, pela nação que se representava defeituosamente, é verdade, mas se representava de fato no regime anterior. Convém não

esquecer que em política a idéia de perfeição é uma idéia criminosa que deve ser combatida como um dos maiores males que podem afligir os povos. O que se deve procurar é um justo equilíbrio, o menor mal entre os males, pois os homens não encontraram ainda o meio de realizar, na coexistência social, o paraíso terrestre. Haverá sempre pecadores, maiores ou menores, que não poderemos como Deus expulsar, porque são nossos irmãos e nossos filhos nascidos do nosso sangue, e não do barro primitivo. Não devemos esquecer, além do mais, que entre Deus que expulsou Adão e nós existe Jesus Cristo, que nos ensinou a perdoar os que erram.

## VI

Nada, porém, mostra tão claramente as anomalias a que nos referimos — do que o caso brasileiro. Eleição e representação são coisas diferentes. Se nós queremos realizar a democracia no Brasil, isto é, o governo dos mais capazes, só o podemos conseguir tornando uma realidade a representação, mas devemos, ao mesmo tempo, não esquecer que a eleição pode ser um instrumento, um meio de *disrepresentação*, em vez de *representação*.

Há quem possa negar que o Conselho Municipal do Distrito Federal, em função até 24 de outubro de 1930, era na realidade eleito? Não há. Há quem possa negar que as eleições do Distrito Federal eram feitas ultimamente, nestes últimos anos, ao abrigo de toda fraude? Não há. Mesas presididas por juizes, fiscalizadas regularmente; alistamento regularmente revisto, etc. Mas há quem possa dizer que o Distrito Federal, a Capital Federal, a cidade do Rio de Janeiro, estava representada no Conselho Municipal? É preciso, pois, ter bem conta disto se se quer fazer qualquer coisa de sério no Brasil, no sentido de organização democrática. Eleição — ato de votar — pode ser um ato despótico, em vez de ser um ato democrático. Às vezes, quanto mais verdadeira a eleição, mais corrupta ela é, mais contrária ao espírito de representação, à finalidade da democracia.

Que adianta que o voto seja uma realidade física, material, se ele nada representa política e socialmente? Que adianta que o voto seja uma realidade material, e ele, em vez de representar a nação, os interesses da sociedade, da nação, representa a antina-

ção, a anti-sociedade, os interesses que lhe são opostos, se como no caso do Distrito Federal nem os interesses representa? O que é o Distrito Federal, a Capital do Brasil – política e socialmente? A Capital Federal são as faculdades de ciências, o funcionalismo público, as indústrias, as empresas, o comércio; são os capitalistas, os *rentiers* que vivem para o seu prazer no conforto de uma grande cidade, são os operários das fábricas, portos, estradas; é a imprensa, são as diversas associações, é enfim um conjunto de elementos morais e espirituais que formam o centro nervoso do país em cujas vibrações repercute o sentimento da nação inteira. Aqui se recebem as primeiras impressões do estrangeiro; aqui se aglomeram as impressões do país todo, do Norte, do Sul, do Centro. A representação do Rio de Janeiro, em regime democrático, isto é, aquele em que o sistema representativo está em vigor, correspondendo aos seus fins – não pode deixar de exprimir o que o Brasil possa possuir de mais *representativo*, material, intelectual e moralmente.

É assim? Não. E no entanto as eleições no Rio de Janeiro são perfeitas. *Logo*, eleição é uma coisa; representação é outra coisa.

Referimo-nos acima ao voto que em vez de representar a nação representa os interesses que lhe são opostos. Inúmeras vezes acontece isto, e este é um dos perigos que ameaçam a democracia.

\*

Na sessão de 12 de setembro de 1925 fizemos na Câmara sobre o assunto um discurso, cujos principais trechos aqui publicamos, mostrando as condições da representação no Brasil.

#### AS CONDIÇÕES POLÍTICAS DO PAÍS

Na Sinopse de Recenseamento realizado em 1920 pela Diretoria-Geral de Estatística, publicado este ano, pudemos apreciar perfeitamente os coeficientes da população do Brasil em 1872, em 1890, em 1900 e em 1920, segundo instrução, sexo e idade.

Não preciso dizer que é esse um dos meios que se posuem para julgar das condições *políticas* de um país.

Desprezemos os dados fornecidos pelos recenseamentos anteriores e consideremos apenas os resultados do último recenseamento, levado a efeito com tanto zelo e tão rigoroso método científico pela Diretoria de Estatística.

Por esses dados, vemos que no total da população atual do Brasil, 7.493.357 de indivíduos sabem ler e 23.142.248 não sabem ler, isto é, que é de 245 por mil o coeficiente dos habitantes do Brasil que sabem ler e de 755 por mil o coeficiente dos habitantes do Brasil que não sabem ler.

Estão aí incluídos estrangeiros, crianças e mulheres, o que importa saber para o ponto de vista do estudo que tentaciono fazer. Destes 7.493.357 que sabem ler, 827.391 são estrangeiros, o que reduz o número de brasileiros que sabem ler a 6.665.966.

Daqueles 7.493.357 que sabem ler, diz a Sinopse, 4.470.068 pertencem ao sexo masculino e 3.023.289 ao sexo feminino. Tirando daquele total do sexo masculino, por um cálculo aproximado, o número de estrangeiros, pode-se concluir que o número de indivíduos brasileiros do sexo masculino que sabem ler não atinge a quatro milhões redondos, inclusive crianças menores de sete anos e menores de quinze anos em diante. Todos os cálculos feitos, deduzidos do total de pessoas do sexo masculino o número dessas crianças e menores, somos levados a concluir que não passa de um milhão ou sobe a pouco mais de um milhão o número de brasileiros adultos que sabem ler.

Agora, tiremos desse total o número de semi-analfabetos, que apenas soletram e que naturalmente são incluídos entre os que sabem ler; pensemos naqueles que apenas lêem um jornal, um ou outro romance ou revista e podemos assim ter presente, em toda a realidade, o material político brasileiro, o eleitorado, os cidadãos, o espírito, a mentalidade nacional, o povo brasileiro.

Verificaremos, assim, que não chegará a meio milhão o número de pessoas que no Brasil seja capaz de formar qualquer idéia, por elementar que seja, das coisas.

*O QUE REVELAM AS ESTATÍSTICAS DOS ESTADOS E DO  
DISTRITO FEDERAL*

O estudo fica ainda mais interessante se nós o pormenorizarmos pelo estudo e apreciação das estatísticas nas capitais dos respectivos Estados e do Distrito Federal. Sen-

do as capitais dos Estados e o Distrito Federal os centros mais animados, ativos e instruídos do país, por aí se pode chegar a conclusões ainda mais instrutivas.

O Distrito Federal possui apenas 398.144 pessoas do sexo masculino que sabem ler. Desse total teremos que deduzir ainda estrangeiros e crianças. Não será exagero admitir a existência ape-nas de 150 mil brasileiros que sabem ler, isto é, que podem intervir na vida nacional, no Distrito Federal. São Paulo, capital, possui 189.097 pessoas do sexo masculino que sabem ler, inclusive estrangeiros e crianças; um cálculo aproximado nos dará 80 mil, se tanto, de homens brasileiros que sabem ler, capazes de intervir na vida nacional. Bahia (São Salvador) possui apenas 78.817 pessoas do sexo masculino que sabem ler, inclusive estrangeiros e crianças; Rio Grande do Sul 54.434, inclusive estrangeiros e crianças; Pará (o que me surpreendeu, mais do que Recife!), 64.098, inclusive estrangeiros e crianças, e assim por diante, dando para cada cidade uma média muito reduzida de homens que sabem ler, em condições de poder intervir na vida nacional.

Mais longe se pode ir ainda considerando a estatística do eleitorado, estado por estado. Não vai além de um milhão o número de eleitores que votam nos 1.317 municípios (809 cidades e 508 vilas), compreendendo 3.724 distritos que há no Brasil.

Estudando as condições deste eleitorado, somos levados a concluir, logo à primeira vista, que somente um décimo, se tanto, deste eleitorado, isto é, 100 mil pessoas em um cálculo otimista, tem, por sua instrução efetiva e sua capacidade de julgar e compreender, aptidão cívica no sentido político da expressão. Digo 100 mil, como poderia dizer 10 mil, conforme a significação que se der à expressão - aptidão cívica.

#### QUE É O POVO BRASILEIRO

Assim, quantos falam aqui na Câmara e fora dela em povo brasileiro, dizendo o *povo* quer isto, o *povo* resolveu aquilo, parece-me que não precisam bem a questão.

Tomo para argumentar um artigo do professor Vergueiro Steidel, publicado há dias em um jornal desta cidade, em que se compendiam, em forma segura, alguns dados da questão:

"Conquanto a forma de governo adotada pelo nosso país seja a forma representativa, ninguém poderá sustentar em boa e sã consciência que o governo representa a verdadeira vontade nacional. O modo prático de se realizar a representação é a eleição, isto é, a manifestação da vontade de cada cidadão, que, reunida à de outros cidadãos, constitui o pensar da maioria, que tem de governar, porque são as maiorias que dirigem as minorias. Mas, para que haja vontade, é indispensável que ela seja livre e consciente, e é isso precisamente que falta entre nós para que o voto, que é expressão política da vontade, possa realizar a sua função. Como se fazem as eleições entre nós, mesmo nos centros mais populosos? Uma comissão central de um partido, que de partido apenas tem o nome, porque não se lhe conhece programa nem idéias, composta exclusivamente de detentores do poder, e que obedece às ordens do chefe do executivo, designa e nomeia os candidatos, apresenta-os ao eleitorado e ordena que sejam eleitos. Em verdade, o que há é uma nomeação e não uma eleição. O corpo eleitoral se compõe de certo número de eleitores, muito pequeno em relação ao número de habitantes do país, que não se congregam em torno de idéias, mas que rodeiam os chefes políticos locais, de quem recebem empregos, favores, dinheiro e, às vezes, um simples par de sapatos e que não conhecem os candidatos nem mesmo pelos seus nomes. Há alguns, em pequeno número, que sabem ler e escrever e teriam veleidade de votar em pessoas que lhes inspirassem confiança, se com isso não arriscassem seu pequeno emprego ou ainda a amizade do chefe local. Raros são os que têm a independência de se rebelar contra as ordens vindas do alto. Quando se realiza uma dessas comédias, que se chama uma eleição, os primeiros comparecem dirigidos por um capataz do qual recebem a cédula, sem saberem em quem estão votando e sem terem consciência do ato que estão praticando; os segundos, por fraqueza de caráter, timbram em mostrar aos chefes a sua fidelidade; e os terceiros se abstêm, porque não há candidatos de oposição em quem votar, e porque quando os houvesse o seu voto não seria apurado. Quando há oposições locais que se formam em torno de pessoas, que disputam entre si o predomínio político na distribuição de empregos, e não em torno de idéias —, a eleição se resolve por uma luta à mão armada entre os dois grupos, e no fim registram-se algumas mortes... e as coisas continuam como dantes.

Uma vez que não há partidos, e, portanto, não há candidatos que disputem os lugares, os votos recaem somente sobre os candidatos do governo, e, para que não venha à luz a abstenção, que é índice seguro de indiferentismo político, as mesas eleitorais fazem figurar um resultado diferente da realidade e a bico de pena fazem surgir eleitores, muitas vezes mortos há muito tempo."

Creio que tudo quanto acabo de ler é expressão da verdade: não temos corpo eleitoral ativo, democrático, à altura do sistema representativo.

Em 1916, estudando a história do Brasil, notando como os homens do passado tinham a mesma mentalidade dos do presente, por falarem sempre, a jeito romântico, do povo enchendo a boca, com esse vocábulo - perguntava eu: "Que é o povo brasileiro? Não podia ser o povo brasileiro o milhão e meio de escravos, o milhão de índios, uns e outros politicamente sem significação, integrados que eram uns e outros com os seus respectivos senhores, ou ainda selvagens, aqueles últimos. Constituíram o povo brasileiro os cinco milhões de agregados das fazendas e dos engenhos, caipiras, matutos, jagunços, gaúchos, caboclos, vaqueiros, capangas, capoeiras, cangaceiros, pequenos artífices das vilas e das aldeias, trabalhadores rurais, colonos, pequenos lavradores dependentes? E ainda mais, os dois milhões ou o milhão e meio de negociantes, empregados públicos ou particulares, de todas as profissões?"

Concluí, louvando aliás todos esses brasileiros, por suas virtudes, sóbrios, valentes, de bom coração e altas aptidões; o Povo brasileiro, politicamente considerado como realidade viva, seria composto das 200 ou 300 mil pessoas pertencentes às famílias proprietárias, os fazendeiros, os senhores-de-engenho, de cujo seio saíam os advogados, os médicos, os engenheiros, os altos funcionários, os diplomatas, os chefes de empresa, únicas pessoas que sabiam ler, tinham alguma noção positiva do mundo e das coisas e poderiam compreender o que vinha a ser monarquia, república, sistema representativo, direito de voto, governo, etc.

O VOTO SECRETO

No artigo de que li o trecho acima se continuava dizendo:

"Esta situação não pode e não deve continuar, pois ela não é a expressão dos bons princípios. Para modificá-la só

há um remédio: é a instituição do voto secreto, adotado hoje em todos os países civilizados, que permite a formação de verdadeiros partidos, e assegura a verdade eleitoral."

Sr. Presidente, devo declarar que não sou contra o voto secreto, que darei meu voto ao projeto que venha com ele a esta Câmara. Mas não acredito e não vejo como o voto secreto possa modificar a situação.

O que há, Sr. Presidente, é uma grande confusão a respeito de votos e de democracia. Não é o ato de votar que caracteriza o voto; é o nexó político entre o votante e o votado. Nos países em que há idéias políticas em jogo, o eleitor vota por suas idéias, seus pontos de vista, seus interesses; e escolhe então os indivíduos que a seu ver melhor representam essas idéias ou melhor podem combater por elas. Assim o eleitor trabalhista vota no candidato trabalhista que reúne maiores qualidades para o êxito de sua causa. O eleitor republicano radical, no que mais firmemente ou mais galhardamente mantém os princípios do radicalismo. O eleitor conservador, republicano moderado, centrista ou extremado, realista ou católico, nos candidatos respectivos. O mundo hoje a esse respeito está dividido por toda a parte nos países em que existe povo político, isto é, aglomeração de grupos separados por pontos de vista diferentes — está dividido entre revolucionários e reacionários. Os partidos intermediários, do centro, desaparecem, anulam-se no embate das extremas, a extrema esquerda, isto é, trabalhista, socialistas internacionais e comunistas, e a extrema direita, isto é, republicanos, ultraconservadores, realistas e fascistas, última expressão, interessantíssima, da reação; quer dizer, o mundo hoje está dividido entre a internacionalidade e a nacionalidade, entre a idéia de humanidade e a idéia de pátria.

O voto secreto entre nós não transformaria os nossos eleitores, não lhes daria nem lhes poderia dar mentalidade nova ou diferente. Eles não ficariam, de um dia para o outro, socialistas, comunistas, monarquistas ou fascistas, com o conjunto de significações parciais que essas palavras implicam. Não seria o fato de votarem eles secretamente que daria significação política, representativa, ao seu voto.

#### AS ATITUDES DOS POLÍTICOS E O ELEITORADO

Nem esses acordos parciais, transitórios, fragmentários, em torno de certas questões do dia, existem entre nós para efeito do voto.

Vou dar um exemplo que mostra claramente, descaradamente em toda a sua nudez, a nossa situação. O nosso colega, Sr. Vicente Piragibe, tem tratado ultimamente de uma questão que interessa ao país profundamente: a questão do protecionismo. S. Ex<sup>a</sup> tem sido louvado por grande número de brasileiros; a imprensa tem discutido os seus discursos. Terá isso qualquer repercussão no seu eleitorado? No eleitorado da Capital da República? Haverá 10 eleitores que deixem de votar em S. Ex<sup>a</sup> porque S. Ex<sup>a</sup> é contra o protecionismo? Há alguém que vote em S. Ex<sup>a</sup> por este motivo? Não! Os seus eleitores continuarão a votar em S. Ex<sup>a</sup> porque apreciam o valor intelectual e moral de S. Ex<sup>a</sup>, lhe devem favores, sabem que S. Ex<sup>a</sup> é honesto, competente, digno, isto é, por motivos meramente pessoais. Por esses motivos, só e só, é que se vota no Brasil. Por esses motivos é que todos nós somos eleitos, por esses motivos, que, aliás, reputo tão nobres como quaisquer outros, é que toda a gente é votada no Brasil e o foi durante a monarquia, sob cujo regime o estado social do Brasil era o mesmo que o atual.

#### O EXEMPLO DA CAPITAL DA REPÚBLICA

Note-se que cito exemplo da Capital da República, o centro mais populoso e mais culto do Brasil. Os eleitores que votaram em S. Ex<sup>a</sup> são os mesmos que deram os seus votos ao Sr. Sampaio Correia, protecionista confesso, assim como os eleitores que votaram nos nossos colegas, Sr. Nicanor Nascimento, radical-socialista confesso, e no Sr. Azevedo Lima, comunista declarado, são os mesmos que votaram no Sr. Paulo de Frontin, católico confesso. A verdade é que, se bem examinarmos as coisas, com espírito científico, com ânimo de ver, olhando-as diretamente, seremos obrigados a concluir que não há na Capital da República, onde existem cem mil brasileiros do sexo masculino que sabem ler, 500 pessoas, digamos 800, que possam interessar-se realmente por essa questão de protecionismo ou livre cambismo. E é uma questão que diz com o estômago, uma questão elementar que diz com o pão de todo o dia, com a subsistência e o bem-estar de cada um.

Deixemo-nos, pois, de fumaças e consideremos as coisas como elas são na realidade.

Nada reflete mais o nosso estado social que a imprensa da Capital. É raro que apareçam nela artigos *líderes*, ini-

ciando ou desenvolvendo o estudo de questões políticas, propriamente ditas, no sentido elevado da expressão. E não aparecem porque falte talento e aptidão entre os jornalistas; não aparecem porque não *interessam* ao público, e não interessam ao público porque este não está ainda em estado de se interessar por essas coisas. Essa questão do protecionismo interessa ao Centro Industrial, os donos de fábricas, algum político ou outro, algum curioso de problemas econômicos e mais nada.

Isto na Capital da República. Imagine-se no resto do país!

Não digo essas coisas por gosto, para deprimir ou criticar. Não comento. Exponho, e exponho sem tristeza ou amargor, pois qualquer tristeza ou amargor a esse respeito seria ridículo, seria de um romantismo absurdo.

#### A FALTA DE LAÇO POLÍTICO ENTRE AS ASSOCIAÇÕES

Essas circunstâncias não são culpa de ninguém; resultam de condições do meio e não podem ser alteradas senão pelo fator tempo. O que aí está não resulta da vontade de ninguém: é porque não pode deixar de ser.

Descendo-se a certos pormenores, o assunto ainda fica mais claro. Há no Brasil, pelos quadros da Diretoria de Estatística de 1922 - 225.364 trabalhadores, operários e artífices associados, isto é, 90.765 operários diversos, 29.371 ferroviários, 23.822 marítimos, 13.172 empregados no comércio, 11.434 condutores de veículos, 4.210 mecânicos, 4.277 foguistas, 34.548 tecelões, 8.961 tipógrafos, 4.581 sapateiros, 4.044 pedreiros, e em número inferior alfaiates, açougueiros, cabeleireiros, calafates, metalúrgicos, cozinheiros, ourives, marceneiros, carpinteiros, etc., todos formando um total de 575 associações de classe. Existe entre essas associações (já não digo entre os indivíduos, os operários não associados) qualquer laço político ou entre elas e as idéias, questões, problemas que os interessam, e, portanto, entre os votos que representam e os votados que os representarão? Não há laço nenhum. E não há, porque não pode haver.

#### O COMÉRCIO E O CONGRESSO

O exemplo das demais associações de classe, das associações comerciais, por exemplo, é também característico.

Não há país nenhum em que os comerciantes falem tanto e se mostrem mais vigilantes dos seus interesses do que o Brasil, sobretudo na Capital Federal. Obtêm eles tudo que querem no Congresso, alguma coisa justa e muita coisa favorável somente a eles e prejudicial à Nação. Obtiveram-nas, porém, de deputados, senadores e governos, para cuja eleição em coisa alguma concorreram, deputados, senadores e governos que nada lhes deviam. A taxação atualmente reinante no Brasil não poderia vigorar mais tempo se houvesse eleitores que intervissem realmente na direção política do país. As rápidas fortunas, feitas de um dia para outro, por obra e graças dos governos, tarifas, proteções e valorizações estariam taxadas em lugar do consumo nas condições atuais.

#### CONSIDERAÇÕES SOBRE A AÇÃO DA IMPRENSA

É curioso observar que a própria imprensa demagógica não trata desses assuntos, sendo por uma singularidade só do Brasil órgão a um tempo da agitação e da reação, isto é, ao mesmo tempo que afixa um liberalismo de convenção, uma defesa aparente dos pobres, dos pequeninos, dos humildes, não revela nenhuma surpresa diante da maneira por que se faz no Brasil a fortuna dos industriais, dos intermediários de toda a sorte, de comerciantes em suma, de que são ao mesmo tempo ardentes defensores.

Por força da rotina, é para os homens públicos que ela guarda os seus sarcasmos. A insistência, por exemplo, com que a imprensa no Brasil fala do subsídio dos deputados, deixando de lado os lucros excessivos das companhias e empresas sem finalidade econômica nacional, formadas à sombra das vantagens oficiais criadas por uma legislação, e pelas facilidades de todo ordem — é dos aspectos mais humorísticos do nosso meio. Incomodam-lhe os 120\$ que recebem os deputados, e nada lhe ocorre dizer sobre os 20.000 contos, os 30.000 contos, os 100.000 contos de lucros das fábricas.

É porque, reflexo do meio social, ela também vive fora da realidade.

Leio nesse artigo que venho citando que o "o governo que não conta com o apoio do povo somente por meios artificiais se poderá sustentar. Ninguém contesta que entre nós os governos vivem afastados do povo, o que é um mal, e esse mal subsistirá enquanto prevalecer o sistema atual, em que

o povo não reconhece os governantes como os seus legítimos representantes, e por isso não se julga no dever de os sustentar e defender”.

#### O EXEMPLO DOS PAÍSES MAIS ADIANTADOS

Sr. Presidente, citei estes trechos porque são de um homem que me parece sincero e porque eles servem bem para argumentar. Quais são os governos que vivem sustentados ou defendidos pelo *povo*, assim altamente considerado? Os povos são governados por grupos de homens escolhidos por eles para servir os seus interesses e os interesses gerais da comunidade. A democracia é isto; o povo governado por meio de seus representantes; mas que povo? O povo eleitoral, a massa de cidadãos votantes. Não há outra maneira de considerar este assunto. Essa massa de cidadãos votantes é, porém, composta de indivíduos que nem todos pensam da mesma maneira e nem todos têm os mesmos interesses. Nos países mais adiantados, o povo é sulcado por diversas correntes de idéias políticas, formando zonas diferenciais bem acentuadas, mas a maioria do povo é quem governa. Assim, por exemplo, o *povo* eleitoral francês é hoje, em sua grande maioria, radical-socialista e socialista, e o governo, em consequência, é um governo radical-socialista e socialista. É claro, porém, que esse governo não é popular para todo o povo francês; é popular apenas entre os radicais-socialistas e os republicanos da esquerda. Na Bélgica, o povo está tão dividido em relação às idéias e aos interesses, que quase não pode formar maioria para governar entre conservadores católicos, socialistas católicos e democratas liberais e teve que constituir depois de muitas dificuldades e combinações um governo de conciliação entre os diversos grupos.

Na Inglaterra, o povo, que durante a guerra tinha oscilado entre as maiorias da direita e as minorias da esquerda, pendeu nas últimas eleições para a direita e constituiu um governo conservador. A maioria do povo inglês, depois do governo trabalhista, resolveu estacionar um pouco no campo conservador e são os conservadores que governam. É claro, porém, que esse governo não é popular para todo o povo; é popular apenas entre os conservadores; o da Bélgica é impopular para todos os grupos, porque nenhum dos grupos prepondera, e a tendência dos grupos é para preponderar. Só aqui é que se fala em popularidade dos governos

assim em tom vago; só aqui é que se fala em povo em frases assim inexpressivas que nada querem dizer; só aqui é que não se compreende divisão, discussão e que tanto os opositoristas se espantam de não serem queridos do governo, como o governo se espanta de não ser querido dos opositoristas.

Na Itália, Mussolini é impopularíssimo entre os socialistas e popularíssimo entre os fascistas. Nos Estados Unidos, os republicanos são apoiados pelos republicanos e combatidos pelos democráticos.

Assim, todos os governos que defendem certos princípios não podem ser populares entre os que combatem esses princípios. Como dizer, portanto, que os governos vivem afastados do povo? Examinado de perto, este acerto nada exprime.

#### O CASO DO BRASIL À LUZ DOS RACIOCÍNIOS

Examinemos o caso do Brasil, à luz desses raciocínios.

Temos um milhão de eleitores; esse milhão de eleitores é quem praticamente governa o Brasil. Para falar com a minha franqueza habitual e com o costume que tenho de encarar de frente os assuntos, devo dizer que praticamente esse milhão de eleitores se reduz como vontade executiva, como energia deliberante, a um grupo de chefes que mais imediatamente os representam. São, antes de tudo, os chefes locais. Cada chefe local dispõe de um certo número de eleitores nos seus municípios; *dispõe* é o termo. Esses eleitores votam com o chefe local, o compadre, o amigo, o protetor. Estes chefes locais por outro lado votam com os seus chefes da Capital, os seus amigos, os quais lhes indicam os candidatos aos diversos cargos eletivos. Não se pode transformar um estado social com palavras e a realidade é esta na sua singeleza.

Seria uma mentira ridícula dizer que esses eleitores sabem ou procuram saber das idéias, dos pontos de vista, dos interesses dos chefes locais. Os laços que entre eles existem são laços de ordem pessoal aos quais são alheios quaisquer outros.

Seria injusto desconhecer que todos são unidos pelo ideal comum do bem do país, pelo desejo de viver em paz, de aumentar o respectivo bem-estar e sobretudo não serem perturbados no seu trabalho. Esses chefes locais, dizem, só

votam nos candidatos dos governos. É raro o cidadão que contra a vontade do governo se faz eleger; por isso não há minorias representadas, não há partidos. A crítica teria procedência, para efeito do estudo político, se isso se referisse a um só governo determinado. Mas a verdade é que isso se dá com todos os governos. Há de haver, portanto, uma razão mais profunda que convém ser procurada. Todos os deputados dos governos dos estados representam a mesma maioria que elege esses governos. Não é de hoje, vem de muito longe. As pequenas como as grandes bancadas são mais ou menos unânimes.

Por que isto? Qual a razão destes fatos incontestáveis?

Procurar essa razão na "opressão" dos governos, como alguns comodistas fazem, parece-me assaz pueril.

#### DESCENDO-SE AOS EXEMPLOS MINUCIOSOS

A razão está em que, não havendo no eleitorado, no povo, nenhuma idéia ou ponto de vista a ser representado, só se representa de fato o que existe; e o que existe nos estados é o governo dos estados. Na União, o que existe é o governo da União. Esta é a verdade; só há regímen representativo quando há alguma coisa a representar e só se representam idéias, princípios, programas, pontos de vista. Ora, a única realidade política susceptível de ser representada é a que se encarna em torno dos governos. A questão fica ainda mais clara descendo-se a alguns exemplos minuciosos. Imagine-se que mude amanhã o governo de São Paulo ou de qualquer dos outros estados e que venham novos deputados em lugar dos atuais. Nenhuma modificação se terá operado no sentido político do voto. Sejam deputados por Sergipe, por exemplo, os quatro que atualmente representam este Estado, ou quatro outros que os substituam, terá havido por isto qualquer modificação ou diferença nas idéias, nos programas? Nenhuma. Poderão vir homens mais ou menos inteligentes, oradores mais ou menos brilhantes, cidadãos mais ou menos esclarecidos, mas esses virão porque assim o entendem os chefes políticos locais e estaduais que não lhes perguntarão pelas idéias que vêm sustentar nem mesmo por certas questões particulares. Quererão eles apenas, como os que nos elegem, que tratemos dos interesses do estado, colaboraremos para o bem da República e para a prosperidade do país.

As eleições onde elas existem realmente fazem-se em torno de princípios, de problemas ou de interesses; e é a eleição que decide quais os que devem prevalecer. Aqui imagine-se, por exemplo, que um presidente de estado ou um partido dominante não apresente candidatos, e ao eleitorado fique inteiramente a iniciativa da eleição dos seus candidatos. Nenhuma modificação política ocorrerá; aparecerão alguns homens diferentes; a eleição trará porventura surpresas, mas relativas somente a pessoas. Porque não há política no sentido verdadeiro da expressão entre os nossos homens. No ponto de vista das idéias, não há dessemelhança entre eles. Tomemos um estado em que haja ou tenha havido cisão política dos grupos; o Estado da Bahia até pouco tempo por exemplo. Em que o grupo do Sr. Moniz Sodré ou o do Sr. Antônio Moniz se diferencia do grupo atualmente dominante? Pode haver aqui e ali diferença de maneira de ser, de feitio pessoal, mas os laços que uniam aqueles ao povo, ao eleitorado, eram da mesma natureza dos que existem hoje entre o grupo Calmon e o povo, o eleitorado. Assim em todos os estados, com exceção única, talvez, do Rio Grande do Sul, mas a exceção, do ponto de vista político, não é aliás suficiente para estabelecer grande diferença. Quero crer que a fidelidade dos federalistas ao seu credo é mais pessoal que política, propriamente falando.

#### O VOTO SECRETO

Imagine-se que em São Paulo, o mais adiantado estado da República, chegue ao poder amanhã um grupo tradicionalmente divergente do atual: a chamada dissidência paulista. Em que esse fato assinalará diferença de pontos de vista ou de idéias em jogo?

Existente esta porventura entre certos homens, isto não acarretará conseqüência nenhuma ao eleitorado, ao povo, como se diz. O voto secreto, que não combaterei jamais, porque nunca se devem combater as ilusões inócuas em que tanto se embalam às vezes os indivíduos e até os povos, o voto secreto até que ponto poderá determinar transformação no atual estado de coisas?

Parece-me pura fantasia acreditar que o eleitor, de posse da sua cédula, no gabinete secreto, vote no candidato tal porque ele é protecionista ou livre-cambista, socialista ou conservador; votará, como agora, no candidato que o seu

chefe local achar mais digno ou que lhe pareça, a ele eleitor, mais simpático e mais na altura de representar a nação.

Serão motivos meramente pessoais os que ditarão os seus votos, motivos pessoais que estou longe de desprezar ou menoscar.

Essas considerações simples, nascidas da observação da evidência, nos estão mostrando a vaidade dos que acreditam que os estados sociais se desenvolvem pela influência das leis ou de processos adjetivos que apenas dão forma, mas que não correspondem à substância das coisas.

#### O REGIME PARLAMENTAR

No Brasil atual, como no Brasil monarquista, a direção nacional é exercida por alguns homens, que em virtude de circunstâncias diversas, não difíceis aliás de caracterizar, sobressaem no grupo social, os empolgam, orientam e dominam.

Como na monarquia eram os Andrada, Bernardo de Vasconcelos, Calmon, Lino Coutinho, Vergueiro, Alves Branco, Carneiro Leão, Carneiro de Campos, Montezuma, Sousa Franco, Paulino de Sousa, Pais Barreto, Sousa Leão, Rego Barros, Carvalho Melo, Eusébio, Rodrigues Torres, Itaboraí, Vanderlei, Nabuco, Zacarias Ferraz, Afonso Celso, são hoje, como no começo da República, indivíduos preponderantes ligados aos grupos por circunstâncias todas de caráter pessoal, que detêm a direção da coisa pública no país.

Se na monarquia uma elite mais brilhante e instruída fulgurava, a razão está na diferença do regime. O regime parlamentar exige a palavra, o talento, o saber. O regime presidencial quer prudência, discrição e reserva. O regime parlamentar anima o debate, vivifica os comícios, fecunda a vida pública; o regime presidencial saariza os parlamentos, estrangula a palavra, implanta o silêncio, desanima e cresta a inteligência. Um homem de espírito como Cotegipe ou um homem de eloquência como Silveira Martins estariam asfixiados no regime atual, como cavalos selvagens em uma rua apertada. Esta só a razão do menor brilho das elites atuais em comparação com as que campeavam no antigo regime. Mas tanto nesse como no atual, o povo brasileiro não tomou a si, nem podia tomar, a iniciativa da orientação nacional propriamente dita, que essa lhe escapa por completo à visão.

Assim, conforme concluía eu já em 1916, não realizamos ainda, em sua realidade, o regime representativo, nem o poderíamos realizar. Nem houve monarquia representativa, nem poderia haver, como não há república, nem pode haver por enquanto, senão de nome. E acrescentava: a ação política não pode deixar de exercer-se senão através de homens bem-intencionados que possam suprir pela própria energia construtiva, atividade e patriotismo - no sentido do desinteresse pessoal e da capacidade de resistência às agitações improfícuas - às insuficiências da população incapaz de exercer os seus direitos políticos e cumprir, como responsável pelos próprios destinos, os deveres cívicos que lhe incumbem.

#### O POUCO RESPEITO PELO VOTO

Nada esclarece mais ainda este ponto do que o pouco respeito que se tem pelo voto; o vencido nas urnas não se considera vencido e trata por todos os meios de disputar ao vencedor as vantagens da vitória. Daí a luta do reconhecimento de poderes. É que quando vence, nos países em que há política, um candidato, não é o Sr. Fulano de Tal quem vence, são as idéias que ele representa; é a esquerda, o centro, ou a direita que vence, isto é, o socialista, o republicano-moderado e o republicano-conservador ou monarquista, e a usurpação do voto dessa gente só faria aumentar a força dela na eleição imediata. Aqui o candidato vencido ou abandona a luta ou adere ao poder detentor dos meios de vencer para não perder outra vez o caminho da vitória. Naturalmente, naqueles países, os partidos no Governo tratam de favorecer os seus partidários e a isso são obrigados para não cair. Se uma maioria da esquerda entrasse, uma vez no poder, a fazer um governo da direita, essa maioria seria revogada pelo eleitorado, na primeira eleição. Antes disso estaria ela destruída no parlamento mesmo pela interpenetração confusa, dos grupos entre si. Nos países presidencialistas, quando há opiniões ativas e militantes, partidos, como nos Estados Unidos e na Argentina, a insuficiência dos partidos para abrangerem nas suas linhas gerais todos os interesses, idéias e pontos de vista, é suprida pela atividade da própria opinião, pelo movimento dos interesses em jogo. Naqueles em que as opiniões não se arregimentam e praticamente não existem como forças políticas organizadas em torno de

idéias, o poder há de ser exercido pelos elementos mais fortes conjugados. Assim se explica a constante intervenção das forças armadas na vida política de países como o Brasil, Bolívia, Equador, Peru, etc., e ultimamente o Chile, para disputar àqueles elementos mais fortes o direito de governar.

Creio, Sr. Presidente, não poder levar mais longe a imparcialidade, do que venho fazendo nessas palavras.

#### UMA POLÍTICA DE DUPLA FACE

Por enquanto, cabe-nos, apenas, praticar política que tem uma dupla face: negativa — aquela em que se reflete a necessidade de negar apoio a todo ponto de vista que não seja nítido, e claro, a toda agitação que não tenha um fim acessível em pouco tempo (nos países em formação as gerações mudam rapidamente de orientação); negar apoio a tudo que participe das ideologias transplantadas ou nascidas de impressões mal assimiladas pelo meio. A face positiva será aquela em que se reflita a necessidade de não demorar a fazer tudo que possa concorrer para a grandeza material do país, pelo fortalecimento do seu crédito, pelo desenvolvimento das suas riquezas, em um sentido geral em que esse desenvolvimento não possa ser confundido com o favoneio exclusivo de benefícios sobre classes ou grupos isolados de indivíduos.

Para isso, precisamos antes de tudo de cultura, de instrução política, de estudos científicos e de um pouco de orgulho nacional. Chamo orgulho nacional a convicção que devemos ter das nossas responsabilidades na formação de um grande país, onde tudo é fácil aparentemente e tudo é difícil substancialmente.

## Capítulo II

### **A representação proporcional, seus princípios e modalidades**

- ◆ *Conceito do corpo eleitoral no regime do sufrágio universal. O voto direito e o voto função. A teoria do assentimento popular. Debate entre o regime de maioria e a representação proporcional. Característicos de um e de outra. Distinções e definições.*
- ◆ *Princípios da representação proporcional, seu objeto, seus métodos, suas aplicações e resultados.*
- ◆ *Teoria e prática da proporção nos diversos sistemas. Sistemas de "quociente", e de "número uniforme".*
- ◆ *As dificuldades da apuração dos "restos" e das "sobras" dos sufrágios no escrutínio proporcional. Sistema de "maior média". Sistema dos "grandes restos". Belga e suíço. Diferença entre a apuração por circunscrição e a apuração no país todo. Sistema alemão. Estudo da lei eleitoral alemã de 1920. Apreciação dos seus efeitos na democracia alemã.*
- ◆ *Representação proporcional e os partidos. Sem partidos a proporcional é como uma máquina sem combustível, uma usina parada, um castelo suspenso nas nuvens pelo sonho.*

- ◆ *A representação proporcional representa o esforço supremo da democracia para salvar-se. Sua capacidade de apreender e exprimir todas as opiniões – as "regionais" e as "nacionais", todos os interesses, os dos "grupos" e os do país inteiro.*
  
- ◆ *Hipótese de aplicação da proporcional ao Brasil. A imagem do Brasil num regime em que, aplicada entre nós, ela pudes-se funcionar de verdade.*

## I

**N**o regime do sufrágio universal hoje dominante em quase todos os países da Europa e da América, ao menos teoricamente, nas Constituições e na legislação eleitoral – o eleitorado é um corpo jurídico, com poder legal, exercendo igual e diretamente, facultativa ou obrigatoriamente, o *direito* ou a *função* de escolher entre diversos candidatos em escrutínio uninominal, pelo sistema de maioria, ou em escrutínio de lista, pelo sistema proporcional, aqueles que devam representá-lo e à nação. A igualdade do sufrágio é um princípio assente no direito moderno. O sufrágio direto é também adotado nas eleições gerais em todos os países, e nos países em que ainda existe o sufrágio indireto a tendência é para substituí-lo. O sufrágio é ao mesmo tempo um direito e uma função. Os tratadistas longamente discutem a respeito do voto direito e do voto função. O sufrágio é um direito, dizem uns, porque se não fosse um direito não poderia estender-se a toda criatura humana capaz de opinar relativamente aos negócios públicos. Se fosse apenas uma função, dependeria da sociedade, dos governantes, dos legisladores, que daria a uns a função de votar, recusando-a a outros. Não teriam explicação o princípio de justiça e as reivindicações apaixonadas do sufrágio universal que agitaram as democracias modernas. Mas do fato de que o sufrágio é um direito individual, não se segue que ele não seja ao mesmo tempo uma função e um dever cívico. Ele é ao mesmo tempo um direito *individual* e uma função *social* – “é o direito individual de colaborar num ato coletivo”. Se os governos não tivessem regulado

a manifestação do sufrágio, como aconteceu durante muito tempo, cada indivíduo seria livre de manifestar ou não sua opinião. (É o que aconteceu em países como o nosso em que a organização formal do assentimento popular, de que fala Hauriou, ainda está por fazer). Mas o "assentimento" dos cidadãos foi organizado público e oficialmente pelo governo sob forma de eleições na convocação de que os eleitores votariam. O próprio governo se adaptou a essa organização. Fiou dos cidadãos que eles votariam, e tem necessidade de que eles votem. Os escrutínios são organizados sobre a base da maioria, mas esta maioria pode deixar de existir se um certo número de eleitores deixa de tomar parte no voto.

O governo se acha, pois, no direito, enganado que pode ser na sua confiança, se o eleitor de fato não vota, de lhe impor a obrigação do voto. Há uma situação bilateral: o governo tem necessidade que se vote para que o regime representativo marche; do seu lado tudo faz para que o voto se exerça; o eleitor, por seu lado, deve fazer tudo por votar.<sup>1</sup> Outros se exprimem desta maneira: "o eleitor é ao mesmo tempo titular de um direito e investido de uma função; o eleitorado é ao mesmo tempo um direito e uma função. O direito é o direito ao reconhecimento da qualidade de cidadão, direito de que decorre o poder de votar se a qualidade de cidadão é acompanhada das outras qualidades exigidas pela lei positiva para poder votar. A função é inerente à competência conferida a um certo indivíduo para exercer uma certa autoridade pública que se chama o voto. A consequência principal que resulta de que o eleitorado é uma função é que o eleitor é obrigado a votar como todo funcionário é obrigado a desempenhar-se da função de que é investido."<sup>2</sup>

O voto não é legalmente obrigatório senão em poucos países, mas na Europa e nos Estados Unidos, dada a animação dos partidos e a soma dos interesses empenhados nas eleições e delas dependentes, o comparecimento de eleitores às urnas atinge, nestes últimos tempos, ao máximo da proporção. A tendência geral da opinião em diversos países da Europa é para torná-lo obrigatório.

---

1. Hauriou, *Précis de Droit Const.*

2. Duguit, *Traité de Droit Const.*

Na França, o combate ao abstencionismo tomou nestes últimos anos grande intensidade. Pareceres das comissões especiais do Parlamento têm concluído pela proposta de sanções em favor da obrigatoriedade do voto, a exemplo do que já foi feito na Bélgica. As sanções propostas são de duas ordens: morais e pecuniárias. As sanções morais são a censura pública, a publicação em cartazes do nome dos eleitores faltosos, a suspensão ou a privação definitiva do direito de voto e a suspensão ou a supressão do *jus honorem*. O cidadão que, por sua abstenção, se revela desinteressado dos negócios políticos do Estado será privado de gozar de certas vantagens especiais da vida em sociedade; não poderá receber distinção honorífica, não poderá ser nomeado para nenhum cargo público. As sanções pecuniárias são as multas. Foi proposta também a aplicação de uma sobretaxa ao imposto global sobre a renda daquele cidadão que fosse eliminado, por faltoso, da lista eleitoral.

Se a obrigatoriedade do voto é matéria ainda sujeita a controvérsia por parte de políticos e juristas, a igualdade do voto, a equivalência do poder de sufrágio, é ponto pacífico em todas as legislações.

Desapareceram em nossos dias os últimos vestígios de desigualdade ainda subsistentes em alguns países até pouco tempo nas formas de voto múltiplo ou plural. Só a Inglaterra, com o regime das *franchises*, representando a sobrevivência do espírito local, resistia, conservando certas modalidades de representação especial – como as *constituencies* das universidades, o voto plural e o voto da City de Londres. O voto plural e o voto das universidades, conforme assinalamos num de nossos ensaios do *O Jornal*, foram suprimidos na reforma deste ano. Ficou ainda mantida a *Constituency* da City de Londres. Tal é a força das tradições locais naquele país que até à supressão dessa *constituency* não puderam chegar os reformadores trabalhistas.<sup>3</sup>

---

3. É este o artigo a que aludimos:

“Na Inglaterra o sufrágio universal não existia completo e total. Além do voto plural, anomalia que a reforma de 1918 não conseguira extirpar, havia ainda em contraste flagrante com a legislação democrática a representação das universidades. O voto feminino, que pela Lei de 16 de fevereiro de 1918 era ainda restrito às mulheres de 30 anos alistadas nas suas localidades ou casadas com eleitores

## II

A marcha para a conquista da igualdade do voto corresponde nas legislações modernas à adoção do sistema proporcional que, a despeito das objeções de Esmein, é o que mais se aproxima do ideal de perfeição democrática. Todas as constituições votadas depois da guerra, consagrando o sufrágio universal, consagram ao mesmo tempo a representação proporcional. Só na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, para falar dos países líderes, é que o regime majoritário continua em vigor. A reforma eleitoral deste ano na Inglaterra, estabelecendo o voto alternativo, deu grande golpe nesse regime.

A pequena maioria de votos sobre os partidários da proporcional mostra como essa avança nesse país. A França que já a adotara, ainda que de forma incompleta em 1919, voltará em breve a ela, pois todos os pareceres das comissões do Parlamento lhe são favoráveis. Sob o seu regime, vive a Bélgica desde 1899, a Suíça desde 1891, antes da ditadura haviam-na adotado, sob modalidades diversas, a Itália e Portugal. É o da representação proporcional o sistema eleitoral dos países novamente constituídos depois da Guerra, na Europa central. Hoje, não se compreende o sufrágio universal sem a igualdade do voto, e esta não se pode produzir em suas últimas conseqüências, senão pela proporção.

---

locais, foi posteriormente, pela reforma Baldwin, franqueado às mulheres de 21 anos, nas mesmas condições do homem, isto é, sempre com as restrições de residência ou de escritório (*business premises*). O voto plural, porém, estava tão profundamente arraigado ao sistema das famosas *franchises*, assim como o voto universalitário, que puderam resistir aos ataques formidáveis que lhes foram feitos por ocasião da Reforma de 1918. País sem lógica aparente onde as tradições mais extravagantes se misturam aos modernismos mais complexos, a Inglaterra obedece no curso das suas revoluções a uma lógica secreta que corresponde ao instinto do povo de conservar tudo quanto possa subsistir sem inconveniente absoluto. O espírito de compromisso do povo inglês seria capaz de conciliar o comunismo com a Coroa. Agora, porém, o Partido Trabalhista no poder resolveu integrar de todo a Inglaterra no regime do sufrágio universal. Extinguiu o voto das universidades, refúgio conservador onde se abrigavam candidatos ilustres que não queriam se dar ao incômodo das fatigantes campanhas eleitorais de burgo em burgo e o voto plural aliás já profundamente atingido com a lei de 1918, a qual dispondo que as eleições no Reino Unido se realizassem no mesmo dia, dificultava ao extremo a deslocação dos eleitores para exercer o seu voto múltiplo nas circunscrições eleitorais mais afastadas uma das outras. Mas a reforma trabalhista mesma, que acaba de ser

### III

Além dos argumentos de justiça, os argumentos em favor da representação proporcional tiram sua força da prova que fazem de que é a representação proporcional o único meio de preservar o país das influências meramente locais, privilégio do voto de circunscrição.

O voto proporcional é dado às idéias, ao partido, ao grupo. O voto de circunscrição, o voto distrital, o voto de simples maioria, é dado ao indivíduo, ao compadre, ao amigo, ao boss, ao chefe local, ao candidato que pede, insiste, trafica com o eleitor.

Neste sistema triunfam a força de persuasão do postulante, a arte de agradar, de convencer, é ele o campo de ação do político no velho sentido da palavra, abraçador, camarada, sorridente, que vai de casa em casa do eleitor, levando presentes para os afilhados, para a comadre, o nosso tipo de candidato enfim. O voto de lista, desde que ele seja encarado sob o ponto de vista proporcional, é o das grandes correntes, é o voto proposto por Gambetta à França, voto no qual a imagem da pátria, como ele dizia, se reflete como num espelho, enquanto que o "voto uninominal" é um espelho quebrado em mil fragmentos em que a pátria não pode reconhecer a sua imagem.

---

votada pela pequena maioria assinalada no telegrama que acima transcrevemos, mostra o apego da Inglaterra às suas tradições. A luta nos comícios na imprensa e no Parlamento foi travada em torno do sistema majoritário e do sistema proporcional. O voto alternativo, adotado afinal, é uma transição entre os dois sistemas. Praticamente, porém, ele confirma ainda o sistema majoritário. Como se sabe, é ainda a Inglaterra o único país da Europa em que o sistema proporcional não foi tentado. A França também hoje está sob o sistema majoritário, mas já fez em 1919 o seu ensaio de representação proporcional, e não é segredo para ninguém que a ela voltará dentro em pouco. É unânime hoje a opinião dos relatores das comissões eleitorais da Câmara e do Senado francês seguindo o exemplo dos Srs. Charles Benoist e Joseph Barthélemy, com aprovação dos seus grandes constitucionalistas Duguit, Hauriou, etc., vencidas as objeções de Esmein, em favor da representação proporcional. Mas a Inglaterra sempre resistirá. O seu apego ao princípio majoritário - vence quem tiver mais votos - resulta de uma série de causas que seria longo enumerar e não caberia num só artigo. Muitas das tradições seculares de um povo acostumado ao domínio das massas locais se revoltam contra a admirável conquista do método proporcional que torna possível a um candidato que recebe mil votos ser tão eleito como aquele que recebe 50 mil.

Não se confunda, porém, o escrutínio de lista pura e simples com o sistema proporcional. Naquele, as mesmas influências deturpadoras da liberdade *ideal* do sufrágio se podem fazer sentir, pois ele não é mais do que a agravação do escrutínio uninominal, desde que nele é dado à circunscrição o direito de indicar, para constituir a lista, os candidatos em que ela deseja votar. O escopo a que visam os partidários da representação proporcional é o de, obedecendo ao princípio de que a democracia deve ser, segundo sua definição, o governo dos mais capazes, permitir à nação pelo órgão dos partidos, pairando sobre os estreitos limites das circunscrições, enviar ao Parlamento as *notabilidades* do país, independente da cidade, vila ou lugarejo em que habitem, nomear para o governo, nos regimes parlamentares, que são bem entendidos, os únicos que a Europa, no fundo, concebe como democráticos e representativos, homens superiores que pertencem a tais ou quais partidos, mas sem obrigá-los ao cultivo direto do eleitor, ao contato físico com o colégio eleitoral, sem obrigá-los a disputar ao vigário da paróquia, ao médico da localidade ou ao merceeiro socialista da zona, peito a peito, corpo a corpo, a cadeira que a nação precisa que ele tenha no parlamento. Com o escrutínio de lista em sistema proporcional, pode a Áustria, por exemplo, no seu regime atual, ter no parlamento os maiores homens do país; pode a Alemanha surpreender um dia o sábio no seu gabinete, desatento às

---

"As injustiças do sistema majoritário - que nos mostra, por exemplo, a França desde 1881 governada pela minoria do povo francês porquanto a soma de votos representados pelos eleitos tem sido sempre inferior à soma dos votos distribuídos pelos candidatos não eleitos - não impressionam os ingleses. O eleitor inglês que 'vence' na sua circunscrição com dificuldade se resignaria a ver o seu voto submergir-se na onda dos votos apurados em circunscrições diferentes. O localismo britânico é infenso rigorosamente à representação proporcional. Mas a pequena diferença da votação da Câmara dos Comuns - 177 contra 151 votos - mostra que a representação proporcional marcha para o triunfo. Nenhum país que queira conservar-se democrático e onde a existência dos partidos se torne possível poderá resistir-lhe. O que se dará porém na Inglaterra quando chegar a hora do triunfo da proporcional será o que acontece em toda a parte - a fragmentação dos partidos.

"Antes desse triunfo, interveio a tempo o gênio de Lloyd George, servindo-se dos trabalhista para servir aos liberais mas forçando a parada no momento em que o avanço poderia acarretar a morte do seu quase extinto partido. Nas condições em que foi votada, a reforma é toda favorável ao Partido Liberal. Vejamos em que consiste ela. O voto alternativo é o seguinte: a eleição realiza-se num só escrutínio, mas o eleitor em vez de votar num só candidato, naquele que preferir, dará um

intrigas eleitorais, com o chamado para fazer leis no Reichstag. Os partidos, que são arregimentações das opiniões necessárias (veremos em outros capítulos que as opiniões isoladas não são apreciáveis politicamente nem nas democracias nem em regime nenhum), os terão indicado aos eleitores.

Mesmo fora do sistema proporcional, em todos os países onde há partidos, a processos semelhantes recorrem os grupos políticos para não privar os parlamentos e, portanto, os governos de figuras excepcionais que não podem estar sujeitas às fadigas e manigâncias do tráfico eleitoral direto. É assim que há dois anos Léon Blum, chefe supremo do partido socialista (SFIO), derrotado em Paris, foi eleito poucos meses depois pela circunscrição de Narbonne, no sudoeste da França, onde nunca havia posto os pés, *por ordem do partido*. Painlevé, republicano socialista, pobre sábio distraído, honra da democracia francesa, incapaz de fazer figura numa campanha eleitoral direta, peso morto do partido, no ponto de vista local, tem sido eleito por circunscrições diferentes onde mal aparece às vésperas da eleição para receber a configuração popular à indicação do partido. Esse sistema não é popular entre os chefes locais, entre os mandões de aldeia e campeões de plataforma eleitoral que querem o deputado para si, para lhe fazerem encomendas da capital, para que lhes responda às cartas com minúcias rigorosas e lhes passe telegramas a todo o propósito; que

---

segundo voto a outro candidato. Assim se o seu voto não aproveitar ao candidato da sua preferência, ao candidato do seu partido, aproveitará ao candidato que dele mais se aproxime pelo programa e pelas idéias. Está-se a ver o proveito que esperam tirar desse sistema os liberais. Há muitos eleitores trabalhistas que pendem um pouco para a direita, que não aceitam de bom grado certas extensões do programa socialista (nacionalização das minas, nacionalização das indústrias, em geral, tributação do capital, etc.)

"Esses eleitores, encontrando um candidato liberal avançado que aceite grande parte do programa trabalhista, nele votará. A esperança de Lloyd George e dos seus partidários é formar na Inglaterra uma espécie de 'centro' líbero-socialista que possa englobar, no intuito de formar uma maioria de governo, conservadores tão avançados que possam colaborar com os liberais e trabalhistas tão conservadores que não se sintam mal na companhia dos liberais. Corresponderá a realidade a essas esperanças? Talvez obtenha o Partido Liberal - estimulado por tantos esforços - um momento de animação.

"Mas os observadores imparciais, que acompanham objetivamente a história contemporânea, não se iludem. Ainda que contristados terão de ver que essa animação será o último arranco do moribundo."

lhês arranje emprego para a família, etc. Entre nós esse sistema não seria também popular para o bacharel local, para o médico de aldeia que organiza sua clientela, cujo sogro é o chefe político, o *boss*, e que tem a certeza, pelo seu "prestígio", de obter um dia, da Comissão Executiva do Partido, em conseqüência desse "prestígio", a apresentação da sua candidatura. Mas é o único regime que pode levar às Câmaras uma certa média de homens capazes de discutir os assuntos que interessam ao país de *maneira permanente e profunda*, de fazer as leis e, como no regime parlamentar, de governar e salvar a pátria.

#### IV

A distinção entre os dois sistemas – o uninominal e o de lista – é feita magistralmente por Duguit nos seguintes termos:

"Saltam a todos os olhos, ao primeiro relance, os defeitos capitais do escrutínio uninominal. Favorece, de maneira incomparável, a corrupção eleitoral. A maioria das vezes, senão sempre, é eleito o candidato que faz mais promessas, que obtém ou faz crer que tem meios de obter o maior número de favores, lugares, decorações, estradas, etc., e algumas vezes, para dizer tudo, aquele que tem mais dinheiro para gastar com a eleição. No escrutínio uninominal, as questões pessoais, as questões locais primam sobre as questões de interesse geral. Não creio que o escrutínio de lista faça desaparecer como por encanto a corrupção eleitoral, mas sem dúvida com esse escrutínio ela será mais difícil e menor. Por outro lado, somente com o escrutínio de lista as eleições podem realizar-se em torno de um programa de conjunto capaz de exprimir nitidamente a orientação política do país. Conforme disse Waldeck Rousseau 'o escrutínio uninominal tem o defeito de dar antes a medida da popularidade das pessoas do que a medida exata da opinião das circunscrições'. Houve quem dissesse em favor do escrutínio uninominal que ele oferecia a grande vantagem de que o eleitor pudesse conhecer o seu deputado, que relações confiantes podiam estabelecer-se entre ambos. Isto ao contrário, no meu modo de ver, é um argumento contra essa forma de escrutínio. O deputado não é o mandatário do

eleitor; ele é o mandatário do país; não há nenhum interesse, nem para o deputado, nem para o eleitor, que eles se conheçam pessoalmente. Essas relações de intimidade criadas pelo escrutínio uninominal entre eleitores e deputados fazem destes o comissário de seus eleitores e os obrigam a passar o tempo nas antecâmaras, ministeriais."<sup>4</sup>

Pensando desta maneira, levando ao extremo a representação proporcional, a Alemanha tornou, com a sua lei eleitoral em vigor, praticamente impossível o contato do eleitor com o candidato. Serão as idéias os interesses gerais, as correntes dominantes, encarnadas nos partidos, que se encontram nas urnas, para governar, para guiar o país.

## V

A democracia chega assim ao termo da sua experiência decisiva no momento em que tantos e tão grandes perigos a ameaçam. A representação proporcional põe-lhe às mãos um poderoso meio de salvar-se, o único aliás que pode acudi-la eficazmente, o de voltar a si mesma, o de tornar-se fiel a si mesma, ao seu princípio, à razão da sua existência: o de escolher para governar a nação, para representá-la, os mais avisados (*sages*), os mais capazes, os melhores, a elite enfim, o meio pelo qual ela pode equiparar-se a todas as formas de governo que têm sido úteis, segundo a lição dos sábios e a tradição dos povos, à humanidade, aquelas formas que tornaram possível o acesso à direção dos negócios públicos, dos homens mais aptos, seja a monarquia absoluta, ou a democracia constitucional, venham esses homens pela mão dos reis (como Colbert e Bismark) ou nos ombros do povo. Os regimes caem quando traem à sua essência, à sua razão de ser, ao seu princípio. Caiu a monarquia absoluta quando os reis corromperam a monarquia transformando o poder que devia ser a proteção dos povos em instrumento de opressão dos povos. Perece a democracia quando ela falha ao princípio da representação ao da escolha dos mais capazes para dirigir a coisa pública.

---

4. *Traité de Droit Const.*

O esforço dos homens de estado e dos legisladores para salvá-la, para torná-la apta a solver os complexos problemas suscitados pelo nosso tempo, constitui um dos mais belos espetáculos a que já assistiu o gênero humano. Entregar às massas, subdivididas pelos inúmeros interesses que as sulcam, como correntes no oceano, os elementos necessários a que esses interesses se façam ouvir, possam lutar entre si, associar-se, dominar ou conciliar-se em proporção conveniente ao equilíbrio social — como as correntes marinhas se fundem e se equilibram no entrelaçamento harmônico das ondas —, eis o trabalho que fazem neste momento aqueles povos em meio aos quais não se levantaram ainda, imperiosas e exclusivas, as ditaduras reformadoras, a que incorpora todas as classes num só organismo totalitário, como a da Itália, a que reduz todas as classes a uma só, como a da Rússia: aqueles elementos necessários se afiguram conter-se, os partidários sobreviventes da democracia, aos que não desanimaram dela, nas reformas eleitorais que consagram a representação proporcional primeiro; depois na colaboração das classes, profissões e interesses econômicos, em forma técnica, com essa representação, com os elementos propriamente políticos. É o que veremos nos três estudos seguintes.

Fora daí começamos a caminhar para os pólos, ou para o pólo onde se ergue o comunismo, ou para o pólo onde troneja o fascismo.

Veremos isso tudo na palestra seguinte.

## VI

A representação proporcional é o sistema eleitoral que se destina a garantir a cada partido que possua uma certa base numérica de membros, um mínimo de representantes correspondente àquela base. Distingue-se do sistema de maioria em que neste toda a representação é atribuída à maioria dos sufrágios. Naquela, na proporcional, são representadas no parlamento tantas opiniões quantas existam em número suficiente para formar uma base mínima constituída em partido. No regime de maioria o país é sempre representado, no mínimo, pela metade e mais um dos membros do corpo eleitoral. Para bem compreender a diferença

entre os dois sistemas, imaginemos uma circunscrição de 70.000 eleitores tendo de eleger 7 deputados. Dividem-se os eleitores, por hipótese, em três partidos: o partido A, o partido B, o partido C. O partido A reuniu, na hipótese, 35.001 votos, o partido B, 23.999 votos e o partido C, 10 mil votos. Pelo sistema de maioria o partido A, que obteve a maioria de votos, isto é, metade e mais um, elegeu todos os 7 deputados. É o que vemos todos os dias. No exemplo dado, 35.001 votos elegem 7 deputados; 34.499 votos não elegem um só deputado! As minorias que constituem metade menos um dos eleitores da circunscrição representam em consequência do regime de maioria uma soma de sufrágio que vale praticamente zero. Ao passo que no sistema de representação proporcional o partido A, que possui mais da metade do eleitorado, terá um pouco mais de metade dos deputados, terá 4 sobre 7; o partido B, que representa cerca de  $2/3$  dos eleitores, terá dois deputados; o partido C, que representa  $1/7$  do eleitorado, terá um deputado.

Como é evidente, a proporcionalidade não será matemática, mas aproximativa. O exemplo que figuramos, e que tão flagrantemente mostra a desigualdade a que dá lugar o sistema de maioria, é ainda o que mostra a melhor luz, o mesmo sistema; é um exemplo em que admitimos a maioria absoluta em favor de um partido.

\*

No famoso parecer dado em nome de comissão do Sufrágio Universal em que foram passados em revista todos os projetos e idéias relativas às questões eleitorais na França e em todo o mundo, o Sr. Charles Benoist, membro do Instituto, apresenta um quadro dos votos representados no sistema vigorante na França, no sistema de maioria, pelo qual se vê que a França esteve sempre representada pela minoria dos votos, o que mostra a que absurdo pode chegar o sistema majoritário quando a maioria absoluta não é atingida.

Ano	Votos representados pelos eleitos	Votos não representados
1881	4.778.000	5.600.000
1885	3.042.000	6.000.000
1889	4.526.000	5.800.000
1893	5.573.000	5.830.000
1898	4.906.000	5.633.000
1902	5.159.000	5.818.000
1906	5.209.000	6.830.000
1910	5.300.000	6.379.000
1914	6.884.200	6.421.892

Desde 1881, portanto, num regime de maioria a França não é representada senão pela minoria. Há exemplos curiosos na história da França. Assim, a lei sobre a separação da Igreja e do Estado, votada na França a 3 de julho de 1905 (projecto Briand) por 341 deputados, foi aprovada por um número de deputados que representa exatamente 2.647.315 eleitores, enquanto o corpo eleitoral da França se compunha naquela época de 10.967, isto é, aquela lei foi votada por menos de um terço, quase um quarto apenas do eleitorado! As leis mais importantes podem ser assim obra de uma minoria insignificante do eleitorado, e, portanto, da opinião do país. Essas observações vêm sendo feitas há muito tempo. Eram já correntes no começo deste século; a elas se referia entre nós, em 1893, o Sr. Assis Brasil na sua *Democracia Representativa*, citando Nivelles: "A metade e mais um dos eleitores que concorrem à eleição faz a unanimidade da representação; a metade e mais um da representação faz a lei, logo tão certo como que a metade da metade é igual à quarta parte, a lei, que tem de reger a todos, pode haver sido autorizada por um quarto de opinião. Mais ainda, e alargando o absurdo, se consideramos que metade e mais um dos representantes pode fazer casa e deliberar (segundo o regimento mais seguido) e que dessa metade e mais um vence nas deliberações, chegaremos a convencer-nos de que a lei proveio dos representantes de *uma oitava parte da opinião.*"

## VII

Os sistemas de representação proporcional adotados nas legislações eleitorais modernas representam o esforço da democracia na conquista da distribuição equitativa do voto. Não foram imaginados de um dia para outro. Vieram surgindo pouco a pouco da luta pelo aperfeiçoamento do sufrágio universal nos países de intensa vibração popular. Achamos pelo caminho, na sucessão das etapas atingidas, os sinais dessa luta gloriosa pela libertação do espírito coletivo. Voto cumulativo, voto limitado, sistema do mínimo eleitoral significam outras tantas tentativas falhas, mas características, anseios violentos e malogrados da coletividade democrática, para se exprimir na proporção numérica das forças cívicas que a compõem.

Têm sido todas essas formas estudadas em todos os tratados de direito político. A conclusão de todos os autores e homens políticos sobre elas é que são sistemas empíricos que, visando garantir a representação das minorias, não permitem dosar essa representação em função das respectivas forças numéricas. Entre nós a crítica do voto cumulativo está feita na teoria e na prática, pela nossa experiência destes últimos anos. O voto limitado tivemos-lo durante a monarquia, sob o nome de lei do terço, e no começo da República, no sistema arbitrário pelo qual a minoria era determinada *ex autoritate* pelo legislador, como sendo sempre o "terço" das opiniões.

No entanto, o voto limitado, consagrado pela lei argentina de 1912, na reforma Saenz Peña, é por todos considerado sistema retrógrado que, visando enfraquecer ilusoriamente a maioria, não assegura nenhuma proporcionalidade razoável à representação das opiniões — escopo de todo sistema proporcional. O sistema do *mínimo eleitoral* não contém em si também nenhum dos característicos do sistema proporcional; é o voto uninominal do sistema de maioria que se utiliza, para a representação das minorias, na apuração, das sobras de votos que a maioria deixa cair sobre certos candidatos da minoria.

## VIII

Os sistemas de representação proporcional não visam, como se pode pensar à primeira vista, à representação das minorias;

visam à representação de todas aquelas opiniões que, existindo em força numérica suficientemente importante para significar uma corrente de idéias, têm o direito de influir, na proporção da sua força, no governo do país.

Essa força tem que ser medida ou pesada. De que modo? Até hoje foram inventados dois tipos de medida ou de balança para apurar a justa proporção desta força: — o tipo *quociente eleitoral* e o tipo *número uniforme*. Se as eleições se processassem sempre numa multiplicação de números facilmente divisíveis, se não houvesse as frações, nada seria mais fácil. Mas as frações dos votos tornam a apuração difficilima, ocasionando na prática os mais sérios embaraços. Imaginemos que na Capital Federal, por exemplo, aqui no Rio de Janeiro, haja vários partidos. Imaginemos que o total do eleitorado atinja a 100 mil votos. O Distrito Federal dá 10 deputados. O quociene eleitoral sendo igual a 100 mil divididos por 10 (100.000/10) isto é, 10 mil votos, cada partido terá tantas cadeiras quantas vezes o número de votos por ele obtido contiver o quociente eleitoral 10 mil votos. Se o partido A obtiver 50.000 votos, terá 50 mil dividido por 10 mil, isto é, 5 cadeiras; se o partido B reunir 30.000 votos, terá 3 cadeiras; se o partido C reunir 20.000 votos, terá 2 cadeiras. Da mesma maneira pelo sistema de número uniforme, se se adotasse o número uniforme 10.000, cada partido teria tantas cadeiras quantas vezes tivesse o número 10.000. Mas como o número de votos obtido por cada partido não se distribui na prática com essa regularidade num plano de múltiplos exatos, como nas eleições, quer por um quer por outro sistema, aparecem sempre "restos", como todas as cadeiras a preencher não podem ser atribuídas aos partidos com essa simplicidade, ficando sempre o que chamam na Europa "cadeiras no ar", cadeiras que ficam sem dono depois do primeiro escrutínio, aí é que se encontra a dificuldade do mecanismo da proporcional. Como resolvê-la? Como apurar os votos restantes? Como distribuir pelos partidos em proporção justa, de acordo com o peso das opiniões expressas, as cadeiras que não foram preenchidas no primeiro turno do escrutínio? Numa circunscrição eleitoral há 30.000 eleitores e 6 candidatos a eleger. O quociente eleitoral é igual a 30 mil dividido por 6, isto é, 5.000 votos. O partido A obteve 11.500 votos; o partido B, 10.200 votos; o partido C, 8.300 votos. Nenhum desses números encerra no quociente eleitoral um número exato de ve-

zes. O partido A obteve logo 2 cadeiras (11.500), duas vezes 5.000, ficando com um resto de 1.500 votos. O partido B obtém também 2 cadeiras (10.200) duas vezes 5.000, com um resto de 200. O partido C obtém imediatamente 1 cadeira (8.300), isto é, 5.000 e mais o resto de 3.300 votos que não chegam para eleger um deputado. Cinco cadeiras são preenchidas. Fica faltando uma. Fica uma cadeira no ar esperando o dono. Como utilizar os restos? Se a representação proporcional custou tanto a ser adotada em vários países, é devido a essa dificuldade que sempre pareceu insuperável, sobretudo nos grandes países. A Bélgica, a Suíça e, na América, ultimamente (em 1924) o Uruguai, puderam graças ao pequeno território, à pequena população, à facilidade de comunicação se entender nesse caos. Mas as grandes nações até antes da guerra preferiram sacrificar a justiça da representação a ter que enfrentar esse labirinto tão propício à fraude e ao jogo eleitoral que é a apuração dos "restos" no segundo escrutínio da representação proporcional. A Bélgica e a Suíça resolveram o problema apurando os restos *dentro de cada circunscrição eleitoral*. Assim, no exemplo que figuramos, a Bélgica, para determinar a que partido deve caber a cadeira que fica sem dono, apura os votos dentro de cada circunscrição, procurando saber que partido obteve a *maior média*. A Suíça, também dentro da mesma circunscrição, para saber a que partido deve caber a cadeira que fica sem dono, apura os votos pelo sistema dos *grandes restos*.

Mas no exemplo que figuramos acima (30 mil eleitores numa circunscrição para eleger 6 deputados) como resolver a dificuldade pelo sistema de número uniforme, se esse número nós o fixamos em 10.000? Ali é que interveio a Alemanha, depois da guerra, criando um novo sistema que representa um grande passo dado para simplificar a representação proporcional ao mesmo tempo que mostra a unidade profunda do povo alemão. Em vez de apurar os votos restantes dentro de cada circunscrição, a Alemanha apanha os votos restantes de cada circunscrição, constitui o país todo numa só circunscrição e os apura atribuindo a cada partido mais tantas cadeiras quantos números uniformes ele possuir no país todo.

Na Alemanha o número uniforme é 60.000 votos. No exemplo que figuramos com o número uniforme de 10.000 votos, o partido A, que tinha obtido 11.500 votos, teria uma cadeira, o partido B,

que obteve 10.200 votos, teria obtido outra, o partido C, que obteve 8.300 votos, nenhuma cadeira teria obtido. As três cadeiras restantes teriam de ser dadas pelo país inteiro. Veja-se que instrumento para uma nação federal, para evitar as influências regionalistas, para criar uma atmosfera nacional não é essa lei alemã! Todo deputado, pode dizer-se, é eleito pelo país todo, pela nação inteira, pelas idéias e pelo sentimento nacional. Essa nova conquista no país federal por excelência é mais um elo com que a democracia alemã vincula toda a mentalidade germânica já tão disposta à unidade moral pela intensidade do espírito da raça, na condensação do seu grande bloco! Que contraste entre essa mentalidade e a mentalidade empírica e primitivíssima reinante entre nós pela qual um representante da nação se considera valer porque é dono do seu eleitorado. Quantas vezes não ouvimos na Câmara e no Senado deputados e senadores exclamar com orgulho: "Possuo um eleitorado meu." Quantas na imprensa não vimos. "Fulano de tal foi ou pode ser eleito. Tem seu eleitorado." Na Alemanha é um crime, por assim dizer, ter eleitorado. A clientela eleitoral desapareceu. O eleitor vota nas suas idéias, pelos seus interesses, nos homens que as encarnam, naqueles que melhor possam defendê-los. A nossa concepção e o orgulho que dela tiram os que "possuem" eleitorado como se fosse um rebanho, uma tropa ou uma fazenda, não pode subsistir num regime de representação proporcional em que a apuração dos votos depois do turno dos círculos, da circunscrição, se fizesse por um apelo a todo o país. O candidato que fosse votado no Amazonas podia ser eleito afinal pelos votos do Rio Grande e vice-versa. A idéia ou interesse nacional que inspirasse o maior número de cidadãos poderia ser triunfante através da fronteira de cada estado como é na Alemanha. Naturalmente para isto seriam precisos os partidos sem os quais a representação proporcional é impossível. Mas não antecipemos. Voltemos ao exemplo dado acima e vejamos como resolveriam a dificuldade da atribuição das cadeiras restantes a Bélgica e a Suíça. Vimos que o partido A, que obtivera 11.500 votos (2 vezes o quociente eleitoral de 5.000), na circunscrição de 30.000 votos, obteve duas cadeiras; o partido B, que obtivera 10.200 votos (também 2 vezes o quociente), obteve também 2 cadeiras; que o partido C, que obtivera 8.300 votos, obteve apenas 1 cadeira, porque só uma vez chegou ao quociente 5.000 votos.

A Bélgica, no seu sistema da *maior média*, também chamado do Dr. Hondt, ou do divisor comum, resolveria a dificuldade atribuindo a cadeira vaga àquele partido que houvesse obtido na votação a *maior média*. A procura do divisor comum ou da maior média dá lugar a uma série de operações que com dificuldade poderíamos imaginar resolvidas entre nós no sertão ou mesmo nas cidades do interior. Entontece-nos só o figurar os protestos, reclamações, polêmicas e controvérsias a que não daria lugar. Na Bélgica o total eleitoral de cada lista é dividido no local onde se apuram as eleições sucessivamente por 1, 2, 3, 4, 5, ... colocando-se os quocientes na ordem de sua importância até a concorrência de um número total de quociente igual ao número de cadeiras a preencher. O último quociente serve de divisor eleitoral; é o número distribuidor. Cada lista terá tantas cadeiras quantas vezes o número total de votos por ela obtido contiver o número divisor. A Suíça, pelo seu sistema de *grandes restos*, resolveu a dificuldade de saber a que partido ou lista deve caber a cadeira sem dono, atribuindo-a ao partido ou lista que ficou com o maior número de votos sobranes da primeira distribuição das cadeiras pelos múltiplos exatos do quociente.

Pelo exemplo que acima figuramos, o quociente eleitoral é 5.000 votos. Das três listas, a lista C é a que ficou com o maior resto - 3.300 votos. A ela caberia a 6<sup>a</sup> cadeira. No sistema belga, a matematicidade da representação proporcional é mais rigorosa, mas o sistema é mais complicado. No sistema suíço, a proporção não é tão rigorosa, mas é mais facilmente obtida. Como observam os autores, e os fatos confirmam, o sistema suíço favorece os partidos de importância secundária em detrimento dos grandes partidos, enquanto que o sistema belga dá resultado contrário. O professor Barthélemy, que é hoje um dos maiores técnicos em matéria eleitoral, dá, como elucidação desse conceito, o seguinte exemplo: Imagine-se uma circunscrição de 80.000 votantes, 5 deputados a eleger, e 5 partidos ou lista em luta, obtendo respectivamente 27.000, 23.000, 15.000, 7.600, 7.400 votos. Pelo sistema belga, o divisor eleitoral é 11.500. A lista A, que obteve 27.000 votos, terá 2 cadeiras; a lista B, que obteve 23.000 (duas vezes o divisor), também 2 cadeiras; a lista C, que obteve 15.000 votos, fica com uma cadeira, quer dizer fica tudo mais ou menos bem distribuído, a proporção mais ou menos assegurada. No sistema suíço,

ou dos *grandes restos*, no mesmo exemplo, o quociente eleitoral é (80.000 dividido por 5) 16.000. A primeira lista com 27.000 terá imediatamente uma cadeira; a lista B, com 23.000, também uma cadeira, ficando com um resto de 11 mil votos, e a segunda, com um resto de 7.000; A receberá mais uma cadeira e C D E outra cadeira, porquanto o número de votos obtidos por eles foi superior ao resto da lista B, que fica apenas com uma só cadeira.

Vemos assim um partido que reúne 23.000 votos obter apenas uma cadeira como o que recebe 7.600 votos. Eis as desproporções a que pode dar lugar o sistema suíço. Por isso é que o referendo é aplicado tão freqüentemente na Suíça, para restabelecer a vontade popular quando uma lei votada não exprima a sua maioria.

Já o referendo é dispensável para esses casos no sistema alemão. O *número uniforme* exclui qualquer possibilidade de desigualdade, e representa por isso, sem dúvida, a maior conquista da democracia no seu desiderato de captar da maneira mais perfeita a opinião nacional. Representa ele também indubitavelmente o triunfo máximo da representação proporcional não só moralmente porque retira o mandato das competições meramente pessoais, o deputado sendo expressão das correntes efetivamente existentes e arregimentadas no país, em vez dos simples aglomerados regionais, como também politicamente, porque a representação passa a ter sempre a significação de um plebiscito. O referendo, na Alemanha, sendo aplicado em certas condições, não o será neste caso especial, para corrigir os defeitos do sistema eleitoral, como na Suíça. O referendo pode ser requerido por um certo número de eleitores que também pode ter a iniciativa de leis, mas a alegação de que uma lei foi votada pela minoria do povo alemão, ainda que o seja pelo Reichstag, dificilmente poderá ocorrer, no regime em vigor, de número uniforme.

Com efeito, pela lei de 1º de março de 1920, a eleição na Alemanha se processa da seguinte maneira: Cabe a cada partido na circunscrição tantas cadeiras quantas vezes houver obtido 60 mil votos, que é o número eleitoral uniforme. Os votos que sobram passam então para uma nova lista, lista do Reich, na apuração da qual se procede da mesma maneira; caberá a cada partido mais tantas cadeiras quantas vezes seu total de votos restantes contiver o número eleitoral 60 mil. Cada partido pode, além disso, fundir as listas dentro das próprias circunscrições. Os partidos

mais próximos uns dos outros fazem seus acordos, para descarregar os votos nos candidatos que constituam, por assim dizer, uma média razoável da opinião de ambos. Os votos que sobrarem ainda desta operação feita pelos partidos entre si na circunscrição, que não aproveitarem ao acordo, serão levados definitivamente à lista do Reich na qual serão escolhidos para cada partido tantos deputados quantas vezes houver ele obtido os 60 mil votos. Vê-se por essa série de operações apuradoras o rigor a que pode chegar a representação proporcional e como a tendência para a anulação das influências locais foi levada ao auge pela lei de 1920. Já nos referimos em artigo para a imprensa desta capital aos resultados que tem dado na prática a aplicação desta lei. Dentro em pouco voltaremos a este ponto.

## IX

Toquemos, porém, de passagem, agora, nas objeções que foram levantadas até hoje, de maneira geral e teoricamente, à representação proporcional. Acham-se elas bem compreendidas no relatório do Sr. Charles Benoist, a que já nos referimos, com as respostas que ele, como partidário apaixonado da proporcional, ampla e logicamente formula. São estas as objeções: 1ª) não se compreende que, aplicada às leis parlamentares, não seja também ela estendida a todas as eleições para o poder executivo; 2ª) sendo a função dos parlamentos não somente discutir, mas votar, o princípio da proporcional terá que ser fatalmente falseado na votação das Câmaras que só pode ser feita por maioria; 3ª) sem maioria firme e homogênea, é impossível conceber o governo parlamentar, e a representação proporcional, fragmentando ao extremo os partidos, torna praticamente impossível a constituição dessa maioria. Em resposta a essas objeções, levantadas pelos autores, respondem aqueles que lhe são favoráveis: 1ª) do fato de se admitir a representação proporcional para as eleições parlamentares, não se conclui que seja obrigado a estendê-la a todas as eleições. Aplicando-a à eleição dos parlamentos, o que se procura é a representação integral do país, das suas opiniões, das suas idéias de cujo seio sai naturalmente o governo. Ao contrário do que diz a objeção, a representação proporcional não pode deixar de servir, por

esse motivo, mais do que o regime majoritário, à realidade do sistema representativo e à sinceridade do regime parlamentar; 2<sup>a</sup>) os partidos enviam ao parlamento os seus mandatários. Há sempre, entre as opiniões, nuances; umas são mais próximas, outras mais afastadas. Nada impede que no parlamento as opiniões afins se aproximem, se aglutinem para formar blocos numéricos necessários à votação das matérias em discussão. Ocorrerá nesta o mesmo que acontece nos parlamentos constituídos pelo regime majoritário: as opiniões se congregam, se fundem, se arregimentam segundo sua afinidade e proximidade, organizando-se umas contra as outras em relação à distância que as separam; 3<sup>a</sup>) a condição principal para o funcionamento da representação proporcional é a existência de partidos organicamente constituídos e rigorosamente disciplinados. Os partidos de minoria serão, em consequência do próprio regime eleitoral, fatalmente mais coerentes. Coerentes também entre si e consigo sê-lo-ão, naturalmente, os partidos da maioria. A densidade da opinião pública concretizada nos grupos parlamentares será cada vez mais compacta, tanto no que se refere às minorias como às maiorias. Assim como acontece na massa eleitoral, acontecerá também no parlamento.

A objeção quanto à dificuldade do funcionamento prático é respondida pelo exemplo da Bélgica, onde ela funciona desde 1900 pela aplicação da lei de 1899.

## X

Vejamos como a representação proporcional tem correspondido na Alemanha às esperanças que nela concentravam os líderes da democracia moderna. A crítica empírica dos comentaristas americanos e franceses que assistiram às últimas eleições é em geral contrária à representação proporcional. Para não perder tempo com citações supérfluas que alongariam inutilmente este capítulo, resumamos estas opiniões o mais possível.

De umas e outras encontramos o *compte rendu* preciso nos seguintes períodos, do Sr. Frederic Hirth, no seu livro de polémica contra Hitler. Por suas palavras se vê como a questão da impessoalidade do voto impressiona a democracia da velha escola, a que se filiam, por assim dizer, aqueles que entre nós costumam

blasonar-se de "possuir" um eleitorado, de ter os seus eleitores. "Um sistema eleitoral absurdo — é o título do capítulo do Sr. Hirth — 1.200.000 eleitores por circunscrição, deputados anônimos. Cansaço dos partidos médios". "Não se pode comparar, diz esse comentador, uma campanha eleitoral na França com uma campanha eleitoral na Alemanha. Nada, com efeito, é mais diferente. Na França, o eleito é o representante direto e imediato dos seus eleitores, aos quais se acha vinculado pelas razões que emanam da sua própria responsabilidade. Na Alemanha, só o partido vale. O eleitor alemão não tem o direito de escolher o homem ou a mulher pelo qual ele quer ser representado no Reichstag; ele só pode votar num partido determinado; são os partidos que escolhem as personalidades que devam ser investidas das prerrogativas legislativas. Tal sistema que se pode qualificar de absurdo priva a população de todo contato direto com os seus mandatários que ela não conhece quase antes das eleições, cujos nomes só sabem depois, à exceção dos candidatos que encabeçam a lista que sempre são eminentemente representativos. Este sistema eleitoral impessoal originou-se do pensamento que guiou os seus autores de que a questão de pessoas não devia representar nenhum papel e que só a luta pelas idéias e dos programas devia prevalecer. São assim os alemães autorizados a votar unicamente nos partidos devidamente constituídos. No boletim de voto distribuído aos eleitores e às eleitoras só se lêem os nomes dos partidos, ao todo vinte, entre os quais é preciso escolher. Para que um partido possa ser reconhecido como tal, ao menos 500 eleitores alistados devem dirigir-se ao Ministério do Interior do Reich. Esse sistema, que parecia sintetizar a suprema justiça eleitoral, revelou-se no curso de doze anos como o maior obstáculo que poderia surgir ao desenvolvimento do espírito parlamentar alemão. O eleitor, não conhecendo o seu eleito, não se comunicando com ele, começa a desinteressar-se do seu mandatário, e o que é mais, do próprio sistema parlamentar. Esta é uma das principais razões do desgosto que sente a grande maioria dos alemães pelo regime parlamentar. Em cada *tramway*, em cada café em que as conversações sobre as eleições se travam, não se ouve uma palavra de elogio ao Reichstag. A opinião pública resume sua opinião sobre os membros do parlamento nesta fórmula lapidar: *Lanter Gesindel* (Nada mais do que uma corja).

"O eleitor alemão, não vendo o deputado a quem só vagamente conhece, não tem ocasião de render-lhe justiça ao devotamento, pois os deputados alemães não pertencem a uma circunscrição determinada; os chefes de partido podem deslocar os candidatos, como bem lhes parece, do extremo Oeste ao extremo Leste da Alemanha. Costumam aludir na Alemanha à representação 'anônima' do Reichstag."

Esta página tão característica da mentalidade oposta ao espírito que inspira a representação proporcional, resumindo admiravelmente todos os argumentos que lhe são contrários, apresenta justamente, numa espécie de paradoxo, todos os elementos típicos do sistema e as excelências que o distinguem e o prestigiam aos olhos daqueles que na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos desejam estabelecê-lo como meio de remediar aos males do sistema que lhe é oposto, o majoritário. Com efeito, todos os autores e homens de estado que nestes três países pleiteiam o estabelecimento do sistema proporcional, todos aqueles que agora na Inglaterra o defenderam por ocasião da recente reforma eleitoral encarecem tudo aquilo que se afigura defeito ao comentador que citamos. Para estes, o que se faz mister justamente é que as personalidades cedam lugar aos partidos, que aos partidos, não aos candidatos isolados, caibam o direito, o dever e a responsabilidade de se dirigir ao povo; que em ser de fato *impessoal*, reside o maior mérito do sistema proporcional em geral e particularmente do sistema alemão. O que eles pleiteiam é justamente que o deputado não tenha contato com o eleitor, que este não conheça aquele. Seu fim principal é, como dissemos, justamente acabar com a clientela eleitoral e a corrupção dela conseqüente, característicos do sistema de circunscrição, do sistema uninominal. Os entusiastas da representação proporcional deslumbram-se ante o espetáculo dessas multidões pensantes que se dirigem para as urnas guiadas pelas bandeiras dos princípios políticos encarnados nos homens centrais que encabeçam as listas. A França reclama para si pelo órgão de seus mais influentes pensadores democráticos esse aperfeiçoamento que se afigura ao nosso observador o maior mal que atinge a democracia alemã; na Inglaterra, uma votação enorme quase o faz prevalecer na Câmara dos Comuns há poucos dias; nos Estados Unidos, não são apenas alguns, mas inúmeros os homens

políticos que o reclamam como uma necessidade da democracia americana ansiosa de exprimir, num sistema que o torne possível, todas as opiniões da República. Citamos apenas os três grandes países democráticos que se encontram ainda no regime de maioria. A objeção de que o eleitor não escolhe o candidato, mas o partido, é respondida pela consideração de que sua escolha já está feita pelo vínculo das idéias comuns, que cada eleitor sendo uma partícula da nação, e sendo esta uma reunião de partidos, sua preferência está determinada pelos seus interesses e pelas idéias e sentimentos do grupo a que pertence. A representação proporcional por esse lado serve de maneira indireta ao reconhecimento do princípio dogmático e jurídico moderno da personalidade sindical cooperativa que acaba de ser solenemente proclamado como base do novo direito social pelo estatuto provisório do governo revolucionário espanhol. É um dos paradoxos da nossa época essa tendência simultânea dos meios mais diferentes para os mesmos fins. A representação proporcional favorecendo o corporativismo; isto é, a democracia marchando insensivelmente e sem o querer — para o fascismo — assumiria as proporções de um paradoxo aberrante, se os próprios fatos na Alemanha, mostrando-se a estupenda vitória do partido racista hitleriano, ou fascismo alemão, nas eleições do ano passado, não no-la tivesse confirmado de modo tão estrepitoso. Esse fato seria só por si bastante a justificar amplamente o temor daquele autor democrata que disse, em livro publicado em 1929: "Não é certamente em nossa organização atual que se pode sem precauções soltar na arena política o *leão sindicalista*." Mas não antecipemos. O sindicalismo é objeto de outra conferência. Aqueles que temem o enfraquecimento dos partidos do centro como corolário do desenvolvimento da representação proporcional parecem esquecer-se de que os regimes e as leis podem pouco contra os fatos sociais. Estes, quando não encontram leis e regimes que os regulem, forçam as leis e os regimes existentes a se dobrarem à sua lógica. Se os partidos extremos tomam volume — na representação proporcional — é porque eles reúnem o maior número de opiniões, e essas opiniões não vão às extremas porque assim o resolvam, porque assim o queiram por ato de vontade, por livre-arbítrio; elas são *forçadas*, são *determinadas* por motivos imperiosos de ordem econômica, são efeitos de causas poderosas que as leis escritas ou tendenciosas não podem

contrastar. Naturalmente o que se pode almejar é que o surto dos partidos extremistas seja transitório e que a democracia tenha elementos para se concentrar num grande todo em que as extremas sejam como a base (a extrema direita) e o vértice (a extrema esquerda) da grande pirâmide social. Mas até lá, se a vitória de outros regimes não ocorrer antes disto; se a extrema esquerda, como na Rússia, ou a extrema direita, como na Itália, não absorver o todo, ou se o corporativismo social não formar ele só, pela coordenação de todas as classes, um todo, até lá teremos que assistir ainda por muito tempo a essas agitações e perturbações que é a sorte de todos os regimes democráticos em nosso tempo.

Agora mesmo, a Alemanha, em conseqüência da fúria das extremas, das lutas acirradas que travam nas ruas partidários de uma e de outra, em conseqüência das depredações, mortandades e horrores que todos os dias acidentam e ensangüentam as cidades — se acha em pleno estado de sítio, suspensas quase todas as importantes garantias constitucionais. Aplicando o artigo 48 da Constituição que o autoriza a suspender temporariamente os direitos fixados pelos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124, 153, se a segurança da ordem pública o exige, o Presidente Hindenburg assinou no dia 28 do mês passado um decreto restringindo ou quase suprimindo de fato o direito de reunião, de associação e de liberdade. Liberdade individual, de associação e de reunião, inviolabilidade da correspondência postal, telegráfica e telefônica, inviolabilidade do domicílio, liberdade de falar ou de escrever — tudo isso está suspenso na Alemanha justamente há um mês. No entanto o Reichstag foi eleito na mais livre das eleições, pelo mais perfeito sistema eleitoral do mundo. Nada prova mais concludentemente a falência dos regimes políticos quando os fatos sociais se produzem, determinados por causas que não podem entrar, pela sua própria natureza, no quadro das previsões ordinárias.

## XI

A democracia passa, como vemos, por estes motivos, em nossos dias, os seus momentos mais graves, mais dramáticos e mais ricos de ensinamentos. O mérito destas conferências será este principalmente de sobre eles chamar a atenção de quantos brasi-

leiros acreditam poder aprender na lição dos acontecimentos o caminho que deve ser aconselhado à sua pátria.

Podemos concluir, assim, pelo que acabamos de ver, que a representação proporcional é o sistema democrático por excelência, aquele que torna possível a seleção das idéias pelo embate das opiniões e que leva a distribuição equitativa dos sufrágios ao máximo da sua proporcionalidade e, portanto, da sua universalidade. A representação proporcional é assim o esplendor supremo do sufrágio universal.

Podemos concluir também, em consequência de quanto vemos no desdobramento dos fatos sociais e na própria definição dos conceitos, que a representação proporcional implica a existência dos partidos como a máquina implica a existência do combustível que a faz funcionar.

Sem os partidos, a representação proporcional é um aparelho morto, uma usina parada. Será uma construção aérea, um castelo oco erguido no ar como essas arquiteturas tecidas nas nuvens pelo sonho. Alguns demócratas como o Sr. Assis Brasil acreditam que a proporcional criará fatalmente os partidos; outros, como o Sr. Everardo Backeuser, que se acha à frente da campanha da Sociedade Brasileira de Educação para o "desenvolvimento do voto consciente", pensam que os partidos existem precisando apenas da proporcional para se manifestarem. É assunto que discutiremos outro dia. Não perguntemos agora se a proporcional é adaptável ao Brasil. Tendo em conta, porém, que ela é o órgão por excelência para a expressão das opiniões regionais ao mesmo tempo que da consciência geral do país atendendo a que ela apanha ao mesmo tempo a opinião que emerge como a opinião que se difundiu na atmosfera pela atividade do pensamento nacional, reconhecendo que ela pode ligar, comunicar, entrelaçar todos os fios nervosos da sensibilidade do país nas suas teias infinitas, imaginemos um instante que ela seja adaptável ao Brasil: Admitamo-lo que o seja ao menos por hoje, um momento, e, numa imagem enorme, figuremos esse grande corpo estendido do Amazonas ao Prata, de Sergipe a Mato Grosso, cortado por uma rede imensa de finas artérias anastomosadas, enramadas, entretecidas umas às outras pela capilaridade das suas mais ínfimas ramificações como é o corpo humano pelos vasos da circulação sangüínea ou como num mapa uma grande região fluvial sulcada por uma

infinidade de rios e canais saindo das suas vertentes, correndo em todas as direções, unindo-se umas às outras e todas se resolvendo no vasto azul riscado de linhas brancas.

Admitamos que, num regime de liberdade, de compreensão, de inteligência, de amor, de confiança, de entusiasmo e de fé, pudesse correr por todo esse tecido arterial o sangue animador das idéias vivas, batido ao impulso do sentimento, ondulando ao arfar dos grandes interesses nacionais, formado pelo desejo de cada brasileiro de viver feliz, de trabalhar, de produzir, de enriquecer. Não fantasiemos um país de anêmicos, de invejosos e de pobres que fazem da miséria, da tristeza e da malignidade o ideal da existência e que só podem encontrar prazer na lamentação, no amargor ou no sofrimento. Imaginemos essa propulsão de forças novas borbulhantes através dos idos canais e das extensas redes flexíveis desdobradas por toda a amplidão do organismo gigantesco. O vale do Amazonas adormecido no sonho das suas grandezas futuras murmuraria os desejos vagos do presente na voz das suas tribos solitárias. Passando por suas cidades mortas, viria soar aos nossos ouvidos o eco, o arrependimento dos erros cometidos quando deixamos ao abandono da organização comercial e da produção dirigida pela ciência econômica a árvore maternal cujo leite preciso nutre hoje as multidões proletárias da Índia e corre como ouro vivo na Bolsa de Londres, carreando através do Oceano Índico e das solidões do Pacífico para a Inglaterra o dinheiro que devia ser do Brasil, ou do Brasil e da Inglaterra, ou do Brasil e dos Estados Unidos se houvéssemos sabido organizar o nosso trabalho, servindo-nos do capital estrangeiro e da técnica em nosso proveito. Nessa voz do Amazonas viria a saudade da terra pela planta prodigiosa arrancada das suas entranhas e levada para longe pela energia anglo-saxônia, deixando em seu lugar em vez da prosperidade sonhada para o Eldorado a desolação do Inferno Verde.

O Nordeste exprimiria a sua tristeza pela incompetência, pressa e incoordenação das obras mal concebidas e malbaratadas para a extinção das suas secas. Ouviríamos o seu gemido num estortego de dor sob o punhal de Lampião. De Pernambuco à Bahia, a maior riqueza potencial do mundo susceptível de acumular-se em zona tropical, falaria o deserto que quer ser povoado pelo desenvolvimento de novas culturas, na inteligência e objetivida-

de dos governos e pelo capital nutritivo e frutificador, sem o qual nenhuma indústria em grande se constitui e indústria que não se constitui em grande não é indústria hoje. O algodoeiro nos diria: — Por que tantas tarifas protetoras, se eu vivo abandonado?

O cacau, que poderia dominar o mercado mundial, concorrendo vitoriosamente com os seus rivais da África ocidental, exprimiria o seu desengano, arquejando debaixo dos 20% do imposto de exportação.

Do ferro de Minas, que uma política absurda segregou, ao arrepio de todas as leis econômicas, dos mercados metalúrgicos, sob o pretexto da preservação de reservas que darão no entanto para alimentar todos os mercados — até que passe a idade do ferro —, ouviríamos bater nas artérias do país um como tinir metálico de queixa e de cólera contida. Mas o café, de São Paulo, esse diria, num anseio em que haveria alguma coisa do estertor do estrangulado: — “Não me mateis, brasileiros!” “Devastastes o vale do Paraíba; destruístes as riquezas ali acumuladas na colônia; transformastes, ao passo esterilizante da vossa marcha para o abismo, a beleza daquele paraíso onde namorou a madrugada da civilização do Brasil com os requintes do ultramar; matastes a borracha, convertestes o Amazonas faustoso que dançava a sarabanda dos seringueiros milionários nas saturnais da aventura no mais triste cemitério do mundo; não me mateis, também, que morrereis comigo. Vossa vida é o rumorejo das minhas frondes agitando o fruto vermelho nos seus cachos de fogo. Vede que só em mim reside, por enquanto, a maior parte da vossa força, da vossa vida, e são feitas por mim em grande parte as casas que habitais, o vestido e a jóia das vossas mulheres, os brinquedos das vossas crianças. Estudai as leis gerais da ciência que ensina a entreter a riqueza nos centros de produção e nos centros onde ela é procurada e trocada por ouro.”

Dos altiplanos azuis que o sol encanta viriam tantos desejos e lamentos, tantos desejos de vida, tantos lamentos pelo tempo perdido!

Santa Catarina, Paraná, diriam as suas aspirações de uma Europa subequatorial, da indústria moderna ansiosa por desenvolver-se no clima favorável às raças corajosas que atravessam o mar para dominar as terras longínquas, fabricar seus alimentos e seus artefatos.

Do Rio Grande do Sul viria o estuo daquele sangue cheio de generosidade e de imaginação, suas memórias de guerra transformadas em realizações de paz, seus fervores heróicos, suas lendas e suas arrancadas para o grande futuro.

No Rio de Janeiro, aqui, na Capital, todas as correntes se encontrariam como num grande estuário, num grande coro, a sinfonia das vozes numerosas. Captar, então, coordenar, distribuir, à sua proporção, cada uma dessas energias, desses impulsos, desses movimentos, seria a tarefa dos partidos.

Mas pode alguma lei mudar as condições de um povo? Podem as instituições transformar a mentalidade política?

Mas por que não sonhar um Brasil de cultura, vivendo, e não um Brasil de ignorância, suicidando-se? Por que não sonhar um Brasil criador, e não um Brasil destruidor, por que não sonhar na terra da maior beleza, leis, costumes, instituições próprias à felicidade em vez de aptas somente ao desbarato, ao desfortúnio e à desolação?

Senhores, não sei se as reformas políticas de que nos estamos ocupando poderão servir ao Brasil. Mas é tão bom sair às vezes um pouco da realidade para imaginar o que nos sorri ao coração e nos resplandecer ao espírito! Ainda ontem descia com um amigo ao longo da praia de Copacabana refulgente como o sorriso do mundo no esplendor da manhã. Tudo era tão belo! Conversamos envoltados na grandeza daquela maravilha, à beira das águas imensas. Como sempre acontece a brasileiros, uma sombra de pessimismo nos passou na conversa.

Mas como impelidos por um toque mágico, em singular coincidência, reagimos, bruscamente, e quase nos dissemos ao mesmo tempo: Como ser triste ou pessimista, na luz desta glória!

Envolveu-nos de súbito a visão do futuro incomparável; dominou-nos o apelo de um destino que nos chama para a vida e nos inunda de esperanças.

Sonhemos a grandeza da nossa terra. Sonhemo-la, e trabalhemos por ela.

### *Capítulo III*

## **A representação profissional, a representação de classes, sindicalismo, suas diversas aplicações no estado moderno**

- ◆ *A concepção do estado político e o cidadão. A concepção do estado econômico e o produtor. Democracia e sindicalismo. Tendências, formas e realizações da atividade sindical. O fenômeno fascista. A coordenação das classes no estado corporativo italiano. Definições, distinções, esclarecimentos.*
- ◆ *Correntes dominantes nos estados democráticos (França, Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, etc.), em face do sindicalismo, suas diversas aplicações e modalidades. Classificação e análise das objeções democráticas.*
- ◆ *O sindicalismo, fato inevitável. Tentativas de conciliação do sindicalismo com a democracia, da economia com a política, do cidadão com o produtor, do sufrágio universal com a representação de classes.*
- ◆ *Projetos em discussão. Formas atenuadas, embrionárias da representação dos interesses. A colaboração meramente técnica das organizações sindicais nos estados democráticos modernos. Sindicalismo inócuo. Conselhos econômicos, comissões técnicas, órgãos consultivos. A representação de classes e a organização do Brasil.*

## I

**N**a concepção do Estado liberal que dominou o século XIX e o começo do século atual, as funções do estado são estritamente limitadas ao exercício superior do poder público com suas atribuições clássicas: justiça, polícia, guerra, diplomacia. O estado é um organismo caracteristicamente político. Todos os livros que lemos em nossa mocidade os homens que hoje caminhamos dos quarenta para os cinquenta anos refletiam essa concepção tão admiravelmente exposta, entre outros, no *Indivíduo e o Estado* de Spencer. Da Revolução Francesa que nela se objetiva e que dela irradia sobre todo o mundo, estava já essa concepção em prática nos costumes ingleses. Representava ela a reação contra as tradições do *Ancien Régime*, em que os grupos sociais, corporações, classes, ordens, absorviam e prendiam os indivíduos nas suas organizações. O "cidadão" nasceu com a Revolução Francesa. A Declaração dos Direitos do Homem é sua expressão suprema. O estado protegerá o indivíduo contra o grupo. A liberdade individual será seu broquel. Toda forma de associação, particularmente de associação profissional, não tem razão de existir; é realmente proibida pelo estado.

Ali está em termos sucintos, na mais rigorosa síntese possível, a concepção do estado liberal. Essa concepção se projeta como corolário natural no plano econômico. A tarefa principal do estado é manter a ordem pública. Toda atividade econômica lhe é vedada. Quem quer pode trabalhar, contratar, agir a seu talento, sem que o estado possa intervir nas relações privadas. O patrão

pode empregar o operário para trabalhar no seu ateliê, ou usina nascente, tantas horas quantas ele quiser. O estado garantirá a liberdade de um e outro. O estado não poderá, em hipótese nenhuma, intervir, senão, de acordo com o seu princípio, para manter a ordem. O patrão fará com o operário o contrato de trabalho que bem entender, cabendo ao operário apenas pedir a proteção do estado à sua liberdade individual, como àquele, o patrão, no caso de atentado contra ela. Proteção e estado são termos que não se encontram. Um nada tem que ver com outro. A concorrência reina soberana. O indivíduo é o único ator da cena econômica.

O patrão que contrata um empregado ou operário por um mínimo pode despedi-lo desde que lhe apareça outro que faça o serviço por menos.

A mesma coisa com o operário ou empregado. Encontrando patrão que pague mais, pode despedir-se do patrão, dispor absolutamente da sua liberdade, indo empregar-se em outra parte. Mas da segunda metade do século XIX em diante, com o desenvolvimento das indústrias, com o surto prodigioso das empresas e organizações de serviço público, esta situação ia começar a transformar-se. A máquina, instalada no centro da vida econômica, começou a produzir os seus efeitos. As grandes massas proletárias entraram a agitar-se. A doutrina da liberdade do trabalho se havia tornado, aos seus olhos, um instrumento de exploração dos trabalhadores pelos patrões. As sociedades anônimas, começando a constituir-se, substituíam a personalidade visível, concreta, do patrão, por uma entidade abstrata que encontrava no entanto na lei um apoio que era evidentemente destinado à só proteção do indivíduo. As idéias de Saint-Simon, seus discípulos e sucessores, que haviam denunciado a "injustiça" em que assentava o Estado liberal, se haviam propagado. Como sempre acontece em matéria de criação de direito público, a Inglaterra tomou a iniciativa de grandes reformas sociais. Um grande industrial, cheio de luz no coração, Robert Owen, rompendo com a tradição e espantando os seus coevos, dera com seus exemplos práticos e com a lição dos seus livros desenvolvimento ao que chamamos hoje *Socialismo Utópico*. Na França já Proudhon proclamara que "a produção industrial devia ser confiada a várias companhias de operários nas quais cada associado seria titular de um direito indiviso à propriedade da companhia, e autorizado, em consequência, a re-

ceber uma educação enciclopédica que o tornasse capaz de desempenhar-se da sua tarefa". O direito à organização sindical ia nascer. Em pouco o direito de greve surgia no campo da atividade social. Um grande dialético, Georges Sorel, formula-lhe os princípios gerais. A sua aplicação, na prática, vai começar. Vindo uns do socialismo revolucionário, como Edward Berth Lagardelle, etc., outros, do anarquismo, como Pouget, saídos todos da grande fermentação de 1848, aparecem os pensadores que levam às suas últimas conseqüências a concepção sindical do estado. O processo do liberalismo do estado tomava intensidade. Um chefe de partido conservador, na Inglaterra, Disraeli, surpreendendo os seus próprios partidários, sanciona o direito de associação econômica, legaliza o movimento sindical, concedendo as prerrogativas de utilidade pública às *trade unions*, enquanto os ataques que lhe dirige a Escola Liberal são abafados pelo esplêndido rumor da expansão do Império Britânico no domínio ultramarino. O direito de greve começa a ser reconhecido em todos os países. Agoniza o estado liberal. O indivíduo deixara de ser o fim do estado. Único ator no começo do século a dominar a cena, recuara até o fundo, sumindo-se afinal nos bastidores. Assomava o movimento sindicalista tornando-se a figura central na cena política. Não retraçarei a história dessa tendência da nossa época que leva os membros de cada profissão a se agruparem em sindicatos, os sindicatos a se agruparem em federações, e estas a se agruparem, por sua vez, num movimento mais largo, em poderosas organizações nacionais e internacionais. Ela está aos olhos de todos no mundo moderno. Diante dos fatos novos, entraram os constitucionalistas teóricos e os juristas a organizar os seus sistemas. À concepção das massas "amorfas" formadas pelas moléculas soltas dos indivíduos isolados sucede a concepção de que o estado só pode ser compreendido na estrutura definida das diferentes classes sociais. O cidadão cede lugar ao grupo. O direito político que nascia da "habitação", que estava ligado à condição de habitante, que era um direito "territorial", passou a ser considerado uma função da produção, sobre a base profissional. "O estado é uma república de produtores." Dirigindo-se ao estado, o sindicalismo lhe diz: — não és uma expressão política; és uma expressão econômica. À administração dos homens deve suceder a administração das coisas — segundo o famoso preceito saint-simoniano. À liberdade polí-

tica, diz o sindicalismo: deseja proteger o indivíduo, mas sob o teu regime é que o indivíduo conheceu a escravidão econômica. Eu o libertei, incorporando-o ao grupo. Independentemente do grupo, o indivíduo não existe mais. O sindicalismo não é uma união de liberdades; não são as liberdades que se associam; são os interesses, os interesses irmãos. Eu te combato, em teoria, pela voz dos meus pensadores, e eu te combato na prática, pela greve geral.

Este o estado geral do movimento sindicalista em face do estado, já desliberalizado, mas ainda conservando o seu fundo essencial, o seu depósito de resistência, até antes da guerra. Mas a guerra chegou, e, naturalmente, o impulso que havia tomado a idéia do reagrupamento das forças sociais para a organização jurídica da produção com o sacrifício da liberdade individual, liberdade individual que é, em última análise, o fundamento do estado democrático, continua a desenvolver-se em marcha acelerada.

A essa luta entre o estado democrático e o sindicalismo, entre a liberdade e o grupo assistimos ainda neste momento, em quase todo o mundo. Assistimos à reação do estado político atacado pelo estado econômico.

## II

Caracterizando esta luta, duas formas, duas tendências se acusam em nossos dias no plano social em que o sindicalismo defronta o estado.

Na 1ª, o sindicalismo suprime a liberdade individual, elimina o estado democrático, considera o cidadão uma entidade morta, reminiscência caduca da Revolução Francesa, o voto uma mentira, o sufrágio universal a mentira suprema, o inimigo da ordem social, do equilíbrio interno dos povos, da comunidade humana, a democracia a maior ilusão da história da humanidade, etc.

Na 2ª, o indivíduo é a entidade política por excelência, mas é admitida também a entidade política das corporações, dos grupos, das classes sociais. Fazem-se esforços para conciliar o indivíduo, isto é, o cidadão, voto individual, o sufrágio universal e corporações, grupos e classes sociais, dentro do quadro da democracia

e do estado político resistindo e sobrevivente, com suas modificações forçadas, ao estado século XIX. Ambas as tendências, porém, concordam, digamo-lo de passagem, em que não há mais lugar para os liberais; que a liberdade política está sujeita a condições que não podiam admitir ou conceber os fundadores do estado liberal; que a liberdade econômica está morta e sepultada já há muito tempo sob o princípio vitorioso da intervenção onímoda do estado em todas as suas modalidades, como é universalmente sabido; que a liberdade de trabalho e a liberdade de contratar, fundamento essencial dessa liberdade econômica, de há muito desapareceu de todas as leis e da prática de todos os povos; que nenhum patrão pode contratar um operário para trabalhar maior número de horas do que as fixadas pela organização sindical, e que nenhum operário pode levar seus filhos menores de certa idade ou suas mulheres em certos estados de saúde a trabalhar. Não é com prazer que constatamos, como todo o mundo, a morte do estado liberal. O fato de ver uma bela árvore caída, um belo monumento derrubado não pode alegrar ninguém. Mas qual o cego que pode negar o furacão, o terremoto, ou a simples modificação do terreno onde novas culturas se desenvolvem e novos edifícios se erguem? Pode se comparar o valor, a utilidade, ou a beleza de umas e de outros, mas o que não se pode é dizer que existe o belo monumento quando o montão de ruínas não esfumava mais sequer no estrondo do desmoronamento, e o tronco da árvore já carcomido desaparece sob o musgo da umidade do tempo e do abandono.

### III

O fascismo se apoderou do movimento sindical no momento em que este se havia apoderado da Itália, e o transformou completamente, obrigando-o a obedecer a uma curva sobre si mesmo para constituir uma espécie de círculo fechado. Em vez de projetar-se além fronteiras, em vez de ser, segundo sua definição e a predicação dos seus apóstolos, um instrumento de dominação internacional das classes, articuladas umas às outras, mediante os limites das nações, o sindicalismo passou a ser, nas mãos do fascismo, um instrumento de organização nacional, uma modalida-

de imperial da Roma contemporânea. O princípio fundamental da doutrina fascista é a renegação do interclassismo. O mundo, na doutrina fascista, não é dividido em classes, que se dão as mãos por cima das fronteiras, que se unem pela identidade dos interesses, mas em nações que se enfrentam umas às outras, em uma relação de concorrência e de luta. Da extrema esquerda, que era o seu lugar de origem, o sindicalismo passou, na Itália, para a extrema direita. O indivíduo fundiu-se na organização sindical, mas a organização sindical se fundiu também na nação italiana. "A nação italiana é um organismo que tem fins de vida e meios de ação superiores em poder e em duração aos dos indivíduos *separados* ou *reunidos* que a compõem — diz o art. 1º da *Carta do Trabalho* fascista. A concepção do estado se acha aí apresentada, pela primeira vez, de uma maneira inteiramente nova. A nação não é mais "o meio no qual se produz a diferenciação entre governantes e governados". O direito não investe a nação de nenhum poder; o Estado é uma entidade "prejurídica e sociológica" que, independentemente da norma jurídica, subsiste e pode viver como todo o organismo. O Estado dá-lhe sem dúvida personalidade jurídica, mas o estado e a nação formam um só *corpo vivo* a que o direito dá forma, mas que antecede o direito na sua constituição orgânica, espontânea e natural. Sua unidade é a sua própria essência, como diz ainda o mesmo artigo 1º da *Carta do Trabalho*:

"É uma unidade moral, política e econômica, que se realiza integralmente no estado fascista." "Nosso regime", diz Mussolini, "é um regime *totalitário*, um regime no qual a atividade do Estado abrange literalmente a soma de todas as forças nacionais." "Vivemos no estado fascista", diz Mussolini, "matamos e sepultamos o velho estado democrático liberal; somos um estado que controla todas as forças ativas no seio da nação; controlamos as forças políticas, as forças morais, as forças econômicas, somos o estado corporativo fascista. Tudo pelo estado; nada contra o estado; nada fora do estado." (*Discursos*, 1927). A complexidade da produção (art. 2º da *Carta do Trabalho*) é unitária no ponto de vista nacional. "Seus objetivos são unitários, e se resumem no bem-estar dos produtores e no desenvolvimento da produção nacional." Mas o estado fascista não suprime a iniciativa privada. Desaparece a iniciativa *moral e política* do cidadão; desaparece o cidadão; mas à iniciativa do produtor, é consagrada na *Carta do Trabalho*, artigo 7º:

"O estado corporativo italiano considera a iniciativa privada no domínio da produção como o instrumento mais eficaz e mais útil do interesse da nação."

"A intervenção do estado (art. 9<sup>o</sup>) só se produzirá quando a iniciativa privada faltar ou for insuficiente, ou quando o exigirem os interesses do Estado." Mas longe de permitir o livre jogo das leis econômicas como o Estado liberal, o fascismo se apropria das forças produtoras para as organizar, as dirigir, integrá-las no quadro do estado. "As associações não são reuniões de indivíduos para certos fins, mas órgãos do estado." A preponderância política do Estado, afirmada por meio das corporações, federações e sindicatos, a que se articulam ou se reúnem províncias, departamentos e comunas, se desdobra em 15 grandes confederações de produção, assim repartidas – seis patronais e seis operárias, indústria, comércio, agricultura, transportes marítimos, transportes terrestres, bancos, e três livres, artes, ofícios e profissões liberais. A produção é todo o estado, e o estado intervém sempre que lhe parece oportuno para restabelecer o próprio estado, quando se lhe afigura ameaçado.

#### IV

É interessante assistir à luta dos sorelistas, isto é, dos sindicalistas revolucionários a princípio dentro, e depois fora da Itália, contra essa concepção. O fascismo, levando ao máximo a organização das classes, não tornaria ainda mais vivos os agudos conflitos das classes entre si? Patrões e operários, como órgãos ou membros incorporados ao estado, não adquiririam mais força para se entrebaterem e se devorarem? Para obviar a essa luta o fascismo estabeleceu a norma da colaboração necessária. Com a sua lei de 3 de abril de 1926 foi instituída uma jurisdição do estado encarregada de julgar todos os conflitos profissionais. A greve e o *lock-out* são formalmente proibidos. O sorelismo recebia o seu grande golpe. Com a destruição do sorelismo, isto é, do sindicalismo revolucionário, o fascismo renegava também o socialismo. O regime capitalista, na doutrina positiva do fascismo, funda-se numa base de que foi varrido o liberalismo político e econômico, mas

onde permanece integral a propriedade. O fascismo reconhece a função histórica e social do capital e considera o capitalismo contemporâneo como um fato recente provocado pelo surto moderno da grande indústria, e que tem por conseguinte diante de si largos anos, se não séculos, de existência. São as próprias palavras de Mussolini, no Senado italiano, no discurso sobre a reforma sindical na Itália: "Segundo nossa doutrina não só o capitalismo não está em decadência, mas apenas começa a alvorecer. Nós devemos nos habituar a pensar que o sistema capitalista, com suas qualidades e seus defeitos, tem diante de si alguns séculos de existência, tanto é certo que ele renasce aí mesmo onde ele é abolido." O fascismo se esforça, pois, em realizar o paradoxo de suprimir a burguesia na sua antiga função de iniciativa e de produção, impondo-lhe as disciplinas sindical e nacional. Capital e trabalho devem ser considerados como dois elementos da produção que se completam e entre os quais o equilíbrio deve ser necessário, como está claramente expresso no artigo 4º da *Carta do Trabalho*. "No contrato coletivo de trabalho, a solidariedade entre os diversos fatores da produção encontra sua expressão concreta na conciliação dos interesses opostos de patrões e trabalhadores e na sua subordinação aos interesses superiores da produção." Aí não se fala de indivíduos; só se fala de grupos e estes em função da coletividade nacional. Em nenhum só dos artigos da Carta italiana, ou das leis, se vê a palavra cidadão. O indivíduo é só designado sob o seu nome de técnico, operário, patrão, ou sob a expressão genérica de *produtor*, na velha tradição sindicalista.

Incorporado quer queira quer não ao organismo complexo da produção nacional, enquadrado quer queira quer não no grupo profissional, o qual por sua vez se enquadra na moldura hierárquica que lhe cabe no organismo nacional, o produtor deve concorrer com todas as suas forças para o desenvolvimento da produção. O artigo 2º da *Carta do Trabalho* é claro: "O trabalho, sob todas as suas formas intelectuais, técnicas e manuais, é um dever social." Transporta-se assim a noção do dever do plano da ordem moral para o plano jurídico. É a primeira vez que tal transmutação se opera, formulada com tal clareza, fora, é claro, do comunismo. No cumprimento desse dever — que sanção encontra o indivíduo? Diz a *Carta do Trabalho*: "o bem-estar, e a satisfação do orgulho nacional".

## V

Vejamos como se processa a organização profissional. 1<sup>o</sup>, pelos *sindicatos*. O sindicato é a pedra angular do edifício fascista: é a célula inicial: 2<sup>o</sup>, pelas federações de sindicatos. Os produtores — patrões e operários — se agrupam segundo suas profissões e preferências, mas o estado só confere personalidade civil e só reconhece oficialmente os sindicatos e federações que, unidos na mesma categoria pela conexidade das profissões especiais, se constituam sobre a base de certas garantias típicas. Em nenhum caso os sindicatos mistos, formados por operários e patrões, podem ser reconhecidos... qualquer que seja a relação entre o empregado e o operário.

O menor patrão, o dono do mais insignificante botequim, é patrão; o maior dos técnicos da usina, o chefe de máquinas, é operário.

Não há hierarquias morais; há hierarquias jurídicas. O sindicato é uma entidade única, órgão de direito público; representa oficialmente todos os membros da mesma profissão, todos os produtores, da mesma categoria, *sejam eles filiados ou não*. Está aí nessa constituição oficial do sindicato, independente da inscrição do seu membro ou associado, segundo um comentador alemão, a maior originalidade do fascismo, "porque com essa fórmula do sindicato único ele evita ao mesmo tempo a liberdade sindical absoluta e os inconvenientes do sindicalismo obrigatório". O corolário deste princípio, como diz o mesmo comentador, isto é, do sindicato representar o indivíduo automaticamente, quer ele queira quer não, isto é, quer ele se tenha ou não inscrito ou feito admitir no sindicato — é que o sindicato não é um órgão político. A este respeito, Rocco, na *Reforma Sindical Italiana*, diz com toda a clareza: "É sobretudo importante que nos desembaracemos da idéia de que essas organizações de ordem social devam ser instrumentos de luta política e um meio de permitir a homens e a grupos políticos se valorizarem. O sindicato de direito público é por si mesmo um órgão *apolítico*. Devemos levar até a sua última extremidade a separação entre o sindicato e a política de partido. Mas sobre este ponto cumpre fazer também uma distinção. Nós queremos a separação entre o sindicato e a política de partido, mas não entre o sindicato e o sentimento nacional ou entre o sindicato e o sentimento religioso."

\*

As federações e confederações (reunião de federações) são sujeitas às mesmas condições dos sindicatos para serem reconhecidas, e para ligar, estabelecer comunicação entre os sindicatos diferentes, entre os sindicatos de patrões e os sindicatos de operários e entre federações de uns e de outros (as confederações), foram criadas as *corporações*, que recebem a sanção do Estado, nos termos do artigo 6<sup>o</sup> da *Carta do Trabalho*: "As corporações constituem uma organização unitária das forças de produção e representam-lhes integralmente os interesses."

Em virtude dessa representação integral, as *corporações* são, por força de lei, reconhecidas como órgão do estado, pois os interesses da produção são os interesses da Nação. Todas essas organizações, reunidas como num feixe, o *fascio*, se ligam por sua vez ao Ministério das Corporações que assegura a coordenação geral e exprime a voz do estado.

## VI

Estamos assim habilitados a compreender o mecanismo da representação profissional, de representação corporativa do estado italiano.

A monarquia, na Itália, tem por função, segundo o credo fascista, exprimir, como um símbolo, a *permanência* da nação italiana. Sustentando o ideal nacional, o *fascio* cultua a coroa como a expressão mais alta da nação. Mas para a criação do seu Estado, o Estado corporativo, o fascismo parte de duas idéias. A 1<sup>a</sup> é a condenação do sufrágio universal, e de todo sistema de sufrágio. Para o fascismo, o voto é uma sobrevivência inútil e até perigosa da Revolução Francesa, a revogação de cujos princípios, como se sabe, constitui o programa mesmo do fascismo.

"Considero um absurdo", diz Mussolini, "que um homem unicamente pelo fato de atingir os 21 anos de idade adquira o direito de voto. Só devem participar da direção e da administração do estado aqueles que trabalham, produzem e trazem uma colaboração qualquer ao estado, fazendo obra individual."

A 2<sup>a</sup> idéia em que se baseia a concepção do estado fascista, e corolário da 1<sup>a</sup>, é que o Parlamento terminou sua missão his-

tórica, não é mais do que um fantasma inoportuno, segundo as próprias palavras de Mussolini: "O regime parlamentar com o seu sistema de dois ou vários partidos divididos em 'maioria' e em 'oposição', movidos pelo desejo, um de conservar o poder, outro de se apoderar do poder, não corresponde mais às graves exigências do período de reconstrução que atravessamos. Queremos criar uma Câmara corporativa sem oposição. Não queremos, nem temos necessidade de nenhuma oposição política. A oposição é supérflua em um regime completo como o regime fascista." Assim falava Mussolini antes da constituição das Câmaras e do Grande Conselho, e assim foi feito.

Chegamos assim a bem especificar o caráter da reforma sindical e corporativa, inconciliável com as instituições parlamentares, levada a efeito na Itália. Aí a representação deslocou-se do plano político para o plano econômico, e os seus órgãos, em vez de obedecerem aos princípios do constitucionalismo e da separação e harmonia dos poderes, obedece a um sistema especial de hierarquias, sobrepostas umas às outras e articuladas na estrutura totalitária do estado. Das Câmaras de representação italiana são banidas as minorias. Essas formam também um todo. Suas funções são meramente legislativas, *non gubernativas*. São laboratórios legislativos de que emanarão os textos gerais que traçam as direções dos futuros contratos coletivos; são aparelhos técnicos de cujo funcionamento disciplinado sairão as leis, os regimentos, as ordenações necessárias ao equilíbrio do corpo social hierarquizado.

Não sendo o programa desta série de conferências o estudo do Estado, ou dos seus órgãos em função, mas simplesmente da Eleição e Representação, não nos ocuparemos aqui por enquanto do estado fascista, das câmaras e conselhos. O estudo deste assunto será objeto de outra série de trabalhos que, conforme anunciamos, faremos ainda este ano, mais tarde.

## VII

Na parte que nos interessa por enquanto, parece que deixamos bem claro em que consiste o sistema de representação no estado autoritário fascista. O "povo" ali não existe; a soberania na-

cional perde sua significação; o "cidadão" foi suprimido; o voto não tem função.

Câmaras e conselhos são "escolhidos" ou "nomeados" de acordo com a lógica do regime e a colaboração imperativa das classes.

Outra é naturalmente a maneira de encarar a representação profissional, a representação de classe, o sindicalismo nos países democráticos, naqueles em que o Parlamento político subsiste, em que o cidadão não foi suprimido, em que o voto é o fundamento da liberdade pública, em que a liberdade política é a própria base do estado fundado na soberania nacional; nos países representativos enfim, em que o povo comanda, governa, por seus *representantes*, escolhidos pelos meios que aqui estudamos nas conferências anteriores.

Encontramos nesses países, nos países democráticos, três correntes:

1ª) a dos que só compreendem a representação de classes, profissional, dos interesses, o sindicalismo, em suma, em um regime autoritário, como o da Itália, achando que a vitória do sindicalismo significa a morte da democracia, ou, pelo menos, a do parlamentarismo. De acordo com uma nuance dessa corrente, o sindicalismo, ou a representação de classes, etc., pode se realizar no regime presidencial, tipo americano, em que a existência de um poder central forte pode operar a distribuição e coordenação das classes, interesses, profissões, ou sindicatos;

2ª) a daqueles que reconhecendo que o sindicalismo (digamos assim resumindo todas as modalidades de representação profissional ou de interesses) ameaçando a democracia e o Parlamento poderia conciliar-se com eles, se *fosse possível* organizar a representação de classes, e essa organização lhes parece impossível por vários motivos expostos adiante;

3ª) a daqueles que, reconhecendo no sindicalismo um fato inevitável, acreditam que a democracia evoluirá até ele, com ele podendo coexistir perfeitamente.

Há ainda uma outra corrente que é a que admite o sindicalismo atenuado, em forma técnica ou consultiva como colaboração mais ou menos inócua com o Parlamento político, tal como se vai convertendo em realidade na Alemanha, França, Inglaterra e Estados Unidos, Bélgica, etc., e que ali querem ficar.

Sintetizemos o mais possível as idéias e os fatos relativos a estas correntes.

### VIII

A 1ª corrente se exprime, resumidamente, da seguinte maneira.

Uma câmara eleita pelo sufrágio universal não se uniria com uma câmara eleita pelo sufrágio *sindical*; além do mais esta última não pode sem perigo ser introduzida em um regime de liberdade política — diz um dos escritores que melhor a definem, e ajunta: “Meu sentimento muito nítido é que uma organização política sindical só é possível em um regime político extremamente autoritário em que as assembléias tenham apenas um função consultiva e em que toda decisão esteja nas mãos de um poder executivo muito forte. Nestas condições os perigos do sindicalismo que resultam do poder enorme dos produtores coligados podem ser neutralizados e sua força pode ser convertida em proveito do Estado. Este é o único meio. Num regime de liberdade a união dos produtores possuindo o poder político esmagaria os consumidores e organizaria uma verdadeira tirania político-econômica, que é a mais terrível de todas. Nada mais interessante a esse respeito do que a experiência do fascismo. Foi Mussolini quem impulsionou o sindicalismo ou o sindicalismo quem impulsionou Mussolini? O sindicalismo é uma força que só um poder executivo enérgico, muito enérgico, pode contrabalançar no Estado. Para ilustrar a fraqueza dos regimes de liberdade política em relação ao sindicalismo, basta recordar na França a história das câmaras agrícolas para a organização das quais a lei de 3 de janeiro de 1924 concedeu apenas ao sufrágio dos sindicatos agrícolas o quinto das cadeiras, receando que se as câmaras fossem eleitas inteiramente por esse sufrágio não se tornassem elas mais fortes do que os conselhos gerais nos departamentos agrícolas. Nada mais natural do que esse receio. *A liberdade política, ou, pelo menos, o regime parlamentar, perecerá pelo sindicalismo.* Quiseram distinguir em certo momento um sufrágio sindicalista e um sufrágio profissional não sindicalista, organizado por categoria legal de profissões. Esta distinção é uma quimera; já passou o tempo; é tarde demais para organizar a profissão fora do sindicato e da federação de sindicat-

tos. Não se pode criar uma organização artificial ao lado de uma organização espontânea tão vigorosa. Um belo dia, a necessidade aparecerá em toda a sua força impondo um Presidente da República à americana eleito diretamente pelo povo e irresponsável perante as Câmaras."<sup>1</sup>

Outros autores exprimem essa corrente em termos ainda mais fortes.

Para eles o sindicalismo é simplesmente uma etapa revolucionária do bolchevismo, a concepção, pelo menos teoricamente, mais afim possível com a concepção bolchevista. E à luz dessa concepção, para esses o sindicato operário tem por missão a destruição da sociedade capitalista atual e sua substituição pelo socialismo integral.

Não é, segundo essa teoria, a simples defesa dos interesses profissionais nos parlamentos o alvo do sindicatos, mas o domínio político integral para a transformação da sociedade. Naturalmente o sindicato não espera essa transformação de uma revisão constitucional realizada pelo Parlamento, mas da greve geral e da revolução.

Enquanto não chega a esse instante decisivo, o sindicato deve, pela ameaça constante da greve geral (tal como acontece na Inglaterra e ultimamente na Alemanha) *governar* por meio da fraqueza dos dirigentes democráticos. Impondo-lhes, tanto na política externa como na interna, seus pontos de vista. E o sindicato agindo assim é profundamente sincero porque para ele só existe o produtor; os demais membros da sociedade são meros parasitas que vivem à sua custa; só o produtor trabalha, convindo não esquecer que nessa expressão produtor está incluída a personalidade do trabalhador, que é o produtor por excelência. Para o sindicalismo revolucionário, a verdadeira democracia não se baseia, de modo algum, sobre a liberdade política. Seu escopo é o "socialismo econômico integral". O trabalhador vale, como no fascismo, conforme dissemos acima, não como homem, como indivíduo, mas como membro de sindicato, como *trabalhador*. Sobre a 2ª corrente basta-nos referir o seguinte: Estávamos em Paris, o ano passado, e pudemos assistir à reunião anual do Congresso da União dos Interesses Econômicos. Ouvimos aí um discurso do professor

---

1. Hauriou, *Précis de Droit Const.*

Barthélemy, professor da Faculdade de Direito de Paris, que muito nos impressionou. O tema desse discurso era justamente "A reforma do Estado e suas relações com as organizações econômicas".

Falando com grande franqueza perante industriais e operários, o professor Barthélemy, que havia sido convidado para falar como técnico jurista, começou abordando o estudo do sindicalismo. Mostrou o desenvolvimento que ele tem tomado no mundo moderno e chegou a esta primeira conclusão - "que o contraste entre a sociedade política fundada sobre o individualismo do eleitor e a sociedade econômica fundada sobre o sindicalismo é um fato incontestável que põe em foco o problema da reforma do Estado". Sem chegar a admitir a criação de um Estado sindical, o Sr. Barthélemy deixou patente que "é preciso organizar a corporação consultiva das forças econômicas". Mas as dificuldades da tarefa lhe parecem imensas.

O primeiro problema consiste em designar os grupos que devem ser representados. No papel, na conversa, no programa eleitoral, no cartaz de propaganda, a coisa é simples. Mas quando se começa a querer realizar, no domínio dos fatos, é que se vê a sua extraordinária complexidade. Quereis, por exemplo, perguntava ele, constituir um grupo metalúrgico. Como o fareis? Reunindo as grandes forjas, a pequena metalurgia, a quinquilharia, os ferrageiros, ou separando uns dos outros? Quanto aos perfumes, figurarão eles entre os produtos químicos ou ficarão entre os armarinhos? Na agricultura, reunireis a vinha à beterraba, ou cada qual constituirá um grupo isolado? E eis a questão crucial: ajuntareis num mesmo grupo patrões e operários, ou os separareis, segundo a matéria que trabalham? "Dizeis: Viva a paz social! Viva a solidariedade profissional! Mas há um obstáculo sério: é que o operário não tem o sentimento da solidariedade profissional. Sei que há exceções, mas, de uma maneira geral, o operário prefere unir-se, por mais diferente que seja a profissão, com o operário, pois mais do que esta os une a lei do salário. Há uma solidariedade operária; não há solidariedade profissional. O operário metalúrgico está mais longe do patrão metalúrgico do que o operário que trabalha na profissão mais diferente da sua. Tudo isso é apenas um aspecto, não o mais importante da questão. Consideremos agora os interesses cuja organização se concebe como possível. Em que grupo situareis os *rentiers*, os contribuintes, os

consumidores – que não trabalham mais, que não têm por assim dizer profissão?

“Estabelecido, porém, que pudésseis agrupar todos esses elementos, como dosar a sua representação? Dar a cada sindicato um voto? Mas isso seria dispersar a organização sindical. Proporcionar a representação pelo número dos associados de cada grupo? Mas isso seria uma contrafação, uma caricatura, uma agravação do sufrágio universal. Admitamos, porém, que, não obstante todas essas dificuldades, tenhais logrado erguer, sobre fundamentos puramente arbitrários, uma assembléia também arbitrária. Como a fareis funcionar? Consultá-la-eis sobre as questões econômicas? Acreditais que seja fácil defini-las, isolá-las, separá-las, distingui-las, das questões políticas? Deixo estas perguntas à vossa meditação. As minhas preferências se dirigem às soluções de liberdade. Que as profissões se organizem por si mesmas, num esforço espontâneo, de modo que o governo saiba a que órgão deva consultar. Não esperemos que fórmulas mágicas possam pôr fim ao mal-estar do mundo moderno. Não há mecanismo constitucional tão perfeito que possa dispensar o esforço dos homens. É somente do esforço perseverante que poderemos esperar resultados. Não acreditemos em milagres. Meditemos enfim sobre este ensinamento que a “Convenção” iluminada por sua grande e terrível experiência inscreveu na Constituição diretorial do ano III que foi seu grande testamento político: ‘os cidadãos deverão lembrar-se sempre que é da sabedoria da escolha nas assembléias eleitorais que dependem principalmente a conservação, a duração e a prosperidade da República’.”

Ouvimos este discurso, de cujo *compte-rendu* publicado no dia seguinte tiramos estas reflexões. Os demais discursos preferidos por um técnico industrial e por um técnico operário mostraram a mesma perplexidade revelada na palavra do jurista.

## IX

A 3ª corrente é francamente otimista e acredita que o sindicalismo, a representação de classes, em vez de destruir a democracia, vem, ao contrário, fortalecê-la. Ela encontrou sua expressão máxima nas lições do professor Duguit para quem “o estabeleci-

mento da representação proporcional não é uma reforma eleitoral suficiente. A assembléia eleita segundo esse sistema representa apenas os indivíduos e no máximo os grupos de indivíduos constituídos em partidos políticos e sociais. Ora, a nação não se constitui apenas de indivíduos e de partidos. Há outros elementos que formam a infra-estrutura resistente do edifício social, são os grupos fundados sobre a comunidade dos interesses e dos trabalhos, os grupos profissionais, empregando-se esta palavra no mais alto sentido.

Se se deseja aproximar do ideal a que deve tender toda representação política, se se quer garantir no parlamento a representação de todos os elementos da vida nacional, deve-se colocar, ao lado da assembléia eleita pelos indivíduos proporcionalmente às forças numéricas dos diversos partidos, uma assembléia eleita pelos grupos profissionais.

Muito longe de contradizer o dogma da soberania nacional, como pensam alguns, a representação profissional é, pelo contrário, a consequência lógica dessa soberania.

O parlamento só será bem o representante do país quando contiver os dois elementos que constituem esse país: o elemento individual e o elemento coletivo. A representação proporcional como eu a entendo, diz o professor Duguit, não é uma representação dos interesses de pequenos grupos, mas verdadeiramente a representação das diferentes forças industriais e artísticas que agem no país e que são, sem contestação possível, elementos de primeira ordem na vida nacional. Os que repelem tal representação são dominados sem o querer talvez pela doutrina individualista que não vê senão o indivíduo e o estado e que coloca o indivíduo impotente em face do estado onipotente. Aliás, o grande movimento sindicalista que se manifesta em todos os países prepara para futuro próximo, quer se queira quer não, a representação profissional que será essencialmente uma representação sindical. É um erro sociológico incontestável dizer que o movimento sindicalista é exclusivamente um movimento contra o estado e contra o Parlamento, que ele é de ordem econômica e não de ordem política. É um erro sociológico absoluto pretender que exista oposição entre as forças econômicas e sociais de um lado e as forças políticas de outro lado. Se esta oposição existe em certo momento, ela não pode deixar de ser anormal e transitória. A potên-

cia sindicalista nasceu como força econômica, é incontestável. Mas ela chega ao momento de sua evolução em que vai tornar-se uma força política, uma força de governo. É o dever do publicista, do legislador, do homem de Estado que sabe compreender o seu tempo, preparar a representação sindical no Parlamento, pois chegou o momento em que essa força social considerável que é o sindicalismo pede o seu lugar no governo do país, lugar que se ele não obtém, legal e pacificamente, poderá conquistar pela violência.

Continuando suas observações, diz ainda o professor Duguit que uma câmara eleita pelos grupos sindicais é a única que pode servir de contrapeso à câmara eleita pelo sufrágio universal dos indivíduos.

## X

Tratemos agora nesta última parte do que podemos chamar o sindicalismo atenuado, das formas embrionárias existentes de representações de classes, interesses ou profissional, em diversos países.

Mas frisemos antes de tudo a inevitabilidade do fato sindical.

Hoje não há homem político na Inglaterra, na França, na Alemanha, nos Estados Unidos, na Bélgica, na Suíça, para não falar da Itália, em todos os países industriais ou naqueles em que a organização agrária tem forma industrial — que desdenhe do sindicalismo, que tente desconhecer-lhe a força. Todo mundo sabe o que já tem feito na Inglaterra o *Committee* de ação trabalhista, e na França o CGT. Aquele com a greve geral tem obtido o que tem querido e esta obtém todos os dias anistias e apela com visos de seriedade para a nacionalização dos instrumentos de produção, minas, estradas de ferro, etc.

Todo mundo sabe que foi a greve geral decretada a 14 de março de 1920 pelos sindicatos de operários e de empregados que derrubou na Alemanha o governo conservador de Kapp, a ditadura reacionária que se estabeleceu com tanta probabilidade de êxito. É sabido que o Conselho Econômico de Estado admitido na Constituição alemã foi obra indireta dos sindicatos que impuseram aos representantes dos partidos políticos da maioria o célebre acordo denominado acordo dos "oito pontos", que reconhecia

aos sindicatos o direito de exercer um verdadeiro veto sobre a nomeação dos ministros e a formação do Ministério e de colaborar na elaboração da legislação econômica e social.

Como se pode concluir, este acordo, colocando o governo sob a vigilância do sindicato operário, constituía um atentado definido ao princípio democrático clássico.

De tal modo se impuseram essas exigências dos trabalhadores na Alemanha, ou melhor, dos produtores que, não podendo substituir de uma vez o parlamento amplamente consagrado na Constituição de Weimar, conseguiram eles estabelecer ao lado dele uma espécie de câmara de produtores em que patrões e operários juntos decidiam sobre questões que os interessavam e sugeriam àquele, isto é, ao parlamento político, idéias e medidas interessando à ordem política geral. O projeto era vasto. O estado democrático, nele, era suprimido, e, a bem dizer, ia-se mais longe aí do que mesmo no fascismo. Mas o projeto, despojado do seu excesso e na realidade das suas tendências típicas, efetivou-se apenas numa porção insignificante corporificado no art. 165 da Constituição alemã. Por este artigo, foi criado, ao lado do Reichstag, isto é, do parlamento político, do parlamento propriamente dito, o Conselho Econômico do Reich, instituição de ordem profissional, formada por patrões e operários, representantes dos sindicatos de uns e outros, tendo apenas atribuição de simples iniciativa, subordinada à vontade do governo e às decisões do Reichstag. Redundou ele num verdadeiro logro para os sindicatos, e exprime uma verdadeira decepção para a conciliação da *Econômica com a Política*, como sempre tem acontecido até aqui.

Marcel Prélot, no seu *La Representation professionnelle dans l'Allemagne contemporaine*, diz muito bem "que o Conselho Econômico do Reich não realizou as esperanças que, primitivamente, os partidários da representação profissional haviam depositado nele. A instituição de fato não funcionou. Acha-se atualmente em plena reorganização, mas sobre bases modestíssimas. Mas quando se quiser estudar a constituição das corporações no governo do Estado, por mais surpreendente que pareça, o que se deve fazer é estudar a Carta de Carnaro ou Constituição de Fiume. É aí que se pode ver como D'Annunzio ideou a participação das corporações no funcionamento dos poderes centrais do Estado, pelo desdobramento do Poder Legislativo em duas câmaras: uma, o Conselho

dos *Ottimi*, câmara política eleita por todos os cidadãos, pelo sufrágio universal, tendo poder político em relação aos códigos civil, penal, polícia, defesa nacional, etc.; outra, o Conselho dos *Provvisorii*, câmara econômica eleita sobre base corporativa e com poder de legislar, de uma maneira geral, sobre as questões econômicas. As duas câmaras, quando devessem deliberar sobre questões exteriores e finanças, reunir-se-iam no *Grande Conselho Nacional*.

## XI

Mas continuemos.

A representação dos interesses é fundada, na concepção dos seus teóricos, em dois princípios: 1<sup>o</sup>) que a nação não é formada apenas pela massa amorfa dos indivíduos; entre ela e os indivíduos existem os grupos profissionais (para não falar nas famílias e outros agrupamentos que nos levariam longe e a outras formas de organização que andam em discussão e que levariam esta conferência para outros assuntos, ainda que conexos com estes, mas que a desenvolveriam além do possível) e esses grupos profissionais devem ser representados no Parlamento, porquanto eles são, em suma, a nação subdividida nas suas classes; 2<sup>o</sup>) pela representação dos interesses, pode a democracia atingir afinal o seu alvo principal e realizar o seu princípio de governo das elites competentes, pelos técnicos. Para os adversários dessa concepção (e eles são numerosíssimos), para os fiéis do voto individualista, para os que consideram no ser humano não o técnico, mas o cidadão, para os que vêem o eleitor não na moldura do grupo profissional, mas na moldura da sociedade em geral, dominada pela liberdade política, o sistema de representação dos interesses considerado à luz dessa concepção é a negação absoluta da democracia, é a condenação do regime da liberdade; vivifica a oligarquia dos grupos, e, em suma, contém em si os germes do absolutismo econômico. Não é mais do que "uma teoria em marcha para o soviétismo".

## XII

Na prática vimos, assim, o que há realizado para a concii-

liação do sindicalismo com a democracia; é muito pouco, a quase nada se reduz. Vimos que a Alemanha ficou, a esse respeito, no aleijão do Conselho Econômico, do art. 161 da Constituição. Novas reformas se preparam, porém, porque, como se sabe, quando uma lei não acomoda, ou arranja uma realidade social, a realidade social arranja ou acomoda uma lei que lhe sirva. E o fato sindical sendo irremovível da sociedade contemporânea, é preciso portanto que ele encontre sua forma legal na organização política. A luta para a realização desse objetivo prossegue em todos os países europeus em que a diferenciação sindical chegou ao auge, e são todos os países industriais, assim como nos Estados Unidos, onde a colaboração técnica encontra cada dia novo campo de ação e se efetiva progressivamente sob as mais diversas modalidades.

Na França, os projetos da representação profissional já em discussão são numerosos. Já em 1921, o ex-Presidente Millerand propunha a criação do Senado profissional. Todo grande partido – a que se acham filiados membros de várias agremiações políticas emanadas do sufrágio universal – pugna ardentemente pela organização do parlamento sindical e pela constituição de novas formas de composição governamental em que “a sociedade política e a sociedade econômica se ponham de acordo, se ajustem, se equilibrem”.

Dessas novas formas de estado nos ocuparemos minuciosamente na outra série de estudos que preparamos. Ocupamo-nos nesta agora daquela parte que se relaciona com *Eleição e Representação*.

Assim resumindo as objeções que se levantam na teoria e na prática contra a representação dos interesses, a representação das profissões, classes, a representação sindical em suma, sob esse ponto de vista, tal como a temos considerado, vemos que a primeira objeção tem sua origem na confusão que ainda fazem certos autores entre cidadãos, indivíduos isolados, massa amorfa, representação dos eleitores, a coletividade seccionada em frações ou partículas até ao infinito, cada uma personificando uma parte do poder político, teoria ou soberania nacional concebida ainda segundo Rousseau e a Revolução Francesa, e as aglomerações orgânicas sindicalizadas. Está claro que seriam representados os grupos organizados em sindicatos, e a escolha dentro do sindicato feita de acordo com a lei geral de toda eleição ou por maioria, ou pro-

porcionalmente, o que seria mais lógico. Inegavelmente, dizem os representantes dessa corrente, a dosagem de poder de cada classe não será coisa fácil, e cada vez que se aprofunda um pouco o assunto é-se inexoravelmente conduzido a admitir que só mesmo num regime autoritário em que uma força suprema se estabeleça determinando por si mesma a seriação ou hierarquia das classes, profissões ou interesses é que essa representação se poderia tornar possível. Mas admitido que a Câmara profissional se possa organizar, que poderes serão os seus, senão os de simples colaboração técnica ao lado da Câmara política; precederá o seu voto sobre as matérias em discussão o voto destas ou lhe será posterior? Terá o seu voto uma sanção prática ou se reduzirá a simples indicações, moções, conselhos, iniciativas, direções que possam ficar na prática sem aprovação da Câmara política? Já vimos que a Alemanha ficou no simples Conselho Consultivo que tem algumas funções de ordem técnica, mas que não pode ser considerado um corpo deliberante na realidade. Ainda aquém ficou a França cujo Conselho Nacional Econômico não corresponde em coisa alguma aos fins que tinham em vista os seus promotores. "Arrasta ele", como diz um dos seus críticos, uma existência sem glória, ignorada da maioria dos franceses, não preenchendo sequer as condições de uma boa comissão de técnicos (*experts*).

Todos quantos desejam criar um governo de competências especializadas encontram-se ou se têm encontrado sempre diante de um fato — é que não são os "melhores técnicos", os mais hábeis profissionais que são enviados como representantes, mas aqueles dentre os técnicos e profissionais que se mostram mais hábeis políticos. É o que se observa com efeito nas organizações coletivas de operários e mesmo de patrões, como em todas as coletividades. São aqueles que têm maior capacidade política, que sabem falar melhor, discutir com mais agudeza, aqueles enfim que demonstram mais qualidades *políticas*, que se destacam nas assembléias técnicas ou profissionais. Por esse lado, a assembléia especializadora seria também uma assembléia de políticos. E quanto aos operários, lembram alguns autores que o bom exercício de uma profissão não prepara obrigatoriamente o indivíduo a dar opiniões judiciosas sobre as decisões a tomar e as leis a fazer. Conseguir realizar uma bela peça de ourivesaria, construir um belo móvel, lograr engordar porcos ou criar cavalos não habili-

ta ninguém a ter opiniões claras sobre a política econômica. Por isso pensam que um parlamento profissional dificilmente poderá atingir um nível intelectual elevado, podendo ser até inferior à média dos parlamentos políticos. Dizem, por exemplo, que no sistema eleitoral atual os camponeses, votando na massa eleitoral, escolhem muitas vezes homens cultivados; chamados a representar-se como simples camponeses, no quadro da representação dos interesses poderão eles escolher, no seu meio, homens capazes de erguer o olhar acima do sulco aberto pelo arado?

Unicamente preocupado com os interesses particulares de cada grupo conseguirá um parlamento representando interesses diversos, todos especializados, refletir o interesse geral? Dá-se satisfação aos agricultores. Ficarão com isto contentes os industriais? Admitem-se medidas livre-cambistas para os industriais, quando se trate de matérias-primas; quererão eles também admitir o mesmo livre cambismo quando se tratar de produtos manufaturados? Há quem diga que os interesses materiais e morais acabarão por se pôr de acordo, mas a verdade é que o contrário é o que sempre acontece; os interesses levam em si uma força de oposição irreconciliável.

Enfim, as objeções contra o parlamento profissional dentro do quadro das instituições constitucionais democráticas podem resumir-se a essas principais: 1<sup>a</sup>) sua dificuldade de aplicação; 2<sup>a</sup>) a improbabilidade de suas vantagens; 3<sup>a</sup>) porque ele seria o caminho para o desaparecimento das liberdades políticas; 4<sup>a</sup>) não podendo todos os grupos se representarem, estaria estabelecida na sociedade a desigualdade. São estas mais ou menos as objeções dos democratas contemporâneos contra o parlamento profissional. Admitem eles contudo a criação de órgãos consultivos que, dando conselhos técnicos, possam fazer ouvir a voz de certos interesses esclarecendo o Parlamento e o aliviando de uma parte do trabalho preparatório, ficando contudo àquele, isto é, ao parlamento político, a última palavra.

Entre nós uma assembléia técnica poderia ter a iniciativa de assuntos econômicos, jurídicos ou legislativos em geral, formularia projetos de lei que seriam, depois de aprovados, mediante certas condições, submetidos à discussão e ao voto da assembléia política. Os seus votos teriam a força de uma sugestão apoiada, que poderia valer infinitamente conforme o grau de competência

dos seus membros e o apoio que lhe desse a opinião pública. Como seria formada essa assembléia? A dificuldade aí, não nos iludamos, é imensa. Tudo isso serve de mostrar que o Estado sindical, fora do modelo aristocrático totalitário criado na Itália, como forma de adaptação democrática, está ainda em elaboração nos fatos sociais e na mente dos pensadores. Na Inglaterra e nos Estados Unidos o processo de formação da nova organização econômica da sociedade passa pelos mesmos obstáculos.

Se nós tivermos de organizar a colaboração sindical no governo da República, esta terá de ser em forma consultiva, formada arbitrariamente, o que pode ser facilitado pelas circunstâncias excepcionais em que nos achamos. Muito havemos, porém, ainda de marchar no caminho da simples democracia e da organização nacional pura e simples antes de nos encaminharmos para os modelos que estão apenas ainda ideados no espírito dos criadores políticos e em preparação no seio das massas ativas dos povos acostumados à liberdade e ao *self-government*.

Que o Brasil se lembre dos povos que em latitudes semelhantes lutam com as mesmas dificuldades de extensão territorial; que o Brasil, por Deus do Céu, tenha objetividade e veja o que pode fazer a sério, e não o que fizeram os velhos países superpovoados, aglomerados em pequenos territórios e beneficiados pelo clima.

## Capítulo IV

### Os partidos; os partidos de idéias e os partidos de pessoas – os vínculos políticos entre os eleitores e os candidatos

- ◆ *A formação dos partidos nas coletividades políticas.*
- ◆ *Os partidos, fenômenos necessários. A "mística" e a "tradição" dos partidos. Os partidos na doutrina política e na história.*
- ◆ *A fragmentação dos partidos nas democracias modernas e suas causas. A função dos partidos no regime parlamentar e no regime presidencial. Os partidos na Alemanha, na França, na Inglaterra, nos Estados Unidos. Classificação das idéias e discriminação dos grupos.*
- ◆ *As máquinas eleitorais. A clientela e a corretagem eleitoral. Chefes de partido e políticos profissionais. Comparações entre os métodos europeus e os métodos americanos. Os partidos, órgãos intermediários entre os governos e o povo. Os partidos – Estado não oficial.*
- ◆ *Os partidos e o ideal político democrático. A perfeição não é deste mundo. A representação e os partidos no Brasil. O fator tempo. Os grupos oligárquicos e outros fatores de desorganização da opinião. O voto idéia e o voto confiança. As idéias e a fidelidade pessoal como vínculo político. Distinção. Esforços, Esperanças.*

## I

O s partidos são um fenômeno permanente das coletividades políticas. Não há país em que não se formem, no seio das massas, essas aglomerações ou arregimentações de homens em torno de outros homens, para se ocuparem da vida pública. Na mais obscura aldeia do mais atrasado país como na mais fulgurante cidade do país mais adiantado existem os partidos; uns em forma embrionária, inconsciente, informe e indecisa; outros em forma precisa, delimitada, determinada, classificada. Aqueles em torno de certos nomes que emergiram da massa, se destacaram por suas qualidades ou por seus defeitos, e representam ou personificam, mais do que os outros, a vontade coletiva; estes em torno de certas idéias caracteristicamente distintas de outras que representam a concretização de interesses definidos e formam, umas e outras, correntes de pensamento em marcha para a dominação, o êxito, a vitória. Certos partidos são formados por tradição; são por assim dizer sublimações, transfigurações, desdobramentos em idéias de atitudes assumidas por chefes, em certos estádios da História, ou dos seus *sentimentos* em determinado momento da vida política. Há inúmeros exemplos desses partidos que *continuam*, sob formas diferentes, e às vezes até em contradição com a "mística" que os formou. Às vezes, como dizemos, esses partidos são a negação mesma do partido inicial, mas o partido *continua* em nome. É interessante ver o representante atual de um desses partidos, que é a negação viva das idéias do chefe formador, afirmar-se em tom veemente o "continuador" de idéias, pontos de vista ou sentimentos

de que ele é justamente o contraste absoluto, a oposição total, a contestação flagrante. Mas isso faz a beleza da vida, e mostra como o "nome", a palavra tem valor e prestígio simbólicos. Sua energia subsiste acima dos fatos como a flor sobre a ramaria dos campos, flor viva que não é destruída pelo tempo, e que adquire, ainda, a planta morta, à visão dos que a contemplaram uma vez, um mágico poder de atração e de encanto.

## II

No estudo da formação dos diversos partidos os sociólogos e psicologistas sociais têm subido até à procura das causas desses mesmos partidos e formulado leis a que correspondem às vezes a realidade, e que são desmentidas outras tantas vezes pela mesma realidade. Um alemão, do século passado, por exemplo, Rohmer, no seu famoso *Doutrina da Política de Partido*<sup>1</sup> tão admiravelmente resumido no *Caráter e Espírito da Política de Partido, de Bluntschili*<sup>2</sup> estabelece que os diversos partidos têm sua origem na diversidade de natureza do temperamento humano correspondente às diferenças de idade do homem.

Assim, para Rohmer, os jovens e aqueles homens que ficam sempre jovens, mesmo na velhice, são sempre radicais, se reúnem aos radicais, formam partido com os radicais, formam o partido radical; os homens maduros são liberais, formam o partido liberal, ou o partido que hoje chamamos moderado ou do centro. Os velhos são sempre absolutistas, reacionários; para eles tudo que é novo é ruim; tudo que é moderno é obra do espírito da destruição.

Autores mais recentes atribuem os partidos políticos à luta dos interesses entre as diversas formas de propriedade, entre a propriedade imóvel e a propriedade móvel. Outros, como Tarde, os explicam<sup>3</sup> pelo contraste entre a tendência a imitar os costumes tradicionais e a tendência a imitar as novas modas. Para certos historiadores filósofos, como Sir Henry Maine, os partidos têm sua

---

1. *Lehre von den Politischen Parteien.*

2. *Charakter und Geist den Politischen Parteien.*

3. *Les Transformations du Pouvoir.*

origem na combatividade primitiva da humanidade.<sup>4</sup> O Sr. Lawrence Lowell diz e diz muito bem que a maior parte dos autores que se ocupam dos partidos são e não podem deixar de ser como todos os filósofos políticos influenciados pelas condições predominantes na época e nos países em que procuram, por suas teorias, explicar as condições da vida social; e o Sr. Lawrence Lowell acrescenta então que a explicação desses filósofos se baseia, na maioria dos casos, na *questão* ou no *princípio* que divide os partidos, esquecendo que eles, os partidos, são em nossa época e antes de tudo uma necessidade inerente ao funcionamento da democracia. Para o celebrado técnico político da América do Norte, cujo livro — *A Opinião Pública e o Governo Popular* — é, depois do de Ostrogorski, aquele cujos pontos de vista têm sido mais espalhados e em que o maior número de perguntas tem sido respondido sobre o assunto, os partidos não resultam das diferenças de temperamento, dos conflitos dos interesses ou das forças primordiais que criam a variedade de opiniões e de emoção do homem; eles são simples agentes, graças aos quais a opinião pública se concentra sobre certas questões que devem ser resolvidas.

### III

Para Lowell, os partidos são os instrumentos necessários do funcionamento do governo popular. Sua função consiste em pôr em contato os candidatos e as massas populares de maneira que eles possam concordar suas vozes em vez de deixar que domine o ambiente da vida pública uma cacofonia ininteligente de gritos contraditórios. Para o técnico pragmatista americano, e creio que, hoje, para todos quantos possam ver as coisas de face, deixando de lado as grandes frases, as palavras retumbantes e as mentiras convencionais, os partidos são em política órgãos de publicidade e, não se espantem os meus ouvintes, de simples corretagem. "Num pequeno país em que o povo inteiro pode reunir-se ou numa aristocracia restrita em que todos os membros se conhecem, o serviço dos partidos, esse trabalho de publicidade, de corretagem, é quase nulo. Nestas condições os partidos não existiriam provavelmente senão quando um problema delicado dividisse a

---

4. *Popular Gouvernement.*

comunidade. Aí eles corresponderiam à definição de Burke: "O partido é um grupo de homens reunidos para fazer triunfar, por seus esforços combinados, o interesse nacional sobre um princípio particular em que todos ficaram de acordo, e que se separam depois que seu objetivo foi realizado." Assim foi, na Inglaterra, durante certo tempo; assim tem sido em vários países antes que a prática do governo democrático representativo houvesse tornado, por assim dizer, obrigatória a existência dos partidos como único meio até hoje conhecido, nesse regime, de permitir ao povo fazer-se representar. Como diz o velho Macy,<sup>5</sup> a evolução do governo popular fez do partido político um fenômeno permanente da vida pública. Para os juristas, os partidos políticos formam uma das condições essenciais à existência do Estado; são uma necessidade indeclinável. Mas sua condição implícita é a plenitude dos meios, faculdades e poderes que devem colaborar para fazer reinar o direito; eles implicam a existência da soberania nacional, do *self-government*, a autarquia do Estado, a predominância da sociedade jurídica.<sup>6</sup> Todos se lembram da doutrina de Ostrogorski, tão espalhada; "a complexidade crescente da vida social tornou necessária a união dos esforços individuais, forçou o desenvolvimento da vida política, o apelo a todo cidadão para que participe do governo, obrigando-o a entender-se com outros cidadãos para o desempenho do dever cívico. Para realizar um fim, qualquer que ele seja, no estado e na sociedade, é indispensável a cooperação de uns e de outros, e essa cooperação não pode ser levada a efeito sem organização. Organizar a cooperação livre da vontade, eis a função dos partidos".<sup>7</sup> O partido político é um grupo de homens em busca da solução de problemas definidos que se apresentam em momentos dados; o só fato mesmo da sua existência tem por conseqüência uma cristalização de doutrinas e de opiniões que se convertem em motivos e em objetivos de ações, em ação moral. E nisto é que o partido se distingue da escola filosófica ou doutrinária. Ele se forma não para a pesquisa da verdade pura, mas com um objetivo de ação eficaz. Suas raízes mergulham na sociedade, e sua aspiração e tendência é ligar os vários ramos da vida social

---

5. *Party organizations and Machinery* (1904).

6. Azcarate, *Estudios*, pág. 237.

7. Ostrogorski - *La démocratie et les Partis Politiques*.

às esferas sociais e torná-las, de certo modo, os órgãos necessários das funções políticas. Na vida do estado constitucional e representativo, a ação política dos partidos cada vez mais se especializa pela captação das correntes gerais da opinião pública. Neste sentido supõem eles nos dirigentes uma certa determinação de vontade refletida, e são, sem dúvida nenhuma, condensações mais ou menos específicas da consciência social no Estado, em face do governo. Os partidos políticos são elementos estruturais e dinâmicos do regime constitucional moderno.<sup>8</sup>

#### IV

Os autores modernos e os fatos contemporâneos nos mostram, de todas as maneiras, a crise dos partidos. As grandes aglomerações históricas que reuniam as massas compactas de indivíduos, e que os separavam em dois grandes grupos blocos, se fragmentam aqui em três, em quatro, ali ao infinito, em inúmeros grupos correspondendo às diversas opiniões em que se divide e se subdivide a sociedade. A explicação desse fato pode ser encontrada em várias razões:

1ª) O desenvolvimento da cultura individual, do espírito de crítica, de análise social e de auto-análise que leva os indivíduos a encontrar nas diversas questões e problemas uma série de nuances, de gradações, de compatibilidades sociais e de incompatibilidades individuais que os obrigam a se unir com os indivíduos que mais se aproximem deles ou que deles menos se separem pelos mesmos motivos.

2ª) O desenvolvimento extraordinário das organizações sindicais, reunindo os homens por profissão ou por classes ou afinidades de interesses, formando no oceano da massa social espécies de correntes próprias, definidas, que o sulcam, compactas, como o *gulf-stream* corta o Atlântico de uma direção a outra.

3ª) A representação proporcional, sistema eleitoral que, permitindo a cada grupo de eleitor se manifestar na proporção numérica das suas forças, dispensa o indivíduo de sacrificar certos pontos de vista, de pensamento e de sentimento, que lhe são ca-

---

8. Adolfo Posada - *Les Fonctions sociales de l'État*.

ros, como no regime de maioria, ao partido a que tradicionalmente pertencia ou pertence. Outros indivíduos em idênticas condições se reúnem com ele para formar o pequeno bloco que pode levar (nos países em que a proporcional foi adotada) ao parlamento as suas idéias, os seus pontos de vista.

É de tal natureza evidente o fato da decomposição geral dos partidos históricos nos países representativos onde eles se haviam constituído em grandes massas, que há autores e homens de estado que discutem se será possível, sem eles, o regime representativo, isto é, sem esses órgãos permanentes de representação, sem esses meios eficazes de luta, de fiscalização e de governo.

Já o mesmo Ostrogorski havia escrito: "A desagregação dos partidos avança a passo largo ao mesmo tempo que desaparece a antiga fé que eles inspiravam. A desorganização do sistema de partidos cresce dia-a-dia. Até os chefes supremos perderam a fé." É indubitável, diz outro autor, "que o estado e o regime de partido passam no atual momento por uma crise profunda que tende a transformar-lhe a essência e as instituições, e que essa crise se reflete na decomposição geral dos partidos históricos, esses partidos que reproduziam um duplo tipo normal, o do regime parlamentar na Inglaterra, o do regime presidencial na América do Norte".

Não esqueçamos, porém, que o problema dos partidos não deixa de ser diferente nos dois sistemas: no regime parlamentar e no regime presidencial.

Digamos de passagem que a idéia dessa distinção resultou da influência exercida sobre os escritores políticos europeus pelos apologistas pragmáticos das instituições americanas, cujo chauvinismo encontra meios de se disfarçar numa objetividade solene e suave, aparentemente simples, em cujo engodo caem juristas e pensadores que nada entendem e têm dificuldade de entender o regime presidencial. Com efeito, quase tudo que está escrito nos grandes tratados de direito público francês, inglês e alemão sobre a questão de partidos reflete a opinião desses publicistas ou, melhor, precisemos, a opinião do Sr. Lawrence Lowell. É interessante ver como até os erros de tradução são reproduzidos em Duguit, Hauriou, Barthélemy, Posada, etc. Em todo caso a diferença existe.

## V

Os partidos não têm a mesma função no regime parlamentar e no regime presidencial. No regime parlamentar a função do partido é, por assim dizer, uma função representativa; no regime presidencial a função do partido é sobretudo eleitoral. Corroborando a apologia de Lowell e de todos os escritores modernos, dos grupos partidários, das máquinas eleitorais, *caucus* e *rings*, condenadas por Bryce, e cujos erros e crimes tanto mancharam a democracia americana, mas que esses publicistas, juristas e pensadores consideram indispensáveis instrumentos de organização da opinião popular, o americano como o inglês sabendo que a perfeição não é deste mundo e deste mundo desejando aproveitar o que pode haver de melhor, ou de menos mau, corroborando essa apologia, diz Beard:<sup>9</sup> "A máquina dos partidos não é um fato fortuito, ocasional; é o resultado direto das exigências da política prática. Para designar candidatos aos principais postos, é indispensável a existência dos *caucus*, das convenções. Para dirigir as campanhas eleitorais, são precisos *boss* (chefes) e uma disciplina. Por esta razão é que nos Estados Unidos os chefes de partido e os seus asseclas concentram tanto poder; é porque são indispensáveis; sem eles, o americano não saberia como votar; isto é, não saberia se deve responder sim ou não, pois o voto nos Estados Unidos não é mais do que uma consulta dos partidos a que o eleitor responde pela afirmativa ou pela negativa."

Em todo caso, como diz Hauriou, qualquer que seja o regime, o partido político é um órgão de direção comum às assessorias políticas e ao corpo eleitoral, seja máquina americana, o *casiquismo* espanhol (sul-americano) ou a forma francesa ou inglesa.

Não há duas opiniões além disso sobre o assunto.

O partido político está incorporado ao regime do Estado moderno. Fica na zona intermédia entre o movimento geral da massa que (como diz um autor) pode ser chamado o *Estado não oficial*, e a ação refletida, específica, do governo. Sua função essencial deveria ser definir a opinião, canalizá-la, guiá-la, para a converter em ação eficaz.

---

9. *American Government and Politics.*

## VI

Nos velhos países da Europa cada partido tem sua história, entrecortada de episódios, ora cheios de beleza, corporificando o interesse do país, ora representando desvios monstruosos, anomalias absurdas, condensações fantásticas de erros. Poderíamos classificar os diversos partidos, do ponto de vista da dialética política, como fez Blustschili, na *política*, partidos *político-religiosos*, como o partido ultramontano, o *centro* alemão, o partido católico belga; partidos políticos territoriais como o partido irlandês antes do *home rule*, o partido catalão na Espanha; os partidos agrários nos países da Europa central; os partidos político-sociais, que compreendem de um lado os partidos obreiros, socialistas internacionais e de outro lado os partidos político-econômicos (protecionistas, livre-cambistas), uns e outros recebendo, segundo a sua tática, ao método que imprimem à sua ação política e ao matiz das idéias em torno das quais se formam as denominações de conservadores, liberais, reformistas, radicais, progressistas, etc. Mas isso seria na verdade fazer metafísica política ou, quando muito, historicismo político.

Passemos em revista os principais partidos que militam na atualidade.

Na Alemanha, os partidos (social-democrata, centro, democrata, nacionalista, socialista nacional, populista, racista (Hitler), socialista internacional (comunista), correspondem a opiniões e correntes da opinião alemã ou internacional. A cada um desses partidos corresponde uma soma de opiniões e de interesses determinados que podem flutuar em grandes massas como ondas no oceano coletivo. Vêm de longe, e do fundo, dos pólos da vida nacional e da história nacional. A força desses partidos, muito anterior ao advento do regime democrático, acha-se hoje muito favorecida, pela Constituição de Weimar, que, dando à Alemanha a proporcional integral e o círculo único do Império, tornou inevitável a incorporação de todas as idéias nos grupos partidários.

São 16 os mais importantes partidos na Alemanha, e entre estes os mais importantes são o Social-Democrata, o Centro, o Populista e o Nacionalista.

Estes partidos representam o velho quadro da vida política alemã. A eles se vieram juntar ultimamente o Partido Econô-

mico (Wirtschaftspartei), o Partido Cristão Nacional, que não deve ser confundido com o Partido Católico (o centro), e o Partido Agrário (Landbund). O Partido Nacionalista fragmentou-se, tomando uma das suas alas grande desenvolvimento recentemente, graças à personalidade de Hitler, que constituiu o partido racista ou fascismo alemão. O programa desses partidos, salvo naturalmente o dos partidos que representam grandes correntes internacionais e nacionais - comunismo, socialismo e fascismo -, é sempre difícil de fixar. Difícil sempre o foi no passado, porque os partidos alemães se constituíram, através da história, mais para defender uma certa soma de interesses do que para assegurar uma unidade de opinião e de ação política em relação a um conjunto de idéias comuns. Em consequência da evolução política, a posição dos partidos se foi modificando de acordo com as exigências da hora imediata, do momento que passa, em face das possibilidades mais interessantes para a defesa dos interesses econômicos e sociais. O Partido Social-Democrata tem por fim a defesa dos interesses da classe média e os interesses do proletariado sob o ponto de vista das liberdades e dos direitos sindicais.

O Centro, fiel às suas tradições, tem sobretudo por programa a defesa dos interesses católicos. Em política interna, depois do problema do equilíbrio federativo e da unidade nacional, é o problema da educação que constitui o ponto central do programa do partido. Em política externa o *centro* reclama a libertação da Alemanha de todas as peias que a entravam ainda no terreno do entendimento com os outros povos, a proteção dos territórios fronteiriços e o desarmamento geral. Quanto à sua política social, o *centro* favorece o desenvolvimento da produção econômica, a proteção aos sem-trabalho, a equivalência entre o operário urbano e o trabalhador agrário, a construção de casas para operários, as caixas de pensões, assistência, etc.

O Partido Democrata representa a burguesia liberal; distingue-se do Partido Social-Democrático porque repele toda tentativa de socialização da riqueza. Mantém a propriedade individual. O Social-Democrático, pode dizer-se, é o partido do sindicalismo em matéria econômica, o partido da democracia levada ao seu extremo, mas conservando-se nos limites da democracia. O Partido Democrata é o partido parlamentarista por excelência. Em relação àquele, é um partido de reação.

O Partido Populista, que se constituiu em torno da personalidade de Stresemann, perdeu quase toda a força depois da morte deste. Nas eleições do ano passado foi vastamente derrotado. O Partido Populista adotava a política de entendimento internacional; era o partido locarnista por excelência. Mas, no interior, sua política era nitidamente nacionalista. O Partido Fascista (socialista nacional hitleriano) é um partido de luta contra o Tratado de Versalhes antes de tudo; é chamado na Alemanha o partido do *contra*. Seu programa de destruição é imenso; ele é anti-republicano, antiparlamentar, anti-semítico, anticapitalista, antilocarnista, anti-Liga das Nações, anti-Plano Young. Seu programa de construção é também imenso; seu alvo principal, neste sentido, é reviver o germanismo integral, banir da face da Terra "a mentira pacifista" e as "ideologias vagas" da confraternização internacional, reintegrar a Áustria e todos os povos germânicos na comunhão nacional pangermanista; reconquistar as colônias, expulsar os judeus e todos os estrangeiros que possam ameaçar a pureza da raça germânica; é o partido da eugenia, da abolição dos Kartells e Konzerns de produção e de distribuição, ao mesmo tempo que da comunização dos grandes *magazins* de venda como os Wertheim, Tietz, da desapropriação da terra, sem indenização, por utilidade pública.

O Partido Cristão Nacional é constituído pelos pequenos *hobereaux*, proprietários territoriais.

O Landbund reúne todas as grandes fortunas rurais alemãs, é o interprete do feudalismo alemão, das poderosas federações agrárias da Alemanha. Na França, os partidos reúnem grandes massas de opinião que vão da extrema direita monarquista fracamente representada no Parlamento, mas intensa nas suas campanhas da Action Française conduzidas por Charles Maurras e Léon Daudet; dos conservadores republicanos que englobam os partidos democratas e a União Republicana Democrática que constituem o Centro propriamente dito e que conta um total de cento e poucos deputados e de 68 senadores. É o partido da burguesia proprietária e intelectual, o partido reacionário antilocarnista, antibriandista, no fundo anti-Liga das Nações; partido armamentista, chauvinista, marseleisista, etc.

A esquerda começa a ser constituída pela *gauche radical* (poucos deputados, mais avançados do que os a que nos referi-

mos acima, mas ainda filiados a corrente de idéias mais ou menos nacionais), partido que fica entre os radicais e os democratas, servindo a uns e a outros segundo as combinações, e no qual se encontram grandes personalidades, técnicos, economistas, financistas e juristas; *nuance* desse partido, mais para a esquerda, é um pequeno grupo que à designação de *gauche radical* ajunta a designação de *social*, grupo que se vai avolumando e tomando importância cada vez maior pelo caráter da sua doutrina e do seu programa. Os "independentes da esquerda" e os "republicanos socialistas" vêm logo depois dele. São pequenos grupos que valem pela significação das personalidades que neles avultam, como Briand, Painlevé e outros.

Esquecemos de dizer acima que Poincaré, Millerand e outras figuras conhecidas são políticos de esquerda pelo laicismo do seu credo, mas não políticos de direita pelo nacionalismo e anti-socialismo absoluto. A grande força média da opinião francesa está concentrada no Partido Radical e Radical Socialista, que compreende o maior número de votos na Câmara e ao qual corresponde no Senado a *esquerda democrática e radical*; é o partido que, ora com a colaboração dos elementos da esquerda radical e do centro nos momentos de união nacional, ora com a colaboração socialista nos momentos de *união das esquerdas*, ou *cartel des gauches*, vem governando a França nestes últimos tempos. O Partido Radical e Radical Socialista é o partido da pequena burguesia proprietária; é o partido da Revolução Francesa, do imposto sobre a renda, o partido anticlerical por excelência. Seus adversários dizem-no o partido do lugar-comum democrático, de Mr. Homais de *Madame Bovary*; é o partido da ciência do século XIX; seus ídolos são Taine, Renan, Pasteur; o Partido Radical e Radical Socialista é ateu, voltairiano, crê na religião da humanidade; é o partido da Sorbonne, o partido *sorbonnard*, crítico, analista, experimental por excelência. Suas maiores figuras na Câmara são Henriot, Chautemps, Daladier, Nogaro, etc.; no Senado seu representante máximo é Caillaux. É o partido da Declaração dos Direitos do Homem, do regime parlamentar integral, e, na sua atividade militante, partido vivo, animado, em que se reflete grande parte da fisionomia média da França; é o mais numerosamente representado no Parlamento, 114 deputados, a que corresponde, mais ou menos, como dissemos, o grupo da esquerda democrática radical e radical so-

cialista do Senado, com 125 senadores. Contíguo ao Partido Radical, avançando vigorosamente para a extrema esquerda, vem em seguida o Partido Socialista Unificado (SFIO) com 107 deputados, internacionais, pacifistas, nacionalização da propriedade, etc., formado pela direita da massa proletária. Em seguida, vem o Partido Comunista, Moscou, do qual aquele se acha hoje distanciando, senão pelas idéias, pelos métodos de ação e pelos processos de combate. Dentro do Partido Socialista internacional se acentuam diversas correntes, a que deseja a colaboração no governo com os radicais, e é dirigida por Paul Boncour; e a que prega a abstenção do partido, do governo, recomendando a intensificação do combate nos comícios pela realização integral da democracia socialista, e é conduzida pelo chefe do partido, Léon Blum, diretor do *Populaire*. Dentro dele há ainda uma corrente absolutamente revolucionária que apela para a violência, a greve geral e os meios terroristas.

Essa corrente é insignificante.

Na Inglaterra, não se tem operado a fragmentação dos partidos entre si; mas produziu-se uma grande fragmentação dentro dos partidos.

O Partido Conservador, que vem de tão longe, estava até há poucos dias atrás cindido por causa da questão das tarifas: Lorde Beaverbrook e Lorde Northermere, proprietários e diretores dos maiores jornais da Inglaterra, líderes conservadores e imperialistas, adotaram uma política de cooperação econômica da metrópole com os domínios britânicos, com o propósito de estabelecer o *free-trade* entre as várias unidades componentes do Império. Como essa política não obteve apoio do partido, e muito menos do seu chefe, Stanley Baldwin, abriram eles larga campanha de imprensa contra este e contra o partido, conseguindo deslocar alguns elementos importantes e formar uma dissidência poderosa que adotou entusiasticamente a política de consórcio econômico da Inglaterra com os domínios, colônias e possessões ultramarinas no sentido de formar o Império Britânico um todo econômico único. Fortalecido por uma publicidade trepidante e imensa, essa dissidência rasgava sulcos profundos na opinião inglesa, obtendo em suas espetaculosas e ruidosas reuniões grande número de adeptos. Há poucos dias, porém, um acordo foi feito entre Lorde Beaverbrook e a direção do partido. O grupo dissidente voltou ao

aprisco, e o Sr. Baldwin, que era arrastado pela rua da amargura, nos jornais associados dos líderes conservadores, voltou a ser considerado grande homem.

O Partido Liberal, reduzido às últimas proporções, por falta de programa a executar, pois o individualismo político e o *laissez-faire*, *laissez-passer* econômico que constituíam seu fundamento, não tem mais razão de ser, diante dos fatos novos que dirigem a liberdade e o patrimônio, representa hoje o papel de mediador entre o Partido Conservador e o Partido Trabalhista; não tem hoje função de direção na vida inglesa. Está reduzido a uma representação insignificante. Vive mais pelo valor das individualidades que o compõem, principalmente Lloyd George. Não obstante sua insignificância numérica, está cortado de divergências e cisões entre os membros mais salientes, debatendo-se nos últimos estertores, como todo organismo que agoniza.

O Partido Trabalhista na Inglaterra tem sua ala esquerda, seu centro e sua ala direita. É a direita do partido que colabora no Parlamento, recebe os votos do Partido Conservador e do Partido Liberal na Câmara dos Comuns para obter maioria e formar governo. A ala esquerda prossegue nos comícios e na imprensa sua campanha contra todos os compromissos com os partidos burgueses. Mas na Inglaterra, onde o espírito público se desenvolveu mais do que em qualquer outro país, a disciplina partidária é a mais elástica. Os conservadores apóiam os trabalhistas em certas medidas, dando-lhes maioria no parlamento como agora acontece, como aqueles apóiam os conservadores em determinadas circunstâncias. O hábito tradicional na Inglaterra de "ter confiança" nos homens favorece os acordos entre os chefes de partido sem que esses sejam considerados traidores, a todo propósito, como acontece no *continente* da Europa e nos países ibéricos. O inglês, até prova em contrário, sustenta moralmente os seus líderes, acredita nos seus guias. Em todo caso, a situação dos partidos tradicionais na Inglaterra não é sólida. Grande parte da opinião pende francamente para o sindicalismo, para a ditadura e para o comunismo. Notáveis figuras do Partido Conservador, como Winston Churchill, ex-Chanceler do Tesouro, no seu entusiasmo pelo fascismo, ou melhor, no seu combate ao comunismo, chegam a escrever o seguinte a Mussolini, em 1927:

"Se eu fosse italiano tenho a certeza de que estaria ao vosso lado desde o começo até o fim em vossa luta vitoriosa. Vosso movimento foi útil ao mundo inteiro. A Itália mostrou que há uma maneira de combater as forças subversivas. Esta maneira consiste em chamar a massa popular a uma cooperação leal com o estado. A Itália demonstrou defendendo a honra e a estabilidade da sociedade civil, que possui o antídoto necessário contra o veneno russo."

Na jovem Inglaterra, os moços universitários revelam uma inquietação política interessantíssima. O filho de Baldwin, chefe do Partido Conservador, era trabalhista, deputado de oposição ao pai; hoje segue *Sir Oswald Mosley* na sua arrancada fascista. Engrossam-se as extremas, cada vez mais; a extrema direita e a extrema esquerda. Como se sabe, os ingleses não se embaraçam com o rei. Segundo a ficção que domina o direito constitucional inglês, "o rei é perfeito; o rei não pode fazer mal". Assim como o rei da Inglaterra reina sem governar na Inglaterra sob o regime trabalhista, reinará amanhã nas mesmas condições sob o regime fascista, como sob qualquer outro regime. O ministro trabalhista operário veste o calção de seda, o sapato de fivela de prata, e o gibão agalado nas recepções da Corte em Buckingham Palace sem que por isso o Partido Trabalhista se sinta ofendido, e sem que o Partido Conservador obtenha com isso a menor diminuição na taxação das heranças. Agora mesmo, o orçamento trabalhista apresentado pelo Sr. Snowden, não há ainda um mês, iniciou a gravação da propriedade territorial com um imposto caracteristicamente socialista.

## VII

Nos Estados Unidos, os partidos se constituem em torno de pessoas antes que de idéias. Na Inglaterra os partidos elaboram os problemas a submeter ao julgamento popular, de uma maneira geral e definida. Na América, o público pode exprimir sua opinião sobre cada questão separadamente. Nos Estados Unidos o povo vota para Presidente no homem com quem simpatiza, a quem admira, mas vota ao mesmo tempo para representantes e para senadores em indivíduos que podem ser adversários do mesmo Presidente. A questão de pessoas, de simpatia, de ambiente, repre-

senta grande papel nos Estados Unidos. O americano quer um presidente forte, mas sente prazer em ver esse presidente atacado no Senado por personalidades também fortes. Assiste à luta com prazer esportivo, aplaudindo o *good-fellow* que mostra o pulso e sabe morder, no momento oportuno, o adversário. Um *foul* habilmente feito é facilmente perdoado.

Para os teóricos americanos do direito político, são os partidos nos Estados Unidos os únicos meios pelos quais a opinião e os indivíduos absorvidos nas suas atividades e nos seus negócios privados podem ter qualquer idéia dos interesses públicos. (Não vem a propósito, pela natureza deste trabalho, mostrar como os partidos, a exemplo de tudo nos Estados Unidos, se acham presos como os fios de uma rede multicapilar aos órgãos econômicos, industriais e financeiros que dominam a América.) Para esses teóricos, a expressão independente da opinião de cada cidadão, sobre a pessoa a eleger, ou sobre o problema a resolver, seria ridícula, ineficaz, deve ser combatida, e o é com efeito nos Estados Unidos. Não interessam ao americano as opiniões isoladas. "O corpo eleitoral não se pode exprimir inteligentemente e utilmente senão *em conjunto*, respondendo 'sim' ou 'não' à questão que lhe é submetida".<sup>10</sup>

Os partidos formulam os problemas que o povo deve resolver, pela afirmativa ou pela negativa. Nos Estados Unidos, "os partidos cometem abusos, repartem entre os seus adeptos os empregos e as funções, abusos que nada pode extirpar, nem mesmo as últimas reformas; mas por outro lado contribuem para estabelecer a harmonia entre os ramos do governo americano, que a Constituição fez independentes". "Na democracia, a função essencial e verdadeira razão dos partidos é *concentrar* a opinião pública e formular os problemas que devem ser submetidos ao veredito popular."<sup>11</sup>

Essas opiniões americanas coincidem com o critério europeu dos escritores realistas de direito público sobre a questão do sufrágio. O voto não é mais do que o assentimento das massas às idéias dos partidos. "O sufrágio é a organização política do assen-

---

10 e 11. Lowell - *Public Opinion and Popular Gov.*

timento popular, operação da vontade que consiste em aceitar ou não aceitar uma proposta feita ou uma decisão tomada por outro poder, mas é também a *organização política dos sentimentos de confiança e de devotamento de homem a homem.* "Os eleitores votam nos candidatos; estes redigem uma profissão de fé, um programa, fazem sua campanha eleitoral, e dizem aos eleitores: votai conosco, e os eleitores respondem, votam com eles ou não, dão ou não o seu *assentimento* à candidatura e aos programas. Mas o assentimento do eleitor não é uma operação meramente intelectual. Ela é determinada as mais das vezes pelos sentimentos de confiança, de devotamento e de lealdade pessoal de homem a homem, por interesses que os franceses chamam de *patronage* e de *clientele*.<sup>12</sup>

No escrutínio uninominal, o eleitor mostra sua confiança no candidato porque o conhece pessoalmente; no escrutínio de lista, o eleitor testemunha sua fidelidade ao partido. "Mais le parti politique n'est lui-même qu'une organisation de patrons et de clients. Chaque député n'est plus le patron dans son arrondissement, mais un groupe d'hommes politiques a organisé une vaste entreprise de patronage que recrute des clients dans tout le pays; il y a des comités, des journaux, des électeurs influents et souvent des bailleurs de fonds." Continuando, o professor Hauriou repete em outros termos as observações do professor Lowell, mostrando que nos "Estados Unidos, onde a organização do partido político chega ao seu extremo, é quase impossível diferenciar o programa dos dois grandes partidos, o republicano e o democrata. É-se obrigado a convir que esses dois partidos são simplesmente máquinas rivais para a conquista e a exploração do poder, possuindo cada qual sua clientela". O professor americano concorda em que na França, na Inglaterra, nos países europeus em geral, os partidos têm a vantagem de ser dirigidos pelos próprios chefes políticos, deputados, senadores, jornalistas, pelos próprios eleitos, enquanto que nos Estados Unidos os partidos são vastas associações autônomas cujos dirigentes são profissionais que fazem eleger deputados e senadores, mas que não se elegem pessoalmente. Diz ele: O tipo franco-inglês dos partidos parlamen-

---

12. Hauriou - *Précis de Droit. Const.*

tares é superior neste ponto, pois o poder de *patronage* se acha nas mãos dos verdadeiros chefes, são realmente deputados e senadores, representantes do povo, que devem ser os chefes do povo. Mas sejam os deputados, os senadores, os chefes políticos ou simplesmente profissionais, o certo é que sem esses agentes indispensáveis, acrescenta o professor de Harvard, o povo não saberá como exprimir sua opinião. O corretor político, diz ainda ele, é tão necessário quanto o corretor de fundos, o corretor de títulos, ou o corretor comercial. Consagra no livro citado amplos capítulos ao papel do corretor público, do cabo eleitoral na América do Norte. Conclui ele dizendo que é interessante "verificar como a velha mola das sociedades primitivas, a clientela, não desapareceu do estado moderno, e como ela se foi refugiar no poder de sufrágio, transformando-o ao mesmo tempo do mais primitivo no mais poderoso e no mais fundamental dos poderes; a clientela persiste subterraneamente sob todos os regimes políticos".

Estas citações mostram como aos olhos dos políticos e escritores realistas, adeptos da democracia, não há lugar para o ideal de perfeição nesse como em nenhum regime; que a clientela eleitoral, formada por homens, será sempre imperfeita, conduzida por interesses, aqui superiores, ali inferiores, humanos sempre; e que os partidos, essas organizações da clientela eleitoral, são instrumentos indispensáveis, necessários, implícitos à natureza das instituições democráticas que sem eles não podem existir; inerentes ao poder de sufrágio que sem eles não se pode exercer convenientemente. Assim serão em todos os regimes a se fundar, no futuro, como o foram sob todos os regimes do passado.

Portanto, aqueles povos que se querem organizar em democracia e que se acham em condições de preferi-la à ditadura, o que devem é resignar-se a clientela eleitoral e os partidos que as organizam como contingências necessárias que eles devem suportar como um mal menor.

A perfeição é que é impossível. Uma organização de homens sem defeitos, superiores à essência humana, é preciso que a procuremos fora do planeta em que vivemos ou então que nos contentemos com a descrição que dela nos fez Platão na sua *Re-pública*.

## VIII

Se no Brasil não se puderem formar partidos militantes que articulem o país de sul a norte entrosando as vontades dirigentes umas às outras no sentido de certas idéias ou pontos de vista, no sentido da educação, da cultura e da civilização nacionais, a vida política continuará a processar-se, qualquer que seja o sistema eleitoral que se adote, por um empirismo fragmentário, anárquico e irremediável, que não fornecerá meios de desafogo para as crises, determinando sempre revoltas, mazorcas, revoluções. Sobretudo sem partidos será impossível tornar efetivo um arremedo sequer de representação. O sistema proporcional, que, segundo se propala, é desejo do Governo estabelecer no Brasil, condiciona-se à existência de partidos. Sem estes as massas desorientadas não saberão como votar; o seu voto, por mais bem apurado que seja, não terá significação alguma. Em todos os países o eleitor não vota "livre", isto é, fora dos partidos. Não é admitido a votar senão em nome dos partidos; no sistema uninominal nas pessoas que representam esses partidos; no sistema proporcional, nas idéias ou no programa desses partidos. Os votos soltos que aqui aparecem até por pilhéria nas eleições não são admitidos. Não se compreenderiam em país algum os votos de achincalhe que aqui vemos em todas as eleições a tipos de rua, mostrando o desinteresse dos eleitores pelo mandato que outorgam e o desrespeito por si mesmos. Na cabine secreta onde o eleitor vai marcar o seu voto só encontra ele as chapas dos partidos entre os quais deve escolher as candidaturas declaradas oficialmente sem o que nenhum candidato pode ser votado.

## IX

A declaração de candidatura é o ato jurídico pelo qual um candidato afirma, expressa e oficialmente perante autoridade competente, sua vontade de apresentar-se em uma eleição determinada aos sufrágios dos eleitores. A declaração de candidatura, pelo caráter político que lhe imprime o direito positivo nos principais países, não pode ser considerada como um simples incidente do período eleitoral. Contra o candidato que se apresenta sem ter

feito declaração de candidatura, declaração que está sujeita ao controle oficial, há sanções de ordem administrativa, de ordem eleitoral e de ordem penal. Na França, todo candidato deve dirigir-se ao prefeito do departamento em que se apresenta pedindo o registro da sua candidatura. O prefeito telegrafa ao ministro do Interior comunicando-lhe o nome e o número dos candidatos que se declararam. Verifica o ministério se não há outras declarações em outras circunscrições do mesmo candidato. Em caso negativo ou afirmativo transmite a ordem de conceder ou recusar o recibo autorizativo da candidatura. A resposta do ministro à comunicação do prefeito não pode demorar mais de 24 horas. Esta precaução de audiência do ministro se explica na França porque nesse país são proibidas as candidaturas múltiplas. Ninguém pode ser eleito por mais de uma circunscrição. As sanções administrativas contra os candidatos que se apresentam sem declaração podem chegar à apreensão dos boletins eleitorais, circulares ou profissões de fé do candidato, rompimento dos seus cartazes de propaganda. Na França, por exemplo, as sanções penais consistem em uma multa de dez mil francos sobre o candidato que não fez declaração e em uma multa de 1.500 a 5.000 francos sobre todas as pessoas que lhe prestem auxílio: impressores, propagandistas, pregadores de cartazes, etc. Essas infrações penais às disposições da lei eleitoral, tendo caráter convencional, não admitem a excusa da boa-fé. As sanções eleitorais, que são particularmente enérgicas, dispõem que são nulos os votos dados ao candidato que não fez declaração de candidatura, não são contados, não são computados pela mesa eleitoral; são como se não existissem. A declaração de candidatura permite ao eleitor informar-se sobre os candidatos, suscitar interesse em torno do seu programa, impedir as manobras de última hora, tornando impossíveis as candidaturas de surpresa e a dispersão inconsciente de votos. A declaração de candidatura tem por fim proteger o eleitor contra suas próprias fraquezas, sua inexperiência, sua falta de instrução ou discernimento. É uma medida de higiene eleitoral a que as democracias são obrigadas a recorrer para o exato funcionamento do sufrágio. A representação proporcional, que exige a organização do sufrágio, torna indispensável a declaração de candidatura. Consagrou-a a Bélgica, o país por excelência da organização eleitoral. Na Inglaterra, tendo a declaração de candidatura por fim garantir a

*seriedade* da candidatura, ninguém pode ser candidato sem depositar uma soma de 150 libras que só é restituída no caso de haver o candidato obtido pelo menos a oitava parte dos votos da circunscrição. Se um só candidato faz declaração é proclamado eleito sem eleição. Deste modo vão na Inglaterra, país prático, à Câmara dos Comuns, as grandes figuras parlamentares, os chefes de partido, os nomes superpopulares, cuja eleição é certa. Poupa-se despesa e tempo. Nas eleições de dezembro de 1918, 108 candidatos à Câmara dos Comuns foram eleitos sem eleição. Às suas declarações de candidatura não apareceram concorrentes no *nomination day*. À intensidade das lutas políticas dos últimos tempos trouxe como consequência uma diminuição do número de eleitos automáticos, mas ainda assim em 1924 só os conservadores elegeram 16 candidatos sem eleição.

Os partidos escolhem os candidatos, discutem-lhes os méritos e os apresentam ao eleitorado. Este decide entre esses candidatos e os dos outros partidos. Os partidos podem fazer acordos, reuniões entre si para representação da comédia eleitoral, comédia indispensável sem a qual é impossível representação e portanto democracia. O Sr. Lowell, já citado, exprime no seu livro *A Opinião Pública e o Governo Popular*, capítulo "Função dos Partidos", a opinião original de que a democracia só pode funcionar bem nos países em que existem apenas dois partidos. É, aliás, diz ele, situação normal na Inglaterra e na América do Norte. Se nesses dois países surge de tempos em tempos um terceiro partido, esse não tarda a dissolver-se ou absorver-se em um dos dois grupos mais vigorosos. Deve-se este fato, continua o Sr. Lowell, ao caráter prático da política nesses países ao sentimento muito nítido em um povo habituado ao *self-government* da inutilidade de votar com uma minoria impotente, como simples protesto. No continente europeu a multiplicidade dos grupos parlamentares é a regra. Aí os partidos não têm por origem tanto uma divergência de opinião sobre as questões políticas ordinárias como sobre as tradições políticas, filosóficas, religiosas, raciais e sociais. Por vezes essas divergências produzem separações irreconciliáveis, às vezes seus efeitos são nulos, mas elas tornam sempre muito difícil ao indivíduo transferir seu juramento de fidelidade de um partido a outro. O inglês que vota com os conservadores, em um caso, não fica impedido de votar com os liberais noutro caso, desde que um lhe pareça

mais importante do que o outro. Um francês ao contrário, fiel ao princípio monárquico, não pode votar com os republicanos senão em assunto nacionalista acentuado. Pode abster-se de votar, mas não pode, sem ser considerado apóstata, votar em um candidato puramente republicano. A existência de dois partidos somente é consequência da maturidade política, diz Lowell. Os autores da Europa continental estão por outro lado convencidos de que é a multiplicidade de partidos que indica a maior maturidade política. "Admitamos que a divisão e subdivisão de opiniões seja um fato natural em assuntos de caráter acadêmico. Salvo nas circunstâncias em que só duas alternativas são possíveis, haverá sempre mais de duas maneiras de pensar. Se um problema é susceptível de receber três ou quatro soluções racionais, cada uma terá seus partidários; se o problema é simples questão de nuance, como, por exemplo, o maior ou menor controle sobre a indústria privada, pode haver maior ou menor caracterização de divergências. Nesse sentido a multiplicidade de partidos exprime a vontade da Nação mais exatamente do que a separação de todos os cidadãos em dois grupos apenas. Mas a arte de governar não é uma arte ideal e as correntes da opinião popular não podem nunca traduzir-se de modo perfeito. Esta consideração traz outro fator ao estudo do problema."

Vimos já que para a solução definitiva de uma questão concreta um grupo de indivíduos só pode encarar duas alternativas: o grupo ou partido responde *sim* ou *não* à proposição que lhe é submetida à pergunta que lhe é feita. A nação divide-se aí em dois partidos opostos, e na Inglaterra até pouco tempo e nos Estados Unidos ainda hoje assim sempre acontece. A Suíça é talvez o único país que, dando posição no conselho governativo aos representantes dos diferentes grupos de opinião, conseguiu evitar quase completamente toda cisão acentuada entre o governo e a oposição, mas é duvidoso que o sistema suíço possa funcionar num campo mais vasto. Admitindo, como indica certamente mesmo a observação mais superficial da política contemporânea, que um grande país democrático não pode, *mesmo que o quisesse*, evitar o governo de partido, a questão se apresenta de saber qual a opinião que deverá triunfar e por que meio. Segundo a teoria inglesa ou americana dos dois partidos colocados numa eleição geral diante da alternativa conservadora ou trabalhista, republicana ou democrata, tudo

se reduz a uma questão de *sim* ou de *não*. Mas quando um certo número de grupos políticos existe, o problema da consulta ao eleitorado não se pode fazer com a mesma simplicidade. Quase impossível é decidir então qual dos grupos ficará com o poder, porque tudo depende das combinações fortuitas ou das coligações instantâneas formadas no seio do parlamento. É o que vem acontecendo na França, onde a impossibilidade de formar maiorias compactas determina a instabilidade de governo e o apelo a ditadura de fato em momentos graves como aconteceu sob o regime Poincaré três anos atrás, e é o que acontece na Alemanha depois das eleições de setembro do ano passado onde o país aparece numa representação perfeita mas em fragmentos que não se podem associar no Reichstag, que não se podem engrançar uns nos outros pela rigidez dos seus ângulos, que não podem embrechar uns nos outros pela rigidez de suas arestas.

## X

Os americanos estão sinceramente convencidos de que a multiplicação dos partidos e dos grupos políticos resulta da imperfeita homogeneidade da opinião política, representa uma evolução incompleta do governo popular, reflete a tendência de considerar os problemas políticos sob o ponto de vista teórico. Para eles, os partidos, em vez de objetivar tradições, concepções, direções, correntes intelectuais ou morais, devem existir principalmente com o fim da realização prática dos problemas de governo. Não devem ser corpos acadêmicos destinados a exprimir idéias abstratas, mas sim uma parte do mecanismo por meio do qual o povo colabora na resolução das questões públicas. Sendo sempre em toda a parte, numa larga proporção, órgãos independentes e fora da esfera do direito positivo, salvo naturalmente o partido único e os órgãos coordenados do Estado corporativo italiano, são os partidos instrumentos de governo e como tais é que são considerados pelos escritores e homens de Estado como fenômeno da democracia moderna. É interessante seguir nos autores americanos o estudo dos partidos e dos problemas que lhes são conexos, os seus defeitos e as suas vantagens, a sua obra, na condensação da opinião pública, as divisões artificiais por eles provocadas nessa

mesma opinião, a influência dos políticos profissionais. É através dos partidos que apesar de tudo se exerce, segundo esses autores, a influência dos elementos moderados; são os partidos que, não obstante seus defeitos, impedem a deturpação da opinião pública pelos caprichos populares; são os partidos os obstáculos naturais opostos ao despotismo; sem os partidos não podem eles conceber a democracia; entre o mal dos partidos e o mal da falta deles, não há comparação. Os partidos delimitam o terreno para as realizações possíveis, impedem a divagação inútil das idéias através do espírito solitário dos pensadores e o seu dissolver-se ou naufragar nos turbilhões da onda popular; circunscrevem o campo da ação imediata com o possível cálculo das suas conseqüências mais ou menos remotas. A evolução do sistema representativo se tem operado por meio dos partidos e enquanto o governo direto não se restabelecer, e tudo parece indicar que não se restabelecerá, porquanto o *referendo* e a *iniciativa* recebem hoje mais críticas do que elogios e se afirmam mais como elementos de demagogia do que construção política democrática, os partidos serão ainda nos países de *self-government* órgãos necessários ao funcionamento das instituições representativas. Todos os países, todos sem exceção, do extremo norte ao extremo sul precisam de partidos para organizar e disciplinar as massas populares. Mesmo nos países em guerra civil são os partidos que lutam; mesmo nos países em ditadura os partidos, os grupos emergem pouco a pouco das unanimidades como criações do meio social.

## XI

Não indagamos se os partidos são possíveis no Brasil. Talvez possamos abrir nesse ponto uma exceção entre todos os povos do mundo. Acaso nos falta o senso político necessário para a discussão, para a divisão, para o embate de forças antagônicas. Talvez estejamos em um ou ainda soframos de um patriarcalismo congênito que reúne todos os cidadãos sem discrepância, com imponente unanimidade, em torno do chefe da tribo.

Nesse caso, abandonemos a idéia de eleição, de representação, de república, de democracia. Mas como não podemos abandonar essa idéia, pois não vemos indício de surto original algum

de criação política no seio do povo brasileiro, como a representação sindical absoluta só se pode processar em um governo de despotismo produtor, como a representação meramente profissional abriria uma fase de lutas entre as classes mais numerosas, umas a querer dominar as outras; como está na consciência pública e no consenso de todos os homens inteligentes que, quando aqui falam alguns em representação de classes ou profissional, querem apenas significar, ao nosso ver, com acerto a necessidade de uma maior colaboração de órgãos técnicos de caráter consultivo nos conselhos do governo, a exemplo do que se está tentando, aliás sem grande resultado na Alemanha e na França, sendo de notar que muitos preferem os simples *committees* ingleses que se formam sem caráter permanente à requisição dos governos, por imposição da opinião pública ou sugestão da iniciativa privada, à medida que se tornam necessários para resolver questões complicadas que os membros do governo, sobrecarregados de assuntos a tratar, não têm tempo de resolver sozinhos ou com simples auxílio das consultas particulares; como, enfim (para insistir sobre a representação de classes ou de profissão), nunca houve em país democrático quem pudesse definir, classificar, limitar, organizar as profissões ou as classes, as quais, segundo as estatísticas, sobem a muitos milhares; como não há meio algum de melhorar as condições políticas do Brasil senão por meio de processos lentos em que o fator tempo e o desenvolvimento da economia nacional, da riqueza e da cultura sobrelevam para conduzirem nossas populações até a prática da vida cívica necessária ao *self-government*; mas como apesar da mentalidade social e política em que vivemos é incontestável que o povo tem o "sentimento" do que lhe é útil e o "sentimento" do que lhe é prejudicial; como a ação da cultura política não pode penetrar o povo como o éter atmosférico ou o raio do sol que o envolve, mas pelos "canais competentes", pelos "meios idôneos", a única solução para o problema político do Brasil, além de esperar, é tratar de, por todos os meios, favorecer a formação dos partidos, alimentar os grupos regionais, articulá-los a grupos nacionais, dando-lhes vida, respeitando-lhes a independência, velando por sua moralidade, perdoando-lhes as imperfeições, para que eles possam exercer sua inconsciente ação educativa por meio dos esforços contínuos nas lutas quotidianas.

## Capítulo V

### A mentalidade política e o meio social no Brasil – Perspectivas, tendências do sufrágio e reformas eleitorais

- ◆ *O voto realidade física e o voto realidade política. A ausência de idéias políticas e a formação dos partidos. O valor da regra normativa como criação do direito.*
- ◆ *O principal escopo de toda forma política no Brasil. Aditadura espontânea de que a Constituição de 24 de fevereiro investia o presidente da República. Meios de combater o poder pessoal. A invasão do país, de quatro em quatro anos, por um estado, estado de onde vem o presidente da República. A revelação no poder, não antes do poder, dos presidentes.*
- ◆ *A Revolução de 24 de outubro de 1930 e a mentalidade nacional. A identidade ou a permanência do estado social. Exemplos de transformações políticas por obra de revoluções. Análise do país politicamente na mentalidade dos seus chefes e das massas.*
- ◆ *A primeira condição para a melhoria dos nossos costumes políticos. O governo e o processo eleitoral. As opiniões organizadas e as opiniões isoladas. A quem compete a formação dos partidos.*
- ◆ *A lei eleitoral que nos convém. A representação proporcional e o círculo único nacional para apuração das sobras e*

*restos das eleições nas circunscrições. O número uniforme e os grandes estados.*

- ◆ *A existência dos partidos em estado informe no Brasil. A impossibilidade de milagres. O sono hipnótico. O Brasil. Quem perde a esperança no Brasil, não é digno de viver.*

## I

A quase totalidade das opiniões ponderáveis no Brasil está convencida de que se devem corrigir os "defeitos" da Constituição de 24 de fevereiro, tornando-a mais capaz de corresponder às realidades do Brasil. Do ponto de vista eleitoral, salvo um ou outro *sabido* "que perdeu a fé no sistema representativo", a opinião dominante reclama a "verdade" do voto, a expurgação do sufrágio da fraude e da corrupção dominantes. Já vimos que o voto pode ser perfeito, dado em condições materiais perfeitas, livre, garantido, apurado honestamente, sem que esse voto tenha qualquer coisa de representativo, que corresponda ao pensamento democrático. Já vimos que "eleição" e "representação" são termos que podem não coincidir absolutamente, e podem, não raro, se opor, de todo em todo.

Se queremos realizar a democracia no Brasil, teremos de sair do terreno de confusões em que temos vivido. Para tornar uma realidade a representação no Brasil, adotemos a eleição à representação, estudemos o modo de articular, um ao outro, esses dois termos da equação. Devemos dizer que esta é tarefa que se nos afigura difícil. Teremos de esperar ainda muito tempo até que chegue o dia em que as eleições no Brasil sejam uma realidade, não no sentido brasileiro, mas uma realidade no sentido *representativo*. Dizemos no sentido brasileiro porque, conforme aludimos no 1º capítulo, não há quem possa negar que o Conselho Municipal do Distrito Federal, em exercício até 24 de outubro de 1930, era em realidade *eleito*. Há, porém, quem possa dizer que o Distrito

Federal, a Capital Federal, a cidade do Rio de Janeiro, nele, no Conselho Municipal, se achava representado? Não há. É preciso, pois, ter bem em conta isso, se se quer fazer coisa séria no Brasil em matéria de representação.

Eleição — o ato de votar — pode ser, até como dissemos, um ato despótico em vez de ser um ato democrático.

O eleitor pode ser, como é no Brasil, mandatário de um senhor, em vez de ser o mandante. O voto pode ser livre e sincero no Brasil, tal como no Distrito Federal; pode ser extreme de fraude, livremente dado e honestamente apurado. Ora, interessa ao Brasil que o voto seja uma *realidade física, material*, ou uma realidade *política*?

Que adianta que o voto seja uma realidade, isto é, seja dado por um eleitor, isto é, por um indivíduo que vem do interior ou da sua casa na cidade até o edifício onde se processa a eleição e aí deposita o seu envelope na urna — se entre esse voto e o candidato que o recebe não há vínculo político algum, nenhuma relação de idéias, ou de interesse, exprimindo apenas um favor independente de qualquer *pensamento* ou *sentimento* que corresponda aos negócios públicos?

Que adianta que o eleitor "conheça" o candidato em que vota, o aprecie, o admire mesmo, já lhe tenha ouvido discursos, lido artigos, admirado sua administração em qualquer cargo público, se esse voto é apenas uma espécie de presente, um cesto de laranjas, um cacho de bananas, um peru ao "compadre" da vila no domingo ou dia de feira, sem que haja nele, nesse voto, nenhum *sentido* político, nenhuma direção ou intenção ideal, nenhuma significação enfim que se relacione, de longe ao menos, com qualquer coisa que seja o bem da pátria, o interesse nacional, certas idéias, certos problemas, certos pontos de vista, *diferentes* de outras idéias, de outros problemas, de outros pontos de vista, que devem existir, e que é útil que existam entre os homens encarregados de *representar* o país? As pessoas que acreditam que o voto verdadeiro, o voto apurado realmente, o voto reconhecido corretamente — só por isso acarreta a integração do país no regime democrático — naturalmente são privadas do dom do raciocínio, ignoram tudo que seja sistema representativo, democracia, governo popular, etc. Representação é a opinião do país expressa, na sua força numérica, por meio do voto, nos mandatos conferidos

pelo eleitorado. Para que haja representação, é preciso que essa *opinião*, cindida em duas ou diversas opiniões, exista. Como o povo não se pode manifestar sobre essas opiniões em detalhe, e só em bloco, quando estas se engrossem, se corporifiquem em pensamento ou em sentimento, e como ele só se pode declarar, por uma destas opiniões, dando-lhe o seu "sim" ou seu "não", é necessário que haja algum órgão, algum aparelho, alguma coisa que leve ao espírito do povo essas opiniões transformadas, em "pensamento" ou em "sentimento", pela discussão, pela propaganda, pela luta, em debates, na imprensa, e nos comícios, alguma coisa que ponha essas opiniões ao alcance do povo. Esse órgão, esse aparelho são os partidos políticos — esboços brancos, grosseiros, incompletos, embrionários — como já os tivemos no fim da Monarquia e no começo da República, e havemos de ter, no seguir dos tempos, para não termos revolução, para nos organizarmos, para constituirmos a República e salvarmos o nosso país.

## II

Para obter representação no Brasil não há senão um meio — os partidos. A ausência de idéias (e adiante mostraremos a inabilidade das afirmações a respeito da ausência de idéias políticas no Brasil ou dos interesses que indiretamente as simbolizam) não é uma objeção. Nos Estados Unidos, como mostramos no capítulo precedente, o povo também não tem idéias; os programas dos partidos parecem-se muito uns com os outros, mas os partidos organizam as campanhas eleitorais, chamam a atenção do povo sobre certas medidas necessárias, e evitam outras que lhes parecem prejudiciais. A elite é obrigada, depois da discussão entre os seus membros mais salientes (aqueles que mais diretamente representam o país pela cultura, pela intensidade do sentir, pela paixão), a decidir-se por umas ou por outras opiniões, por uns ou por outros interesses, e a aconselhar o povo a votar por umas ou por outras.

Os partidos no Brasil são o único meio de *cultura social* e política que podemos pôr em prática para elevar as massas brasileiras à compreensão dos destinos nacionais. Certo, como disse-

mos no capítulo anterior, não envolvemos os partidos de nenhum halo de infalibilidade, de nenhum prestígio salvador. Os partidos serão imperfeitos; os partidos nada poderão "salvar"; não são entidades místicas ou magnéticas que disponham de um poder miraculoso. Mas nada será perfeito na Terra, e nada poderá "salvar" o mundo. A idéia da perfeição em política (e insistimos nisso para combater o nosso terrível subjetivismo) deve ser banida para sempre. É preciso perder a esperança da possibilidade sequer longínqua de criar instituições rigorosamente perfeitas, aparelhos simétricos, funcionando com regularidade mecânica. Sempre haverá peças desajustadas, rodas que andam mais ligeiras ou mais devagar do que outras; sempre haverá desequilíbrio, desarticulação aqui e ali. Mas será já muito obter alguma coisa que *marche*. Líamos, há dias, em um livro de direito o seguinte período do duque de Noailles, o qual tem, ao nosso ver, cada vez mais atualidade:

"Seria um paradoxo afirmar", dizia o duque de Noailles, "que em política e em muitas outras coisas consideráveis, o que é contraditório e irregular de alguma sorte não seja verdadeiro, viável, ou humano. Toda estrutura excessivamente simétrica é artificial e não dura." O autor, que cita essa frase, recorda, em nota, o seguinte conceito de Hauriou:<sup>1</sup> "Se em França só o provisório dura é que, quando edificamos o provisório, não nos deixamos dominar pela mesma lógica a que nos julgamos obrigados quando queremos edificar o definitivo; vamos ao que está mais ao alcance da mão, ao transaccional. A lógica é nosso defeito nacional. A realidade política não pode ser influenciada pelas definições da ciência jurídica."

Os partidos constituem-se em torno de idéias políticas. No Brasil, não há idéias políticas; logo, não devemos pensar em partidos — dizem ou pensam alguns. Pensamos nós, ao contrário, que os partidos se podem constituir em torno de programas práticos, programas imediatos, e mesmo em torno de programas duradouros em que o país *continue* a afirmar o seu desejo de seguir em certa direção. Constituir-se-ão, ocasionalmente, nas suas formações locais, em torno de certos indivíduos que *encarnem* certos princípios; senão certos princípios, certos interesses; senão certos inte-

---

1. *Précis de Droit Constitutionnel*.

resses, certos sentimentos, mas devem constituir-se. Sua evolução para o aperfeiçoamento, para a depuração do mal e para a procura do melhor far-se-á naturalmente. Dirão — mas os partidos, como todas as forças sociais, criar-se-ão por si mesmos. Será um esforço vão querer criar artificialmente partidos em um meio onde eles, se tivessem de existir, já teriam aparecido. Com argumentos desta natureza nada poder-se-á empreender em lugar algum; além disso todas as criações *espontâneas* do meio social resultam no fundo do impulso de alguém ou de alguns indivíduos que dão o toque, que acendem a centelha, que fazem o gesto inicial, que ocasiona o movimento geral. Além disso, há a lei. Depois de Kelsen, na Áustria, depois do fascismo na Itália, ninguém pode desconhecer o poder criador da "norma" legal. O direito não é um produto da realidade social; a lei pode criar o direito, e até o Estado, como acontece na Itália, em que o Estado é um órgão criado pela lei, pela força *normativa* do organismo social.

### III

O principal escopo de qualquer reforma política no Brasil deverá consistir em evitar ou minorar os efeitos da ditadura constitucional do presidente da República e dos presidentes dos estados decorrentes automaticamente da Constituição de 24 de fevereiro, que é o pior dos regimes, em razão da irresponsabilidade absoluta e dos plenos poderes irrestritos, ilimitados e brutais que se concentram nas mãos de um só homem. Por melhor que seja o presidente da República, ele perturbar-se-á na atmosfera de domínio sem contraste, que lhe é criada pelo espírito da Constituição de 24 de fevereiro. Sua ação exercer-se-á no vácuo, por assim dizer, sem encontrar estorvo algum, entrave algum, obstáculo algum. Seu braço estender-se-á sempre como em um pesadelo até onde o quiser levar a fantasia. Como evitar a continuação dos maus efeitos desse regime que nos levou à miséria em que nos encontramos, sem organização de vontades militares que possam, nos casos emergentes, se opor à vontade do presidente, garantindo os que se lhe opõem contra a reação do seu despeito? Freios teóricos postos na Constituição para limitar o poder pessoal não poderão ser conseguidos mais seguros no regime presidencial do

que alguns órgãos consultivos, que, na realidade, poderão valer para um presidente despótico? Se contra o presidente constitucional em nosso regime não valeram já não dizemos a Câmara, já não dizemos o Senado, mas o próprio Supremo Tribunal Federal; o Conselho de Estado ou o Conselho Consultivo, sem o apoio de uma opinião eficazmente organizada para a defesa dos interesses nacionais pelo órgão dos partidos, em pouco valerá tanto nas mãos da Presidência da República quanto valiam a Câmara, o Senado e o Supremo Tribunal. Serão com certeza úteis o conselho técnico e quantos órgãos da mesma natureza sirvam para aumentar a capacidade efetiva do governo no estudo e na solução dos problemas nacionais. Mas como evitar que o conselho ou conselhos não se transformem também em meros instrumentos da vontade do presidente da República, como evitar que em pouco seus pareceres, suas iniciativas, suas informações e decisões não sejam meras *confirmações* da vontade do presidente como eram as resoluções do Congresso e as sentenças do Tribunal? Dirão: mas os partidos poderão também corromper-se. Sim. Não há dúvida. Mas aí a dificuldade será maior porque haverá a luta dentro dos próprios partidos; não haverá emprego para todos; aqueles que não forem beneficiados protestarão, impondo o estabelecimento de uma certa regra de moralidade. Os partidos, trazendo para a Federação não um estado, mas todos os estados, evitarão o mal que observamos no regime passado: a cada quadriênio o Brasil era *invadido* por um estado. (Todos os ou a maioria dos cargos importantes era para os filhos do estado de onde vinha o presidente. O Brasil em certos quadriênios era dominado por um estado, por uma família, por um grupo.) Qual o meio constitucional de obstar a essa irregularidade — a essa singularidade — dos nossos costumes que, no mesmo país, faz de quatro em quatro anos, uns brasileiros superiores a outros e que, praticamente, manteve durante quarenta anos em estado de inferioridade manifesta os filhos dos estados que não deram presidente? Qual o meio que temos de impedir que a força dos grandes estados dominantes hoje, e sempre, no Brasil, reduza a verdadeiros hilotas os filhos dos pequenos estados, que assistem como serviçais, dependentes ou aduladores os "senhores" filhos dos estados que dão presidentes?

Vimos na vida política do Brasil fatos interessantíssimos neste sentido. Vimos chegar à Câmara pessoas desconhecidas que

encontravam no cenário da política federal figuras destacadas, notórias, distintas que eles estavam habituados a admirar e a respeitar pela leitura dos jornais nas suas pacatas cidades do interior. Em pouco, essas pessoas desconhecidas, sem um discurso proferido, sem um livro publicado, sem uma atitude qualquer de relevo moral ou intelectual, pelo fato de pertencer a um grande estado e em virtude dos acasos da nossa política, eram guindadas às mais altas posições – secretários do governo, ministros, presidentes de estado –, de onde saltavam pela força das coisas, em consequência da falta de partidos que organizem a opinião, obra de simples combinações fortuitas, à presidência da República. Daí as mazorcas, as revoltas, as revoluções. Alguns *se revelaram* na presidência da República, mas em nenhum país nenhum chefe vai à presidência do conselho ou à direção nacional antes de *se ter revelado* na vida pública, por suas atitudes parlamentares, políticas ou sociais. Na França, Poincaré, Caillaux, Clemenceau, Henriot, Briand, como na Inglaterra Baldwin, Mac-Donald, Lloyd George etc. não vão ao poder *revelar-se*; vão ao poder porque já *se haviam revelado* antes, na tribuna, na imprensa, nos comícios, nos debates, nas lutas pelo interesse público, pelo interesse nacional. Assim é em todos os países, e pesa-nos dizê-lo, só não é no Brasil, ou naqueles raros, raríssimos países que se acham em condições semelhantes às suas, países em que não há partidos, e onde portanto há revoltas, anarquias, pronunciamentos militares, revoluções.

No regime em que vivemos, o Brasil não é um país, não é uma nação; o Brasil é apenas São Paulo, Minas, Rio Grande; seria Bahia e Pernambuco se nesses estados houvesse maior riqueza e intensidade. Os pequenos estados nesse regime vivem segregados da direção nacional. Um ministro originário de pequeno estado que tem apenas o apoio da sua bancada, se não é homem de mérito excepcional, que será em comparação com o ministro do grande estado, a que pertença o presidente, ou do estado que pode "fazer mal" ao presidente? Havendo partidos, o ministro será protegido, garantido contra o presidente e contra todo mundo, pelo partido a que pertence, até que a opinião pública force o partido a abandoná-lo ou a condená-lo, a obrigá-lo a demitir-se como acontece em todos os países. Naturalmente sua atuação no poder não será uma atuação pró-partido; será uma atuação pró-nação, porque não poder-se-á conceber que todos os membros do parti-

do, ou todos os seus chefes sobreponham o partido à nação. Nos Estados Unidos vemos todos os dias estes casos: ministros incapazes ou impopulares que comprometem o partido, sustentados por alguns membros do partido, mas vencidos depois de certo tempo pela parte sã do partido, que reflete a opinião pública.

Nos países adiantados da Europa, França e Inglaterra, para não falar dos pequenos modelos (Suíça, Bélgica, Holanda, países escandinavos), a presença dos chefes e mesmo dos ministros e deputados líderes ao comitê dos partidos é um fato freqüentíssimo, mensal, quinzenal, semanal. Perante os congressos dos partidos prestam uns e outros conta aos seus comitentes do desempenho que dão ao mandato no Poder Executivo, como ministros, ou no Poder Legislativo, como deputados e como senadores; até como jornalistas.

#### IV

A realidade nos mostra que a revolução não mudou nem podia mudar o estado de espírito, a mentalidade da nação. Os homens que se acham hoje à frente do governo, na direção da coisa pública, são, pelas idéias, pela coloração mental, os mesmos, absolutamente os mesmos que aqueles por eles abaixados do poder. Este fato é significantíssimo. Os chefes da oposição não se distinguem por suas idéias, pelos seus pontos de vista, por suas opiniões a respeito dos problemas nacionais, dos chefes do governo que eles derrubaram.

Há naturalmente diferença de feitio, de modo de ser intelectual; uns serão mais inteligentes do que outros, mais sutis, ou mais plásticos, mais agudos ou mais intensos, mas, no que se refere à cultura política e social, o tom é o mesmo, a semelhança é absoluta entre uns e outros.

Como os chefes são todos os seus auxiliares; como estes, todos os que os cercam e assim por diante, de círculo em círculo, até o seio da massa que é a mesma ontem como hoje. Repetimos que não fazemos referência nessa apreciação ao grau de inteligência, à *quantidade* da força intelectual. Referimo-nos à diferença de mentalidade, que não existe. Algumas comparações tornarão mais claro o que estamos afirmando. Por exemplo — eu não

creio que Poincaré, chefe republicano democrata, seja menos inteligente ou menos culto do que Blum, chefe do Partido Socialista (SFIO) da França. Ambos são homens de talento superior, mas o que eu sei é que um é politicamente diferente do outro. Poincaré é o tipo do democrata *clássico*, por assim dizer; ele representa a média do que a democracia francesa já produziu de melhor; ele é, por assim dizer, a expressão *sublime* da burguesia, mas ele é a burguesia. Ele é ainda o que a França possui de mais representativo da França; ele é o francês total, como já o denominaram, aquele em cuja personalidade esplendem em equilíbrio mais perfeito as qualidades da raça, do país inteiro, do tipo puramente francês. Como expressão da burguesia e como expressão da França levadas ambas ao mais alto grau, na sua pessoa cristalina, Poincaré é, por assim dizer, uma espécie de espelho em que a França se reflete. Como expressão da burguesia, ele reflete as idéias, tendências, desejos e interesses da burguesia; defende as conquistas morais e políticas da Revolução Francesa que são as conquistas da burguesia: declaração dos direitos do homem, inviolabilidade da propriedade, liberdade de cultos e da palavra, laicidade do ensino, prática do governo representativo, etc.; as tendências da burguesia que são para uma política de progresso e de estabilidade constitucional com a garantia de todos os direitos dos cidadãos, e os interesses da burguesia que se concentram na proteção das indústrias, do comércio, dos elementos de solidez *nacional*.

Como expressão da França ao mesmo tempo, Poincaré é o patriota por excelência. Que outros nutram idéias de paz universal; alimentem esperanças numa era nova para a humanidade; confiem nos tratados internacionais e nas promessas que se fazem mutuamente as nações rivais. Para ele, não há Locarno, não há projetos de Federação Européia, não há Pactos Kellog. (Entre ele e Briand já há grandes diferenças, a diferença que vai do republicano do centro ao republicano da esquerda, mas para que a comparação faça mais ressaltar o contraste é que escolhi Blum, chefe do partido oposto.) Para ele, Poincaré, o que a França deve fazer é armar-se para defender-se; é, sempre procurando *alianças*, confiar somente em si mesma. Um exército forte, uma moeda sã, uma política social equilibrada — eis Poincaré. Note-se como traço bem característico: Poincaré nunca foi a Genebra, à Liga das Nações.

Não se opõe à Liga; presidente do Conselho manda a Genebra os seus ministros, mas não vai parolar a Genebra; arma-se e prepara-se em Paris para o que der e vir. Por ser o reflexo da média francesa, da parte estável do mais estável dos países, e portanto da sua maioria, é que Poincaré tem a mão tão feliz sempre que vai ao governo em hora de crise para salvar o seu país. Com ele, a França se salva a si mesma, porque ela sabe que ele não pode ir além. Sua natureza o limita, como a França se limita pela Alemanha, pela Itália, pela Inglaterra.

Ora, Blum é todo o contrário. De origem alienígena (oriental, judaica), Blum é o tipo do francês que não se limita pela França, do francês que não se concentra na França: do francês que pode ser o superfrancês como o subfrancês como o antifrancês, em dada ocasião. Poincaré prefere a França à humanidade. Blum prefere a humanidade à França. Para Blum as idéias da burguesia condensam tudo o que ele abomina — propriedade, liberdade de trabalho, patriotismo armado. O Exército, que para Poincaré é a defesa da pátria, para Blum é a sobrevivência odiosa de uma época de barbaria que ele deseja extinguir. Para Poincaré, os heróis da França são os generais que a defenderam e a salvaram na guerra. Para Blum, os heróis da França são os filósofos e pensadores que, abstraído da França, pensaram no gênero humano. Para Poincaré, os heróis máximos foram os homens do século XVIII, Voltaire, Rousseau, a *Enciclopédia*, 1830, depois Thiers. Para Blum, os heróis da França foram, depois de Saint-Simon, Proudhon, Blanqui, a Revolução de 48, os precursores do socialismo revolucionário, Jaures, e, sobretudo, um alemão, judeu, Karl Marx. Para Blum, a propriedade deve ser nacionalizada, assim como todos os meios de produção; a paz universal deve ser obtida pela confraternização do proletariado, cuja ditadura é o seu ideal. Poincaré deseja que se prolongue indefinidamente o reino da burguesia, espalhando justiça e bem-estar sobre os franceses, produtores, intermediários, consumidores. Blum deseja o advento do reino do proletariado reunindo sob sua lei todos os elementos de produção, de distribuição e de consumo. Enfim, para resumir, um, Poincaré, é patriota nacionalista; outro, Blum, é socialista internacional unificado, separado de Moscou por motivo de *interpretação* de doutrina.

na e de tática de partido, mas não por motivo de doutrina. Em torno de Blum reúnem-se alguns milhões de franceses, que enviam à Câmara de 100 a 115 deputados, às vezes mais, que são os mandatários na Câmara Francesa do Partido Socialista unificado de que ele é chefe. Em torno de Poincaré se tem reunido em horas graves a maioria da Câmara francesa, 300 e poucos deputados, mas sempre com a oposição do Partido Socialista. Nas horas calmas, Poincaré não consegue formar maioria no Parlamento.

Ora, é fácil de ver, de concluir, que se amanhã há uma revolução na França, naturalmente (tratando-se da França) uma revolução de regime parlamentar, feita pelas eleições; se amanhã uma eleição manda à Câmara uma maioria socialista, a face da França muda completamente. A França passará a ser governada por idéias, doutrinas, métodos e homens *diferentes* do que os que a governam no regime Poincaré. Tudo muda — exteriormente —, porque tudo mudou interiormente. A face reflete uma outra alma. Profundas modificações legislativas, profundas transformações sociais ocorrerão. Os homens que forem para os cargos levarão pontos de vista diferentes, idéias diferentes que vêm sendo intensamente debatidas e defendidas pelo Partido Socialista nas suas reuniões habituais, nos seus comícios, expostas nos seus programas.

A diferença ressaltaria ainda mais se fizéssemos comparação entre um político mais à direita do que Poincaré, como Louis Marin, chefe do Partido Democrata Republicano Conservador, e um político ainda mais à esquerda do que Blum, como aqueles que estão na vanguarda do seu partido. Entre um conservador e um comunista, a diferença seria, então, absoluta. Ninguém poderá dizer que a Rússia de hoje é a mesma politicamente da do tempo do czar em idéias, doutrinas e métodos de governo. Em todos os países onde há partidos e idéias políticas em atividade militante — o mesmo acontece. Na Alemanha, por exemplo, o governo do partido católico não será parecido com o governo do partido nacionalista-racista — conquanto na Alemanha a semelhança dos partidos entre si seja maior do que na França, por vários motivos. O governo na Alemanha sempre foi, até a guerra, mais ou menos pessoal, mas os partidos locais nos estados federados e agora os grandes partidos do Reich têm fronteiras bem nítidas, que os separam.

## V

Sabemos perfeitamente que seria absurdo comparar países velhos, em que tradições, hábitos e interesses representam grandes correntes ideológicas e formais, com um país novo como o nosso, em que a população apenas começa a balbuciar sua aprendizagem política. Mas a verdade objetiva do que observamos entre nós nem por isso deixa de ser menos evidente. A extrema uniformidade de opiniões políticas da massa corresponde à extrema uniformidade de opiniões da elite dirigente, mostra que somos ainda um corpo amorfo onde o processo de diferenciação política ainda não começou. Somos politicamente um organismo embrionário, uma matéria protoplásmica latente onde passam apenas alguns estremecimentos de vida como os movimentos inarticulados do blastema. A última revolução foi um destes estremecimentos e não chega a significar a coordenação de órgãos animados na formação de um novo ser nacional. O ser é o mesmo; a nação é ainda o mesmo indivíduo fechado em si mesmo como a célula não cissiparizada na sua membrana informe. As partes que a compõem têm a mesma forma, a mesma cor. Todo ele mostra no microscópio o mesmo aspecto, o mesmo contorno, as mesmas vibrações. O Brasil de após a revolução é politicamente o mesmo Brasil de antes da revolução. Ninguém é responsável por isto. Nenhum homem político, nenhum homem de gênio poderá modificar este estado de coisas pelo toque mágico da sua presença ou pelo efeito prodigioso do seu esforço de vontade.

Exemplifiquemos com a minúcia possível. Desçamos do Amazonas ao Rio Grande do Sul. No Amazonas — quais são as idéias políticas; deixemos de lado as idéias; quais são as opiniões; deixemos de lado as opiniões; quais são os pontos de vista; deixemos de lado os pontos de vista; quais são as noções políticas hoje que são diferentes no Amazonas; quais são as idéias, opiniões, pontos de vista e noções dos homens de hoje, dos homens da revolução, *diferentes* das idéias, opiniões, pontos de vista e noções dos homens que vigoravam antes da revolução? Há alguma diferença de opiniões (já não falamos em idéias), de pontos de vista, entre o interventor do Amazonas e o governador anterior? Não há nenhuma. Certo, haverá diferença de processo, de modo de agir, de sensibilidade pessoal, mas diferença *política* não existe. Um e outro,

ou melhor, uns e outros têm a mesma mentalidade; desejam a mesma coisa; vivem no mesmo ambiente de vagos desejos de *melhoria* para as condições econômicas do estado e só. Haverá naturalmente gradações na maneira de governar, mas só na maneira. Mais fiscalizados pela opinião, porque chegados como uma novidade, cheios de promessas, ao poder, realizarão porventura estes alguma coisa mais do que aqueles que puderam ou quiseram realizar, mas em face da cultura política eles são irmãos gêmeos. No Pará, a mesma coisa. Quais são os livros publicados, os discursos proferidos antes da revolução, assinalando, no Pará, homens ou grupos diferentes *politicamente* dos homens do antigo regime? Nenhum. O "povo" que se achava com o Sr. Eurico Vale e se acha hoje com o interventor do Pará é a mesma figura de retórica. Em todo o país se verifica o mesmo fato, tanto nos estados que entraram na e fizeram a revolução, como nos que foram vencidos pela revolução. O empirismo completo domina. Notemos ainda que nem mesmo *divergência* na maneira de encarar certos problemas se acentua; notemos que não há *preferência* por certas medidas em comparação com outras, medidas de ordem econômicas, sociais, administrativas cujo conjunto forma a *Política*. Por exemplo, o interventor atual do Maranhão será mais ou menos protecionista do que o governador anterior? Quais são as suas "idéias" gerais sobre a política econômica do país em comparação com as "idéias" do Sr. Magalhães de Almeida? Ninguém sabe.

Quando se analisa assim o país, vê-se que luta "política" não existe. Naturalmente os homens são diferentes uns dos outros. Uns vestem paletó-saco, outros fraques; uns usam chapéu de palha, outros chapéu de feltro; uns bengala, outros guarda-chuva; mas como não há, no seio da massa, direções, correntes, zonas diferentes de opinião, os indivíduos são tão uniformes como a massa. Só se representa o que existe. A elite representada tem a coloração do país que representa. Essa coloração não se decompõe nas sete cores do arco-íris; é toda uma, baça, igual, unida, como a da massa inerte não sulcada pelos vincos ou pelas faixas de outras cores do espectro solar. Se nós pegamos, por exemplo, um país como a Hungria que, ao mesmo propósito, citamos no primeiro capítulo, que vemos lá? Vemos primeiro os senhores feudais, proprietários da terra que se representam no Poder (Parlamento, e, portanto, Poder Executivo, que sai daquele), pelos mandatários

da terra. São eleitos pelo sufrágio universal, mas a terra é tão importante politicamente lá que se exprime em maioria. O partido agrário formula as aspirações da terra e as medidas necessárias à satisfação dessas aspirações. O povo aprova ou não aprova a proposta do partido. Todo o país se pronuncia nitidamente sobre a proposta do partido agrário, mas é sabido que o partido burguês, o partido industrial que engloba outros interesses, terá que pesar bem as propostas agrárias antes de aprová-las; precisa ver se elas não atingem ou prejudicam as aspirações industriais ou se não impedem e embaraçam as medidas que beneficiam a indústria. Os partidos fazem às vezes, por necessidade do país, para formar governo estável, acordos transitórios em que uns e outros sacrificam parte dos seus pontos de vista em favor de um equilíbrio. No governo entram representantes de ambas as classes, agrária e industrial, mas, quando há uma forte maioria de uma só classe, é essa que governa. Naturalmente uma classe não governa *contra* outra, pois uma e outra se completam, no interesse do país, mas haverá sempre preponderância de uma sobre outra, *expressa nos votos dos indivíduos*. Como este exemplo que tomamos ao acaso, todos os demais países nos fornecem o mesmo ensinamento. Só se representa o que existe. Só pode fotografar-se uma imagem que se reflita na objetiva do aparelho fotográfico. Um pintor impressionista pode tirar da realidade uma imagem, mas esta será uma imagem subjetiva. Ora, a representação de um país é o reflexo objetivo desse país; não é de modo nenhum a impressão de um cérebro, a vibração de uma sensibilidade. Que é que existe no Brasil a ser representado? Em vários discursos na Câmara, no Senado e em artigos de jornal nos ocupamos deste assunto, como sempre com espírito objetivo, chegando às mesmas conclusões a que chegamos hoje.

## VI

Relembrando o que dissemos no 1<sup>o</sup> capítulo, a democracia pressupõe, quando se realiza a sério, o governo dos mais capazes. A maioria e hoje com a proporcional, a totalidade da população, na proporção da sua forma numérica, delega poderes aos mais capazes. Não se compreenderia o povo escolhendo para dirigir os

seus interesses, os menos aptos, os menos instruídos, os menos experientes como não se compreenderia uma casa de armadores entregando o seu navio a um indivíduo que não soubesse navegar; uma companhia entregando sua direção a um indivíduo que não entendesse de comércio. Estas banalidades não as digo por dizê-las. Têm um intuito. Qual? Perguntar quem indica ao povo os mais capazes, que meio tem o povo de conhecer os mais experientes. O cidadão lavrador que vive na roça, o homem do interior, o pequeno comerciante que vive na sua loja, o cidadão que vive ocupado na sua profissão, não pode em geral acompanhar os negócios públicos. Há de haver um órgão, um aparelho, um meio qualquer pelo qual o povo possa escolher os mais capazes, ou aqueles que se lhe afiguram tais. Qual é esse meio, esse órgão, esse aparelho? Até hoje, os países, as nações civilizadas que vivem em democracia não acharam outro que os partidos. Há quem acredite que os países possam viver sem partidos – mas não sem democracia, não sem sistema representativo. Não existem hoje partidos onde há partido único, na República dos Sovietes, na Itália, na Turquia. Ali não há partidos; há um partido só – o comunista, o fascista, o kemalista, mas aí não há democracia. Há ditadura – técnica, científica, orgânica, ou que outra denominação tenha; mas aí mesmo os partidos emergem, começam a aparecer, pela pressão dos fatos, como criações necessárias da sociedade, nuanças do comunismo, modalidades do fascismo, tonalidades do kemalismo. Democracia e representação só pode haver havendo partidos.

## VII

O que nos cumpre fazer, se queremos realizar o regime democrático, conservando em suas linhas gerais as instituições políticas que adotamos, e às quais consciente ou inconscientemente parece fiel a nossa gente, é procurar um meio-termo, alguma coisa de realizável, de acessível, de possível, procurar isto como homens de estado, não como juristas, pois o jurista em geral é a negação do homem de estado, como é sabido.

De acordo com a experiência política dos últimos anos, já alguma coisa podemos induzir da nossa realidade política e social. Não temos povo eleitoral, não temos massa eleitoral esclare-

cida — ligada a homens políticos, a correntes políticas, a várias diretrizes de interesses e de ideologias nacionais, isto é, nenhum eleitor vai às urnas votar em Fulano de Tal porque ele é comunista (salvo a exceçãozinha aqui no Rio), socialista, radical-socialista, socialista nacional, liberal, democrata, conservador, monarquista, progressista, católico, personalista, antipersonalista, etc. O eleitor vota por motivos diversos — admitamos que sejam os mais nobres e elevados, mas não por motivos *políticos* no sentido direto da expressão. Nenhum eleitor, por exemplo, votou no Sr. Frontin, porque ele era católico, conservador, protecionista, nem no Sr. Maurício de Lacerda, porque ele era radical, socialista, nem no Sr. Bergamini, porque ele era liberal ou coisa parecida. Votaram neles por quaisquer outros motivos — admiração, amizade, simpatia, pedido, sugestão da imprensa, motivos porventura nobres, elevados, mas não por idéias, por interesses ligados ao país, por motivos políticos. Os eleitores que votaram no Sr. Azevedo Lima, em São Cristóvão, quando ele era comunista, foram os mesmos que votaram nele, quando ele se tornou prestista. E note-se que citamos a Capital Federal, o centro mais adiantado do país. Essas alegações são da maior importância para o estudo da nossa realidade social, base sobre a qual tem que se levantar a nossa democracia. O eleitor, no Estado de São Paulo, que vota no Sr. Ataliba Leonel, chefe do Partido Republicano, ou aquele que vota no Sr. Morato, chefe do Partido Democrático, se diferencia um do outro pelas idéias, pelas opiniões, politicamente em suma? Politicamente, o advogado da capital, Morato, é igualzinho ao chefe local Ataliba. Nem ao menos diferença de interesses morais — como por exemplo se se tratasse de uma questão que sempre divide as opiniões em toda a parte — existe entre eles, como o divórcio. Ambos, me parece, são contra. Nenhum eleitor associa no Brasil a idéia de eleição à de representação de qualquer coisa; entre eleitor e candidato não existe nenhum laço político. Não havendo entre os indivíduos — eleitor e candidato —, há alguma conexão entre o candidato e os grupos? São os deputados *encarregados* de defender certas medidas ou de atacar outras? Até alguns anos atrás certos presidentes de estado reuniam os representantes federais para assentar certas opiniões e resolver sobre a conduta da bancada no centro. Mas só depois de *eleitos*. Antes da eleição, não se tratava de coisa alguma. As “comissões executivas”,

os "diretórios" apresentavam ao presidente do estado ou este àqueles os candidatos, sem que entre eles se houvesse estabelecido entendimento algum, de ordem política, técnica, legislativa.

- "Eram todos conhecidos", "bons amigos", "homens de confiança", "prestaram serviço", "podiam desempenhar o mandato", etc. Entre os grupos, portanto, e os candidatos nada existia que tivesse significação propriamente política.

## VIII

Ora, é evidente, como dissemos, que a revolução de 24 de outubro não podia ter mudado este estado de coisas. A mentalidade e os hábitos de um povo não se modificam assim de um dia para outro. As revoluções são como vagas do mar que se alteiam na tempestade. No dorso das ondas encrespadas avultam as figuras dos heróis que passam vermelhas no fulgor do relâmpago, mas, depois da tempestade, o povo fica embaixo murmurando o seu monólogo quotidiano. O Brasil político de hoje é o mesmo de ontem. Preciso dizer que falo a sério, isto é, de política no sentido científico, luta de idéias ou de interesses sublimados em idéias, em programas, em direções sociais e morais?

Já mostramos que uma revolução, em qualquer outro país em que a vida política já se achasse diferenciada, significaria transformação *política*. Imaginamos particularmente uma revolução socialista na França. Em todos os países em que um mínimo de programa reúne sob diferentes bandeiras os diversos matizes da opinião, a maioria triunfante exigiria uma política diferente da praticada pela maioria derrubada. Uma vitória socialista traria um governo socialista; uma vitória moderada, um governo moderado; modificações diversas operar-se-iam quer na esfera do direito público, quer mesmo na esfera do direito privado. Na Inglaterra, onde, como já dissemos, o senso político do povo realiza maravilhas de conciliação e de combinações, ainda pode se dar o caso de inclinar-se um partido, quando no poder, para as idéias de outro partido e realizá-las. Grande parte das reformas liberais do século XIX foram feitas pelo Partido Conservador. Foi Disraeli quem deu grande impulso ao desenvolvimento sindical na Inglaterra com o reconhecimento oficial dos *trade unions*. Mas na Ingla-

terra ocorre uma circunstância difícil de acontecer em outros meios. A Inglaterra *faz confiança* aos seus homens. Desde que ache no poder um homem que ela *estime*, a Inglaterra o deixa fazer mais ou menos o que ele quer. Ele exerce uma espécie de ditadura do gênio, de despotismo intelectual, resultante da confiança que inspira. A Inglaterra não julga os homens pelos seus defeitos, mas por suas qualidades.

Se fosse julgá-los pelos seus defeitos, Disraeli não poderia ser primeiro-ministro nem um dia. Com que prazer, por exemplo, em outros países, não *cairiam em cima* dos ridículos da vaidade de Disraeli suas maneiras, seus romances, suas pretensões a *posar* sempre para a História, sua raça, sua origem e outras coisas! Que outro povo houvera feito a Pitt, antes dele, mal saído da adolescência e com a conduta que se sabe, a confiança de lhe entregar os seus destinos na luta contra Napoleão, só porque era Pitt? Não. Os exemplos da Inglaterra não podem ser lembrados sequer de longe nos países sem opinião pública, sem cultura moral, incapazes de amar a superioridade, e muito menos naquelas regiões em que homens de responsabilidade já pregaram a necessidade da incompetência e estabeleceram a teoria de que para salvar o país cumpre entregá-lo "aos não preparados", excluindo portanto da arte de governar somente o requisito da capacidade indispensável a todos os misteres. Se queremos uma roupa vamos ao alfaiate, se queremos um sapato, vamos ao sapateiro; uma cadeira, será o marceneiro que no-la fornecerá, um relógio, o relojoeiro. Se temos uma demanda, é a um advogado que nos dirigimos; se estamos doentes, procuramos um médico, e assim por diante. Só para governar é preciso não ser preparado. Esta teoria que vem dominando o nosso país não é, porém, uma teoria, um ponto de vista de homens políticos ambiciosos querendo dominar através de figuras de palha. Não. Ela é a expressão sincera da mentalidade do povo. O que se chama povo no Brasil, o comerciante, o funcionário, o capitalista, o cidadão que pára na Avenida para conversar e aquele que fica trabalhando no escritório — todos sinceramente adotam esse ponto de vista: "Para governar não precisa talento ou saber. O que é preciso é *ponderação*", palavra mágica em que se concentram todas as virtudes da mediocridade e que excita no povo brasileiro um entusiasmo tocante, admirável e que mostra como nesse particular retrogradamos em relação aos nos-

sos antepassados tupis-tapuias, tamoios, botocudos, tabajaras, aimorés, em cujas tribos o mais forte, o mais ladino, o mais esperto, o mais inteligente, em suma, era sempre o chefe. Mas entre os seus antepassados da selva e os brasileiros de hoje, convém não esquecer que houve a escravidão a cuja influência associamos em comentários que fizemos alhures esse horror ao mérito, à distinção, à superioridade, que nos caracteriza. Deixemos, porém, essa ordem de considerações que nos levaria longe, e voltemos à discussão do assunto que é objeto deste capítulo.

## IX

Diante da uniformidade de opiniões, da unanimidade amorfa que caracteriza a nossa massa eleitoral e o nosso povo eleitoral, pergunta-se o que se deve fazer para melhorar as condições da representação política em nosso país — uma vez que parece evidente que ninguém de responsabilidade deseja a perpetuação da ditadura, ou o estabelecimento do fascismo ou do comunismo. Assentado que é democracia representativa o ideal do governo no Brasil, que métodos deve seguir o Brasil, para torná-la mais real, mais efetiva, ou, pelo menos, segundo a lógica que manda escolher o menos mau, quando não se pode ter o bom — menos imperfeita, mais séria, mais aproximada da média razoável e acessível em meio ainda em formação como o nosso? A primeira condição será retirar-se o governo da União e o governo dos estados — completamente — do terreno eleitoral e das lutas políticas. Quer dizer, o governo assegura a todos o livre funcionamento do direito de voto, organiza o processo eleitoral, mas não intervém de maneira nenhuma, salvo no que lhe reservar a competência constitucional, para favorecer o exercício regular da atividade cívica dos cidadãos. Sem que essa condição seja observada, todo sistema eleitoral resultará improficuo, não dará resultados. O governo não tem que se intrometer em matéria eleitoral. A preparação da eleição — longínqua ou imediata — deve ficar inteiramente fora do alcance das autoridades executivas ou legislativas. Alistamento, organização de mesas, funcionamento do processo eleitoral — tudo se deve realizar num terreno neutro onde a vontade dos governos estaduais e da União não se possa fazer sentir. Se esse

desiderato não pode ser atingido, toda tentativa de melhorar os nossos hábitos eleitorais e a nossa representação deve ser afastada de cogitação. A lei eleitoral que preceda a constituição a ser votada deve criar um órgão eleitoral especial independente e responsável por um sistema coordenado de sanções em que a autoridade executiva, os chefes dos estados e os da União não tenham intervenção nenhuma. A esse respeito as leis modernas de todos os países da Europa, principalmente as das nações que se constituíram depois da guerra, criaram aparelhos eleitorais, tribunais e conselhos, que têm funcionado admiravelmente. Não se trata de instituições políticas de caráter específico que só possam vigorar rigorosamente nos países em que se estabeleceram. Trata-se de definição de competência sem caráter orgânico, de providências adjetivas que podem sem inconveniente ser adotadas em todos os países. Se as nossas instituições políticas em geral são meras adaptações — que muito seria, que nesse particular seguissemos mais uma vez a regra habitual? A eleição deve realizar-se em ambiente de todo em todo ao abrigo da intromissão dos governos. Todos os representantes locais, estaduais ou federais, só serão conhecidos pelos governos quando se apresentarem no exercício das suas funções como entidades oficiais. O governo não terá camaradas nem conhecerá indivíduos. Toda eleição deve ser uma surpresa para os governos como surpresas são as decisões dos tribunais judiciários nas causas de direito privado, as quais falta competência aos poderes executivo e legislativo para censurar, modificar, ou controlar. São recomendações estas de uma banalidade atroz que nos sentimos envergonhados de fazer no país em que nascemos, numa época em que o *record* das derrotas eleitorais são batidos em todos os países democráticos pelos ministros, membros poderosos de governos. Naturalmente, nada disto dará resultado ou poderá funcionar sem os partidos. Os votos sérios, honestos, bem apurados que representam simples opiniões individuais, que não representam correntes, direções, *partidos*, nada significam e, segundo dissemos no capítulo anterior, são considerados em todos os países meios de perturbação em vez de colaboração, de valor. A democracia despreza, repele, abomina os cidadãos que não se associam, que não se agrupam. A democracia americana, sobretudo, embebida, até ao âmago, do pragmatismo, detesta os visionários, os lunáticos, os solitários, os esquisitos, os

que querem ser melhores do que os outros, os que aspiram a coisas impossíveis e acreditam que a perfeição pode ser atingida neste mundo. A democracia americana quer cidadãos que respondam "sim" ou "não" às perguntas que os líderes nacionais lhes perguntam; se se deve aumentar ou não as tarifas; se se deve ou não comerciar com os soviéticos; se a "proibição" deve ou não continuar; se se deve ou não praticar uma política exterior independente ou em colaboração com a Europa; se se deve ou não dar à política exterior na América do Sul tal ou tal caráter. Nos países europeus (fora a Inglaterra), como já mostramos, as opiniões podem dispersar-se mais, podem fragmentar-se ou decompor-se em várias nuances pelos motivos que apontamos no capítulo anterior, mas todo mundo vota com o seu grupo, o sábio da Sorbonne, como o varredor de rua; o milionário e o banqueiro como o *concierge*. Aqueles que ficam em casa porque se consideram superiores e desdenham da política, nos países em que o voto não é obrigatório, passam pelo dissabor de receber em casa a visita do oficial de justiça com a intimação para pagamento de uma multa, e, conforme mostramos, se passar este ano a reforma eleitoral que está em discussão na França, podem ter seu imposto de renda aumentado e o seu nome incluído entre aqueles que não poderão ser condecorados — o que para um francês é a suprema desgraça. Aliás, a abstenção é hoje insignificante nos países democráticos da Europa.

## X

Naturalmente a tarefa da formação dos partidos não deve competir aos governos, mas aos "homens bons" do país, aos abnegados, aos mais interessados pela coisa pública, aos chefes natos que os há em toda a parte, e é impossível que não existam também no Brasil; à opinião pública, à imprensa, cuja independência deve pairar sobre tudo, às classes que tenham interesses a defender, produtores, intermediários, consumidores, profissões liberais, etc.

Sem os partidos, sem esses instrumentos imperfeitíssimos, incompletíssimos, atacados por uns (os teóricos da força) aqui e ali, mas prevalecentes e sobreviventes em todo o mundo, qualquer

idéia de eleição e sobretudo de representação terá no Brasil um caráter mentiroso, indigno, pulha, será um logro, uma farsa, igual a em que temos vivido.

São os partidos os únicos instrumentos de *diferenciação* da opinião pública; o único meio de arregimentar os cidadãos e os grupos por seus *interesses* que são coisas sagradas, porque dizem com a vida, o bem-estar de cada um, e correspondem, no fundo, a idéias, pois o substracto de todas as idéias políticas é o interesse, conforme demonstraram os próprios individualistas do século XIX.

Assim, tendo estudado a situação do Brasil; considerando que só se representa uma realidade social existente; considerando que não se pode inventar uma realidade política ideal; considerando que no Brasil o mandato político não pode ser expressão de uma civilização metafórica, mas da civilização específica do Brasil; considerando que o eleitor do interior só pode ajuizar dos méritos do candidato do interior e que, salvo exceções, a sua capacidade de julgar não se estende a uma ordem de assuntos que transcendam o interesse do seu município, porque ele não pode razoavelmente julgar do que não conhece; considerando que eleições perfeitas são aquelas somente em que o eleitor vota com conhecimento de causa, porque vota e para que vota; considerando que a base de toda representação é a relação verdadeira que deve existir entre o eleitor e o eleito, podendo esta relação ser o vínculo das idéias, dos pontos de vista gerais, do sentido ideal do interesse público ou o laço de confiança pessoal, tão respeitável, quando sincero, como aqueles; considerando mais uma vez que só se representa o que concretamente existe, pois a criação político-teórica não pode ser feita no terreno prático do sufrágio; considerando que a corrupção eleitoral só pode ser evitada de todo pela moralidade dos costumes, pela experiência do *self-government*, e que este só pode ser prosseguido pela reiteração de esforços no sentido do aperfeiçoamento dos mesmos costumes políticos; considerando que não se poderá transformar um meio social senão pelo efeito continuado da obra educacional das massas e pela demonstração dos bons resultados da verdade política; considerando que seria ridículo descrever de uma coisa que nunca se realizou, que nunca se viu, tal como eleições presididas pelo espírito de sinceridade republicana; considerando enfim que organização do Brasil quer dizer vida do Brasil, concluímos que o primeiro passo a dar

no sentido da organização geral do país é a organização dos grupos que possam entreter um conjunto de opiniões, sustentá-las através dos seus chefes que sem eles não poderão existir, não poderão formar-se e adquirir a prática do mando, da discussão dos negócios públicos e da direção do país; e, assim, concluindo, aconselhamos a adoção de uma lei eleitoral que favoreça a formação desses grupos, preserve a unidade nacional, transforme esses compartimentos estanques que são os Estados entre si do ponto de vista cívico, pela osmose das idéias, num só organismo nacional, vivo, sem prejuízo da Federação que nada poderá prejudicar porque mais do que uma determinação histórica é uma contingência geográfica, física, absoluta, imperativa, natural do Brasil.

Pode alguma lei mudar as condições de um povo? — perguntamos nós no capítulo em que tratamos da representação proporcional. Podem as instituições transformar a mentalidade política? Perguntamos também. Não o sabemos, não podemos responder. Lembramo-nos, porém, de que antes das reformas impulsionadas por Battle y Ordóñez, no Uruguai, todo mundo acreditava impossível que pudessem elas dar bons resultados. Não desejamos comparar um pequeno país como o Uruguai com o Brasil enorme; mas o certo é que essas reformas foram levadas a efeito e deram resultado.

## XI

Retomando o assunto onde o deixamos na primeira parte deste capítulo em que falamos da intervenção do presidente da República em toda a vida nacional, da ditadura espontânea de que o investia a Constituição de 24 de fevereiro, e articulando essa ordem de considerações às que acabamos de expender sobre a necessidade da não-intervenção dos governos em matéria eleitoral, como condição para que se formem os partidos e nos aproximemos da prática efetiva do sistema representativo, tornando eleição e representação termos correlatos, em vez de palavras que significam coisas diferentes e opostas, ajuntaremos que a adoção da proporcional com a Constituição do Brasil num círculo eleitoral único, para apuração das sobras e dos restos das eleições nas circunscrições, libertaria o Brasil de grande parte dos seus males políticos atuais,

inclusive da ditadura dos presidentes dos estados e da ditadura do presidente da República. Isso, naturalmente, se alguma coisa puder ser feita a sério neste sentido, no Brasil. A primeira consequência do círculo eleitoral único seria que os deputados dos estados defenderiam os seus estados, velariam pelos interesses dos seus estados, porque filhos desses estados lhes conhecem mais as necessidades, mas como brasileiros. Seriam deputados da nação, obedeceriam ao partido nacional, a que se houvessem filiado, mas não ao chefe local, municipal ou estadual, como atualmente acontece.

Em nada seriam prejudicados com a adoção do círculo único, os grandes estados, porque, sendo os mais populosos, teriam eles naturalmente maior quantidade de *números uniformes*, e, portanto, maior número de deputados. Na apuração das sobras e restos, os grandes estados prevaleceriam ainda porque eles teriam maior soma de votos para completar os números uniformes necessários à distribuição das cadeiras vagas, pelos partidos. Mas com o círculo único proporcional, está bem visto, no sistema de número uniforme, o candidato rio-grandense que não fosse eleito no seu estado sê-lo-ia pelos votos do Amazonas, do Pará, de Goiás, da Capital Federal, pois seria candidato de um partido estendido de norte a sul e dilatado de leste a oeste. E vice-versa. Não assistiríamos mais no Brasil ao espetáculo que o regime nos deu tantas vezes de homens que valem tudo hoje, nada valerem amanhã; não veríamos grandes personalidades *degoladas*, dentro dos seus estados, nas circunscrições locais, perderem o seu posto na representação nacional. Alarga-se-ia infinitamente o campo de ação da vida pública.

Certos homens ilustres não se veriam constrangidos ou a trair o seu "partido" (nome que usurpam os grupos oligárquicos) negando-lhe solidariedade em momentos difíceis e falando contra eles, ou a votar coisas que lhes repugnam a consciência à inteligência, à dignidade, por se julgarem obrigados pela solidariedade local. Só seriam admitidos ao voto indivíduos que pertencessem a um partido, que representasse, *no país todo*, uma soma de votos, a mais avultada possível naturalmente, só poderiam ser votados indivíduos que fossem apresentados pelos partidos, na lista dos partidos. Quando a direção local de um partido recusasse incluir na lista um certo nome, este poderia ser incluído na outra

lista do mesmo partido por outro grupo local, cabendo a escolha final à direção geral do partido. A opinião pública aí representaria seu grande papel, *torcendo* pelos melhores, mais dignos, mais capazes, a opinião pública e o partido, perante cujos congressos estas questões seriam debatidas.

A declaração de candidatura seria um ato oficial, como em todos os países, conforme mostramos no capítulo precedente, ato pelo qual cada partido exibindo perante a autoridade competente sua lista devidamente apoiada por um total mínimo, exigido por lei, de eleitores, autenticada em cartório com todos os requisitos do ato público notarial, obteria a autorização legal para a apresentação dos seus candidatos. — Mas os partidos? Perguntarão. Deixemo-nos de fingimentos e de desejo de complicar as coisas, deixemo-nos de cegueiras voluntárias.

Os partidos... Mas não há quem não "veja" um partido "industrial" no Brasil, partido protecionista, capitalista; não há quem não "veja" um partido agrário no Brasil, tocando aquele em muitos pontos, com o café, o açúcar, o algodão, o cacau, etc. Não há quem não veja um partido católico no Brasil, com desejos de introduzir a educação religiosa e de fortalecer a orientação católica das massas. Não há quem não veja um partido federalista e um partido unitário no Brasil, um querendo maiores franquias para os estados, outro, maior autoridade e força para a União, maior coesão nacional. Não há quem não "sinta" um partido radical no Brasil, partido que quer o divórcio, a continuação da educação leiga, a continuação da separação da Igreja do Estado. Quem é que não vê um partido de pequenos comerciantes, consumidores, funcionários, interessados na baixa do custo da vida, na redução do protecionismo aduaneiro a uma taxaço que se lhes afigura mais racional, no equilíbrio geral dos preços, na diminuição do regime de injustiça social em que vivemos? Não há quem não veja, no meio de tudo isso, o desejo das classes de se congregarem, obedecendo à lei geral de todos os países, no estado atual do mundo, em organizações sindicais para a defesa dos seus interesses, podendo valer como organização de classes ou elementos articulados a uns ou a outros partidos. Não há quem não "sinta" no Brasil um partido "econômico" que quer o aproveitamento das riquezas do Brasil, exploração do ferro, facilidades e garantias ao capital estrangeiro, intensificação comercial, saneamento e esta-

bilidade da moeda; como há um partido "nacionalista" contrário a qualquer intervenção estrangeira, intelectual, moral, ou material, partido chauvinista que várias vezes tem explodido, na vida nacional, por impulso de seus elementos desagregados, há também um partido anti-sentimental, que chamaríamos científico, pequeno partido que desejaria aplicar ao governo do Brasil as regras da ciência política, segundo as quais um país tropical, situado na latitude do nosso, deve ser governado como os países coloniais, que ficam em latitude semelhante, ainda que ressaltando a dignidade nacional e o patrimônio espiritual de um povo independente, partido que desejaria a emigração dos nordestinos da zona seca inabitável para as regiões ricas, férteis, cheias de água, que lhes ficam tão próximas, no mesmo clima, falando a mesma língua; partido que combateria toda medida de proteção contra as secas enquanto não estivessem povoadas as zonas molhadas do litoral do Norte em geral e do interior do Maranhão e do Piauí, e da Bahia onde há rios, chove, onde não há seca. Não há quem não "sinta" a existência de um partido operário no Brasil. Enfim, os partidos existem no Brasil, como em toda a parte, conforme dissemos no capítulo precedente. Acham-se em estado informe, imprecisos, inconscientes da própria existência, por falta de quem os queira arrancar do limbo, da matéria semilíquida onde latejam como todos os seres embrionários, por falta de quem os chame à vida, por falta de lei que permita que eles se corporifiquem, se formem e desenvolvam, por falta de vida em nosso meio, pela morte em que nos deixou e continua a nos deixar a mediocridade.

Certo, nem todos esses partidos poderão começar desde já a figurar nas eleições, a se fazer representar, porque nem todos reunirão o número de aderentes necessários para apresentar o mínimo capaz de os fazer admitir ao registro oficial. A fixação deste mínimo é importantíssimo, e para chegarmos a um acordo sobre ele, muito teríamos de despender em paciência, em esforço, em inteligência. Mas tudo se pode conseguir com essas três virtudes coroadas pelo amor da pátria.

Não se creia, porém, que depois desses partidos constituídos, depois de todo o sistema funcionando, mesmo bem, direito, normalmente, o país esteja salvo, que o milagre esteja feito, que tudo fique cor-de-rosa ou azul, enfim perfeito. A perfeição não é

deste mundo – repetimos. Não há santas nem santos para isto. Deve haver muitas santas na Alemanha, e a Alemanha com a mais perfeita lei eleitoral do mundo, com eleições perfeitas, rigorosas, sem um só caso de fraude (nem acode ao alemão fraudar uma eleição) está passando pela crise que se sabe. Acha-se mesmo praticamente em ditadura, como dissemos num dos capítulos anteriores, com quase todas as garantias constitucionais suspensas. Na Inglaterra, país clássico do *self-government*, do governo popular, a complicação política é também enorme, como todos sabem. A França não pôde eleger Briand presidente da República, apesar da maioria democrática o desejar. Acham-se os partidos em luta acirrada justamente a propósito da adoção para as eleições do ano próximo da representação proporcional – a que fazem oposição todos os chefes locais, quaisquer que sejam os partidos a que pertençam.

As polêmicas nos jornais e as discussões nos congressos partidários chegam ao auge. A proporcional não tem adversários visíveis, mas é fato que os políticos não chegam a um acordo sobre ela, em consequência, como dissemos, da oposição dos chefes de *arrondissement* que não querem passar o mandato aos chefes supremos do partido que ficam em Paris. Os Estados Unidos – já vimos o que são em política. A Itália estava cheia de santas antes do fascismo, e não pôde salvar-se nos braços da democracia; teve de sacrificar a liberdade, o primeiro dos dons, para poder viver, isto é, ter ordem, trabalhar, exportar, industrializar, “sustentar” os seus filhos.

Nenhum regime é perfeito; nada salva nada; mas há graduação no mal, há degraus na escadaria que leva ao Inferno; uns ficam mais perto do fogo ou da lama que está lá embaixo. O Brasil tem que organizar-se em democracia, único regime que parece possível por enquanto aqui e que mais corresponde à aspiração geral da população, como dissemos. Certo, o sufrágio universal não ilude mais a ninguém; é remédio conhecido demais. Mas também ouvimos todos os dias dizer que a natureza é que cura, que é preciso acabar com as farmácias e drogas, que os médicos não fazem senão apressar a morte. Não faltam Molières que nos metam a ridículo. Isso não impede, porém, que os procuremos, que sempre a eles recorramos. Acontece, não raro, que o remédio chega ao mesmo tempo que a natureza, porque a cura se opera.

Assim como desejaríamos que os brasileiros como indivíduos não fossem tolos, procurassem conhecer a vida, reconhecendo a inutilidade do mal pelo mal, e aproveitassem da vida tudo que ela pode dar e seja permitido por Deus, assim também desejaríamos, como temos escrito várias vezes, que o Brasil adquirisse objetividade, perdesse a noção do Absoluto, que só em Deus está, visse as coisas como as coisas são.

O Brasil deve falar, discutir, reunir-se, organizar-se, dividir-se em partidos, segundo o sistema que defendemos, sem esperança de que ele transforme tudo de um dia para outro, mas com a certeza de que ele dará ao Brasil um impulso extraordinário no caminho da solução dos seus problemas por integrá-lo em si mesmo a consciência de si próprio, acordando-o por assim dizer do sono hipnótico em que vive mergulhado.

Nós somos responsáveis pelo mais belo pedaço do Planeta; nós temos em nossas mãos um dos mais ricos patrimônios da humanidade. Temos que polir e facetar o maior e o mais admirável diamante do mundo, aumentar-lhe o valor, afinar-lhe as arestas para que ele dê, aos olhos de Deus e do mundo, toda a sua luz. Não o estraguemos com os instrumentos de uma ourivesaria brônca e primitiva; tenhamos a mão sábia no tocar essa peça prodigiosa e usemos para acabar nossa obra os aparelhos modernos preparados pela ciência, manejados pelos experientes, pelos inteligentes, pelos capazes.

Ó Brasil, há tanto que fazer por ti! Há tanto bem nos livros, na cabeça dos homens e no coração dos que te amam, que te pode ser feito!

Quem perde a esperança no Brasil, não é digno de viver.

..... ■■■■■ .....

## Índice Onomástico

### A

Afonso Celso - 43  
Alves Branco - 43  
Andrada (os) - 43  
Asquith - 21  
Assis Brasil - 60, 73  
Azcarate - 108  
Azevedo Lima - 36, 146

### B

Backeuser, Everardo - 73  
Baldwin, Stanley - 52, 116, 117, 137,  
188  
Barthélemy, Joseph - 11, 53, 93, 110  
Battle y Ordóñez - 153  
Beard - 111  
Beaverbrook (Lorde) - 116  
Benoiist, Charles - 53, 59, 67  
Bergamini - 146  
Bismark - 57  
Blanqui - 140  
Blum, Léon - 55, 116, 139, 140, 141  
Blustschili - 112  
Boncour, Paul - 116  
Briand - 60, 115, 137, 139, 157  
Bryce, James - 18, 111  
Burke - 108

### C

Churchill, Winston - 117  
Caillaux - 14, 23, 115, 137  
Calmon - 43  
Calmon (grupo) - 42

Carneiro de Campos - 43  
Carneiro Leão - 43  
Carvalho Melo - 43  
Chamberlain - 21  
Chautemps - 115  
Clemenceau - 21, 23, 137  
Cleveland - 21  
Colbert - 57  
Cotegipe - 43  
Coutinho, Lino - 43

### D

Daladier - 115  
Danton - 27  
D'Annunzio - 97  
Daudet, Léon - 114  
Disraeli - 21, 81, 147, 148  
Duguit - 50, 53, 56, 94, 95, 110

### E

Esmein - 52, 53  
Eusébio - 43

### F

Ferraz, Zacarias - 43  
Ferry, Jules - 23, 24  
Frontin, Paulo de - 36, 146

### G

Gamhetta - 23, 53  
Garfield - 20, 21  
George, Lloyd - 54, 117, 137

Gladstone - 21  
Grant - 21

**H**

Haurion - 50, 53, 92, 110, 111, 120, 134  
Henriot - 115, 137  
Hindenburg (presidente) - 72  
Hirth - 68, 69  
Hitler - 8, 68, 112, 113  
Holveg, Bethmann - 21  
Hondt (Dr.) - 65

**I**

Itaboraí - 43

**J**

Johnson - 21

**K**

Kelsen - 135

**L**

Lacerda, Maurício de - 146  
Lagardelle, Edward Berth - 81  
Lamartine - 22, 23  
Le Bom, Gustavo - 24, 25, 26  
Lenine - 27  
Leonel, Ataliba - 146  
Lincoln - 21  
Lowell, Lawrence - 107, 110, 111, 119,  
120, 124, 125

**M**

Mac-Donald - 137  
Macy - 108  
Magalhães de Almeida - 143  
Maine, Henry - 106  
Marin, Louis - 141  
Marx, Karl - 23, 140  
Maurras, Charles - 114  
Millerand (ex-presidente) - 99  
Molières (os) - 157  
Moniz, Antônio - 42

Moniz, Sodré - 42  
Montezuma - 43  
Morato - 146  
Mosley, Oswald - 118  
Mussolini - 8, 40, 84, 85, 88, 89, 91, 117  
Muzzev, D. Saville - 16

**N**

Nabuco - 43  
Nascimento, Nicanor - 36  
Nivelles - 60  
Noailles (duque de) - 134  
Nogaro - 115  
Northerwere - 116

**O**

Oliveira Salazar - 26  
Ostrogorski - 107, 108, 110  
Owen, Robert - 80

**P**

Painlevé - 55, 115  
Pais Barreto - 43  
Pausteur - 115  
Pitt - 148  
Platão - 121  
Poincaré - 14, 23, 24, 126, 137, 139, 140,  
141  
Posada, Adolfo - 109, 110  
Pouget - 81  
Prélot, Marcel - 97  
Proudhon - 80, 140

**R**

Rego Barros - 43  
Renan - 115  
Rivera, Primo de - 26  
Robespierre - 27  
Rocco - 87  
Rolin, Ledru - 23  
Rodrigues Torres - 43  
Rohemer - 106  
Roosevelt - 21  
Rousseau - 100, 140

Rousseau, Waldeck - 56

Thiers - 23, 24, 140

Trotsky - 27

**S**

Saenz Peña - 28, 61

Saint-Simon - 80, 140

Sampaio Correia - 36

Salazar, Antônio de Oliveira - 26

Silveira Martins - 43

Snowden - 118

Sorel, Georges - 81

Sousa, Paulino de - 43

Sousa Franco - 43

Sousa Leão - 43

Spencer - 79

Stresemann - 114

**T**

Taine - 115

Tarde - 106

**U**

Uriburu - 28

**V**

Vale, Eurico - 143

Vanderlei - 43

Vasconcelos, Bernardo de - 43

Vergueiro - 43

Vergueiro Steidel - 32

Voltaire - 140

**W**

Washington, George - 19

Wilson - 21