

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL

DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

OUTUBRO A DEZEMBRO 1966 - ANO III - NÚMERO 12

SUMÁRIO

HOMENAGEM

Dr. Isaac Brown — (*Discursos*) 3

RELATÓRIO DA PRESIDÊNCIA

Elaboração legislativa — (*Senador Auro Soares Moura Andrade*) ... 27

COLABORAÇÃO

Lei orgânica dos partidos políticos — (*Senador Josaphat Marinho*) 45

Traços da presença de Rui Barbosa no Direito — (*Deputado Rubem Nogueira*) 59

Carvão e aço (Mercado mundial — América Latina — Brasil) — (*Deputado Batista Miranda*) 71

Partidos, congresso, democracia — (*Paulo Figueiredo*) 91

Previdência social: rumo à “segurança social” — (*Aiman Guerra Nogueira da Gama*) 127

A previdência social e as constituições republicanas — (*Afonso César*) 147

DOCUMENTAÇÃO

A nova lei de imprensa comentada pela imprensa — (*Rogério Costa Rodrigues*) 163

PESQUISA

Estado de sítio e suspensão de liberdades individuais — (*Leda Maria Cardoso Naud*) 227

Terrenos de marinha — (*Humberto Haydt de Souza Mello*) 239

Integração regional do Distrito Federal — (*Francisco Sampaio de Carvalho*) 249

REVISTAS

271

EDITADA PELO

SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADOR:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal

SUPERVISOR:

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DO SERVIÇO GRÁFICO:

WILSON M. PEDROSA

Composta e Impressa no
Serviço Gráfico do Senado Federal
Brasília — DF

A Diretoria de Informação Legislativa compete coligir e fornecer aos Senadores e órgãos técnicos do Senado dados elucidativos e elementos de interesse para elaboração legislativa e esclarecimento das matérias em tramitação na Casa ou no Congresso.

*(Resoluções nºs 20, 27 e 38,
de 1963, e nº 59, de 1966)*



HOMENAGEM

A Diretoria de Informação Legislativa e o Serviço Gráfico associam-se, num preito de saudade profunda e eterna gratidão, às consagradoras homenagens prestadas à memória do Doutor Isaac Brown.

É a homenagem ao grande Chefe, exprimindo o sentimento de todos os funcionários destes Serviços da Câmara Alta, aos quais o Dr. Isaac Brown deu o melhor de sua inteligência criadora, espírito de organização e capacidade de trabalho, com aquêlo zêlo, dedicação e esforço que o marcaram na vida como apóstolo singular do bem público.

Em 23 de agosto de 1967, sofreu o Senado Federal perda irreparável ante o desaparecimento do Secretário-Geral da Presidência — Doutor Isaac Brown.

A beira do túmulo do exemplar servidor, prestou-lhe o Congresso Nacional sentida e comovedora homenagem, expressa através das orações do Senador Guido Mondin e do Deputado José Bonifácio.

O SR. SENADOR GUIDO MONDIN:

Isaac Brown, foi chegado o momento de também trazer-te aqui.

Bem dizíamos, há poucos dias, quando morreu Newton, que nada poderia expressar mais a dor do que as próprias lágrimas, onde as palavras se dissolvem.

Como é difícil falar num momento assim!

E dizer que eu vim aqui para expressar o sentimento do Senado e dos seus servidores... Tantas horas de controle vivi hoje diante de teu corpo morto e neste instante vejo que tudo foi inútil. Sei apenas chorar.

E triste perder um amigo assim.

Eu lembrava, ao trazer-te, lutador sem par, ao último repouso, que agora, particularmente nós da Mesa, já não te teremos naquela assessoria que tão difícil será repetir. Agora, em nossos trabalhos, sei que nos voltaremos muitas vezes, pensando ver-te perto para nos assessorar. E pelas madrugadas, ao partirmos das fadigas do dia, já não te teremos conosco, incansável, exemplo extraordinário que será tão difícil seguir.

Há poucos dias, quando falávamos do jovem jornalista morto, que era feito de bondade, lembrávamos precisamente que aqueles que passaram pela vida semeando bondade, semeando exemplos, antes de serem sepultados nos campos-santos são sepultados em nosso coração, onde viverão enquanto vivermos.

E eu pergunto: que se dirá de Isaac Brown, esse caráter sem jaça, esse exemplo de lidador inconfundível? Que se dirá dele? Por quanto tempo ficaremos nós a comentar esta morte? Por quanto tempo ficaremos a comentar essa vida extraordinária.

Vida extraordinária, sim!

Por quê falar no cemitério? Que importa isto? Chorar, sim. Chorar, sim, que as lágrimas foram feitas para os grandes desabafos, e nós te trouxemos, Isaac, as lágrimas que ninguém consegue conter.

Leva-as!

E lembra que tu estás em nós, e nós prosseguiremos, Isaac Brown, te lembrando sempre, mórmente naquela Casa que tu tanto amaste e para a qual tudo deste, o primeiro a chegar e o último a sair.

E agora?

Agora já não escreverás o livro de que tanto falavas. Agora já não farás as pesquisas que tanta vontade tinhas de levar a efeito quando te aposentasses. Eis que agora é a própria vida quem te aposenta.

Deus te receba! Ele te há de receber, entre nossas lágrimas e nossas preces. Uma criatura como tu tem de receber a mercê plena do aconchego de Deus.

Não é possível dizer mais nada, Isaac.

Dorme em paz, Isaac!

O SR. DEPUTADO JOSÉ BONIFÁCIO:

Dr. Brown.

No Senado, era a palavra carinhosa: Isaac. Na Câmara era a palavra de respeito: Dr. Brown.

As minhas palavras, à beira deste túmulo, têm o seu sentido. Desaparece, não um alto funcionário do Senado Federal, mas, em verdade, morre um grande, um intrépido defensor do Poder Legislativo.

Nesta qualidade, a Câmara o distingue e o coloca dentre os grandes homens deste País, e o faz por meu intermédio, que fui o seu amigo, que às madrugadas, quando deixava a Câmara dos Deputados, por vèzes o encontrava saindo, cansado, exausto, dando ao Estado, ao Poder Público, à Nação aquilo que ele retirava da sua família: a sua presença permanente, o seu contato amigo.

Ele bem exprimiu, na grandeza do seu coração e no seu alto espírito, o funcionário-exemplo, alto e dignificante, que não olhava para seus interêsses pessoais mas olhava sempre o Brasil, sobretudo o Brasil.

A mansidão com que ele assessorava — eu tive a oportunidade de testemunhar — a Presidência do Senado, a Presidência do Congresso Nacional, não era timidez: era respeito pela Instituição. E quando muitos reclamavam da sua intransigência, em verdade não era intransigência: era a defesa da coisa pública. Ele foi, sobretudo, um defensor da coisa pública.

Meu caro Brown, repousa aí, tranqüilo. As atribuições da tua vida — da tua grande vida — merecem de todos, nesta hora que ninguém desejou, mas que apareceu, que fiques tranqüilo.

Resta-nos a nós, os que ficamos aqui, longe da tua convivência, deixar sobre tua campa, como já se acentuou e se demonstrou, lágrimas, sempre lágrimas, lágrimas, sentida expressão de toda nossa dor, de toda nossa saudade!

No mesmo dia 23 de agosto, em sessão conjunta, Câmara e Senado Federal reverenciaram a memória do grande funcionário e amigo, expressando as duas Casas do Congresso seu imenso pesar, sua saudade e profunda gratidão na palavra dos Senhores Deputados Geraldo Freire e Mário Covas, dos Senhores Senadores Daniel Krieger e Bezerra Neto e do Senhor Vice-Presidente da República Pedro Aleixo que, na Presidência, associou-se às manifestações de pesar.

O SR. GERALDO FREIRE:

Sr. Presidente, depois de longos anos, podemos dizer que, desde que este Congresso foi reaberto, em 1946, vamos hoje funcionar sem a presença de um companheiro que nunca faltou a esta Casa. Morreu o Dr. Isaac Brown. Morreu aquele que sempre esteve presente aos nossos trabalhos, que sempre nos assistiu com sua presença encorajadora e com seus conselhos perspicazes e sábios.

Todo o Congresso conheceu muito bem Isaac Brown. Todos os que participam dos trabalhos desta Casa Legislativa, seja do seu corpo de legisladores, seja do seu corpo de funcionários, sabem medir muito bem a imensa falta que aquele inesquecível companheiro nos faz.

Dr. Isaac Brown, desde 1926, pertencia aos trabalhos legislativos do Congresso brasileiro. Nasceu ele em 15 de abril de 1900, portanto, com o Século XX e passou por tôdas as amarguras, por tôdas as esperanças e por todos os brilhos deste século desconcertante. Mas o que há, Sr. Presidente, que frisar, para nosso exemplo, é sua fidelidade inteiriça e completa aos trabalhos do Poder Legislativo.

Foi amanuense da Prefeitura do antigo Distrito Federal, por concurso, em 1926, e, logo a seguir, no mesmo ano, datilógrafo, também por concurso, da

Câmara dos Deputados. Passou a segundo-taquigrafo, ainda por concurso, da mesma Câmara, em 17 de junho de 1929; foi promovido a primeiro-taquigrafo, também da Câmara, em 23 de agosto de 1934. Hoje, Sr. Presidente, deveria estar ele comemorando aniversário desta data tão jubilosa de sua vida. Foi promovido a taquigrafo-revisor, em 7 de março de 1939. Foi também oficial de gabinete dos Ministros da Justiça Francisco Campos, Marcondes Filho, Agamemnon Magalhães, Sampaio Dória e Carlos Luz, de novembro de 1941 a setembro de 1946. Foi nomeado Secretário-Geral da Presidência do Senado Federal em 12 de janeiro de 1946.

Executou as seguintes missões no estrangeiro: participou da delegação do Brasil à posse do Presidente do Chile, Gabriel Gonzalez Videla, chefiada pelo Vice-Presidente da República, Dr. Nereu Ramos, em 1946. Acompanhou, como Secretário, o Vice-Presidente do Senado Federal, Senador Marcondes Filho, em viagem oficial à Europa, para estudar a organização e o funcionamento dos Parliamentos da França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Itália e Bélgica, em abril de 1952.

Estenderam-se além desta Casa, Sr. Presidente, os trabalhos daquele hercúleo lutador. Foi diplomado em Medi-

cina pela Faculdade Nacional de Medicina, em 1931. Laureado com o Prêmio de Medicina, em 1933, da Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro. Ex-interno da Cadeira de Clínica Propedêutica Médica da Faculdade Nacional de Medicina (a cargo do Prof. Rocha Vaz), em 1931. Ex-assistente extranumerário da mesma Cadeira, de 1932 a 1935. Ex-assistente extranumerário da 1.ª Cadeira de Clínica Médica da Faculdade Nacional de Medicina (a cargo do Prof. Rocha Vaz), Ex-assistente do Serviço de Clínica Médica da Policlínica de Copacabana. Ex-Chefe dos Serviços de Doenças do Aparelho Respiratório e de Clínica Médica da mesma Policlínica. Ex-Diretor da mesma Policlínica. Ex-assistente da Cadeira de Clínica Propedêutica Médica da Faculdade Nacional de Medicina (a cargo do Prof. Floravanti Di Pietro, em 1937). Ex-assistente dos cursos equiparados de Clínica Médica lecionados na Faculdade Nacional de Medicina, pelo Docente Waldemar Berardinelli nos anos de 1932 a 1935. Membro de bancas examinadoras na Cadeira de Clínica Propedêutica Médica da Escola de Medicina e Cirurgia, em 1937. Ex-Secretário da revista médica *O Hospital*. Livre Docente da Cadeira de Clínica Propedêutica Médica da Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro.

Professor interino da Cadeira de Clínica Propedêutica Médica da mesma Escola, em 1938.

Publicou também, Sr. Presidente várias obras. Entre elas, "O Normotipo Brasileiro", in *Biblioteca de Cultura Científica*, dirigida pelo professor Afrânio Peixoto, em 1934, "Semiótica Clínica do

Aparelho Genital", in *Biblioteca Universitária Brasileira*, dirigida pelo professor Helion Póvoa, em 1934 e ainda, *As Classificações Biotipológicas de Viola e Bárbara*, em 1938.

Recebeu várias condecorações. Convém mencionar as seguintes: Ordem Nacional do Mérito (Grande Oficial), Ordem do Mérito Militar (Comendador), Ordem do Mérito Tamandaré, Ordem do Mérito Santos Dumont e Cruz Vermelha Brasileira (Cruz do Mérito).

Eis, Sr. Presidente, em rápidas pinceladas, o perfil do homem cuja falta estamos hoje lamentando. Foi desta para vida melhor. Deixa viúva inconsolável, Da. Iolanda Brown; deixa 3 filhas, Sr. Presidente, dois genros, deixa família honrada êle que tão honrado sempre soube ser na vida. Mas deixa também, Sr. Presidente, ao lado dêste entes que lhe eram mais íntimos, todos nós, que pertencemos à família do Poder Legislativo e que hoje estamos com o coração enlutado pois perdemos aquêle grande batalhador. Foi, como Cyrano de Bergerac, o personagem admirável daquele poema heróico, que terminou a vida sacando da sua espada, já malferido para a morte, dizendo: "Eu me bato, eu me bato, eu me bato numa luta quase desesperada contra a invulnerabilidade do destino." Isaac Brown, também foi assim: êle se bateu e trabalhou até o último momento. Não faltava a uma sessão do Senado, a uma sessão do Congresso; trabalhava de manhã até à noite e, muitas vezes, quando nós, também aqui, varávamos as madrugadas — e V. Ex.ª Sr. Presidente, é testemunha constante dêste procedimento — êle, o bravo

batalhador, o gigantesco homem público, estava sempre à testa das suas árduas e nobilitantes funções.

Aqui estou, Sr. Presidente, para, em nome da ARENA, traduzir o nosso pesar, pela perda lamentável, esperando que Deus o acolha na imortalidade da sua glória. (O orador é abraçado.)

O SR. MÁRIO COVAS:

Sr. Presidente, a Oposição da Câmara dos Deputados se associa também a esta mensagem de pesar pelo infausto acontecimento. Tôdas as palavras aqui ditas, com a emoção que lhe é habitual, pelo Líder do Governo, são, sem dúvida, a expressão mais incontestável do pensamento desta Casa tôda. O perfil, a personalidade intelectual do extinto foi aqui traçada, ainda que em rápidas pinceladas, pelo Sr. Líder do Governo. Os seus méritos, os seus dotes, a sua vida funcional — tôda ela pontilhada de exemplos — certamente não de, ao longo do tempo, ficar indelével em nossa memória e significar para todos aqueles que com êle conviveram, a melhor lembrança de sua personalidade.

Entretanto, duas ou três virtudes em Isaac Brown eu gostaria de destacar neste instante. Em primeiro lugar, a sua serena humildade. Era uma figura que, ao lado do Presidente do Congresso, ao lado do Presidente do Senado, praticamente desaparecia de nossas vistas e exercitava a sua tarefa de forma humilde, como convém àqueles que têm plena convicção de seu valor e que exercem efetivamente uma atividade consciente em prol de uma coletividade.

Mas não bastava isto: além desta serena humildade, a exação no dever, a maneira firme com que sempre solucionava, da forma mais perspicaz e cabal, tôdas as dúvidas que eventualmente nos assoberbavam, definindo de plano as controvérsias sobre o funcionamento do Poder Legislativo. Eram, sem dúvida,

razões que o credenciavam ao respeito de todos os parlamentares. Defensor incontestável das prerrogativas maiores do Parlamento, era, para todos aqueles que tiveram a oportunidade de privar com êle, um amante dêste Poder, um homem que colocava acima de tudo o aprêço que tinha pelo funcionamento do Legislativo.

A Oposição, Sr. Presidente, associa-se a esta mensagem de pesar e formula também os seus votos para que Deus o receba e que, na sua vida extraterrena êle possa encontrar o merecido sossêgo. E que a sua jornada, tôda ela pontilhada de lutas e de trabalhos em prol dêste Poder, seja finalmente coroada daquele descanso que todos nós desejamos. (O orador é abraçado.)

O SR. DANIEL KRIEGER:

Sr. Presidente e Srs. Congressistas, reservávamo-nos às homenagens que devíamos prestar, na Câmara Alta, ao homem que hoje desapareceu e que foi nosso funcionário modelar. Tendo, no entanto, o Líder da Oposição nesta Casa do Congresso prestado uma homenagem justa, merecida e glorificada, não poderia o Líder do Senado Federal ficar omisso nesta sessão.

O homem que desapareceu era uma figura excepcional, pelas qualidades morais, pelos atributos intelectuais e pela devoção ao trabalho. Com êle convivi durante 13 anos e nesses 13 anos de convivência pude admirar a sua abnegação e o seu despreendimento. Tôdas as classes escolhem um patrono. Se o funcionalismo público devesse escolher um patrono, não poderia escolher outro homem que não Isaac Brown, pela honestidade, pela devoção, pelo amor ao Congresso e, principalmente, ao Senado da República.

É preciso pois, Sr. Presidente, que nesta hora se ouça a voz do Senado, proclamando que Isaac Brown foi um

homem modelar, que nós todos reverenciámos a sua memória; que seu trabalho constitui um patrimônio de admiração, um patrimônio de glorificação, e o seu nome, para nós, um motivo de regozijo e de respeito. E todos nós, em qualquer emergência, poderemos proclamar com orgulho que, se houve um funcionário modelar, esse foi Isaac Brown. (O orador é abraçado.)

O SR. BEZERRA NETO:

Sr. Presidente, é mais que um dever, é um preito de justiça e de saudade que o Movimento Democrático Brasileiro, pela sua Liderança no Senado da República, presta à memória de Isaac Brown.

Nós, neste registro, damos um depoimento de quem dia a dia, hora a hora, assistiu a vida daquele trabalhador, do homem que fez do trabalho uma devoção. Mas este trabalho é o dignificou ainda mais, quando o associou ao patriotismo, a uma constante preocupação de prestar todo o seu devotamento à Casa da Democracia Brasileira. O que o nosso País, o que a história política e legislativa do Brasil devem a Isaac Brown não consta ainda dos livros, não

consta ainda dos periódicos, da letra de fôrma, mas está no conhecimento e no coração de todos os homens públicos especialmente daqueles que passaram pelo Parlamento brasileiro. Isaac Brown na sua vida não conheceu repouso, não conheceu férias. É com sua morte, Sr. Presidente, que Isaac Brown vai pela primeira vez conjugar o verbo descansar. (O orador é abraçado.)

O SR. PRESIDENTE: (Pedro Aleixo)

Nas manifestações de pesar dos Srs. Líderes da Aliança Renovadora Nacional e do Movimento Democrático Brasileiro, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, estão largamente fundamentadas as razões pelas quais todos os Congressistas lamentam a morte do Sr. Dr. Isaac Brown.

Cumpré, portanto, à Presidência do Congresso o dever penoso mas sincero de associar-se a estas manifestações e considerar que a morte do Dr. Isaac Brown há de ser, realmente, consignada nestes Anais como motivo de sentimento geral do profundo pesar de todos nós, neste momento.

Na Câmara dos Deputados, na sessão ordinária do dia 23 de agosto, os Senhores Medeiros Neto e Cunha Bueno apresentaram requerimento pela inserção na Ata dos trabalhos de voto de profundo pesar pelo falecimento do Secretário-Geral da Presidência do Senado e do Congresso Nacional, enaltecendo ambos os parlamentares a figura do médico, do servidor público, do homem exemplar que foi Isaac Brown. A Presidência da Casa associou-se às homenagens prestadas ao ilustre desaparecido, através do seu Presidente, senhor Batista Ramos.

O SR. MEDEIROS NETO:

Sr. Presidente, no desfrutar desta faculdade regimental que V. Ex.^a me defere, começo por ler o requerimento seguinte:

“Requeiro a V. Ex.^a, com fundamento na preceituação regimental da Lei

Interna, em vigor, que seja consignado na Ata dos nossos trabalhos voto de profundo pesar pelo falecimento do ilustre patricio Dr. Isaac Brown, Secretário da Mesa do Senado Federal, ocorrido ontem, nesta Capital.”

Sr. Presidente, não poderia, por certo, olvidar-se a Casa de esta homenagem prestar à figura tão saliente e destacada da vida do Congresso brasileiro. Sabe V. Ex.^a que o médico ilustre Isaac Brown já se constituía, no linguajar dos corredores destas duas Casas, em a "biblioteca ambulante", Era o homem que se nos afigurava portador da estrutura espiritual do Senado em sua cabeça.

Na sua humildade aparente, era uma grandeza espiritual esfuziante, todos já o conheciam e o destacavam pelos seus méritos pessoais, pela sua grandeza moral, pela sua cultura, que já alcançara as lindes da Ciência. Fôra êle, Sr. Presidente, autor da única obra existente no Brasil sob o título *Biotipologia do Brasil*. Aos 67 anos de idade ainda aparentando saúde e destacando-se pela atuação, ninguém esperava que hoje, pela madrugada, viesse êle a morrer, deixando em aquela outra Casa o vazio, o vácuo, que só a perenidade de seu espírito ainda pode prover.

Funcionário há quase 40 anos, do Poder Legislativo desta República, servira na Câmara até 1937, quando da Constituição outorgada de 10 de novembro, e para o Senado da República viera em 1945, ocupando sempre, ali, o alto cargo de Secretário da Mesa.

Compartilhar desta fúnebre homenagem era um dever, Sr. Presidente, que nós tínhamos não apenas como reverência a uma grande alma, mas como um tributo a um grande funcionário daquela Casa do Congresso Nacional.

Em aprovando esta proposição que acabo de apresentar à Mesa da Câmara Federal, estou certo de que um preito de justiça fazemos, e convicto estou de que assim passaremos para o caminhar de amanhã, na certeza de que há uma realidade no Congresso: a de que êle forma homens para o serviço do Brasil. (O orador é abraçado.)

Vem à Mesa e vai à publicação o seguinte:

DISCURSO

Senhor Presidente da Câmara dos Deputados:

Nos termos regimentais, *requeiro a V. Ex.^a e à Casa a inserção na Ata dos nossos trabalhos da sessão ordinária de hoje voto de profundo pesar pelo falecimento do Dr. Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência do Senado Federal e do Congresso Nacional, falecido hoje nesta Capital.*

Justifico meu requerimento lembrando que o *Dr. Isaac Brown foi no início de sua longa e brilhante carreira Datilógrafo, Taquígrafo e Taquígrafo-Revisor da Câmara dos Deputados, tendo alcançado essas posições pela porta larga do concurso. Oficial de Gabinete de vários Ministros da Justiça, participou de delegações ao estrangeiro, por incumbência tanto do Poder Legislativo como do Executivo. Médico laureado com o prêmio de Medicina da Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, ocupou inúmeras posições de destaque no setor profissional, inclusive a de Livre Docente da Faculdade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro.*

Condecorado pelo Governo do Brasil repetidas vezes, Isaac Brown na sua modestia nunca disse a ninguém das honras recebidas de governos de outros países.

Além dos inestimáveis serviços prestados por Isaac Brown ao Poder Legislativo, tanto na Câmara como no Senado, foi êle o incentivador e criador da Gráfica e da Diretoria de Informação Legislativa.

Lamentamos, assim, a perda de um brasileiro que soube cumprir rigorosamente seus deveres de cidadão e de funcionário.

Concluindo a nossa justificação, Senhor Presidente, poderíamos dizer que

Isaac Brown na sua figura de homem modesto e de poucas palavras bem poderá ser apontado, no futuro, como o símbolo de tantos anônimos que emprestam sua valiosa colaboração para que o Parlamento brasileiro possa cumprir seus elevados desígnios na vida e na história de nosso País.

Sala das Sessões, 23 de agosto de 1967.
— Cunha Bueno.

O SR. PRESIDENTE:

(Batista Ramos) — A Presidência associa-se às homenagens que foram hoje prestadas ao Dr. Isaac Brown, Secretário-

No Senado Federal, a sessão do dia 24 de agosto constituiu particular e sincera homenagem ao Dr. Isaac Brown, consagrado pela Casa, com "o reconhecimento coletivo e o aplauso geral, servidor público modelar".

REQUERIMENTO

N.º 733, de 1967

Exm.º Sr. Presidente do Senado Federal:

Faleceu, ontem, nesta Capital, o Dr. Isaac Brown, Ilustre Secretário-Geral da Presidência do Senado Federal, que o reconhecimento coletivo e o aplauso geral o consagraram servidor público modelar.

A Casa, por certo, vai cumprir o dever de homenagear a sua pranteada memória.

Em consequência, requeremos:

- 1) seja o período destinado ao expediente da presente sessão, dedicado ao preito de exaltação da vida e do destino do honrado extinto, constando dos anais um voto de profundo pesar;
- 2) seja dada ciência da manifestação do Senado à digna família enlutada.

rio-Geral das Mesas do Senado e do Congresso Nacional, falecido hoje nesta Capital.

Como todos sabem, o Dr. Brown foi sempre, como funcionário, um exemplo de capacidade de trabalho, de eficiência, de lealdade. Deixa saudades, não só no Senado Federal, como também nesta Câmara. A Mesa já solicitou ao Senhor 1.º-Vice-Presidente da Casa que a representasse nos funerais do extinto e também apresentasse à família enlutada os sentimentos de pesar desta Casa dos Srs. Deputados.

Brasília, 24 de agosto de 1967. — Eurico Rezende — Pedro Ludovico — Benedicto Valladares — Milton Campos — Ruy Carneiro — José Guimard — José Ermirio — Cattete Pinheiro — Moura Andrade — Camillo Nogueira da Gama — Guido Mondin — Victorino Freire — Josaphat Marinho — Lino de Mattos — Desiré Guarani — Edmundo Levi — João Cleofas — Flávio Brito — Petrônio Portela — Renato Silva — Moura Palha — José Rolemberg — Menezes Pimentel — Adolfo Franco — Mem de Sá — Mário Martins — Fernando Corrêa — Wilson Gonçalves — Antônio Balbino — Bezerra Neto — Rui Palmeira — Dinarte Mariz — Argemiro de Figueiredo — Domicio Gondin — Mello Braga — Raul Giuberti — Duarte Filho — Daniel Krieger — Pessoa de Queiroz — Carvalho Pinto.

O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade)

Nos termos do requerimento ora aprovado o período destinado ao Expediente da presente sessão será dedicado ao preito de exaltação da vida e destino do

honrado Secretário-Geral da Presidência do Senado, o extinto Dr. Isaac Brown.

Há oradores inscritos.

Tem a palavra o nobre Senador José Ermírio.

O SR. JOSÉ ERMÍRIO:

Sr. Presidente e Srs. Senadores, o Senado da República sofreu, na madrugada de ontem, uma perda irreparável. Desapareceu do nosso convívio, o Dr. Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência desta Casa. As homenagens que ora recebe a memória do ilustre morto, quero juntar o meu preito especial, nascido da admiração e do respeito que sempre nutri por êle e que agora se cristaliza numa saudade que a todos nos emociona e a todos acompanhará.

Cultuamos, em verdade, a memória de um servidor do melhor quilate, cuja dedicação às tarefas públicas alcançou o grau da mais impressionante evidência, que torna a sua passagem pelo serviço desta Casa como um exemplo ainda não superado de dedicação, de seriedade. Tinha o Dr. Isaac Brown a preocupação em ser exato, buscando, nas horas de trabalho, compenetrado e rendoso, armar-se de um silêncio interior admirável, infundindo no ambiente, em que êle lidava, calma e serenidade, atributos garantidores de uma execução produtiva. Foi um chefe do mais apurado gabarito e um amigo da melhor qualidade. Portava a beleza das almas nascidas para as grandes messes, fazendo do trabalho, que o absorvia, e do ambiente que o cercava, uma tenda iluminada sempre pela chama sagrada da devoção à causa pública.

Convivi com Dr. Brown, e, por felicidade minha, com assiduidade. Inabitualmente às lides do Parlamento, encontrei na sua palavra amena a permanente contribuição para os meus roteiros nesta

Casa. Convencido de que me armava do desejo e do interesse de cumprir o meu mandato da maneira melhor, o saudoso Secretário-Geral da Presidência sempre se colocava pronto para trazer-me a orientação consonante com os hábitos e as tradições da lida parlamentar. E aquilo que me era feito com tanta solicitude era naturalmente efetivado com todos os Senhores Senadores, com a sabedoria de um regente que, empolgado pelo valor da sonoridade, está sempre conferindo as pautas, aclarando os executores e colocando em ordem as partituras. E tudo isto, anônimamente.

Devotado em sua sala de trabalho ou mesmo, — e quantas vezes — perturbando o seu próprio descanso nas horas dedicadas ao lar, o Dr. Brown era sempre um dinamo a produzir bondade, inteligência e orientação.

O Senado da República perdeu um servidor indiscutivelmente exemplar e, nós todos, Senadores ou servidores, perdemos um amigo de qualidades raras. Deplorando a sua perda e levando à família a extensão de nossa amargura, afirmamos, ao final, que, no mundo em que vivemos, quase toldado pela escuridão, numa manhã triste de Brasília, uma radiosa luz se apagou. (Muito bem!)

O SR. ARGEMIRO DE FIGUEIREDO:

Sr. Presidente, êle não está mais aí. Não mais se encontra nessa Mesa o Dr. Isaac Brown. Venho prestar-lhe minha homenagem, homenagem comovida de amigo, homenagem do meu Partido, do qual recebi, neste instante, delegação para fazê-lo.

Sr. Presidente, não tenho palavras que possam exprimir a minha emoção. Falleceu inesperadamente no dia de ontem o Dr. Isaac Brown. A extensão desse desastre que desce, em tremendo impacto, sobre todos nós, que compomos o Senado da República, é realmente indefinível e incomensurável. A morte é, sem

dúvida, uma fatalidade. Ninguém pode fugir à tirania dêsse desenlace. Mas, às vezes, nos sentimos atônitos, diante de fatos tão chocantes, que nos dirigimos instintivamente a Deus, no lance de uma pergunta que não tem resposta: Meu Deus por quê fizestes isso? Por quê arrancastes do nosso convívio para o Além um homem que não se pertencia a si mesmo, nem à família, nem mesmo ao Senado, porque era, na vida, um exemplo e um modelo de mais amplos horizontes? Um patrimônio nacional de honradez, de espírito público e de singular compreensão dos deveres. O Senado está de luto. O luto que é dor, que é desolação, que é lágrimas.

Nesta altura de minha vida pública, já tendo governado um Estado, onde tive a cooperação de grandes valores humanos, tendo ocupado durante cinco anos, uma cadeira na Câmara dos Deputados, e figurado no Senado da República por mais de doze anos, devo confessar a Vossa Excelência, Sr. Presidente, que nunca me encontrei com um homem e com um funcionário que somasse, num milagre de perfeição humana, as virtudes e as qualidades excepcionais de Isaac Brown. Modesto, até às ralas da humildade, poucos lhe conheceram os índices de cultura. Cultura geral, que abrangia até setores estranhos aos quadros específicos de sua atividade profissional. Era médico. Mas, nem todos os juristas o igualavam num aferimento de mérito. Modesto e sóbrio, quando lhe arrancávamos, com esforço, uma opinião sobre matéria complexa, ele sustentava macio e delicado a doutrina que esposava. E a enriquecia de logo com a citação de casos análogos ou idênticos, registrados nos mais antigos e nos mais recentes Anais da história jurídica do Senado Federal. E não custava a demonstração. Exibia as fontes, ordenadas e guardadas com zelo e carinho, nas estantes de sua Secretaria, onde tudo era ordem e disciplina sem par. Os problemas do Regi-

mento, o comum às duas Casas do Congresso, e os peculiares a cada uma delas, ele os conhecia em detalhes e os apontava com a rapidez e a segurança, como se tudo lhe estivesse luminosamente gravado na memória privilegiada.

Como homem e chefe de família parecia um apóstolo. Um apóstolo do bem, da bondade e da mais singular correção de atitudes. Era justo, sem transigência, no setor funcional. Ninguém teria força para conduzi-lo ao deslize comprometedor. Se preferências ele tinha no trato com os seus subordinados, poucos as conheciam. E se as tinha, era no ângulo do critério de assinalar os mais capazes na execução do serviço público. Suas advertências nunca tiveram o cunho do autoritarismo nem da humilhação. Tinha a sensibilidade do respeito humano. Era generoso, sem quebra de autoridade.

Ninguém, neste mundo, poderia excedê-lo em capacidade de trabalho. Ao romper o dia, deixava o lar e partia na busca de sua verdadeira Casa, que era o Senado da República. Aquí, quase sempre, fazia as refeições em marmitas de operário. E o fazia para não perder tempo. O tempo necessário aos trabalhos de rotina. E o tempo para esquematizar os planos de melhoria do funcionamento desta Casa. A Gráfica que aí está e que deve ter, por justiça o seu próprio nome para firmá-lo em nossa lembrança, foi o seu último sonho. Tinha um ciúme sagrado por essa organização. Orgulhava-se, por igual, da Diretoria de Informação Legislativa.

Eu sempre temi êsse desfecho que ontem nos comoveu e esmagou o coração. Por duas vezes eu o vi tombar nessa Mesa, Sr. Presidente, de esgotamento físico ou de estafa, pelo excesso dos trabalhos que lhe eram cometidos.

O Sr. Josaphat Marinho — Permite V. Ex.^a um aparte?

O SR. ARGEMIRO DE FIGUEIREDO:

— Pois não.

O Sr. Josaphat Marinho — Vossa Ex.^a Senador Argemiro de Figueiredo, como já declarou, fala e com muita propriedade, por todos nós, integrantes do MDB. Permita-me, porém, que no seu discurso, insira uma palavra de homenagem e de apreço a Isaac Brown. Ao ingressar nesta Casa, em 1963, dêle permaneci distanciado por alguns meses. A contenção do seu comportamento não permitia aproximação instantânea. A convivência, porém, nos trabalhos desta Casa, permitiu-me observar-lhe a correção no serviço e conduziu-me a prestar-lhe, sempre, a homenagem de respeito, devida aos homens que cumprem dignamente seu dever. Depois, dada a aproximação, vendo seu entusiasmo por tudo quanto dizia respeito ao Congresso Nacional, ao prestígio da instituição, à preservação de sua autoridade, ao resguardo de sua eminência no quadro dos poderes institucionais do Estado, pude converter o apreço em admiração e em estima. Neste instante, é a estima do amigo que, através do discurso de V. Ex.^a, quero deixar consignado num testemunho de grande saudade.

O SR. ARGEMIRO DE FIGUEIREDO:

— Agradeço a V. Ex.^a, Senador Josaphat Marinho, o aparte que vem melhorar as condições do meu discurso, escrito, naturalmente, com a perturbação emocional que venho sentindo desde o desaparecimento do Dr. Isaac Brown.

Sei da estima que êle tinha por V. Ex.^a. Essa estima tinha no espírito do grande morto duas fontes que a justificavam. Uma emergia das virtudes pessoais de V. Ex.^a, dêsse espírito comunicativo e afetuoso com que mantém e amplia sempre o seu núcleo de relações pessoais. A outra porque êle via em V.

Ex.^a — talvez V. Ex.^a não se tenha apercebido disto — um dos colaboradores constantes da revista desta Casa, da revista organizada pela Diretoria de Informação Legislativa, criação do Grande Presidente que aqui está dirigindo os nossos trabalhos. Essa afeição especial nascia também disto, nobre Senador Josaphat Marinho; êle tinha em V. Ex.^a pelo brilho de sua cultura, por sua inteligência, pelo seu espírito público, tinha nos seus pronunciamentos matéria para enriquecer aquela Revista, que sem dúvida alguma constitui patrimônio de inteligência e cultura, não só do Senado mas do Congresso, não do Congresso mas das próprias letras jurídicas, sociais e econômicas dêste País.

Prosseguindo, Sr. Presidente:

Por muitas vêzes vi dobrar-se, naquela mesa, de cansaço, o Dr. Isaac Brown.

Mas, nunca se queixou a ninguém dos males que o afligiam. Essa renúncia à vida tinha o caráter de uma sublimação.

Perdemos ontem, Sr. Presidente, o maior funcionário dêste País, que figurava nos quadros do Senado Federal. Nunca mais o veremos naquela Mesa, ao lado do Presidente, indo e vindo com processos a julgar e os Regimentos apontados para solução das questões de ordem.

Viveu trabalhando e morreu trabalhando. Trabalhando como um herói, numa batalha gloriosa e sem fim. Ontem o contemplei pálido, macilento, imóvel, em repouso eterno. As lágrimas rolaram-me pelas faces. Ali estava o contraste brutal. Erecto, rígido, parado para sempre, o homem que, na vida nunca soube parar. Ninguém o esquecerá jamais. Eu jamais o esquecerei.

Sr. Presidente, muitos se tornam imortais para a posteridade pelas correntes, do afeto, das grandes posições que ocuparam e dos serviços prestados ao povo em etapas históricas. Ficam nos

pedestais, nas ruas, nas praças, em monumentos erigidos pela mão dos homens. Isaac Brown é possível que não tenha dessas consagrações. Talvez um retrato modesto nas paredes desta Casa. Talvez o seu nome na Gráfica do Senado, relembrando-lhe a memória. Vossa Excelência, Sr. Presidente, que foi o seu maior amigo, faça emergir de sua dor, alguma coisa que perpetue neste Senado a passagem e a vida do herói. Sei, entretanto, que o Dr. Brown nunca pensou nisso. E estou certo, por igual, de que ele, se ainda falasse, repeleria toda homenagem, que lhe quiséssemos prestar pelo impulso da simplicidade e da modéstia que sempre marcaram o seu espírito. A verdade, porém, é que, sem o querer, ele próprio forjou o monumento de sua imortalidade. Nós jamais o esqueceremos, quero repetir. Para lhe perpetuar a memória digamos aos nossos filhos que neste mês fatídico de agosto levaram da nossa Casa e dos nossos olhos para nunca mais voltar, o maior e o melhor funcionário dos quadros da vida pública do Brasil.

Era o que tinha a dizer. (Muito bem!)

O SR. RUY CARNEIRO:

Sr. Presidente, Srs. Senadores, pela voz do meu Partido já ocuparam a tribuna do Senado, nesta homenagem que prestamos a Isaac Brown, o Senador José Ermírio de Moraes e o Senador do meu Estado, Argemiro de Figueiredo. Pelo segundo, se esta homenagem fosse prestada pelo meu Estado, eu estaria dispensado de fazê-lo. Mas, Sr. Presidente, esta é a homenagem de um coração nordestino chelo de afetividade, que exalta aquêle coração que parou ontem. Também tenho a honrosa incumbência de falar em nome da Imprensa com atuação nesta alta Câmara.

Sr. Presidente e Srs. Senadores, não é difícil falar sobre a figura de Isaac

Brown. Entretanto, é-me doloroso fazê-lo. Os Senadores remanescentes de outras legislaturas, e os funcionários mais antigos não desconhecem as ligações fraternais que me ligavam àquele excepcional servidor público cuja memória estamos reverenciando. Daí a emoção profunda com que me apresento nesta tribuna para falar sobre a vida, a obra e os exemplos que nesta Casa deixou Isaac Brown. Fá-lo-ei superficialmente, mas com o calor humano que merece ser empregado neste elogio fúnebre.

Conheci-o, quando eu era Deputado Federal e ele primelro-taquigrafo da Câmara, cargo este conquistado por concurso, como todos os outros que exerceu. Todas as suas magníficas vitórias foram conquistadas no decorrer de sua existência, graças à sua brilhante inteligência, preparo e com sacrifícios extraordinários de toda ordem.

Como bem acentuou o Senador Josaphat Marinho, não era fácil alguém entrar na sua intimidade. Mas a minha admiração e estima, o meu sentimento de afeição cresceram, quando eu descobri que ele, como médico, trabalhava numa policlínica em Copacabana, Rio de Janeiro, recetando gratuitamente aos pobres daquele bairro.

Era preciso fazer essa amizade. E eu, ajudado pelo meu temperamento comunicativo, o fiz na certeza de estar cultivando a amizade de um dos melhores caracteres com que até hoje convivi na minha vida pública.

Sr. Presidente, nesta Casa, aos sábados e muitas vezes, aos domingos, fazia-lhe visitas no seu gabinete que foi, na realidade, a sede do seu lar. E ele, apesar da nossa amizade, da confiança absoluta da minha parte, sempre me tratava como Senador. Não havia reclamação para modificar este tratamento.

Essa era uma das singularidades que distinguiam o Dr. Isaac Brown. Ontem

mesmo pela madrugada, quando fui surpreendido pela estarrecedora notícia do seu prematuro passamento, compareci imediatamente, ao Pronto Socorro, onde tive a ratificação do doloroso ocorrido. Naquela unidade hospitalar de urgência de Brasília, fui recebido por um modesto servidor que, entre admirado e comovido, me dizia: Que homem forte, Senador! Entrou andando com os próprios pés até chegar à cama e, apenas ajudado por mim e seu genro, Dr. Cláudio Costa, deitou-se e imediatamente exalou seu último suspiro.

Este fato registro apenas para patentear a sua extraordinária força de vontade e resistência moral segundos antes de morrer, atacado por um edema pulmonar agudo. Não permitiu ser levado na maca para o seu leito de morte.

Sr. Presidente, até na hora da morte ele foi forte, ele foi extraordinário!

Sr. Presidente, poderia parecer a alguém que ele era um tímido mas absolutamente não o era e sim, como todos os valores humanos, conservava permanentemente uma grande dosagem de modéstia que dava um colorido especial à sua personalidade.

A todos nós tratava com respeito mas absolutamente a sua coluna vertebral não se curvava a ninguém! E, por isso mesmo, era sempre respeitado. Respeitado por isso mesmo e por todos os exemplos grandiosos da sua existência pontilhada de atos dignos e nobres. Foi um homem, Senhor Presidente, que viveu, lutou e morreu por esta Casa e merece, precisamente, a homenagem que lhe tributamos esta tarde.

Ninguém é insubstituível, sabemos disto, mas dificilmente, V. Ex.^a, Senhor Presidente, encontrará um émulo de Isaac Brown. Tanto isto é verdade, Sr. Presidente, que hoje quando vim ao Senado inscrever-me para falar nesta sessão, encontrei V. Ex.^a pessoalmente no Gabinete do saudoso Secretário-Ge-

ral, cercado dos seus antigos assessôres, dando ordem às tarefas que deveriam ser por ele executadas.

Não é demais recordar neste momento as várias missões que ele realizou no estrangeiro. E o fazia com tanta eficiência e zelo que dava margem a brincadeiras de Senadores e amigos estranhando que jamais alguém conseguiria, nem os Chefes das Missões, desviá-lo do trabalho como Secretário, para alguns momentos de recreação, como era natural. Não quer isto dizer exagero, porque ninguém comete exagero ao servir bem e ao cumprir com seus deveres. Era sistema peculiar dele e assim levou toda sua existência. Nós hoje aplaudimos seus exemplos cheios de saudade pela perda irreparável da sua assistência.

Sr. Presidente e Srs. Senadores, estou pontilhando este meu modesto depoimento, com certas ocorrências que envolvem a vida pública de Isaac Brown, que somente enobrecem a sua memória.

Certa vez, o nobre Senador Josaphat Marinho, que vinha cooperando com o brilho de sua inteligência e de sua sólida cultura na *Revista de Informação Legislativa*, tocou o telefone para falar com o Dr. Isaac Brown, a respeito de assunto dos nossos trabalhos. Quando o Senador concluía a conversa, o Dr. Brown, com aquela sua maneira peculiar, com a respeitabilidade costumeira ao se dirigir a todos nós, inclusive a mim que me considerava seu fraternal amigo, disse ao Senador: "V. Ex.^a vai-me dar licença. Não esqueça que vamos agora tirar o 12.º número de nossa revista e a colaboração, a cooperação de V. Ex.^a é indispensável!" Deve ele ter sensibilizado profundamente o Senador Josaphat Marinho, ilustre representante da Bahia. Isaac Brown sabia dar valor a quem merecia.

A propósito da revista que indiscutivelmente é uma perfeição sob todos os aspectos, na véspera do seu passamento ele recebia carta da Alemanha conten-

do os maiores encômios a essa publicação executada na Gráfica do Senado sob sua orientação.

Assim, Sr. Presidente, temos uma série extraordinária de fatos relacionados com a vida desse homem. Se alguém, nesta Casa ou fora dela, tem dele qualquer mágoa, é porque não o compreendeu. Perdoá-lo é dever de todos, pois era um homem justo, digno, nobre, incapaz de praticar intencionalmente um mal.

Sr. Presidente, o **Correio Braziliense**, de hoje, publica o **curriculum vitae** do Dr. Brown. Penso que todos o leram. É documento que enfecha a sua atuação em diferentes setores da atividade humana. Considero-o herança valiosa aos seus descendentes.

Infelizmente não tenho filhos; se os tivesse, pediria a Deus que eles seguissem os exemplos de Isaac Brown, como símbolo de virtudes e pureza.

Sr. Presidente, quando da inauguração de Brasília, o Presidente da Casa, o nobre Senador Filinto Müller, o destacou para vir orientar nossas instalações aqui. Imenso foi o seu sacrifício, porém nada ele reclamava. Diabético, necessitando de dietas, entretanto, para cumprir bem o seu dever, enfrentou tôdas as vicissitudes e a sua missão árdua e penosa foi religiosamente desempenhada. Procurou, com seu sacrifício pessoal e dos companheiros que constituíam a equipe de funcionários sob seu comando, acomodar da melhor forma possível os trabalhos do Senado da República. Agora, Brasília o acolhe numa retribuição aos serviços que lhe prestou, para que o seu corpo inanimado tenha no seio da terra deste Planalto o seu eterno descanso.

Presumo, Sr. Presidente, que o objetivo de Isaac Brown seria morrer trabalhando. E assim o fez como um herói do cumprimento do dever. O Senado da República perdeu o seu modelar auxiliar e o Brasil perdeu um dos seus melhores servidores. **(Muito bem!)**

O SR. EURICO REZENDE:

Sr. Presidente, Srs. Senadores, Senhores Funcionários do Senado Federal, Srs. da Bancada da Imprensa, sem dúvida alguma, somente na revelia da morte teríamos esta oportunidade, quanto ao Dr. Isaac Brown, de exaltar sua vida e de enaltecer o seu destino e a sua obra. Porque, se vivo fôsse, se Deus não o houvesse convocado para a gloriosa tarefa da colonização da eternidade, êle, mercê da sua modéstia e, principalmente, da contenção do seu temperamento, não nos permitiria, em nenhuma fase do seu exercício funcional, romper as resistências da sua simplicidade, eis que se considerava apenas o titular e o instrumento do dever normalmente cumprido. Daí a sua conhecida aversão às vozes congratulatórias, o que era uma constante inarredável da sua personalidade.

Guardai, Sr. Presidente, do emocionante discurso que acaba de proferir o ilustre Senador Argemiro de Figueiredo: "o Dr. Isaac Brown foi um patrimônio nacional."

Sim, **patrimônio nacional**. A frase é uma síntese e a locução retrata, fielmente, o valor daquele funcionário modelar, que se tornou, pelo trabalho, trabalho mesclado de heroísmo e de sacrifício, o impressionante locatário da gratidão do Estado e do País.

Eu direi — e creio que interpretando o pensamento da isenta justiça de todos — que o Dr. Isaac Brown, em termos de funcionário, foi um sábio, e, em termos de espírito público, foi um servidor apostolar.

Ninguém jamais o superará na dedicação, na pertinácia, na eficiência, no amor ao Poder Legislativo, na devoção à Pátria. E nem os cansaços, nem as fadigas, de todos os dias, de tôdas as horas, quaisquer que fôssem os episódios e as circunstâncias, conseguiram perturbar os seus passos e os seus caminhos na

admirável e estugante jornada da entrega da "mensagem a Garcia". E pelejou até o último instante, morrendo na trincheira e na oficina do seu trabalho.

Posso, também, Sr. Presidente, dar o meu depoimento, tão valioso e autêntico, quanto o de outros Senadores que há mais tempo se encontram pontificando nesta Casa. Tôdas as manhãs, pela altura das 7 horas, *penetro no Senado Federal*. Em nenhuma das vezes deixei de encontrar, naquele longo salão da diretoria a longa figura do Secretário-Geral da Presidência; não apenas a sua presença física, mas a sua absorção pelo trabalho, em contato com os processos, com os projetos, com os documentos, vigiando, prevendo, provendo e, assim, assegurando o ordenamento impecável dos serviços da Casa e do Congresso. Dedicava sua atenção e seu talento na plenitude dos dias úteis e, igualmente, aos sábados e feriados e, muitas vezes, aos domingos.

Todos nós acompanhamos, presencialmente, o seu sacerdócio funcional. Aquilo não era capacidade de trabalho. Era muito mais. Tratava-se de uma verdadeira obsessão religiosa, uma espécie de fanatismo no cumprimento de suas obrigações. E, nesse mister gigantesco, quase sobrenatural, *êle, na alternância dos dias e das noites, ia retirando pedaços da saúde, que deveria ser um patrimônio sagrado de sua família, para entregar ao serviço do Senado, do Congresso e da Nação.*

Sr. Presidente, poucas homenagens póstumas, durante toda a minha vida pública, tiveram para mim um cunho de tão emocionante sinceridade, como o preito com que nos despedimos do velho líder.

O Dr. Isaac Brown era um homem de amizades silenciosas. Não mantinha sua intervência através da euforia espiri-

tual nem da exuberância ou do esbanjamento sentimental. Nesse ângulo, residia uma de suas virtudes, por que rigoroso e intransigente na seriedade, selecionava os amigos e os colocava como decorrentes de um julgamento de consciência. E as lágrimas que se verteram ontem e que continuam a irrigar hoje nossas faces representam o pranto pelo respeito e pelo reconhecimento. Mais do que afetividade, *elas apresentam e desnudam um veredito sobre o seu destino de benemerência, de alta e eloquente benemerência.*

Há uma sentença lapidar, insculpida na tela da História, que atravessa a poeira dos tempos e que marcha com o perpassar dos séculos: "Os Mortos governam os Vivos".

Esse grande mistério da fé nos permite dizer aqui, na angústia e no sofrimento desta solenidade, que Isaac Brown continuará governando.

Governará sua família, pela saudade imperecível.

Governará seus amigos e admiradores pela recordação de sua imperturbável respeitabilidade.

Governará os funcionários públicos do Senado e do Brasil, pelo exemplo de correção, de capacidade de trabalho, de espírito público, de dedicação impar, em *têrmos superavitários, exemplo, não apenas digno de ser aplaudido e seguido, mas, principalmente, digno de ser imitado.*

Sr. Presidente, para que fique gravado nos Anais da Casa — e falo em nome da ARENA e do Governo — vou ler o *curriculum vitae* do Dr. Isaac Brown, obtido dêle na revelia da morte, porque a modéstia, e, mais do que a modéstia, a imbatível resistência do homenageado jamais o permitiria;

"Nascido a 15-4-1900.

Filho de Jorge Brown e Amélia de Medeiros Brown.

Carreira e Títulos Funcionais

Amanuense da Prefeitura do antigo Distrito Federal, por concurso, em 1926.

Dattlógrafo, por concurso, da Câmara dos Deputados, em 1926.

Segundo-Taquígrafo, por concurso, da Câmara dos Deputados, em 17 de junho de 1929.

Promovido a Primeiro-Taquígrafo, da Câmara dos Deputados, em 23 de agosto de 1934.

Promovido a Taquígrafo-Revisor, da Câmara dos Deputados, em 7 de março de 1939.

Oficial de Gabinete dos Ministros da Justiça, Francisco Campos, Marcondes Filho, Agamemnon Magalhães, Sampaio Dória e Carlos Luz, de novembro de 1941 a setembro de 1946.

Nomeado Secretário-Geral da Presidência do Senado Federal, em 12 de janeiro de 1946.

Missões no Exterior

Participou da Delegação do Brasil à posse do Presidente do Chile, Sr. Gabriel Gonzalez Videla, cheflada pelo Vice-Presidente da República, Dr. Nereu Ramos, em 1946.

Acompanhou, como Secretário, o Vice-Presidente do Senado Federal, Senador Marcondes Filho, em viagem oficial à Europa, para estudar a organização e o funcionamento dos Parâmetros da França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Itália e Bélgica, em abril de 1952.

Títulos Científicos

Diplomado em Medicina pela Faculdade Nacional de Medicina, em 1931.

Laureado com o Prêmio de Medicina de 1933, da Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro.

Ex-interno da cadeira de Clínica Propedêutica Médica, da Faculdade Nacional de Medicina, a cargo do Professor Rocha Vaz, em 1931.

Ex-assistente extranumerário da mesma cadeira de 1932 a 1935.

Ex-assistente extranumerário da 1.^a cadeira de Clínica Médica, da Faculdade Nacional de Medicina, a cargo do Prof. Rocha Vaz.

Ex-assistente do Serviço de Clínica Médica, da Policlínica de Copacabana.

Ex-Chefe dos Serviços de Doenças do Aparelho Respiratório e de Clínica Médica, da mesma Policlínica.

Ex-Diretor da referida Policlínica.

Ex-assistente da cadeira de Clínica Propedêutica Médica, da Faculdade Nacional de Medicina (Curso regido pelo Prof. Fioravanti Di Piero, em 1937).

Ex-assistente dos cursos equiparados de Clínica Médica, lecionados, na Faculdade Nacional de Medicina, pelo docente Waldemar Berardinelli, nos anos de 1932 a 1933.

Membro de bancas examinadoras na cadeira de Clínica Propedêutica, da Escola de Medicina e Cirurgia, em 1937.

Ex-Secretário da revista médica **O Hospital**.

Livre Docente da cadeira de Clínica Propedêutica Médica, da Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro.

Professor interino da cadeira de Clínica Propedêutica Médica, da mesma Escola, em 1938.

Obras Publicadas

“O Normotipo Brasileiro”, in **Biblioteca de Cultura Científica**, dirigida pelo Prof Afrânio Peixoto, em 1934.

“Semiótica Clínica do Aparelho Genital”, in **Biblioteca Universitária Brasileira**, dirigida pelo Prof. Helion Póvoa, em 1934.

As Classificações Biotipológicas de Viola e Bárbara, 1938.

Condecorações

Ordem Nacional do Mérito (Grande Oficial).

Ordem do Mérito Militar (Comendador).

Ordem do Mérito Tamandaré.

Ordem do Mérito Santos Dumont.

Cruz Vermelha Brasileira (Cruz do Mérito).

Ordem de Rio Branco (Comendador).

Eis aí, Srs. Senadores, o elenco dos feitos, das conquistas e das distinções do pranteado extinto, que representa apenas um pequeno blombo, atrás do qual, na seqüência de longos dias e de longas noites, desenvolveu-se a caminhada do saudoso mestre da função pública, que ontem deixou vazia, diante do desafio do futuro em direção ao seu sucessor, a cátedra de Secretário-Geral da Presidência do Senado Federal.

Muitas vêzes, o homem supera o seu próprio currículo.

Assim foi o Dr. Isaac Brown.

Com estas palavras, em nome da Aliança Renovadora Nacional e do Governo, quero significar à sua família a sinceridade da nossa consternação, teste-

munhar aos nossos nobres colegas a dor que sentimos pelo seu desaparecimento e enviar as nossas condolências à admirável comunidade funcional desta Casa.

Sobre o seu túmulo, numa genuflexão espiritual, depositamos a flor, a orvalhada flor da nossa saudade.

E sobre a eternidade da sua memória espargimos o incenso da nossa homenagem, da nossa gratidão e da nossa prece. (Muito bem!)

O SR. MEM DE SÁ:

Senhor Presidente, Srs. Senadores, peço perdão a V. Ex.^a pela coagida contenção e sobriedade que sou forçado a imprimir às minhas palavras.

Entretanto, não pude deixar de cumprir o que considero um dever, nesta hora — tornar expressa, se possível, pequena parte da imensa admiração que voto a Isaac Brown.

Ao fazê-lo, Sr. Presidente, desejo acentuar o que ficou, talvez, apenas implícito nas orações dos eminentes Colegas que me antecederam, mas quero explicitar — e talvez seja a única contribuição que traga a estas homenagens — quero explicitar que não choro, neste momento, o Doutor Isaac Brown. Vou além, dizendo que não tenho pela morte dêle a menor pena, o menor sofrimento. Luto, sofrimento, pena, pêsames tenho e apresento a V. Ex.^a, Sr. Presidente, porque sei que V. Ex.^a não poderia ter sido, como ninguém poderia ter sido Presidente com eficiência nesta Casa sem ter por trás, como anjo-da-guarda permanente, Isaac Brown; luto, sentimento, dor, compreendo que tenha a família de Isaac Brown, provavelmente ainda imersa no terrível golpe que sobre ela se abateu; luto, dor, sofrimento temos todos nós, do Senado, porque todos nós é que perdemos com o falecimento dêle. Não êle.

Ele talvez seja o único feliz. E, ontem, enquanto estava meditando, por ocasião das cerimônias religiosas, fui abordado por uma môça, que não conhecia, funcionária da Câmara, que me fez uma estranha pergunta para aquêlo momento. Perguntou-me como eu considerava a morte. Respondi-lhe que, no caso do Dr. Isaac Brown, eu a considerava como uma resurreição. E acrescentei: sou crente, como o Dr. Isaac Brown era. Portanto, o Dr. Isaac Brown, como eu, não deve ter esquecido a palavra de Cristo: "Ego sum via et vitae".

Se é possível, sem blasfêmia, alguém dizer que conheceu um santo, podemos dizer que o Dr. Isaac Brown o foi.

Realmente, nenhum de nós, dos mais antigos nesta Casa, jamais pôde apontar ou perceber-lhe o que a Igreja chama de pecado, mesmo venial, porque êle, além da fé que tinha na sua religião, criou para si uma segunda religião, complemento da primeira, ou criou um modo de cultivar a sua religião, que foi o trabalho.

Ele se dedicou a esta Casa. Creio mesmo que, depois de haver organizado a família, depois de lhe haver dado bases estáveis, depois de ter assegurado o ritmo e a harmonia de uma família perfeita, êle como que se desviou dela para entregar-se a uma obra maior do que a do círculo restrito dos seus familiares: uma obra da Pátria. E essa obra êle concentrou nesta Casa.

Realmente, o Senado passou a ser o culto de Isaac Brown. Para o Senado, êle viveu, pelo menos desde 46. Mas viveu integralmente. Penso que êle se doou, se deixou queimar, fez doação integral de seu ser à causa do Poder Legislativo, no Senado da República.

O Sr. Bezerra Neto — Permite-me V. Ex.^a, Senador Mem de Sá? (Assentimento do orador) — Trabalhava de tal modo que não poderia ter tempo para pecar.

O SR. MEM DE SÁ:

— Exatamente. Ele transformou num culto e, nesse culto, não podia pecar porque era a permanência, a continuidade, sem interrupções, desta abnegação integral.

E eu me lembro de vê-lo, não apenas doente pelos diabetes mas ainda sofrendo o martírio de uma nevrite que lhe causava dores verdadeiramente indizíveis, sem se deixar vencer nem intimidar, ao contrário, sobrepondo-se às contingências físicas, para continuar o seu sacrifício. Sacrifício que se repetia todos os dias, das sete horas da manhã até quando fôsse necessário.

Eu pude acompanhar, nos anos anteriores, por ocasião do Governo do Marechal Castello Branco, quando o Poder Legislativo teve uma carga como jamais tivera, nem provavelmente terá, eu vi a capacidade insuperável, capacidade quase sobrenatural, capacidade que só se podia compreender como alimentada e sustentada por uma força extraterrena, do Dr. Isaac Brown. Começar às 7 horas da manhã, comer em marmita como lembrou o Senador Argemiro de Figueiredo, ficar aqui, permanecer até às 18 horas, tornar a comer escondido, atrás de um armário, para ir à sessão do Congresso e lá ficar até a madrugada. E, no dia seguinte, as 7 horas novamente se achar no pôsto. As vêzes, com o rosto macerado, com a expressão amargurada, como que corroído por uma dor interna, mas sempre impassível, na sua dedicação, sempre integral no seu devotamento.

De tal maneira, que me parece que o Senado girava em tórno d'ele e que nós estamos hoje e continuaremos durante algum tempo, como uma esfera que perdeu o seu eixo. E até encontrá-lo esta Casa sofrerá um colapso que só a dedicação dos amigos e dos seguidores de Isaac Brown poderá suprir.

Ele era como que um nóvo Atlas a carregar, sózinho, o Senado Federal. Não pretendo, com isso, dizer que mais ninguém aqui trabalhasse, ele tem, aí estão nas tribunas atrás de V. Ex.^a, nas poltronas, ele tem os seus discipulos os seus devotados, aquêles que vlam em Isaac Brown não apenas um chefe, mas um modêlo, um paradigma talvez inatingível.

Eu os vi ontem chorar; eu os vi ontem, alguns d'eles, sofrendo crises nervosas por ver que um homem que já não mandava, lhes fazia, daquele momento em diante, por não mais mandar, uma falta irresgatável.

Assim, Sr. Presidente, penso que Isaac Brown, hoje está feliz. Cumpriu a sua vida. Ele realizou a sua vida como muito poucos de nós poderão realizar.

Ele a realizou de uma forma gloriosa, esplendorosa. A sua vida, ele a concentrou em missão que cumpriu até o último instante, sem qualquer desfalecimento sem qualquer redução no ritmo, da marcha, no continuado amor.

De modo que, hoje, é feliz, pode olhar — se lhe é lícito — para a sua vida e a ver plena, soberana, solar, sem jaça, sem mácula, sem pecado.

O eminente Senador Argemiro de Figueiredo lembrou que V. Ex.^a, Sr. Presidente, deveria encontrar, na sua imagi-

nação e no seu talento, uma forma de homenagear Isaac Brown. Estou de pleno acôrdo com a idéia a que dou total solidariedade. Mas — quero acrescentar — penso que a homenagem não deve ser prestada a ele, por ele, porque ele as dispensou em vida e as dispensará depois da morte.

Era um homem indiferente, totalmente indiferente à sedução, às vãs glórias, às lantejoulas que fazem os homens tão tolos, tão roídos de ambição, tão devastados pela vaidade. Não, portanto, uma homenagem a Isaac Brown por ele, uma homenagem a Isaac Brown pelo Brasil, para o Brasil, em beneficio do Brasil, para os funcionários públicos.

Nós, Sr. Presidente, somos um País e um povo que herdou o sangue de portugueses, de negros, de índios. Vivemos debaixo do sol dos trópicos ou do Equador. Por isso, somos um povo apaixonado, emocional, um povo ainda não afeito nem conhecedor do sacrificio em vão, do trabalho ingente, do trabalho obscuro e humilde.

Assim, Isaac Brown pode e deve ser homenageado para que o Brasil, para que os trabalhadores do Brasil, os servidores públicos do Brasil saibam que esta Pátria reconhece e enaltece os que a dignificaram, os que a constróem.

O Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP, criado, ainda no tempo do Presidente Getúlio Vargas, teve uma idéia semelhante, realizada apenas uma vez. O DASP, crelo que no ano de 1939 ou 1940, em homenagem solene e pública, expediu o diploma de funcionário público n.º 1 e o conferiu ao Dr. Mário Augusto Teixeira de Frei-

tas, criador e realizador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Realmente, um homem, como Isaac Brown, santo, um homem como Isaac Brown extremamente, inteiramente dedicado ao Brasil, ao trabalho. A homenagem foi, portanto, justa: Mário Augusto Teixeira de Freitas, funcionário público n.º 1. Nunca mais foi dado esse título a alguém, ninguém, entretanto o merece mais do que Isaac Brown.

Creio que, assim, esta seria uma homenagem a ser prestada pelo Senado Federal, que, por qualquer forma, deveria proclamar que Isaac Brown, nestas últimas décadas, foi o funcionário público n.º 1, o homem sem igual, no devotamento a uma causa, a uma instituição e a uma democracia.

Agora ao ouvir os discursos em que essas facetas foram tão bem acentuadas, vem-me à memória passagem de leitura de minha mocidade. Anatole France escreveu um livro, que ficou clássico, sobre a Revolução Francesa e deu a ele o título *Les Dieux ont Soif*.

A crítica universal proclamou que nenhum livro, até hoje, traçou tão vivamente, não a história da Revolução, mas o ambiente criado dentro da Revolução Francesa. Naquela conturbação de todos os dias, em que as facções sucediam a outras facções, em que os vitoriosos da véspera eram levados ao cadafalso pelos vencedores do dia seguinte, no meio daquele verdadeiro pesadelo ou terremoto de sangue e de dor, conta Anatole France que havia um funcionário, um revolucionário, indiferente a todos os acontecimentos, a todas as intrigas, a todas as crises, a todas as mutações, a todas as

perturbações. Na sua mesa de trabalho, com uma lâmpada que lhe desse luz suficiente para continuar escrevendo, com uma velha pena de pato, continuava incessantemente, dia e noite, cumprindo o seu dever, levando a sua contribuição à obra da Revolução. Cada chefe que por ele passasse e lhe perguntasse: "Como estão as coisas? O que você diz do que se passa?" Ele só tinha uma resposta, sorrindo: Talvez, um pouco, como fazia Isaac Brown, homem de poucas palavras, mas de infinita fé no esforço "Ça ira! Ça ira!" "Isto vai! Isto vai!" Dizia o homem da Revolução Francesa

Sr. Presidente, Srs. Senadores, toda obra humana depende de homens como esse que Anatole France pôs dentro do contexto do seu cativante livro *Les Dieux ont Soif*. Todas as entidades, todas as repartições, dependem de um, dois ou três que se sacrificam, que carregam a carga. Ninguém, entretanto, até hoje, carregou mais e se compenetrou mais dessa verdade que Isaac Brown. E dos páramos celestiais, onde, certamente, repousa, banhado pela luz eterna, ele, certamente, estará dizendo, a respeito do Senado e da Democracia brasileira: "Ça ira, Ça ira".

A vida de Isaac Brown não pode ter sido em vão — foi grande demais para ter sido em vão, Sr. Presidente. (Muito bem!)

O SR. VICTORINO FREIRE:

Poucas palavras apenas, Sr. Presidente, para manifestar o meu pesar ao amigo e ao modelar funcionário desaparecido. O grande Capitão morreu no pasadiço do seu navio, que era esta Casa,

com as mãos honradas e íntegras no leme que só soltou quando não pôde mais segurá-lo, tombando nos braços da tripulação sem ceder seu posto a ninguém.

Foi assim que nos deixou o Doutor Isaac Brown atendendo ao chamado superior da Providência Divina. Enérgico sem destemperos, disciplinador e disciplinado, educado e discreto, o Dr. Isaac Brown dedicou toda sua vida ao serviço do Senado que perdeu um grande funcionário e a Nação um dos mais dedicados dos seus servidores. Desde ontem à tarde, entre soluços de dor e lágrimas de saudades, dorme no Campo Santo de Brasília o soldado do Senado e do dever o sono derradeiro. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE: (Moura Andrade)

Senhores Senadores, desde o instante em que recebemos a notícia do falecimento do Doutor Isaac Brown, que procuro medir, sem conseguí-lo, a extensão da perda que sofremos. É inavaliável.

Ontem, como hoje, senti o profundo desalento que atingiu o funcionalismo em todos os seus graus, assim numa terrível impressão de que com êle se tivesse extinguido uma fonte inspiradora de puros e fecundos exemplos de trabalho.

A beira de seu túmulo, nenhum funcionário se sentiu com forças bastantes para a oração de despedida, nem o Diretor-Geral, tomado, como todos, de imensa dor, nem ninguém entre êles, que a dor era a mesma de todos.

Mesmo entre nós, os membros da Mesa, nenhum se sentia capaz de fazê-lo, e a cruciante incumbência que demos ao Senador Guido Mondin, foi por êle

cumprida, em comovente oração em que as palavras eram tão tristes quanto as lágrimas e davam a soma da tristeza de nossas almas.

Os discursos de hoje, a saudade que ocupa o lugar deixado vazio, fazem ver que todos os corações estão emocionados com o desaparecimento daquele homem raro, que soube transformar as mais altas e mais nobres virtudes humanas, em atos cotidianos de naturalidade corrente.

A sua cultura a sua probidade moral e intelectual, a energia, a inexgotável capacidade de trabalho, a inteligência superior, a lealdade, a dedicação ao Senado e ao Poder Legislativo, — tudo quanto nêle havia enfim, compoendo uma singular personalidade de homem perfeito —, estavam protegidos pela sua modestia, e de tudo fez, durante quarenta e sete anos, instrumento de deveres, recusando honrarias, privilégios e agradecimentos. Não gozou, em todo êsse tempo, um único período de férias.

Ao Senado dedicou todas as suas horas, não todas as suas horas de trabalho, mas as horas todas de sua vida, e aqui morreu em pleno labor.

Então, justamente porque aqui viveu e morreu, ao serviço do Estado e da Nação, afianço aos funcionários da Casa que não desapareceu, porém mais viva ficou, a sua força inspiradora.

A ordem do dia, o expediente, os avisos, ofícios, avulsos e publicações, que constituem objeto de nossa sessão de hoje, foram todos realizados por êle, que conseguiu completá-los pouco antes de falecer.

Para os que aqui trabalham, o seu exemplo vivo de ontem deve constituir um símbolo, que destinga os nossos colaboradores, que os edifique nas suas tarefas, como dignos discípulos daquele grande homem.

Em vida, quisemos honrar ainda mais ao Doutor Isaac Brown, apresentando um Projeto de Resolução com o número 44/1963, que dava o seu nome ao Edifício onde construiu uma de suas melhores obras. Lido o projeto, sem o seu conhecimento prévio, cumpria-lhe encaminhá-lo à publicação para que tivesse curso. Nunca foi publicado. Nunca conseguimos reavê-lo. Os seus auxiliares não puderam encontrá-lo.

A Comissão Diretora autorizou hoje a reconstituição do projeto. Era esse o homem.

Oficiei à Câmara dos Senhores Deputados, agradecendo, em nome do Senado Federal, as homenagens que aquela Casa

Também a Assembléa Legislativa do Estado da Guanabara consignou na Ata dos seus trabalhos, na sessão de 25 de agosto de 1967, um voto de pesar pelo desaparecimento do Secretário-Geral da Presidência do Senado Federal:

REQUERIMENTO

Sr. Presidente:

Requeiro à Mesa, nos termos regimentais, ouvido o Plenário, seja consignado na Ata dos trabalhos desta Assembléa um voto de pesar pelo falecimento do Dr. Isaac Brown, Secretário-Geral da Mesa do Senado, falecido há dois dias, em Brasília.

Solicito ainda seja este voto comunicado à família do Dr. Isaac Brown e à Mesa do Senado Federal.

Sala das Sessões, 25 de agosto de 1967.
— Deputado **Carvalho Netto**, Líder da ARENA.

tributou ao Dr. Isaac Brown, durante a cerimônia de seu sepultamento, através da palavra de seu ilustre Vice-Presidente José Bonifácio.

Na sessão do Congresso Nacional, de ontem, usaram da palavra, exaltando o saudoso Secretário da Presidência do Senado Federal, os Senhores Deputados Geraldo Freire e Mário Covas, e os Senhores Senadores Daniel Krieger e Bezerra Neto. Nos termos regimentais, esta Presidência determinou a transcrição desses discursos nos Anais do Senado Federal.

Jamais esqueceremos Isaac Brown. Talvez nunca encontremos outro Isaac Brown. Nem Kipling imaginou um homem assim. O nosso ultrapassou o poema.

A Mesa do Senado Federal, comovida, se associa às homenagens que o Plenário lhe acaba de prestar.

Justificação

O Dr. Isaac Brown, que era considerado o funcionário n.º 1 do Senado, pela sua competência, cultura e conhecimento dos assuntos legislativos, embora médico, dedicou toda sua vida àquela Casa do Congresso Nacional, servindo-a com dedicação e alto espírito público. Assim sendo, não pode a Assembléa Legislativa da Guanabara deixar de externar o seu profundo sentimento pela morte de quem tanto serviu ao País e particularmente ao Poder Legislativo.

RELATÓRIO DA PRESIDÊNCIA

ELABORAÇÃO

LEGISLATIVA

Do RELATÓRIO DA PRESIDÊNCIA referente aos trabalhos da 4.^a Sessão Legislativa Ordinária da 5.^a Legislatura, de 1.^o de março a 1.^o de dezembro de 1966, apresentado, no ato de seu encerramento, pelo Presidente,

Senador Auro Soares Moura Andrade

A aproximação do fim desta Legislatura, em que os trabalhos legislativos sofreram — é bem o termo — o impacto de profundas alterações decorrentes dos Atos Institucionais n.º 1 e 2, sugere a esta Presidência algumas considerações sobre o assunto, tanto mais oportunas quanto ao voto do Congresso Nacional vai ser submetido projeto de reforma constitucional, elaborado pelos juristas do Executivo, que, além de incorporar algumas das inovações daqueles Atos, trará outras, não menos profundas, segundo tem sido divulgado.

ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

O Ato Institucional nº 1 introduziu, na elaboração legislativa, ritos especiais, que o de nº 2 ligeiramente modificou, para os Projetos de Lei e de Emenda à Constituição de autoria do Presidente da República.

Para os Projetos de Lei de iniciativa presidencial estabeleceram-se três categorias:

- os de tramitação em separado, em quarenta e cinco dias (trinta pelo Ato nº 1), para cada Casa;
- os de apreciação em conjunto, pela Câmara e Senado, em trinta dias;
- e os que o Presidente da República não considere urgentes e entenda merecedores de maior debate, pela extensão do texto, sendo-lhes por isso assegurado maior prazo.

Tanto no primeiro caso como no segundo, os prazos são fatais e os projetos se transformam em leis se, ao fim deles, não estiverem votados.

A Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado, se fixaram dez dias, ao fim dos quais são tidas como aprovadas.

É oportuno consignar, aqui, que o Senado jamais perdeu um prazo e que, nos projetos de tramitação em conjunto, se o Congresso por duas vezes os perdeu (em 1966), isso resultou, ou da falta de *quorum*, por abstenção da Oposição, não compensada pelo Partido majoritário, que tinha condições para superá-la, ou de adiamento requerido pela Liderança do Governo na Câmara, na última oportunidade em que se tornaria possível a votação, dado que a proximidade das eleições gerais estava a reclamar a presença dos Congressistas nos Estados, para o cumprimento dos deveres partidários.

No primeiro caso, foi o que ocorreu com o Projeto de Lei nº 11/66 (CN), que dispunha sobre a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e, no segundo, com o Projeto de Lei nº 14/66 (CN), que autorizava a abertura de crédito para obras de construção, pavimentação e restauração de rodovias, constantes do Plano Nacional de Viação de 1966. Este último recebera substitutivo que, provavelmente, seria aprovado se a votação não fôsse adiada.

No que diz respeito aos Projetos de Emenda à Constituição, os Atos Institucionais determinaram tivessem tramitação em trinta dias, mas, felizmente, não estabeleceram se considerassem aprovados pelo decurso do prazo, o que seria, de certo, aberrante; e a Resolução nº 1/64, do Congresso Nacional, estipulou (art. 5º, § 6º) que, nessa hipótese, fôssem considerados prejudicados, tal como se deu duas vezes (Projetos de Emenda à Constituição nºs 4 e 6, de 1964).

O exame das normas que acabam de ser citadas mostra, claramente, que o legislador dos Atos Institucionais partiu do pressuposto de que seja lento o processo legislativo normal do Congresso.

Em abono do Congresso Nacional cabem algumas observações.

A primeira é a de que nos Regimentos Internos, tanto da Câmara como do Senado, existem remédios para dar às proposições, quando a maioria o entenda, curso muito mais rápido do que os estabelecidos nos Atos Institucionais.

A questão está em que se queira fazer uso desses recursos.

A esta altura convém consignar que o Executivo devia dar às suas Lideranças no Congresso assistência muito mais ativa e constante, para maior rendimento do comando que lhes deve caber na elaboração legislativa.

É curioso notar que quase todos os Ministérios dispõem de "Assessôres Parlamentares", que jamais freqüentam o Congresso, limitando-se a contactos telefônicos. Em regra, desconhecem por completo o processo legislativo e as autoridades das duas Casas. Poderiam, no entanto, tornar-se úteis se estivessem em contacto diário, pelas suas pessoas físicas, com a Câmara e o Senado, especialmente as Lideranças do Governo, inteirando-se do andamento das proposições, levando aos órgãos do Executivo os textos em estudo, para que pudessem ser por eles examinados e trazendo às Lideranças o pensamento desses órgãos sobre as matérias respectivas. Isso de maneira constante, diária, e não episódica, a propósito de tôdas as proposições e não apenas das de origem governamental. Isso com o espírito de sugerir e propor e nunca de impor, como ocorre com certos projetos — principalmente os de natureza fiscal — no curso de cuja tramitação surgem os chamados técnicos do Executivo, querendo substituir-se aos legisladores e aos órgãos da Casa, até para interferir na redação do vencido, quando não para alterá-la.

Impressiona, também, no exame da lista dos elementos de ligação dos órgãos do Executivo com o Senado, o escassíssimo número deles, comprovando, ainda mais, o pouco interesse que tem havido, no Executivo, em colaborar com o Legislativo.

O Executivo, entretanto, é peça importante na elaboração das leis. Cabe-lhe — não de agora, isto é, dos Atos Institucionais, mas desde a Constituição de 1934 — o direito de iniciativa de leis, como lhe cabe o ato final, de sanção ou veto. Mas, durante a tramitação dos projetos, sejam estes de sua autoria ou não, a sua colaboração pode ser muito mais atuante, por meio de sugestões e observações, e pela manifestação dos seus pontos de vista, durante a fase de estudo das matérias, para o aperfeiçoamento dos projetos, ou para escoimá-los de defeitos que possam vir a inspirar vetos.

Aliás, não se justifica que, havendo Liderança do Governo, haja tantos vetos.

A celeridade que se quer impor à elaboração legislativa também merece reparos. Nem sempre a rapidez no preparo da lei é recomendável. Erija-se ela

em norma principal no trabalho legislativo e, inevitavelmente, decairá muito de nível a legislação. Teremos muitas leis, feitas rapidamente, mas não serão, necessariamente, boas leis, que resistam ao tempo.

O estudo em conjunto dos projetos, pelas duas Casas, tem sido apontado, por alguns comentadores da obra legislativa, como experiência brilhante. Quem conheça, porém, na intimidade, o funcionamento do Congresso, não poderá manifestar-se dessa forma.

O trabalho em separado é uma necessidade, sobretudo quando uma das Casas seja de composição numerosa e, por isso mesmo, mais influenciável pela agitação política, que tira a tranqüilidade indispensável ao trabalho carecedor de meditação.

A existência de uma Casa com função predominantemente de revisora, em que os assuntos possam ser debatidos e estudados em ambiente de serenidade, em que as votações não sejam perturbadas pelos choques de correntes políticas, é uma necessidade.

Quando as duas Casas funcionam em conjunto, o papel da revisora é quase anulado, mesmo que, como se adotou entre nós, se colham separadamente os votos. Não basta, porém, votarem separadamente. É necessário que a Casa revisora estude separadamente as proposições, no seu ambiente próprio, dentro dos seus métodos de trabalho, com os seus elementos de consulta e assessoria.

No sistema resultante dos Atos Institucionais, dada a angústia dos prazos fatais, os projetos ficam sujeitos ao recebimento de emendas em cinco dias. Quando se trate de projetos extensos e complexos, cinco dias não bastam para a colaboração dos Congressistas no sentido do aprimoramento das proposições, através de emendas.

Convém recordar a experiência do Senado quando, em certa reforma regimental, instituiu prazo único para recebimento de emendas, antes da remessa dos projetos às Comissões. Não tardou muito e a inovação teve que ser abandonada, porque a experiência mostrou não ser aconselhável restringir a tal ponto a fase de apresentação de emendas, que podem ser sugeridas até pelo próprio debate das matérias em Plenário. Por outro lado, o aceleramento demasiado da elaboração das leis tolhe, completamente, a possibilidade de enviarem ao Congresso os seus subsídios, sobre as matérias em exame, os estudiosos, os órgãos de classe, os especialistas, aqueles, enfim, que terão de lidar com as leis ou sofrer-lhes os efeitos. Em outras palavras, o povo. Numa democracia, o povo não pode ser excluído da elaboração das leis a que se vai submeter. "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido", inscreveu o Constituinte de 1946 na Carta vigente, repetindo o que já dissera o de 1934.

Não basta que o projeto haja sido feito por técnicos, por melhores que estes sejam. Ademais, entre técnicos também são frequentes as divergências. E técnicos também existem fora dos Conselhos do Executivo, tão bons quanto os destes. O Executivo enviou ao Congresso o Código Civil, feito por técnicos, e o retirou em face das críticas suscitadas. Críticas também, e de técnicos, se levantaram contra o Código de Trabalho. Os técnicos em geral trabalham no isolamento dos gabinetes, a que não chegam as manifestações do povo interessado nas leis em elaboração. Há necessidade dos movimentos de opinião, das

manifestações de classes, da palavra dos mestres, dos conselhos dos entendidos, não participante dos gabinetes ministeriais. E é no Congresso que o povo pode manifestar-se com mais segurança, seja através dos seus eleitos, que, além da vivência na feitura das leis, recebem dos seus mandantes, as críticas, os clamores, as observações, os aplausos e as condenações, seja diretamente, por meio de memoriais, representações e sugestões. Há necessidade, enfim, da colaboração das vozes oposicionistas, com as suas objeções e críticas. A existência de oposições, e a sua participação na feitura das leis, é da essência da Democracia. Na Inglaterra, berço da Democracia, a Oposição é conhecida como "Oposição de Sua Majestade" e tem a devida reverência.

Os projetos de lei do Executivo, em tramitação em conjunto, são estudados por Comissões Mistas, cujo pronunciamento tem que se dar em limitado tempo. Quase sempre elas são obrigadas a reunir-se à noite, presos que estão os seus membros, durante o dia, à atividade das Casas respectivas, que continuam funcionando, inclusive para atender aos projetos do Executivo em tramitação separada, com prazos também fatais. Não raro as Comissões atravessam a noite no debate e na votação das matérias e o amanhecer ainda as encontra reunidas. É bem de ver que a fadiga tem que prejudicar a obra. Por maior que seja a resistência física dos componentes das Comissões, ao fim de algumas horas já não se acham em condições satisfatórias de deliberar.

Quando haja vários projetos em tramitação conjunta, é inevitável que o Senado — Casa de composição reduzida — terá que designar os mesmos Senadores para diversas Comissões. E, então, surgem as dificuldades não só do estudo simultâneo de diversas proposições, como, até, do comparecimento às reuniões das Comissões Mistas, pela coincidência de hora.

E é assim que se fazem as leis de elaboração rápida, legislação abundante que, sem dúvida, terá que ser revista com mais meditação e tranqüilidade, em futuro próximo.

A Emenda Constitucional nº 17 incorporou ao texto da Carta Magna os ritos estabelecidos pelos Atos Institucionais nº 1 e 2, para os Projetos de Lei de iniciativa do Poder Executivo e estipulou que os Projetos sobre o Distrito Federal sejam examinados por Comissões Mistas, embora votados separadamente pelas duas Casas.

Na falta de disposições regimentais específicas adotou-se, para os casos ocorridos este ano, a orientação traçada na Resolução nº 1, de 1964, do Congresso Nacional, quanto à constituição dessas Comissões Mistas, fixando-se-lhes a composição em 11 Senadores e 11 Deputados, com dois relatores — um para atuar na fase de tramitação na Câmara e outro para o Senado.

Cuidou a Emenda Constitucional nº 17, também, dos Projetos de Leis Complementares e dos de Código, ou de reforma de Códigos, estabelecendo que recebam emendas perante as Comissões e tenham a tramitação regida pelas disposições regimentais das duas Casas.

Em outro capítulo deste Relatório se verá como, a propósito do Código Tributário, o Plenário do Congresso se orientou, na interpretação dessa norma, em desacôrdo com o ponto de vista da Presidência.

Finalmente, é de interesse assinalar que a Emenda Constitucional nº 17 regulou o veto parcial, estipulando que deva abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número, ou alínea por inteiro.

Dessa maneira desapareceram os vetos de palavras que, em tantos casos, mutilaram textos legais, produzindo, às vezes, verdadeiras teratologias, como na eliminação de um dos elementos do sujeito composto da oração, com permanência do verbo no plural, e na retirada do *caput* do artigo e conservação dos parágrafos.

São essas as observações que a experiência desses dois últimos anos de trabalho legislativo, feito fora das normas tradicionais, nos sugere.

TRAMITAÇÃO DE CÓDIGOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 5º, § 3º, DO ATO INSTITUCIONAL Nº 2 E § 8º DO ART. 67 DA CONSTITUIÇÃO (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 17)

A propósito do Projeto de Lei nº 13/66 (CN), que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário, aplicáveis à União, Estados e Municípios, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues suscitou questão de ordem, sustentando que a matéria não podia ser apreciada em conjunto pelas duas Casas, em trinta dias, por se tratar de projeto de Código, cujo estudo devia obedecer à norma estabelecida no § 8º do art. 67 da Constituição, constante da Emenda Constitucional nº 17 (art. 6º).

A Presidência, na ocasião exercida pelo Sr. 2º Vice-Presidente, Sr. Senador Vivaldo Lima, solicitou que a Comissão Mista constituída para o estudo do projeto, opinasse sobre a impugnação.

Em seu Parecer preliminar, o Relator da Comissão, Sr. Deputado Daniel Faraco, assim se manifestou:

“Sr. Presidente.

Na sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional, realizada na noite de 21 de setembro corrente, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues levantou questão de ordem sobre a tramitação do Projeto nº 13 (CN), ora objeto de estudos por esta Comissão Mista.

Na Presidência da referida sessão, o Sr. Senador Vivaldo Lima entendeu não ser aquela a oportunidade para resolver a questão e decidiu encaminhar o texto da mesma, pelo apanhado taquigráfico, a esta Comissão.

Havendo V. Ex^a encaminhado essas notas taquigráficas para que me pronuncie, a respeito, como Relator, passo a dar minha desvaliosa opinião.

Tratando-se de questão de ordem relativa à inteira tramitação do projeto no Congresso e não apenas na Comissão, entendo que somente a Presidência do Congresso poderá solucioná-la, eis que a matéria vai muito além das atribuições deste órgão parlamentar.

No mérito, parece-me, *data venia*, que não assiste razão ao nobre representante do Piauí.

Sustenta S. Ex^a que não se aplica, à espécie, a regra do § 3º do artigo 5º do Ato Institucional nº 2, invocado pelo Sr. Presidente da República. Em apoio de sua tese, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues argumenta:

- I — que a Emenda Constitucional nº 17 revogou, pelo silêncio, o § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2;
- II — que, se êsse entendimento não prevalecer, e esteja em vigor o § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2, não poderia o Sr. Presidente da República invocá-lo, porque se trata de Código, com tramitação regulada pelo § 8º, citado no art. 6º da Emenda Constitucional nº 17.

Ora, a Emenda Constitucional nº 17, em seu artigo 6º, citado pelo ilustre Deputado, o que fêz foi, como expressamente o declara, dar nova redação aos parágrafos do art. 67 da Constituição, o qual, por sua vez, regula a *tramitação comum dos projetos de lei*.

Mas, a partir do Ato Institucional nº 1, passou a existir, no direito constitucional brasileiro, uma forma especial de tramitação de projetos de lei — a da apreciação dos mesmos em sessão conjunta do Congresso Nacional, nos casos julgados urgentes pelo Presidente da República. Essa forma especial de tramitação é perfeitamente distinta da forma comum regulada pelo artigo 67 e pode coexistir com ela, como vem coexistindo desde então.

A norma que regula essa tramitação especial, a partir do Ato Institucional nº 2, é a do § 3º do art. 5º do referido Ato, que é reprodução literal do parágrafo único do art. 4º do Ato Institucional nº 1.

Não há incompatibilidade entre o art. 67 da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 17, e o § 3º do artigo 5º do Ato Institucional nº 2, assim como não havia entre a redação anterior do art. 67 e o parágrafo único do art. 4º do Ato Institucional nº 1. A tramitação comum se faz nos termos do artigo 67, mas, se o Presidente da República julgar urgente a medida e solicitar tramitação especial, esta será regida pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.

Irrelevante é, na hipótese, tratar-se ou não de código ou de lei complementar. Não o seria, se o projeto não fôsse de iniciativa do Presidente da República, ou se êste não solicitasse tramitação especial. Prevaleriam, então, as normas que regem a tramitação comum, nomeadamente a do § 8º que, entretanto, não se aplica ao caso especial, regido por regra também especial.

Que a norma específica do § 3º do artigo 5º do Ato Institucional nº 2, pode coexistir e coexiste com as normas gerais do artigo 67 da Constituição, entende-o o próprio Congresso Nacional, que tem votado reiteradamente projetos de lei seguindo aquela norma. Fê-lo, aliás, e uma vez mais precisamente na sessão em que o nobre Deputado Chagas Rodrigues suscitou a sua questão de ordem.

Meu parecer, em conseqüência, é no sentido de que a questão de ordem não procede, devendo o Projeto nº 13 (CN) ser apreciado dentro do sistema em vigor no Congresso para as proposições regidas pelo § 3º, do art. 5º, do Ato Institucional nº 2.

Congresso Nacional, em 26 de setembro de 1966

(a) *Daniel Faraco*

Relator da Comissão Mista.”

Na sessão conjunta de 28 de setembro a Presidência, pelo seu titular, deu à questão de ordem a seguinte solução:

“Em questão de ordem suscitada primeiramente perante a Câmara dos Deputados e depois perante o Congresso, em 21 do mês em curso, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues sustentou que o Projeto de Lei nº 13, de 1966 (CN), que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, não podia ter o tratamento solicitado pelo Presidente da República, isto é, ser apreciado em conjunto pelas duas Casas em trinta dias.

Assim entendia por dois motivos:

- 1º — porque a apreciação pelas duas Casas, em conjunto, em trinta dias — estabelecida pelos Atos Institucionais nº 1 e 2 para os projetos de lei que o Presidente da República reputasse de natureza urgente — foi abolida, uma vez que não constou da Emenda Constitucional nº 17, que só reproduziu a norma do art. 5º do Ato Institucional nº 2 referente à tramitação dos Projetos do Executivo separadamente na Câmara e no Senado, no prazo de 45 dias para cada Casa;
- 2º — por se tratar de Código, e, conseqüentemente, dever enquadrar-se na norma estabelecida no § 8º do art. 67 da Constituição, constante da Emenda Constitucional nº 17 (art. 6º).

A Presidência do Congresso, na ocasião exercida pelo Sr. Senador Vivaldo Lima, não tendo no momento condições para solucionar a questão, solicitou que a Comissão Mista que fôra constituída para emitir parecer sobre o projeto opinasse sobre a impugnação.

A Presidência acaba de receber o pronunciamento do ilustre Relator da Comissão Mista, Sr. Deputado Daniel Faraco, sobre a consulta da Mesa, e o mandou ler no expediente desta sessão.

Sua Excelência, preliminarmente, consigna que, em se tratando de questão de ordem relativa à inteira tramitação do projeto no Congresso e não apenas na Comissão, somente à Presidência cabe solucioná-la, porque a matéria vai muito além das atribuições daquele órgão.

Tem razão o Senhor Relator. As questões de ordem são de solução exclusiva da Presidência, totalmente intransferíveis, e, enquanto não solucionadas, suspendem a tramitação, se a ela disserem respeito.

No caso em aprêço, o Presidente eventual daquela sessão, Senador Vivaldo Lima, solicitou audiência da Comissão Mista, como preliminar à decisão da questão de ordem e não para que ela a resolvesse e processasse a matéria. Só assim pode ser compreendido o gesto do Presidente que na ocasião dirigia os trabalhos do Congresso, ou seja, o desejo de conhecer, antes da decisão, o pensamento dos Deputados e Senadores que integravam a Comissão.

Isto pôsto, passo às considerações sôbre a matéria para afinal decidir a questão de ordem.

O Senhor Relator em seu parecer enunciou a procedente preliminar de que sômente à Presidência do Congresso cabe solucionar a questão de ordem, eis que a circunstância ultrapassa as atribuições daquela Comissão Mista.

Em seguida, analisando a matéria sob o aspecto constitucional, o ilustre Relator considerou irrelevante o fato de tratar-se ou não de Código no projeto em estudo.

Não enfrentou, por isso, a questão de ser ou não o projeto um Projeto de Código, uma vez que no seu entender os Códigos também podem ser apreciados em conjunto pelas duas Casas, em 30 dias, bastando que assim o solicite o Presidente da República.

Conhecido, pois, o ponto de vista do ilustre Relator, Deputado Daniel Faraco, inclusive pela leitura de seu Parecer, passo a dar solução à questão de ordem, reconhecendo que a mesma envolve matéria da maior importância.

Há uma preliminar que precisa ser esclarecida. O Senhor Deputado Chagas Rodrigues, autor da questão de ordem, se enganou ao sustentar que a apreciação de Projetos de Lei do Presidente da República em conjunto, pelas duas Casas do Congresso, no prazo de 30 dias, foi abolida, por não haver a norma sido reproduzida pela Emenda Constitucional nº 17. É certo que não houve a reprodução, mas a norma em aprêço, que consta do § 3º do art. 5º, do Ato Institucional nº 2, foi incorporada ao texto constitucional como disposição permanente, por força do art. 29 do mesmo Ato, que estipulou:

“Art. 29 — Incorpora-se definitivamente à Constituição Federal o disposto nos arts. 2º a 12 do presente Ato.”

Esclarecida esta parte, cumpre examinar a restante impugnação, a de que não cabia dar ao Projeto a tramitação pedida, de 30 dias, em conjunto, por se tratar de Código, dado que existe, na Emenda Constitucional nº 17, norma especial para o assunto.

O problema está na existência de duas normas Constitucionais: uma, a do § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2, destinada aos Projetos de Lei em geral, que o Presidente da República repute de natureza urgente, os quais terão que ser apreciados em conjunto pelas duas Casas do Congresso, em 30 dias, sendo, ao fim do prazo, considerados aprovados se não houver pronunciamento do Congresso Nacional; outra, a do § 8º do art. 67 da Constituição, constante da Emenda Constitucional nº 17, tendo por finalidade regular a tramitação dos

Códigos, da Reforma de Códigos e de Leis Complementares da Constituição. Neste ponto a Presidência lamenta discordar do nobre Relator, pois, havendo norma constitucional especial regulando a matéria, não se pode entender que seja outra norma, não expressa, nem especial para o assunto, que o regule.

Razões profundas determinam a existência da norma especial, entre as quais avultam as da natureza dos atos legislativos a serem praticados, que envolvem a necessidade de estudos, apurações e consolidações de princípios esparsos, portanto exigem mais demorado trabalho, maiores verificações, tempo destinado a pesquisas, supressão de contradições entre as leis, metodologia legal e plano jurídico-filosófico para o alcance da codificação.

Realizar um Código é muito mais complexo do que votar uma lei ordinária comum, pois exige a compilação de Leis, a coleção metódica das mesmas, a reunião dos dispositivos relativos a um assunto especial, impõe coligir princípios, regras, preceitos de uma mesma matéria e atribuir à codificação o espírito norteador de uma política e definidor de um senso jurídico universal para as matérias especiais coligidas. Por isso, a Constituição estabelece de forma expressa que o estudo de tais matérias no Congresso Nacional obedece a ritos especiais estabelecidos nos Regimentos de ambas as Casas.

O § 8º do art. 67 da Constituição, nela introduzido pela Emenda Constitucional nº 17, é o seguinte:

“Os projetos de leis complementares da Constituição e os de Código ou de reforma de Códigos receberão Emendas perante as Comissões e sua tramitação obedecerá aos prazos que forem estabelecidos nos Regimentos Internos ou Resoluções especiais.”

A Câmara dos Deputados, para regular a tramitação dos Projetos de Código, dispõe de normas regimentais consubstanciadas na Resolução nº 139, de 30 de junho de 1965, que foi aplicada ao Projeto de Código Civil que o Presidente da República enviou à Câmara e depois retirou para novos estudos.

Está aí, pois, mais um fato a robustecer o pronunciamento desta Presidência, pois pode esta ilustrá-lo com o precedente do ato do próprio Presidente da República quando, propondo a elaboração do Código Civil, cumpriu rigorosamente o preceituado na Emenda Constitucional nº 17, enviando a matéria à Câmara dos Deputados, para a sua tramitação nos termos do Regimento Interno desta, e posteriormente para tramitação nos termos do Regimento Interno do Senado, e não para tramitação conjunta no Congresso Nacional, nem sob o prazo de 30 dias, porque se tratava de projeto de Código e projeto de Código não pode ter apreciação conjunta.

O fato de que a Ementa do Projeto do Código Tributário Nacional diga que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, omitindo a palavra Código, não descaracteriza a natureza verdadeira do projeto, que é Código e por ser Código é Sistema e por ser Sistema não é que deixa de ser Código.

O que se deu, naturalmente, é que se fez uma tentativa para ver se a matéria passaria, se olhos grossos sôbre ela se fizessem, sob o rito das votações das leis comuns, com o que se pretenderia evitar que o Congresso pudesse demorar — se no seu estudo a êle se applicasse mais dedicadamente.

Mas, ao suprimirem da Ementa a referênciã à palavra “Código”, esqueceram-se de suprimi-la em dispositivos do Projeto, conforme se vê nos que passo a citar:

“Art. 15, parágrafo único — A lei fixará obrigatôriamente o prazo do empréstimo e as condições do seu resgate, observando, no que fôr aplicável, o disposto neste Código.”

“Art. 75 — A lei observará o disposto neste Código...”

“Art. 99 — O conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função dos quais sejam expedidos, determinados com observância das regras de interpretação estabelecidas neste Código.”

“Art. 141 — O Crédito Tributário regularmente constituído sômente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa, ou excluída, nos casos previstos neste Código.”

As citações visam apenas a ressaltar a circunstância anteriormente narrada, da intencionalidade que aponte, pois ainda que tivessem suprimido a palavra *Código* de todo o texto, nem por isto deixaria de ser Código, pois a matéria se trata na verdade da metodização de leis e de dispositivos relativos a um assunto especial, colige princípios, regras e preceitos e se define como Código, *use ou não*, esta palavra. Há mais, entretanto. Estamos diante de uma matéria que, além de Código, é Projeto de Lei Complementar da Constituição, uma vez que tem por finalidade complementar a Emenda Constitucional nº 18. E na Constituição está escrito, no art. 67, § 8º, que os Projetos de Leis Complementares da Constituição e os de Código têm o rito dos Regimentos Internos, e êste Projeto é de Código e é Complementar da Constituição, não podendo, portanto, tramitar sob outro rito que não seja o que se aplica aos Códigos e às Leis Complementares.

Verifico, constringido, que a Douta Comissão Mista prolatou Parecer e apresentou substitutivo, o que neste instante me vem ao conhecimento, não obstante alertada pelo Relator de que a Presidência do Congresso teria de decidir a questão de ordem.

O fato é constringedor, e de minha parte o lamento e me excuso junto à ilustre Comissão, por precisar, neste exato momento, com os fundamentos que apresentei, reconhecer, no exercício de minhas funções de Presidente do Congresso, a procedência da questão de ordem e declarar insubsistente, no caso, a tramitação iniciada e processada com base no § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.

Em consequência, declara esta Presidência extinta a Comissão Mista, e as suas funções, e desta deliberação dará conhecimento ao Presidente da República, que de tal modo terá oportunidade de refazer sua

iniciativa nos termos do que preceitua a Emenda Constitucional nº 17. Dou por decidida a questão de ordem, agradeço ao Senhor Relator e à Douta Comissão os esforços que fizeram e determino que se preparem os necessários expedientes para minha assinatura e remessa à Presidência da República, arquivando-se o Projeto nº 13, de 1966.”

Da decisão do Presidente, o Sr. Deputado Raimundo Padilha, Líder do Governo na Câmara dos Deputados, interpôs recurso para o Plenário, cuja votação se tornou ineficaz, naquela sessão, por falta de número.

Na sessão conjunta de 3 de outubro, às 11:30, o recurso foi submetido à decisão do Plenário, tendo encaminhado a votação o Sr. Senador Josaphat Marinho, que se pronunciou a favor da orientação da Presidência, nos seguintes termos:

“O SR. JOSAPHAT MARINHO (*Encaminhamento de votação, sem revisão do orador.*) Sr. Presidente, Srs. Congressistas, o nobre Líder do Governo recorreu da decisão do Presidente do Congresso, que determinou o arquivamento do projeto que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário, aplicáveis à União, Estados e Municípios, por entender que a proposição é um Código e, como tal, submetida à regra especial do art. 6º, § 8º, da Emenda Constitucional nº 17. E acrescentou o Presidente do Congresso que, ainda que não fôsse Código, a proposição é lei complementar e, assim, também compreendida na regra especial da Emenda referida.

O nobre Líder do Governo recorreu da decisão, sem fundamentação. É de entender-se, entretanto, que, por certo, não o inspirou razão de ordem política, quer pela natureza do assunto, quer pela origem da decisão, quer pelo objetivo que nesta se envolve.

Realmente, decidiu certo o Presidente Moura Andrade. Não se há de declarar que o Governo procedeu maliciosamente, dando ao projeto a denominação simples de lei, e não de código, para frustrar a aplicação de uma regra constitucional específica. Preferimos admitir que houve equívoco, no encaminhamento da mensagem. Por isso mesmo, compete ao Congresso corrigir o engano, para fazer válida a norma constitucional e, em consequência, uma alta prerrogativa do Poder Legislativo.

De Código efetivamente se trata. A proposição encaminhada ao Congresso dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário, aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios. Vale dizer, o projeto reúne em si todas as normas, todas as regras, todos os princípios que, fundados na Constituição, disciplinam o sistema tributário, sua aplicação na União, nos Estados e nos Municípios. Pode dizer-se, em suma, que, convertido este projeto em lei, nenhuma outra pode contrariá-la, pois equivale, como emerge do seu próprio art. 1º, a uma lei complementar da Constituição. Mas é Código exatamente porque encerra todo o complexo de normas e de princípios determinantes do sistema tributário, fixadores da competência da União, das entidades federadas e dos Municípios. O projeto esgota todo o conjunto de regras essenciais, através das quais

se orientarão os poderes competentes para a fixação, a cobrança, a interpretação dos tributos em geral. Contém-se, assim, o projeto no conceito tradicionalmente firmado, segundo o qual um Código é a coleção das normas ou das leis que disciplinam sistematizadamente determinada matéria.

Há que se esclarecer que o próprio conceito clássico de Código, que o relacionava apenas a complexos de normas sobre um dado ramo do Direito, se modificou com as transformações de ordem jurídica. Código passou a ser também o conjunto de regras disciplinadoras de um dado assunto ou aspecto de problemas jurídicos, segundo critério estabelecido. Por isso, hoje há um Código do Ar, há um Código de Trânsito, há um Código de Caça e Pesca e tantos outros, que não resumem as normas sobre um dado ramo de Direito, mas contêm, reduzem, sistematizam, todos os princípios concernentes a uma dada matéria. É a importância, enfim, da matéria que pode determinar uma lei, por sua densidade, ou por sua extensão, por sua repercussão, enfim, na vida coletiva, tome a configuração de um Código. Precisamente o que se verifica com a proposição ora em votação. Nem ao menos se trata de inovação na apreciação desta matéria. Desde que após a Constituição de 1946, se cogitou de estabelecer o sistema tributário nacional, para dar-lhe unidade e uniformidade, como código é que se tratou a matéria.

Ilustres Parlamentares, entre Deputados e Senadores, hão de estar lembrados de que tal assunto veio, originariamente, ao Parlamento por uma Mensagem de 1954, do Presidente Getúlio Vargas. Tomou o Projeto no Congresso o nº 4.834-A/1954. Que diz a ementa? O seguinte:

“Institui o Código Tributário Nacional.”

Como Código, recebeu parecer de um adversário do Governo que o encaminhou ao Congresso. Perante a Comissão de Constituição e Justiça foi Relator da matéria o nobre Deputado Aliomar Baleeiro, que, depois de examinar exaustivamente a proposição, concluiu o parecer assinalando, a propósito do projeto:

“O valioso e inestimável serviço ao progresso do Direito Positivo Brasileiro, consubstanciado na sugestão do Código Tributário Nacional...”

Mas se dessa apreciação genérica se descer à análise do projeto a conclusão ainda é mais incisiva. O contexto da proposição define, regula e disciplina, tudo quanto possa ser pertinente à criação e à cobrança de tributos, assim como a delimitação da competência entre os poderes tributários. Mas não é só. O projeto define o que é tributo, define em cada caso o que é contribuinte. Não se esgota aí, entretanto, o pormenor, a minúcia com que procedeu o autor da proposição. Como no projeto anterior, neste também se vai a aspectos da maior delicadeza e relevância na aplicação de qualquer lei, pois a proposição estabelece os critérios de interpretação das leis fiscais e de compreensão dos tributos estabelecidos. Mas não se limita a estabelecer normas gerais de interpretação. O projeto pormenoriza de tal sorte que fixa as

hipóteses de interpretação literal da matéria tributária. Quer dizer, na substância deste projeto se encerram disposições destinadas até a regular os critérios da exegese, que não se reduzem a instâncias administrativas, porque se ampliam a instâncias judiciárias. Ora, em face de todos esses aspectos, vê-se que, por sua forma como por sua substância, o projeto envolve um Código Tributário Nacional e, como Código, em consequência, há de ter tramitação, no Congresso Nacional, na forma do § 8º do art. 6º da Emenda Constitucional nº 17. Mas, ainda que por sutileza jurídica ou por amor à controvérsia, não se quisesse dar a esta proposição a configuração de Código, não haveria como recusar a figuração exata de lei complementar.

Tal não poderia ser negado, porque o próprio art. 1º do projeto declara, explicitamente, que esta lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios.

O proponente da medida, pois, fugindo à caracterização de Código, incumbiu-se de proclamar o caráter de lei complementar do projeto. Vale a pena assinalar de passagem que, embora houvesse eliminado do princípio e do fim do projeto a referência a Código, o Poder Executivo se esqueceu de suprimi-la dos artigos 15, parágrafo único, 76, 99, 141 e 196, que todos eles se referem a Código ou às normas estabelecidas neste Código.

Insista-se, porém, em que, se Código não fôsse, seria, pela própria confissão oficial, projeto de lei complementar, e, sendo assim, incide por igual na norma especial da Emenda Constitucional nº 17.

Em verdade, anuncia-se que uma interpretação seria dada para fugir ao rigor do mandamento constitucional. Insinua-se que o projeto poderia ter o curso que foi adotado, em face do preceito do Ato Institucional nº 2, consubstanciado no § 3º do artigo 5º, segundo o qual "o Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em trinta dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo".

O argumento seria, como será, se feito, inteiramente improcedente. Em primeiro lugar note-se que o próprio Presidente da República, vigente o Ato Institucional nº 2, como em vigor a Emenda Constitucional nº 17, respeitou a orientação específica desta última, quando encaminhou ao Congresso, para regime especial, o Projeto do Código Civil. Vale dizer, portanto, que o Poder Executivo, òle próprio, antecipadamente, reconheceu que a norma constante da Emenda Constitucional excluiu toda a matéria de caráter especial do âmbito geral do Ato Institucional nº 2. E procedeu no caso corretamente o Presidente da República, ao assim reconhecer, pois, ao elaborar o Ato Institucional nº 2, conhecia o trabalho preliminar da Comissão Mista do Congresso Nacional que já então propunha a norma final traduzida na Emenda Constitucional nº 17. Mas, ainda que assim não fôsse, a interpretação não poderia ser diversa da que estamos sustentando. É que o Ato Institucional nº 2 encerra uma norma de caráter geral que

há de ser aplicada conseqüentemente, segundo interpretação elementar e universalmente adotada, em obediência a preceitos especiais sôbre matéria definitivamente regulada. A norma geral só poderia aplicar-se à hipótese, se no Ato Institucional nº 2 houvesse sido a disposição de tal modo terminante que nenhuma exceção pudesse ser adotada. Tal, entretanto, não ocorre. Antes, verifica-se pelo contexto do Ato Institucional, que o Presidente da República pretendeu submeter àquele regime de prazos limitados apenas as leis mais comuns, de menor complexidade, ou aquelas em que a urgência determinasse, sem prejuízo das atribuições do Congresso, elaboração rápida, em 30 dias. A norma do Ato Institucional, portanto, refere-se aos projetos que não envolvem a complexidade das leis complementares ou dos códigos.

Nem a circunstância de tratar-se de ato emanado de poder discricionário legitimaria interpretação diversa. Não legitimaria porque o Ato Institucional nº 2 não suprimiu a ordem jurídica estabelecida pelo Congresso ou a que deva resultar de sua atividade legislativa. O Ato estabeleceu normas transitórias para situações de emergência, entre as quais, lógica e corretamente, não é possível situar-se a elaboração de uma lei complementar da Constituição, ou que tenha caráter de Código. E não é possível adotar-se interpretação diversa da que advogamos, porque também é princípio universal de Direito que nenhuma interpretação pode ser orientada no sentido do absurdo.

Num sistema legislativo, sobretudo num sistema constitucional, nenhuma interpretação é legítima se torna ineficaz um preceito soberanamente estabelecido. Ora, o preceito da Emenda Constitucional em que se baseou o Presidente do Congresso Nacional foi elaborado posteriormente ao Ato Institucional nº 2, e não sofreu objeção alguma nesta Casa ou fora dela. Isso significa que a totalidade do Congresso e o Poder Executivo reconheceram a legitimidade do preceito constitucional resultante da Emenda.

Na hipótese, esta interpretação é tanto mais aceitável ou legítima, quanto o projeto, dispondo sôbre o sistema tributário nacional, fá-lo para a própria estrutura do regime federativo.

Atentem os nobres Congressistas para a circunstância de que este projeto, disciplinando o que na Emenda constitucional foi estabelecido, predetermina tóda a competência tributária não só da União como dos Estados e Municípios. Abrange, portanto, aspecto político e institucional da maior relevância, o que ainda mais corrobora a qualificação de Código ou de lei complementar.

Além de tudo isso, cumpre-me assinalar que a manutenção do ato do Presidente Moura Andrade significa, também, no caso, a preservação de uma prerrogativa do Congresso Nacional. Não está em discussão interesse partidário de qualquer das correntes em que se divide esta Casa. Não está em debate um interesse do Poder Executivo. O que vai fixar, na apreciação deste recurso, é a própria competência do Congresso Nacional de disciplinar e orientar os trabalhos segundo as normas constitucionais que promulga.

O Congresso Nacional não há, portanto, numa hipótese como esta, de abdicar de sua autoridade para ser tolerante ou solidário com um propósito governamental.

O Governo e o Congresso não se prestigiam quando qualquer dos poderes abdica de suas prerrogativas. Não é constitucional, não é democrático nenhum regime em que o poder constituído aliena prerrogativas que de si não pode afastar, pois que a Constituição se superpõe aos nossos interesses, às nossas divergências, aos nossos objetivos partidários.

Por isto mesmo, o que se vai decidir, no exame desta matéria, é se a norma da Emenda constitucional prevalece como regra fundamental e soberana, ou se está sujeita às variações de opinião dos parlamentares, segundo interesses partidários de emergência.

O Movimento Democrático Brasileiro manterá, pelo voto de seus representantes, a decisão de V. Ex^a Em nenhuma hipótese, concorrerá para desprestigiá-lo, desprestigiando o Congresso Nacional.”

Usou da palavra, a seguir, o Sr. Deputado Daniel Faraco, Relator da matéria na Comissão Mista:

“O SR. DANIEL FARACO (*Sem revisão do orador.*) Sr. Presidente, a votação do Projeto número 13 do Congresso Nacional está sendo ansiosamente aguardada pelos Estados e Municípios de todo o Brasil, porque este Projeto de Lei vem dar execução à reforma tributária votada pelo Congresso Nacional numa de suas grandes horas, na Emenda Constitucional nº 18.

Realmente, bem inspirado andou o Congresso ao votar a Emenda número 18, porque, com a sua implementação, vamos ter, afinal, instaurado em nosso País um sistema tributário em que, por exemplo, o maldado Imposto de Vendas e Consignações, com o seu caráter repetitivo, com a sua incidência em cascata, vai ceder lugar a um tributo muito mais racional, muito mais conforme às necessidades da economia do País, eliminando o imenso entrave que a incidência repetitiva constitui para as atividades econômicas do País. E para os Municípios, Sr. Presidente, porque eles terão, finalmente, muito que até agora não tiveram, ou seja, a certeza na sua receita, aquela certeza indispensável a uma boa administração. Os Municípios — para só mencionar um elemento característico desta legislação que estamos votando — que, de outra forma, participariam com apenas 280 bilhões de cruzeiros na arrecadação dos impostos federais, irão participar, já no ano que vem, com 520 bilhões de cruzeiros; vale dizer, terão 240 bilhões de cruzeiros a mais do que teriam se este projeto não fôsse votado.

Ora, Sr. Presidente, contra essa proposição não se ouviram vozes, a discutir-lhe o mérito. Que se está levantando contra ela numa questão de ordem? Quando já fôra recebido pelo Congresso Nacional e encaminhado dentro do sistema que rege o Ato Institucional nº 2, em seu artigo 5º, § 3º: quando emendas já tinham sido apresentadas na

Comissão; quando estava para ser votado o parecer no órgão técnico levanta-se questão de ordem, na qual se sustentava que o projeto não poderia ter tal tramitação.

Invocaram-se, naquela oportunidade, em favor da tese, dois argumentos. O primeiro deles era o de que o disposto no Ato Institucional nº 2, em seu art. 5º, § 3º, fôra revogado pela Emenda Constitucional nº 17; e o segundo, que a tramitação de Código não poderia ser regida pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2 e, sim, pelo § 8º do art. 67 da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 17.

O primeiro argumento foi fulminado pela decisão do ilustre Presidente do Congresso Nacional, que sustentou, e com inteira procedência, que o Ato Institucional nº 2, em seu art. 5º, § 3º, coexiste com as normas da Emenda Constitucional nº 17. Nem poderia agir de outra maneira o Congresso Nacional, que vem votando, reiteradamente e sem qualquer objeção, dentro do regime do § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2, uma série de projetos.

O segundo argumento, entretanto, foi acolhido, procede, segundo este raciocínio: tratando-se de Código, não cabe a tramitação pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.

Ora, Sr. Presidente, é preciso ter bem presente que, a partir do Ato Institucional nº 2, instituiu-se, em nosso Direito Constitucional, uma forma especial de tramitação de projetos de lei. Quando de iniciativa do Presidente da República, e por ele é considerado urgente, e quando invoca essa urgência, a proposição é votada segundo as normas específicas do § 3º do art. 5º do Ato Institucional. Há essa tramitação especial introduzida — repito — pelo Ato Institucional nº 1, repetida pelo Ato Institucional nº 2, que está em plena vigência. O nobre Presidente do Congresso Nacional teve o cuidado de acentuar que êsse dispositivo do Ato Institucional nº 2 se inclui entre aqueles definitivamente incorporados ao texto constitucional.

Existe, entretanto, uma outra forma de tramitação. É a tramitação comum, normal. Em que caso se aplica essa forma de tramitação? Aplica-se nos casos dos projetos de autoria de Senadores, de Deputados ou de Comissões de ambas as Casas e também aos próprios projetos do Presidente da República, quando ele não invoca a urgência que lhe facilita o Ato Institucional.

Temos, portanto, duas situações perfeitamente distintas, perfeitamente caracterizadas. Cada tipo de tramitação dispõe de suas normas. A tramitação normal é regida pelo artigo 67 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 17. A tramitação urgente é regida pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2. Qual é, portanto, a diferença entre os projetos submetidos às duas formas de tramitação em vigor no Parlamento Brasileiro? A característica, o que decide se um projeto de lei deve seguir as normas comuns ou especiais, urgentes, é a invocação, pelo Presidente da República, do caráter urgente da medida. Isto aconteceu, por exemplo, no caso do

Código Civil, de iniciativa do Chefe do Executivo, que não solicitou urgência para a matéria. Por isso, ela caiu na tramitação normal, comum. Neste caso, porém, o Presidente Castello Branco, como lhe faculto o Ato Institucional nº 2, e como vem fazendo em vários projetos que têm sido tranqüilamente votados pelo Congresso, invocou a urgência da matéria — e ninguém pode pôr em dúvida a urgência do projeto, pelo qual ansiosamente esperam os Estados e Municípios brasileiros. Assim caracterizou o regime especial, o regime específico, que deve reger as votações no Congresso Nacional.

Sr. Presidente, trata-se de matéria cuja clareza se me afigura solar, se me afigura meridiana. Duas são as formas de tramitação dos projetos: a forma comum e a forma especial e urgente, esta última invocada pelo Presidente da República e prevista no § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.

Não é possível, Sr. Presidente, ir buscar noutra texto da Constituição a regra para o caso, que é especial e como tal deve ser tratado. Não se pode pretender utilizar na tramitação de projetos regidos por uma norma especial as regras destinadas aos projetos submetidos ao processo de tramitação normal, de tramitação comum.

Sr. Presidente, tal a clareza do texto, que não tenho dúvida de que o Congresso Nacional, em sua sabedoria, dará provimento ao recurso interposto pelo nobre Líder Raimundo Padilha, o que possibilitará a implantação da reforma tributária, instituída por este mesmo Congresso na Emenda Constitucional nº 18, a partir de 1º de janeiro de 1967. Dessa forma, tratando-se de projeto aceito pacificamente por todo o Congresso Nacional, nova vida surgirá para os Estados e para os Municípios, no que diz respeito às suas receitas, aos seus sistemas tributários.

Era o que tinha a dizer.”

Finalmente, colhidos os votos, obteve-se o seguinte resultado: 18 favoráveis e 241 contrários à decisão da Presidência.

Prevaleceu, pois, a orientação de que, embora exista norma constitucional (Emenda Constitucional nº 17, art. 6º, § 8º) reguladora dos projetos de Códigos, podem estes, quando enviados pelo Presidente da República, se este o solicitar, ser estudados em conjunto pelas duas Casas, no prazo de trinta dias, ao fim dos quais, se não estiverem votados, serão considerados aprovados (Ato Institucional nº 2, art. 5º, § 3º).

NOTA DA DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA — A Constituição de 1967 consagrou o princípio defendido pela Presidência do Congresso Nacional. Dispõe o § 5º do art. 54 da nova Carta: “O disposto neste artigo não é aplicável à tramitação dos projetos de codificação, ainda que de iniciativa do Presidente da República.”

O art. 54 determina: “O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento, na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.”

COLABORAÇÃO

Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil

Josaphat Marinho

Senador Federal —

*Professor da Faculdade de Direito
da Universidade da Bahia*

SUMÁRIO:

Gênero da lei — Elaboração e denominação — Caracteres gerais — Configuração política e jurídica dos Partidos — Fundação, organização e extinção dos Partidos — Extinção de Partidos e mandatos eletivos — Função e programa dos Partidos — Disciplina partidária — Finanças e contabilidade dos Partidos — A Lei Orgânica e o AI-2 — Perspectiva de renovação.

GÊNESE DA LEI

1. A elaboração da lei fundamental dos partidos políticos no Brasil foi precedida de circunstâncias e tentativas diversas. Não se processou num ímpeto, nem obedeceu a rigorosa sistematização. Na forma comum aos textos de grande amplitude, a aprovação consumou-se por entendimento entre as correntes parlamentares. Como em outros países, aqui também a idéia atravessou resistências até converter-se em reivindicação constante de grupos políticos e culturais. O caráter inorgânico, a multiplicidade excessiva e as deformações dos partidos e de seus programas, tanto quanto a falta de disciplina nas atividades políticas, decisivamente concorreram para que a aspiração de minoria renovadora se tornasse uma exigência generalizada, no conjunto das reformas institucionais.

2. Já no Império, em 1886, **Rui Barbosa** concordava com **José Bonifácio**, no elogio que lhe fazia, ao proclamar que nosso mal, no domínio político, residia na inexistência de regime e de partidos. "Senhores, — dizia — o nosso infortúnio não é nem o regime parlamentar, nem a ação dos partidos, mas, como pensava **José Bonifácio**, a ausência de um e outros" (1). Os vícios do sistema eleitoral prejudicavam a verdade dos pleitos, desfigurando o regime representativo. O funcionamento imperfeito dos partidos, a que escasseava força ideológica e programática, confundia-os no poder. No exercício das tarefas de mando e administração, despersionavam-se em regra os partidos, quer pela fragilidade de sua estrutura, quer pela presença marcante do Imperador. De qualquer sorte, no governo não se distinguia, firmemente, a atividade dos liberais do procedimento dos conservadores. Daí a observação irônica de **Holanda Cavalcanti**, referindo-se a conservadores e liberais, respectivamente: "não há nada mais parecido com um **saquarema** do que um **luxia** no poder." E **Carlos Maximiliano**, reproduzindo o "dito célebre", acrescenta que "exprimia a verdade corrente" (2). O Manifesto Republicano de 1870 analisa êsse quadro, na perspectiva geral do regime monárquico, em crítica veemente. Condena o domínio absorvente do Imperador — "o poder intruso que se constituiu chave do sistema, regulador de outros poderes, ponderador do equilíbrio constitucional". Reprova a inexistência de "eleição livre", e, em consequência, de verdadeira "representação nacional". Por isso, também, combate a anulação dos partidos, "reduzidos à impotência e expostos ao desdém da opinião pela influência permanente de um princípio corruptor e hostil à liberdade e ao progresso da nossa Pátria". Em remate ao julgamento severo, o histórico documento sentencia: "A liberdade aparente e o despotismo real, a forma dissimulando a substância, tais são as características da nossa organização constitucional." (3)

3. Proclamada a República, a censura oportuna aos vícios da Monarquia não produziu efeito corretivo, nem provocou renovação adequada. Agravaram-se os erros com a substituição dos partidos imperiais, de âmbito nacional, por organizações estaduais e locais. Apesar de adotarem, não raro, a mesma designação

(1) Barbosa, Rui: *Elogios e Orações*, Ed. da Rev. da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, 1924, pág. 119.

(2) Maximiliano, Carlos: *Comentários à Constituição Brasileira*, Ed. Liv. Globo, Porto Alegre, 1929, pág. 38.

(3) Manifesto Republicano de 1870 — in Cyro Silva: *Quintino Bocaiuva, o Patriarca da República*, Editora Edagitt, 1962, págs. 223-250.

nas unidades federadas — como ocorria, por exemplo, com os que usavam o nome "Partido Republicano", acrescido da indicação do Estado — esses partidos eram fragmentários e excessivamente pragmáticos, sem unidade nem energia de idéias. Não constituíam, em realidade, um sistema partidário, um tecido de relações vivas, mas um aglomerado de organizações débeis, em lutas e alianças eventuais. Fortes e poderosas, circunstancialmente, eram seus chefes, que nem sempre se confundiam com os titulares oficiais do comando partidário.

4. Em dois de seus estudos, o Professor **Afonso Arinos de Melo Franco** assinala que "a mentalidade republicana era antipartidária, no sentido nacional", e acentua: "Inútil seria a ação dos políticos da habilidade de **Francisco Glicério** e do poder de **Pinheiro Machado**, ou de juristas da autoridade de **Rui Barbosa**, que porfiavam pela fundação de partidos nacionais na primeira República. Este mecanismo seria incompatível com o que havia de mais genuíno e de mais necessário no Estado brasileiro daquela época." (4)

Pode não ser admitida a interpretação rigorosa de que "a mentalidade republicana era antipartidária, no sentido nacional": O Manifesto de 1870, assinado por eminentes republicanos, se repeliu "a uniformidade obrigada da administração centralizadora" e advogou a federação como forma de Estado adequada ao País, também prociou que a descentralização era fator de "unidade". E sob o regime de 1891, a defesa dos direitos dos Estados parece que traduzia mais repulsa aos resíduos do centralismo do Império do que negação da idéia de unidade-geral. É irrecusável, no entanto, que o processo de descentralização, largamente defendido desde a Monarquia e consagrado na primeira Constituição republicana, propiciou a formação e o desregramento de agremiações estaduais e municipais.

Demais, transferida para os Estados, grandemente, a disciplina legal das eleições, com favorecimento de espantosa variedade de práticas reprováveis ou delituosas, completava-se o quadro sombrio, ignorando a Constituição os partidos, nacionais ou regionais. Da coação à violência, desta à falsificação dos atos e documentos das eleições e à "degola" ou "depuração" de candidatos vitoriosos, em benefício de derrotados, desdobrava-se uma série de anomalias destruidoras do regime representativo.

5. Amontoados os erros, a Aliança Liberal, que desaguarda vitoriosamente na Revolução de 1930, ergueu a legitimidade da representação a uma das bandeiras de sua propaganda. Conquistando o poder e superada a fase de ditadura, o governo provisório inovou e aperfeiçoou o sistema de eleições, com a instituição do voto secreto e da Justiça Eleitoral. Mas, embora mencionando os partidos, e os admitindo em caráter permanente e transitório, o decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, não lhes deu dimensão nacional. Não o fez, por igual, a Constituição de 1934, que só se referiu, expressamente, a "partido político" para prescrever a punição do funcionário que, valendo-se de sua autoridade, favorecesse a organização. A submissão dos partidos à legislação federal era insuficiente para impedir os inconvenientes da falta de estruturas inteiriças e extensivas a todo o território do País. Reduziam-se tais inconvenientes, às vèzes, com o

(4) Melo Franco, Afonso Arinos de: *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1948, pág. 61; *Estudos de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1957, pág. 167.

entendimento de diversos partidos estaduais em coligações ou alianças, mesmo sem formalidades de lei, para defesa de objetivos políticos gerais. Foi o caso, a exemplo, da União Democrática Brasileira, constituída em 1937 para apoiar a candidatura de Armando Sales de Oliveira a Presidente da República.

Não sendo permanentes, essas alianças não geravam organizações estáveis. Definitivos eram os partidos regionais. Daí **Otávio Mangabeira** ter propugnado, com razão, em 1937, ainda vigente a Constituição de 1934 e durante a campanha presidencial, que se abolisse "a política dos partidos aos retalhos, sem articulação uns com os outros, e, portanto, sem diretrizes de significação nacional". (5)

A implantação da ditadura, em novembro de 1937, não permitiu a reforma, em prazo curto. Extinguindo o Congresso Nacional e os partidos, obsteu qualquer legislação a êsse respeito, até que as circunstâncias impuseram o restabelecimento de eleições populares.

6. A criação dos partidos nacionais em 1945 (Dec-Lei n.º 7.586, de 28 de maio, art. 110, § 1.º), sua consagração no sistema constitucional em 1946 (Const., art. 134, art. 40, parágrafo único, e art. 53, parágrafo único), assim como a excessiva multiplicidade dêles e a opinião militante de grupos renovadores em tôdas as organizações, conjugando-se aos dados históricos mais remotos, propiciaram as condições necessárias ao preparo de uma lei básica, disciplinadora dessas entidades.

Em 1965, eram treze as agremiações legalmente existentes. Justo as que haviam concorrido às eleições de 1962: Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), União Democrática Nacional (UDN), Partido Social Progressista (PSP), Partido Republicano (PR), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Libertador (PL), Partido de Representação Popular (PRP), Partido Republicano Trabalhista (PRT), Partido Social Trabalhista (PST) e Movimento Trabalhista Renovador (MTR) (6). O Partido Comunista Brasileiro (PCB), que funcionou regularmente a partir de 1945, teve seu registro cancelado em maio de 1947, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (7)

Excluído naturalmente o PCB, quer pela cessação de sua existência legal, quer por suas peculiaridades ideológicas e de ação, era difícil, de modo geral, caracterizar e distinguir êsses partidos. Além de semelhantes por seus programas, confundiam-se, em escala pouco variável, nas mesmas práticas de luta, ou de conquista do poder. Estruturados segundo a preponderância de grupos ou de figuras influentes, faltavam-lhes disciplina e unidade, não tanto por incorreção de seus filiados e militantes como pelos contrastes da realidade política nacional. Se o PL e o PSB eram mais obedientes a princípios, acabavam, entretanto, envolvidos e dominados pelas organizações maiores, a que se aliavam nos prélios eleitorais e parlamentares. Mesmo o PTB, que deveria ser uma organização de massa, perdeu-se na política de clientela e de gabinetes governamentais. Sobre a UDN o Professor

(5) Mangabeira, Otávio : Discurso em Curitiba, publicado no Jornal Estado da Bahia, Salvador, em 31-7-1937.

(6) Tribunal Superior Eleitoral — Dados Estatísticos, Dep. Imprensa Nacional, 1964, 6.º Vol.

(7) Diário da Justiça de 7-6-1947, Res. n.º 1.841, in Resoluções do Trib. Sup. Eleit., Vol. IV, Dep. Imp. Nac., pág. 215 — 1953.

Temístocles Cavalcanti ⁽⁸⁾ escreveu que era "expressão de um pensamento liberal", e que "a falta de sentido político da sua atuação decorria, talvez, do "idealismo" dominante nos homens que o "inspiraram no período de sua gestação". Sem dúvida, a UDN nasceu, e por vários anos procedeu, como força liberal, no parlamento e em governos e assembleias estaduais e municipais. Cumpre ver, porém, que o "idealismo" foi esmaecendo, e ao participar do govêrno revolucionário, em 1964, a UDN aceitou, sem protesto, muitos dos atos que condenara, atentatórios de direitos políticos e individuais. Nesse ponto superou as transigências, não raro excessivas, de que era acusado o PSD.

7. Enfim: repetiam-se na República, apesar das novas condições de vida e de cultura do País, os equívocos do período monárquico, ampliados pela existência de maior número de agremiações. A multiplicidade dos partidos não correspondia a real diversificação de organizações e de diretrizes políticas e programáticas. Ocorria, em verdade, o que **Luiz Navarro de Brito** chamou de "pluralismo uniforme", contrastante com "o desenvolvimento sócio-econômico do País", que "depois da Segunda Grande Guerra forjou uma participação política multilateral" ⁽⁹⁾. Daí, também, o desinterêsse de parte relevante da população pelo destino dos partidos, embora relativamente atenta à sorte das instituições.

Impunha-se, pois, dar nitidez à estrutura, ao funcionamento e às idéias das agremiações partidárias. O vigor de comportamento e a firmeza de princípios dessas entidades é que disciplinam a opinião pública e asseguram a legitimidade da representação, em todos os graus.

ELABORAÇÃO E DENOMINAÇÃO

8. Na linha desse processo de institucionalização, o deputado **Eduardo Duvivier** apresentou, em 1947, o primeiro projeto de lei, que recebeu o n.º 299, visando a regular os partidos políticos. Deu-lhe parecer na Comissão de Constituição e Justiça, inicialmente, o deputado **Agamemnon Magalhães**, que o julgou inconstitucional, por admitir a existência de partidos estaduais, municipais ou regionais (federação de partidos municipais), e padecendo de "excesso de regulamentação". Em conseqüência, e por entender que a lei orgânica dos partidos deveria traçar "apenas as normas principais ou mais urgentes, deixando que o fato político vá adquirindo, dentro da nova legislação, a sua configuração própria", sugeriu substitutivo de 13 artigos, em lugar dos 107 do projeto. Aprovou o órgão técnico a fórmula substitutiva: Projeto n.º 341/1947 ⁽¹⁰⁾.

Oferecidas emendas em Plenário, foram emitidos outros pareceres, inclusive o de autoria do deputado **Lameira Bittencourt**, também na Comissão de Constituição e Justiça, concluindo por outro substitutivo ⁽¹¹⁾.

Não houve, porém, decisão final da Câmara dos Deputados, ainda que a reivindicação do diploma orgânico continuasse uma constante nos círculos políticos mais responsáveis. O Presidente **Eurico Dutra**, em suas mensagens ânues ao Congresso Nacional, em 1947 e 1948, acentuou a urgência de uma lei orgânica, que

(8) Cavalcanti, Temístocles: Os Partidos Políticos — In Cinco Estudos, Fund. Getúlio Vargas, 1955, pág. 28.

(9) Navarro de Brito, Luiz: Introdução aos Partidos Políticos — Jornal do Brasil de 10-7-1966, cad. esp.

(10) Diário do Congresso Nacional de 26-9-1947, Seção I: Projeto, Parecer e Substitutivo.

(11) Diário do Congresso Nacional de 1-4-1948, Seção I.

assegurasse "a obediência aos processos democráticos de deliberação" e impedisse "a renovação no terreno partidário, das velhas e malsinadas oligarquias estaduais" (11-A).

9. Afinal, a Mensagem n.º 228/65, do Poder Executivo, submeteu ao Congresso Nacional o projeto de "Estatuto Nacional dos Partidos Políticos".

Sem embargos do valor da iniciativa governamental, o projeto é expressão desse longo processo de consolidação de tendências e objetivos renovadores. Condições políticas diversas, oriundas da implantação de governo discricionário, e notadamente a fixação de prazos fatais para a elaboração legislativa (Ato Institucional n.º 1, de 1964, art. 4.º), determinaram rápida aprovação da matéria.

10. Contudo, o projeto originário foi largamente emendado, e em parte aperfeiçoado. O texto da Lei n.º 4.740, de 15 de junho de 1965, em que se converteu o projeto, é indicativo das modificações introduzidas pelo Congresso Nacional, apesar das limitações a que este estava submetido. Assim: o projeto estabelecia que os partidos não poderiam ter vinculação "com a ação de partidos estrangeiros" (art. 4.º). O Poder Legislativo, prudentemente, aditou: "partidos ou governos estrangeiros" (art. 4.º). A proposição executiva exigia o pleno exercício de direitos políticos não só para que o brasileiro pudesse pertencer aos partidos e tomar parte em suas atividades, como para participar de "comícios ou quaisquer outras manifestações partidárias" (art. 6.º). Era uma regra de alcance ilimitada, pois, por interpretação circunstancial, poderia proibir até a simples presença do indivíduo a atos públicos. Evitando cláusulas imprecisas e perniciosas à própria liberdade de locomoção, a lei apenas se referiu à integração nos "quadros dos partidos" e à participação em "suas atividades". (art. 6.º) A proposta oficial estipulava que o programa dos partidos contivesse o compromisso de acatar as "convenções internacionais", a que o Brasil houvesse "aderido". Não era prevista a natureza da convenção, nem qualquer requisito (art. 26). O legislador repeliu a exigência abusiva, desde que nem toda convenção internacional, firmada ou aceita por um governo, em nome do País, merece o apoio de todas as correntes de opinião. Prescreveu, apenas, revendo a primeira parte do dispositivo, que "o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição" (art. 18).

Várias outras modificações foram votadas, inclusive sobre o funcionamento e a extinção dos partidos, quer durante a tramitação na Câmara, em que o parecer do Relator, deputado **Tarso Dutra**, concluiu por substitutivo⁽¹²⁾, quer no Senado, que alterou o texto aprovado pela outra Casa do Congresso⁽¹³⁾.

11. Para evitar equívoco substituiu-se, mesmo, a denominação "Estatuto dos Partidos Políticos". É que, como observamos mais amplamente em outro estudo⁽¹⁴⁾, o vocábulo Estatuto tem sentido múltiplo. Designa, até, o instrumento disciplinador da vida de cada partido, que se elabora com privatividade, apenas sujeito à homologação da Justiça Eleitoral. Preferiu-se, por isso, a designação "Lei Orgâ-

(11-A) O Governo Dutra -- Documentos para a História da República -- Edit. Civ.-Brasileira S.A., 1956, págs. 211 e 213.

(12) Diário do Congresso Nacional de 26-11-1965 e de 23-4-1966 (Supl. ao n.º 51 -- Seção I; Avulso da Câmara dos Deputados sobre o Projeto n.º 2.748-A, 1965.)

(13) Diário do Congresso Nacional de 1.º-6-1965 e 25-6-1965, Seção II.

(14) Martins, Josephat: Institucionalização e Estatuto dos Partidos Políticos -- in Rev. de Informação Legislativa (Senado Federal), n.º 9, pág. 3.

nica dos Partidos Políticos", que é, precisamente, a Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. (15).

CARACTERES GERAIS

12. De modo geral, o diploma sancionado é uma lei conveniente, que não se reveste de caráter dogmático ou autoritário. Não obstante a contingência em que foi votado, e salva certas disposições impróprias ou preconceituosas, pode ser instrumento valioso no esfôrço de criação do sistema partidário, se proporcionada sua execução regular.

13. Não é, sem dúvida, uma lei de transformações radicais, ou mesmo profundas, visto que não inscreve exigências de diversificação ideológica e programática, para assegurar a perfeita diferenciação dos partidos e, em consequência, a limitação natural do pluripartidarismo. A êsse respeito, é, talvez, mais concessiva do que impositiva, pois, ressalvado o compromisso com o regime democrático e representativo (arts. 2.º e 18) e observadas as regras de organização instituídas, "poderão os partidos políticos estabelecer normas de seu peculiar interêsse e fins programáticos" (art. 19). No particular, maior rigor seria aconselhável. Se o partido político, por sua própria composição, necessariamente ampla, não pode ter unidade absoluta, deve refletir, no entanto, uma linha de pensamento coordenado, o que Pierre Lenoir chama "a encarnação de um estado de espírito e de uma tendência" (16).

Mas é justo ressaltar que a lei encerra normas determinantes de mudança sensível no regime partidário preexistente à sua vigência. Como se verá, disciplina a organização e a ação política, a função cultural e educativa e as finanças dos partidos, por forma antes estranha ao nosso mecanismo legislativo.

14. Para alcançar o objetivo de reforma, o legislador dividiu o texto em disposições permanentes e transitórias. Estas têm por fim, precisamente, regular o enquadramento dos partidos no sistema novo (art. 79) e disciplinar a fase intermediária (art. 80). As regras permanentes repartem-se em quatro classes: declaratórias, permissivas, imperativas e proibitivas, segundo definem situações ou estabelecem direitos e faculdades, deveres, ou vedações. As normas permissivas distinguem-se, por sua vez, em programáticas e de estrutura, porque umas prescrevem diretrizes de ação, e outras, modos de organização. Por fim, as normas proibitivas desdobram-se em preceitos de alcance institucional ou coletivo e de ordem individual, pois contêm impedimentos que se dirigem aos partidos e outros relacionados com as pessoas físicas.

A aplicação harmoniosa dessas disposições é que assegurará a unidade e a projeção do sistema, destinado a ordenar e vitalizar o processo político.

CONFIGURAÇÃO DOS PARTIDOS

15. Domina o sistema normativo instituído o princípio que só admite partidos políticos nacionais. Além de prever e permitir o art. 1.º apenas essas organizações, a lei declara, no art. 77, que, com as exceções nela consentidas, "é proibida a existência de qualquer entidade com fim político ou eleitoral, sem que haja satisfeito os requisitos legais para funcionar como partido". As exceções previs-

(16) Pierre Lenoir, Noel : Sociología de la Revolución, trad. de Miguel Villegas, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1947, pág. 60.

(15) Diário Oficial de 19 de julho de 1965, com retificação no de 30 do mesmo mês e ano.

tas, porém, não se referem a outro tipo de partido. Abrangem, somente, entidades que completam a estrutura e as funções dos partidos nacionais, como o "instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes", e as "bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas" (art. 75, V e VI). A lei negou, assim, expressamente, a tese de legitimidade da existência de "partidos políticos" além dos "partidos nacionais", diante da Constituição de 1946.

João Mangabeira os havia admitido com a restrição de não terem representação proporcional, nem participação nos órgãos de governo que se elegem por esse processo, pois tais privilégios são reservados aos partidos nacionais. Justificava a dualidade de organizações com a variação de estilo da Constituição, que nos arts. 119, I e VIII, e 141, § 3.º, alude, genericamente, a **partidos políticos**, e nos arts. 40, parágrafo único, 53 e 134 refere-se, de modo específico, a **partidos políticos nacionais**. E concluía: "Aqueles partidos políticos o legislador fixaria as condições mínimas de existência para que pudessem ser devidamente registrados, até que lograssem transformar-se em "partidos nacionais" (17). Não os reconhece a Lei Orgânica, sequer com essas limitações.

Por isso mesmo, ao considerar os partidos políticos pessoas jurídicas de direito público interno (art. 2.º), confirmando declaração do Código Eleitoral de 1950 (Lei n.º 1.164, de 24-7-1950, art. 132), a Lei Orgânica restringe-se, evidentemente, aos partidos nacionais. Fixa-se ainda mais essa noção limitativa porque os partidos contemplados somente adquirem personalidade jurídica com o registro no Tribunal Superior Eleitoral (art. 3.º), onde, pelo sistema exposto, não têm recepção senão as organizações nacionais.

16. Depois, se os partidos se destinam "a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo" (art. 2.º), tarefa de tamanha importância não poderia ser deferida a agremiações sem participação ampla na política do País. Erguidos à categoria de órgãos de segurança e aperfeiçoamento do sistema representativo, que é a base do regime democrático, os partidos hão de ser nacionais por sua destinação.

FUNDAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E EXTINÇÃO DOS PARTIDOS

17 Mas, se a conceituação jurídica e política dos partidos permitisse alguma dúvida, esta seria eliminada pelas regras concernentes à sua fundação, organização e extinção. Todo o complexo normativo cria requisitos que dificultam a formação de partidos, além de dar-lhes nítida perspectiva nacional.

Primeiramente, cumpre ver que a lei exige, para a fundação de um partido, "pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um" (art. 7.º). Assim, se não é necessário que o partido em constituição obtenha 3% (três por cento) do eleitorado em cada Estado, também não bastará o limite de 2% (dois por cento), porque este índice não preencherá o total reclamado. A exigência da distribuição percentual do eleitorado embaraça, portanto, a formação do partido. Sabendo-se que na eleição geral para a Câmara dos Deputados, realizada em 1962, votaram 14.747.221 eleitores (18), e tendo estabelecido o Ato Complementar n.º 4, de novembro de

(17) Mangabeira, João: *A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas — in Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Fundação Getúlio Vargas, 1954, pág. 113.

(18) Tribunal Superior Eleitoral: *Dados Estatísticos*, Vol. cit., pág. 36.

1965 (art. 15), que os partidos só se reconstituirão na forma da Lei Orgânica "últimadas tôdas as eleições de 1966", é claro que há de crescer o total exigido, dado o aumento inevitável do eleitorado. Se, em face dos votantes de 1962, seriam imprescindíveis 442.416 assinaturas em pelo menos 11 Estados, depois das eleições gerais de 1966 maior será o montante indispensável. Acresce que, mesmo não houvesse sobrevivendo a extinção dos partidos pelo Ato Institucional n.º 2 (art. 18), tôdas as agremiações preexistentes deveriam reestruturar-se nos termos da Lei Orgânica (art. 79 e 47). Alguns partidos perderiam, com certeza, as condições de sobrevivência, exatamente pela impossibilidade de adesão do eleitorado requerido, inclusive, diante da proibição de assinar um mesmo eleitor em mais de uma lista (art. 12, §§ 3.º e 4.º).

Demais, a constituição do diretório nacional é subordinada à existência, no mínimo, de 11 diretórios regionais registrados na Justiça Eleitoral (art. 34). E a formação dos diretórios regionais depende da organização e do registro de diretórios municipais em pelo menos 1/4 (um quarto) de Municípios do Estado (art. 33). Por isso as seções municipais constituem as unidades orgânicas e fundamentais do partido (art. 23). Daí condicionar-se a constituição dos diretórios municipais a um número mínimo de filiados, segundo o volume do eleitorado local (art. 32), e impor-se à eleição em convenção e por voto direto e secreto, com a assistência da Justiça Eleitoral (arts. 30, 31, § 2.º, e 35).

18. Configurando assim os partidos, a Lei Orgânica ainda lhes indica os órgãos: **de deliberação** — as Convenções Municipais e Regionais e a Nacional; **de direção** — os Diretórios Municipais e Regionais e o Nacional; **de ação** — os Diretórios Distritais; **de cooperação** — os conselhos fiscais e consultivos e os departamentos, entre êstes o trabalhista, o estudantil e o feminino (art. 22).

19. Esses órgãos operam com autonomia, dentro, porém, do sistema hierárquico que decorre da Lei, assim como dos estatutos de cada partido. A Lei proclama que "a Convenção Nacional é o órgão supremo do partido" (art. 24). Mas declara, por igual, que, observadas as disposições nela inscritas, os estatutos podem fixar "o número e a categoria dos membros dos órgãos partidários, definir-lhes a competência e regular-lhes o funcionamento" (art. 19). Dêsse modo imprime-se aos órgãos criados orientação comum, ajustada aos fins e às idéias fundamentais da agremiação. É que, para recordar a imagem de *Duverger* ⁽¹⁹⁾, um partido representa um conjunto de comunidades, ligadas por instituições coordenadoras.

20. Tais comunidades congregadas, que são os partidos, formando-se sob o império de preceitos legais e estatutários, com fundamento nêles também devem desfazer-se: por incorporação, fusão, ou extinção. Prevê a Lei Orgânica as três hipóteses de desaparecimento dos partidos, regulando-as para evitar anomalias (arts. 44 a 50). Nos casos de incorporação, fusão e extinção espontânea é sempre exigido ato deliberativo do partido interessado, em convenção nacional (arts. 44 e 45). À deliberação segue-se o cancelamento do registro, pelo qual o partido perde a personalidade jurídica, devendo dar-se a seu patrimônio a destinação prevista no estatuto (art. 48). Se o cancelamento, porém, resultar de extinção do partido por ação julgada contrária ao regime democrático (art. 46), o patrimônio será incorporado ao fundo especial de assistência financeira às organizações políticas (art. 48, parágrafo único).

(19) Duverger, Maurice : *Les Partis Politiques*, Lib. Armand Colin, Paris, 1951, pág. 34.

Dispondo sobre a dissolução deliberada ou forçada dos partidos, e preservando, distintamente, a sorte do patrimônio por eles constituído, a Lei destaca um dos aspectos essenciais da institucionalização dessas agremiações. Dá relêvo, a um tempo, ao fato político da existência dos partidos e à qualificação jurídica que lhes deferiu, na organização do poder estatal. Fixa-se, enfim, a natureza dos partidos como peças integrantes do mecanismo político, insusceptíveis de formação e de desaparecimento ao arbítrio de pessoas ou grupos.

EXTINÇÃO DE PARTIDOS E MANDATOS ELETIVOS

21. Discriminando situações no processo de extinção dos partidos, a Lei distingue, também, quanto a seus efeitos sobre os mandatos eletivos.

São três as hipóteses de extinção previstas: por ato livre da convenção nacional, observadas as formalidades legais (art. 45); por não satisfazer o partido as condições mínimas para funcionamento (art. 47); por ter o partido ação contrária ao regime democrático, fundado no sistema pluripartidário e na garantia dos direitos fundamentais do homem (arts. 46 e 5.º). Para as duas primeiras hipóteses, prevalece o princípio consignado na parte inicial do art. 50: "cancelado o registro de um partido, subsistem os mandatos dos cidadãos eleitos sob sua legenda". Na hipótese de cancelamento do registro por ato contrário ao regime democrático, a regra é a que está na parte final do art. 50: perda do mandato. No caso, "não terão cassados os seus mandatos os representantes que houverem, comprovadamente, se insurgido contra a orientação partidária que motivou o processo" (parágrafo único do art. 50). Logo, enquanto nas duas primeiras hipóteses o princípio de defesa dos mandatos opera automaticamente, na última depende de prova pelos representantes.

A distinção feita é perigosa e atenta contra o sistema constitucional. Ao ser discutida e votada a matéria no Senado Federal, o Senador **Aloysio de Carvalho**, como Relator, formulou duas objeções valiosas: uma no sentido de que o cancelamento do registro do partido, qualquer que seja o motivo, não importa na perda do mandato de Deputado ou Senador; outra para acentuar que exigir prova excludente de cassação de mandato, quando o cancelamento do registro do partido decorre de processo por ação prejudicial ao regime democrático, permitirá adoção de "critério de ordem subjetivo".

Votamos, então, pela subsistência de todos os mandatos, observando que a Constituição não prevê a extinção deles por desaparecimento do partido. E acrescentamos: a Constituição explicitamente declara, em seu art. 1.º, que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. "O partido político é apenas o veículo que conduz o candidato à conquista do mandato, e, para evitar dúvida a esse respeito, a Constituição, no art. 56, torna explícito que a Câmara dos Deputados se compõe de **representantes do povo**, e não de representantes dos partidos. E, ainda, ao referir-se à condição dos Senadores, declara-os representantes dos Estados, e não dos partidos. Vale dizer: a punição imposta à agremiação política não pode repercutir sobre a validade e subsistência dos mandatos dos representantes eleitos sob sua legenda" (20).

22. Dir-se-á que não é privativa do Brasil a diretriz de perda dos mandatos no caso de dissolução forçada dos partidos. Condenando o critério, lembra **Gonçalves**

(20) Diário do Congresso Nacional de 1.º-7-1965, Seção II, pág. 2.121.

Ferreira Filho, baseado em estudo de Peiser, que, na República Federal da Alemanha, contrariamente à Lei Fundamental de Bonn, a jurisprudência admitiu a extinção dos mandatos. Fê-lo por julgar necessário extrair "todo o efeito da sentença que proibia o partido, para excluir as idéias inconstitucionais do processo de formação da vontade política". Mas o publicista salienta que uma lei ordinária de 1956 atenuou, ali, a extensão do entendimento judiciário. "De acôrdo com essa lei, o Deputado que abandonou o partido, antes da sua proibição, não perde o mandato. Do mesmo modo, não está prevista a perda dos mandatos nas Assembléias dos Estados, mas somente a perda dos mandatos nas Assembléias Federais. A lei eleitoral, por sua parte, prevê que os Deputados à Dieta Federal, que perderam a cadeira por causa da interdição do partido, não serão substituídos, se tiverem sido eleitos por sufrágio de lista, mas o serão, se houverem sido eleitos no escrutínio uninominal. Haveria nesse caso uma eleição parcial para preencher a vaga" (21).

As atenuações feitas comprovam o arbitrio do regime de perda de mandato, por extinção de partido. Trata-se de prática gravemente prejudicial à liberdade e ao progresso das instituições políticas. Punir "idéias inconstitucionais" significa proclamar o delito de pensamento, e, em última análise, imobilizar as instituições nos textos jurídicos, quando outra é a missão dos partidos e dos representantes às câmaras legislativas.

FUNÇÃO E PROGRAMA DOS PARTIDOS

23. A Lei brasileira, mesmo, prescreve que os partidos se destinam "a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo" (art. 2.º). Mas o sistema representativo somente será autêntico na medida em que refletir as transformações da vida social, política e econômica. Reconhecendo essa vinculação, a Lei acrescenta que "o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição" (art. 18). Não se defende e aperfeiçoa, porém, qualquer instituição senão ampliando, inovando, atualizando sua estrutura, suas idéias e seus fins. Se a Lei impõe aos partidos "o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição", permite que nele se introduzam alterações. É inadmissível, portanto, a condenação de idéias que propagam reformas. Ato e fatos contrários à ordem democrática é que podem incidir em punição.

24. Demais, ao atribuir aos partidos "função permanente", para que cumpram suas tarefas institucionais, a Lei não a reduziu à "continuidade dos serviços de secretaria". Criou deveres de natureza cultural e educativa. Os partidos são obrigados a promover "conferências", "congressos ou sessões públicas para difusão de seu programa". Cabe-lhes, ainda, manter "cursos de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização", "um instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes", "bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas", e a "edição de boletins ou outras publicações". É o que está no art. 75.

Abre-se oportunidade, assim, a fecundo trabalho de informação e esclarecimento tanto quanto de livre exame de problemas e idéias, o que é inconciliável com interdições dogmáticas.

(21) Gonçalves Ferreira Filho, Manoel : Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas, Edições RBEP, 1966, pág. 110.

DISCIPLINA PARTIDÁRIA

25. Para que essas múltiplas tarefas, aliadas às de ação política propriamente dita, não acarretem o enfraquecimento ou a desfiguração dos partidos, por procedimento irregular de seus filiados e de seus órgãos, a Lei estabelece um conjunto de normas disciplinadoras de direitos, deveres e sanções.

Os **filiados** ao partido que faltarem a seus deveres de disciplina, ao respeito a princípios programáticos, à proibição no exercício de mandatos ou funções partidárias, ficam sujeitos a uma das sanções previstas. Segundo a natureza ou a gravidade do ato, a penalidade será advertência, suspensão, cassação de função em órgão partidário, ou expulsão (art. 51). Os **diretórios**, por sua vez, poderão ser dissolvidos: por desrespeito a normas estatutárias, programáticas, de ética partidária, ou a deliberação regular de órgãos superiores do partido; por impossibilidade de resolver-se grave divergência entre seus membros; por má gestão financeira (art. 52). Quer a punição atinja **filiados**, quer **diretórios**, da decisão adotada cabe sempre recurso para o órgão hierárquicamente superior (arts. 51, § 6.º, e 53, § 1.º).

A disciplina instituída não é, portanto, exagerada nem insuficiente. Para completar o sistema, a Lei declara que todos os filiados a um partido têm direitos e deveres iguais (art. 4.º, parágrafo único). O princípio de isonomia, assim destacadamente enunciado, valerá, na proporção em que os filiados reclamarem iguais oportunidades, como instrumento de correção do antigo vício de domínio privilegiado ou oligárquico nos partidos.

26. É de ressaltar que não está compendiada a perda de mandato para o representante que mudar de partido. Nem seria conveniente incluí-la nessa Lei. A medida é das que só devem ser contempladas em lei quando vigora regime partidário bem estruturado e de programas efetivamente obedecidos. Se há os que variam de partido para servir governos, também existem os que divergem de suas agremiações, e delas se afastam, para permanecer fiéis a compromissos publicamente assumidos. Sem partidos realmente organizados e de fidelidade contínua a seus programas, punição dêsse alcance pode converter-se em arma de destruição de figuras representativas, por maiorias transigentes.

Mesmo quando se torne aconselhável e oportuna a medida, urge envolvê-la em critérios de segurança, inclusive o da decisão judiciária, para evitar injustiça. Como fórmula adequada à preservação normal do vínculo político, a Lei já preceitua que "nos registros do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas ou das Câmaras Municipais, o representante do povo será inscrito na representação do partido sob cuja legenda se elegeu" (art. 76). É preciso, enfim, que a proteção do interesse dos partidos, sabretuda em regime de agremiações sem tradição ou sem firmeza ideológica, não traduza opressão às virtudes de independência dos homens públicos, nem suprima carreiras políticas marcantes.

FINANÇAS E CONTABILIDADE DOS PARTIDOS

27. O sistema disciplinar da vida dos partidos abrange, porém, a organização e a fiscalização de suas finanças e de sua contabilidade. Três princípios dominam a orientação da Lei:

- publicidade e controle dos recursos, quanto à sua obtenção e à sua aplicação;

- vedação do recebimento de auxílio ou contribuição proveniente de autarquias e órgãos da administração pública, direta ou descentralizada, e de qualquer empresa de finalidade lucrativa;
- garantia de recursos certos e permanentes aos partidos, inclusive originários do orçamento e mediante criação de um fundo partidário.

Esses princípios desenvolvem-se em várias normas (arts. 54 a 74), enumerando-se os requisitos, as limitações e as proibições que compõem o processo de fiscalização. De modo geral, o propósito é, senão impedir, atenuar a influência do poder econômico, público e privado, nas eleições.

Mas, no particular, a Lei é de aplicação ou de observância relativa. De um lado, contém regras de fiscalização difícil, como a que prescreve que "nenhum candidato a cargo eletivo, sob pena de cassação do respectivo registro, poderá efetuar, individualmente, despesas de caráter político ou eleitoral, ou com alistamento, arregimentação, propaganda e demais atividades definidas pela Justiça Eleitoral, devendo processar todos os gastos através dos partidos ou comitês" (art. 58). Melhor seria regra de natureza limitativa e condicionadora, porque permitiria à Justiça Eleitoral apurar a exatidão das quantias constantes de escrituração necessária.

De outro lado, a organização econômica, de base capitalista, e a própria ordem administrativa do Estado, quase sempre interessada nos resultados das eleições, concorrem, por formas e desvios hábeis, para manter a fôrça do dinheiro no processo político. Ocorre aqui o que se verifica na generalidade dos países de estrutura social e econômica semelhante, ou baseada nos mesmos pressupostos.

28. Não bastam, pois, as restrições à conquista e ao uso dos recursos, nem a outorga de imunidade tributária e a concessão de gratuidade aos partidos para publicação de documentos oficiais (art. 74), ou para retransmissão, pelas empresas de radiodifusão, de congressos ou sessões públicas, em que são expostos os programas adotados (art. 75, III).

A eficácia da Lei aumentará, sem dúvida, na escala em que, com sua aplicação contínua e conjugada ao Código Eleitoral, se organizarem regularmente os partidos. A resistência ao poder econômico, entretanto, para eliminar distorções maiores, exige duas garantias em favor do povo: instrução intensa e libertação da necessidade, pelas reformas que atinjam a posição das fôrças sociais e de produção.

A LEI E O AI-2

29. De qualquer sorte, mesmo dentro das contradições vigentes, os partidos cuidavam de sua reorganização na forma ordenada pela Lei Orgânica (arts. 47 e 79). Muitos não subsistiriam, ou não manteriam vida autônoma. Todos, no entanto, seguiam o caminho de obediência à lei, que alteraria o quadro partidário existente. Era o processo de reforma em execução.

Eis que, de surpresa, a 27 de outubro de 1965, o Ato Institucional n.º 2, como instrumento discricionário, declara extintos os partidos (art. 18). E se manteve as exigências da Lei Orgânica para a organização dos novos partidos (parágrafo único do art. 18), esse procedimento não pôde ser observado. O Ato Complementar n.º 4, de novembro de 1965, determinou a criação, pelos membros efetivos do Congresso Nacional, de "organizações com atribuições de partidos políticos,

enquanto estes não se constituírem" (art. 1.º). Prescreveu, ainda (art. 15), que só se promoverá a organização dos partidos, na forma da Lei Orgânica, ultimadas as eleições de 1966. Diante dessas e de outras normas de Atos Complementares, subvertida a ordem jurídica e desacatada a superioridade hierárquica dos Atos Institucionais, permanece inaplicada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Mas, se o sistema partidário exigia mudança e renovação, para adquirir autenticidade, o que os atos discricionários ditaram ou geraram foi um terrível retrocesso no sistema político e representativo do País. O bipartidarismo compulsório e irreal (AC-4, art. 1.º), eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República (AI-2, art. 9.º) e para Governador e Vice-Governador (AI-3, art. 1.º), fidelidade partidária circunstancialmente imposta, para impedir a liberdade de voto nos pleitos indiretos (AC-16, art. 1º), instituição de sublegenda para dissimular antagonismos insuperáveis (AC-7, arts. 5.º e 6.º), são algumas das ordenações autoritárias que interromperam o impulso de reforma.

Agravou-se, conseqüentemente, a crise dos partidos, substituída a inconveniência da multiplicidade excessiva por uma dualidade forçada e constrangedora, determinante de maior desinteresse, senão de repulsa do povo pela vida política.

Da revisão institucional de que se cogita, no sentido da normalidade democrática, não há rumos certos, nem definitivos. A conjuntura dita desvios bruscos, caracterizando bem a insegurança reinante.

PERSPECTIVA DE RENOVAÇÃO

30. Contudo, o movimento militar vitorioso de 1964 foi apenas um episódio no curso do que se chama a revolução brasileira. Não a instaurou, não a encerra, nem a delimita no tempo e nas idéias. Como ato intermediário de um grande movimento histórico, isoladamente não o explica, nos seus contornos reais. Decerto, é um acidente considerável, por suas origens e por seus efeitos. Não constitui, porém, o ponto culminante do processo de mudança, que a Nação persegue, há anos.

Por isso mesmo, por decisão dos poderes dominantes, ou pela pressão irresistível dos fatos, operar-se-á transformação no mecanismo das instituições. O arremêdo de sistema partidário, em que se contorcem a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), não deve prolongar-se, por falta de base moral, política e ideológica. Instrumentos de uma fase de transição, essas organizações não correspondem às aspirações permanentes da opinião nacional.

31. Como fôrças de orientação e disciplina da vontade popular, os partidos pressupõem estabilidade, estrutura definida, adesão espontânea e militante de seus membros, e diretrizes ricas de conteúdo criador, para ser seguidos e prestigiados.

A manutenção de regime inadequado, como o atual, além de repetir o êrro do passado pela presença de agremiações fictícias, pode propiciar reforma incontrollável. As mudanças institucionais demasiado retardadas escapam, por vêzes, aos designios dos dirigentes.

32. A execução da Lei Orgânica, com as alterações necessárias, é meio idôneo de estabelecer-se o sistema pluripartidário disciplinado, como fator básico do regime democrático-representativo, autêntico e estável, que convém à Nação.

Traços da

Presença de
Ruy Barbosa
no Direito

Rubem Nogueira

*Deputado Federal e Professor
na Faculdade de Direito da
Universidade Católica da Bahia*

*(Conferência pronunciada na Reitoria
da Universidade Federal da Bahia,
a 9 de novembro de 1966.)*

Forma e exegese — Influência no Direito Industrial — Presente no Direito Penal — Influência no Direito Civil — Na área do Direito Administrativo — Antecipador de regras processuais — Na esfera constitucional — Rui e os monopólios — A questão do Amazonas — Advocacia contra a Fazenda Pública —

FORMA E EXEGESE

A primeira manifestação assinalável da presença, ou da influência de RUI BARBOSA, na vida jurídica brasileira, é o aprimoramento das maneiras de escrever. Até então o estilo forense era convencional e pesado; só os iniciados suportavam, não sem sacrifícios, o acesso aos praticistas e mesmo aos mais altos expoentes das idéias jurídicas em voga. Usava-se no fôro uma linguagem hermética, muito diferente, em elegância e exatidão de regras, da comum linguagem literária. Um Almeida e Souza, o veterano do fôro de Lobão; um Melo Freire, um Pereira e Souza, um Trigo de Loureiro, um Teixeira de Freitas — quaisquer dêles, os principais do seu tempo, eram juristas que sòmente os advogados e juizes, por necessidades do ofício, conseguiam transpor, ninguém mais, além dos profissionais do fôro, tendo paciência para lê-los ou interpretá-los, e isto por causa do não raro obscuro e impenetrável estilo em que exprimiam as suas idéias. Um Lafaiete Pereira valia por exceção raríssima, mas ainda assim apenas no que dizia respeito a uma certa transparência e concisão na forma de traduzir o pensamento jurídico.

Advogados e tratadistas, de ordinário, escreviam mal o seu idioma, de tal maneira que ninguém, estranho às questões judiciárias, jamais se animaria a compulsar mesmo os livros dos expoentes. Assim foi até recente data. Ainda fora do campo do Direito, era comum entre os profissionais de uma dada seara científica, ou nada escreverem, limitando-se ao exercício técnico de seu ofício, ou escreverem coisas científicas também num estilo fechado, sem leveza nem graça. Fora das preocupações estritamente profissionais, um ou outro lograva singularizar-se pelos recursos literários da linguagem escrita. Foi o caso, por exemplo, de um Manoel Vitorino Pereira de Souza, de um Clementino Fraga, de um Prado Valadares, de um Aristides Novais, para citar apenas médicos baianos, ou do engenheiro Otávio Mangabeira, que por sinal nada escreveu sòbre qualquer assunto da carreira escolhida.

Quem, no Brasil, fundou a novidade de exprimir os segredos do ofício, as idéias científicas, o complexo mundo de fórmulas, esquemas, regras, conceitos, supostos, institutos, definições, silogismos, próprios da seara forense, no mais perfeito e belo estilo literário, foi Rui Barbosa. Um dos segredos da democratização de sua fama, desde os primeiros anos da vida pública, acredito que tenha sido êsse, isto é, não pròpriamente a correção no escrever, mas a correção como um dos elementos da graça, da musicalidade e não raro da eloquência mediante a qual pensava e dizia o Direito.

Oliveira Viana, conquanto sem um completo conhecimento da vasta literatura forense de Rui Barbosa, aludiu a isso, com certa propriedade, quando fez o elogio do *polifonismo wagneriano de sua orquestração vocabular*. (Oliveira Viana, *Instituições Políticas Brasileiras*, vol. II, p. 40.) Nos autos êle redigia as idéias técnicas e os argumentos lógico-jurídicos como se estivesse na tribuna da Academia Brasileira de Letras ou do Congresso Nacional. O Direito deixava assim de ser algo que só os seus profissionais pudessem ler com agrado. O Direito, por mais dificultosas que fòssem as suas construções, ficava ao nível da mentalidade comum.

A sua força dialética impunha-se ainda aos espíritos menos afeiçoados às lides estritamente forenses, e me parece que tal se dava, principalmente, porque o argumento lógico de Rui se apresentava revestido de uma luminosa forma verbal, de uma linguagem tão flexível e artística, que o leitor comum poderia devassá-la, às vezes, lendo-lhe páginas até em tom declamatório. Oliveira Viana, o insuspeito e sóbrio sociólogo, na sua obra talvez fundamental, obra da maturidade, deslumbrou-se diante, como disse, “do seu estupendo poder dialético, o maior de que tenho conhecimento e de que não encontro similar em qualquer literatura minha conhecida: nem na grega, nem na romana, nem na francesa, nem na inglesa” (ob. cit., pág. 53).

Sem dúvida, contribuiu fortemente para essa impressão memorável deixada no sábio autor das *Populações Meridionais do Brasil* pela pujança da lógica de Rui, o estilo orquestral, por assim dizer, de que ela se revestia. Já o velho Carneiro Ribeiro, escrevendo sobre o antigo aluno, pouco antes de morrer, lhe gabava os produtos da pena de ouro aparada por mão de anjos.

Foi assim, desde os primeiros tempos. Escrevia no fóro como escrevia nas colunas do *Diário da Bahia*, ou as conferências do Teatro São João, as quais levaram o dr. João José Barbosa a confidenciar ao primo Conselheiro Albino, em carta: “O Dantas e outros dizem-me que o Rui é superior a José Bonifácio, e sustentam que hoje não se fala melhor do que êle.” Foi assim que começou a vida forense. O obstinado leitor de Vieira, Bernardes, Frei Luís de Souza, Herculano, Castilho Antônio e dos clássicos de outras línguas vivas trouxe para a luta do Direito, para as competições judiciárias, para o dia-a-dia do fóro uma coisa até então desconhecida: a linguagem formosa, elegante, correta, enriquecida muitas vezes de velhos termos ressuscitados adequadamente, de forma literária, em suma, que espancava totalmente as teias de aranha que envolviam o linguajar forense, tornando a matéria judiciária impossível de ser assimilada por estranhos.

Foi isso que popularizou Rui Barbosa como legionário do Direito, foi isso que levou muita gente não ligada às competições dos Tribunais a ler-lhe arrazoados forenses ou discursos de sustentação jurídica com o mesmo agrado ou deslumbramento com que lia os seus artigos de jornal ou as orações pronunciadas na tribuna parlamentar e política. Ainda hoje, muitos desses trabalhos técnicos podem ser compulsados prazerosamente e constar das antologias. Esse serviço às letras jurídicas brasileiras ninguém pode validamente negar que pertença a Rui Barbosa. Ele soube, como poucos, a sua ciência predileta e, como nenhum outro, soube torná-la apreensível — sobretudo agradável e acessível a todos. Qualquer estudante dado a boas leituras, qualquer médico, engenheiro, agrônomo, químico, economista, seja enfim, qual for o técnico de outras searas do conhecimento, compraz-se ainda hoje em ler, por exemplo, as petições e os discursos de sustentação dos *habeas corpus* requeridos em benefício das vítimas das violências de Floriano Peixoto — ou os artigos escritos no *Jornal do Comércio*, que logo mais foram editados em livro com a epígrafe de “O art. VI da Constituição e a Intervenção de 1920 na Bahia” —, para mencionar apenas dois momentos singulares da atividade sem fim desse obstinado lidador do Direito: um do começo e outro dos últimos tempos de sua inconfundível e penosa jornada forense. Uns e outros são obras de acentuado teor científico,

de difícil manejo dos instrumentos jurídicos no imenso e complicado campo, inclusive, da exegese constitucional, e, entretanto, acabaram se tornando monumentos literários, páginas de valor artístico, que nunca mais passarão.

INFLUÊNCIA NO DIREITO INDUSTRIAL

Mas não ficou nisso unicamente a influência de Rui no direito brasileiro. Já aos vinte e cinco anos, no pobre e pacato fôro da Cidade do Salvador, enveredava êle por estranhos caminhos, pesquisando nos dédalos da ciência a que se dedicaria até morrer, para fazer palmilhar o legislador no sentido de estabelecer normas jurídicas reguladoras de conflitos até aí não devidamente considerados.

Foi o caso da polêmica judiciária em que se empenhou no ano de 1874, como patrono dos fabricantes do rapé Arêa Preta — Meuron & Cia., instalados no velho solar das imediações do Morro da Vitória. O delito denunciado não estava nitidamente previsto na legislação penal da época, e por isto mesmo Rui perdeu a questão, mas os seus argumentos vieram a influenciar imediatamente na elaboração da primeira lei que entre nós regulamentou a proteção das marcas de fábricas, a Lei nº 2.682, de 23 de outubro de 1875. Esse pleito foi, no gênero, o “mais notável que conheceu o fôro brasileiro”, conforme reconhece, em obra especializada, apreciado cultor das letras jurídicas (João da Gama Cerqueira, *Tratado da Propriedade Industrial*, Ec. Por., 1960, v. I, pág. 34). As teses do jovem advogado Rui Barbosa tiveram instantânea repercussão nacional, a elas se reportando, por exemplo, o então famoso jurista Tristão de Alencar Araripe, em artigo doutrinário estampado na revista *O Direito* (vol. 7, fascículo de maio-agosto de 1875), bem como ressoaram no Parlamento (Cf. *Anais*, ano de 1875, págs. 218-220), onde a Comissão de Justiça, deliberando sobre uma representação encaminhada por Meuron & Cia., cujo patrono era Rui, concluiu pelo projeto que viria a converter-se na citada Lei nº 2.682. (Cf. *O Direito*, vol. 7, págs. 28/38.)

PRESENTE NO DIREITO PENAL

No campo do direito penal — o menos freqüentado no seu currículo judiciário —, não deixou de marcar-se a presença influente de Rui, e isto se deu relativamente à instituição do júri, que assim muito deve à sua visão profissional. A Constituição de 1891 dizia apenas: “É mantida a instituição do júri” (art 72, § 31). Nos albores da execução da nova Lei Magna, houve um caso que acabou colocando Rui como defensor final daquela instituição constitucional. É que o juiz da cidade gaúcha de Rio Grande, o Dr. Alcides de Mendonça Lima, dando interpretação àquele texto constitucional, ao instalar a sessão do júri, pôs de lado os dispositivos da lei estadual de organização judiciária que impediam as recusações peremptórias dos jurados e aboliam a sigiliosidade das votações. O Dr. Mendonça Lima, presidente do júri, considerando que tais disposições eram inconstitucionais, não as observou, e fez o julgamento segundo a legislação anterior, ou seja, respeitando o direito de votar sem dar as razões do voto, bem como o de recusar jurados. O governador gaúcho, porém, que era um positivista extremado, o Dr. Júlio de Castilhos, reputou isso um procedimento criminoso e fez processar o juiz Mendonça Lima.

A solução derradeira do caso coube ao Supremo Tribunal Federal, onde Rui foi o advogado do juiz gaúcho e escreveu uma monografia sobre o júri, ainda atualmente o que existe de mais completo em nossa literatura especializada. Graças a esse trabalho, o júri cresceu, entre nós, resistindo a várias intempéries, a maior das quais foi sem dúvida a do Estado Novo, que lhe suprimiu, como sabemos, a soberania dos veredictos, tornando-os modificáveis pelos tribunais de recurso apelatório. Mas esse eclipse do júri passou, voltando a velha instituição a recuperar todos os seus predicamentos, que o Constituinte atual incorporou no art. 141, § 28, tais como os defendeu Rui em 1896. O júri deve-lhe a sustentação da legitimidade dos seus pressupostos. Nenhum especialista jamais sobre ele escreveu melhores páginas. Nem mesmo advogados que se notabilizaram no tribunal popular, como, no passado, Evaristo de Moraes, e presentemente Evandro Lins, que ao Supremo Tribunal Federal chegou com a bagagem exclusiva de defensor do júri, nenhum deles produziu mais exaustiva e bela demonstração dos méritos do júri, de sua tradição no direito universal e de sua importância no meio brasileiro.

INFLUÊNCIA NO DIREITO CIVIL

No campo do direito civil, está também assinalada a presença de Rui Barbosa. Foi ele que restabeleceu aqui o prestígio da teoria da *posse dos direitos pessoais*, numa época em que a proteção dos direitos individuais sofria de um mal corrosivo que era a falta de adequado tratamento processual. Teve de valer-se do *habeas corpus* ou dos interditos clássicos (de manutenção e reintegração possessória), como remédios jurídicos menos complicados que as velhas ações de todos os tipos, e por isto mesmo apropriados à tutela dos direitos em geral contra coação ou violência por ilegalidade ou abuso de poder. Nessa luta fez duas coisas, cada qual mais original na história do nosso Direito: a aplicação flexível do *habeas corpus* e o revigoramento de uma teoria até então confusa ou mal conhecida, qual a dos direitos incorpóreos e sua abrangência no instituto da posse.

Quanto à teoria da posse, deu-lhe margem um conflito judiciário que eclodiu entre o Governo Prudente de Moraes e os professores catedráticos da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, os quais foram suspensos por ato administrativo e privados da percepção dos vencimentos, em virtude de terem decidido não comparecer às aulas enquanto se processava um inquérito aberto para apurar denúncias dos alunos da Escola. O direito ao cargo e aos vencimentos era um direito pessoal de natureza incorpórea, portanto, aparentemente insuscetível de proteção pelos interditos possessórios, mas Rui Barbosa requereu em seu favor exatamente um mandado de manutenção de posse, com o qual veio a restabelecer o direito dos professores, inclusive com a chancela do Supremo Tribunal Federal. A propósito disso é que logo em seguida ele escreveu, através de artigos de jornal, a famosa defesa da *posse dos direitos pessoais*, assunto até hoje polêmico, bem como ainda objeto de expressivas decisões judiciais, que antes confirmam do que negam a essência da doutrina que Rui sustentou. Nesse sentido, por exemplo, é recente acórdão do Tribunal de Alçada de S. Paulo (12 de março de 1962), segundo cuja ementa “cabe ação de manutenção de posse para proteção de servidão de transmissão de energia elétrica”. (*In Rev. de Direito Administrativo*, vol. 76, pag. 262.)

Certo é que o advento do mandado de segurança esvaziou quase inteiramente a questão, mas do ponto de vista teórico ela perdura, e não haverá exagero em afirmar que o suporte científico, a principal base de sustentação dela ainda reside na monografia de Rui, que, aliás, depois ficou sempre fiel aos fundamentos jurídicos defendidos no pleito dos lentes da Escola Politécnica.

NA AREA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A teoria — hoje inconcussa — da responsabilidade civil do Estado por atos (mesmo legais) dos seus funcionários que nessa qualidade causem dano a terceiros, deve-lhe estudo pioneiro que cimentou a base doutrinária mais tarde inspiradora do legislador do Código Civil (art. 15), senão do constituinte de 1946 (art. 194) — (Cfr. *A Culpa Civil das Administrações Públicas* — Rio, 1898; monografia incorporada ao vol. XXV — Tomo V — das *Obras Completas de Rui Barbosa*).

ANTECIPADOR DE REGRAS PROCESSUAIS

No campo do direito judiciário, além de ser o precursor do mandado de segurança, quis a unificação do sistema processual brasileiro, fecunda idéia que entretanto só vingaria vinte e nove anos depois de haver-lhe, aqui na Bahia, desfraldado a bandeira. (Cfr. *Plataforma*, 1910, págs. 22-23.)

Antecipou-se também ao legislador nacional de 1939, quando, já em 1910, sustentava princípios hoje pacíficos, como o de que o erro de nome não vicia a ação, “desde que a intenção do autor conste em forma regular, e a lei não imponha ao caso ação especial”. (Cfr. *O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional*, Rio, 1910, vol. I, § III).

Outrossim, teve visível influência na formação de dispositivo processual da mais alta importância, embora os seus comentadores não se refiram a Rui Barbosa, possivelmente por não estarem muito a par de sua variada obra. Em fins de 1904 ocorreu, no Senado, um incidente que acredito tenha sido a origem do dispositivo constitucional e do Código de Processo Civil que hoje regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença passada em julgado. A Comissão de Finanças, de que Rui era membro, tinha emitido parecer favorável a um projeto, originário da Câmara dos Deputados, que autorizava o Presidente da República a abrir, ao Ministério da Fazenda, o crédito extraordinário de 237:610\$940 para pagamento ao negociante Manuel José Bastos, credor da Fazenda Nacional por força de sentença do juiz seccional da Bahia, confirmada pelo Supremo Tribunal Federal. Rui considerou surpreendente a rejeição do parecer por ele também subscrito e, pedindo a palavra em “explicação pessoal”, apresentou a sua exoneração de membro da Comissão de Finanças, derrotada pelo Plenário. Ao fazê-lo, estendeu-se na crítica do resultado da votação, para mostrar que ela exprimia um ato ditatorial do Legislativo contra o Judiciário, ato anárquico e injustificável, que violava nada menos de seis sentenças da Justiça Federal.

Afonso Pena, presidente do Senado, lembrou a Rui que era regimentalmente vedado a um senador falar contra o vencido. Rui redargüiu que falava

em legítima defesa. Afonso Pena retrucou: "Mas V. Ex^a está acusando a decisão do Senado; tenho obrigação de chamar a atenção de V. Ex^a" Rui, entretanto, foi até o fim na censura que vinha fazendo ao desrespeito acabado de consumar-se a uma decisão judicial irrecorrível e, pois, soberana. O presidente da Casa, ainda assim, insistiu em chamar a atenção do orador, e leu-lhe o art. 38 do Regimento Interno, para concluir que Rui não podia atacar uma decisão do Senado nem tampouco justificar o seu pedido de exoneração da Comissão de Finanças. "Faço esta declaração, disse Afonso Pena, para que se não possa citar mais tarde como precedente o fato que acaba de se dar." Nesse tempo, Rui já contava vinte anos de experiência parlamentar, dos quais quatorze como senador. Contudo, havia-lhe passado despercebido aquêlê dispositivo regimental. Eu ignorava (disse êle na sessão do dia seguinte) "eu ignorava essa particularidade singular do Regimento do Senado..." Fenômeno raro na sua vida — a declaração formal de ignorar uma lei, e exatamente a lei da Casa, onde sempre fôra o primeiro.

Impressionado com o incidente, apressou-se a reformar o Regimento Interno, mediante uma Indicação que facultava ao Senador exoneratário de qualquer Comissão justificar da tribuna os motivos de seu pedido e, mais, declarava não se considerarem matéria de interesse privado os projetos relativos à execução de sentenças judiciais. Dias depois, em sessão de 24 de dezembro, quando se discutia a proposta orçamentária para 1905, apresentou a seguinte emenda, que afinal foi aprovada: "Onde convier: *Fica autorizado o Governo a abrir os créditos necessários para execução das sentenças contra a Fazenda Nacional, que passarem em julgado em grau de execução.*" Sustentando essa emenda da tribuna, discorreu sobre o problema dos pagamentos devidos pela Fazenda Nacional em virtude de sentenças judiciais irrecorríveis. Queria não apenas habilitar o Executivo, em 1905, a satisfazer todos os compromissos de natureza idêntica ao do projeto de lei rejeitado na sessão do dia cinco, mas provocar a solução definitiva do grave problema, tão mal pôsto dias antes, mediante a reprodução anual, no Orçamento, da providência contida na sua emenda.

O legislador constituinte tinha sido omissos a tal respeito, mas já o de 1934, sem dúvida levando em conta o episódio de trinta anos atrás, regulou o assunto no art. 182, quanto à Fazenda Federal; o de 1946 estendeu a providência aos pagamentos devidos também pela Fazenda Estadual e Municipal (art. 204). Vingava plenamente a idéia de Rui.

NA ESFERA CONSTITUCIONAL

No campo do direito constitucional, em verdade, porém, é que mais profunda e amplamente se exerceu a ação de Rui Barbosa, não só porque elaborou quase tudo quanto depois o Congresso Constituinte haveria de converter na Constituição de 24 de fevereiro de 1891, mas sobretudo pelos resultados de sua constante atuação a favor da supremacia do Judiciário no sistema federativo, inclusive como penhor da tutela dos direitos e liberdades do homem. Foi êle que revelou a jurisdição verificadora da constitucionalidade das leis. Foi êle que clarificou perante o Supremo Tribunal Federal, desinfor-

mado das sutilezas do tema, a natureza, os efeitos e os limites do estado de sítio, instituto melindroso que a autoridade transbordante de Floriano Peixoto, servida por um Congresso transigente, acabava de instaurar. Foi êle, enfim, que fez do *habeas corpus* o instrumento flexível de proteção dos direitos individuais contra tôdas as formas da violência executiva.

O Constituinte de 1946 timbrou em explicitar providências e garantias que devemos ao trabalho de Rui nos tribunais, no Congresso e na Imprensa, mas, sobretudo, nos tribunais. O art. 141, § 4º, dispõe: "A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual." Isto traz a marca de Rui. Foi êle que enfrentou, em 1892 e 1893, a fôrça exuberante de Floriano Peixoto perante o Supremo Tribunal, diante de cujas vacilações e mesmo temores em dar pelo *habeas corpus* como a medida adequada à correção dos abusos da autoridade suprema da República, sempre afirmou que o critério aferidor da competência do Supremo para julgar atos dos demais Podêres haveria de ser o do direito individual lesado. Onde houvesse uma lesão de direito individual, jamais poderia argüir-se a incompetência do Judiciário para fazer o contrôle de legalidade de atos *políticos*. A feição política do ato — afirmava — não furta à ação da justiça os abusos do poder.

O art. 214 dispõe que "expirado o estado de sítio, com êle cessarão os seus efeitos", quase literalmente a epígrafe de um dos capítulos mais característicos da luta de Rui contra Floriano. Êle afirmou nos *habeas corpus* de 92 e 93 a doutrina (que o Supremo Tribunal Federal só viria a consagrar seis anos depois) de que cessavam os efeitos do sítio uma vez expirado o seu prazo de duração. O Constituinte de 1946 consagrou ainda estas outras doutrinas de Rui Barbosa na sua formidável campanha de defesa dos direitos humanos através do *habeas corpus*: não cessam com o sítio as imunidades parlamentares (art. 213); só será admissível desterrar para localidade *povoada e salubre* (art. 209, III) — e não, como se fez ao tempo de Floriano, para regiões inóspitas do extremo norte do País; finalmente, a de tornar ilegal a coação e legitimar o recurso ao Judiciário, uma vez inobservadas as prescrições constitucionais dos arts. 206 a 214, que regulam o estado de sítio. Em tais dispositivos identificamos a presença feliz de Rui Barbosa, cujas lutas não foram, pois, em vão, mas, pelo contrário, inspiradoras do labor legislativo dos que vieram depois delas.

RUI E OS MONOPÓLIOS

Essa presença é dominadora, em que pèse à pretensão dos que, a pretexto de revisão de valores, sacrificam a verdade, e, a pretexto de elaborarem retratos, forjam caricaturas humanas. Um dos expoentes dessa escola tentou recentemente reduzir a grandeza moral de Rui, dizendo que êle "virou pelo avesso" (sic) conceitos emitidos sobre *monopólios*, primeiro condenando-os por nocivos e inconstitucionais e depois dando-os como perfeitamente constitucionais, *para servir aos interesses da Light*, da qual se tornara consultor jurídico. "Uma coisa diz o censor, era o jornalista de oposição, inflamado e pressuroso, a defender a cidade contra a voracidade de um monopólio. E outra o jurista meticuloso e aplicado, disposto a retribuir, em bons serviços, a generosidade

do poderoso grupo concessionário dos telefones, bondes, gás, luz e força, exemplar na pontualidade de suas mensalidades e de mão aberta no pagamento de extraordinários.”

Mas a verdade é muito outra. Rui nunca defendeu conceitos jurídicos com o fim de retribuir generosidades de quem quer que fôsse. No caso em foco, ALGUNS ANOS ANTES de emitir o seu parecer sobre “os privilégios exclusivos na justiça americana”, em resposta a uma consulta da LIGHT, já ele havia sufragado A MESMA DOUTRINA JURÍDICA. Em 1899, ano de sua segunda campanha jornalística desencadeada contra os monopólios, ele fazia distinções, não condenava indiscriminadamente, mas, ao contrário, admitia a existência de monopólios incensuráveis, como, por exemplo, em discurso ao Senado a 21 de setembro de 1899 (Cfr. OBRAS COMPLETAS DE RUI BARBOSA, vol. XXVI, Tomo II, pág. 25), no qual reconhecia os monopólios legítimos, necessários, constitucionais, acrescentando: “Alguns estão na essência das coisas, estão na natureza das instituições, são indispensáveis à existência delas.”

O que anos mais tarde ocorreu (e um crítico desinformado não poderia percebê-lo) foi uma variação no pensamento de Rui, quanto ao modo de encarar os monopólios relativos a serviços de eletricidade. Nas campanhas jornalísticas do Império e da primeira década republicana, ele, embora proclamando a existência de monopólios constitucionais, condenava os referentes à exploração de serviços de eletricidade como violadores da liberdade de comércio assegurada pela Constituição. Depois disso, contudo, tendo aprofundado o estudo da delicada questão de direito, convenceu-se do contrário, isto é, persuadiu-se de que a distribuição de energia elétrica, importando necessariamente na utilização do subsolo, superfície e espaço aéreo das ruas, não se incluía entre as matérias propriamente comerciais e, assim, podia ser objeto de privilégios exclusivos, sem ofensa ao princípio constitucional da liberdade de comércio. MAS ISTO, note-se bem, FOI ANTES DE DAR O PARECER DA LIGHT, a saber, quando ainda não era consultor jurídico dessa empresa concessionária de serviços públicos.

De fato, somente em setembro de 1905 a LIGHT lhe contratou os serviços como consultor jurídico (sem a obrigação de patrocinar causas em juízo, portanto sem ser propriamente seu advogado). Pois bem (e aqui cumpre prestar atenção às datas, para se ter idéia da enormidade da injúria irrogada à memória de Rui), precisamente a primeiro de novembro de 1904 (ou seja: dez meses antes de abrir-se a vaga de consultor da Light, decorrente da morte de Carlos de Carvalho, seu imediato antecessor no cargo) Rui Barbosa emitia um parecer, a pedido da “Sociedade Anônima do Gás do Rio de Janeiro”, sobre privilégios de que era titular. Desejava essa Companhia saber se violava a Constituição o seu direito exclusivo de assentar nas vias públicas as canalizações necessárias à distribuição de gás para qualquer fim e de energia elétrica para iluminação. A tese sustentada no parecer de Rui foi, depois, sufragada pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Apelação Cível nº 1.049, em que era apelante a Sociedade consulente e apelada a Companhia Ferro Carril Jardim Botânico. (Cfr. Obras Completas, vol. XXXI, Tomo II, págs. 211-247.)

Começa Rui o seu parecer, aliás, relembrando justamente a campanha anterior, na qual havia combatido a inconstitucionalidade dos monopólios dêsse

tipo, para, em seguida, oferecer os fundamentos da nova opinião que sôbre a mesma matéria tinha. Agora, estava certo de não padecerem tais monopólios do vício de inconstitucionalidade. “No tocante a esta (escrevia), manda a lealdade profissional confessarmos que a jurisprudência e a doutrina corrente nos países onde o direito constitucional, a tal respeito, coincide com o brasileiro, não abona a nossa opinião, defendida naquele tempo. Referimo-nos especialmente à Inglaterra e aos Estados Unidos, onde a Constituição rejeita soberanamente os monopólios, como contrários à liberdade de comércio, e, não obstante, os serviços de iluminação pública e particular, mediante o gás e a eletricidade, estão monopolizados, com a sanção da lei e dos tribunais, nas mãos dos Municípios ou de concessionários privilegiados.”

Todo o parecer é uma demonstração vigorosa da pureza da teoria a que o jurista afinal se rendera. “Em tôda a parte (explica) se encara a iluminação pública e particular, por distribuição coletiva, nos distritos urbanos, como monopólio de fato. Quase em tôda a parte êsse monopólio de fato se converteu em monopólio legal, ora assumido pelas municipalidades, ora cometido a emprêsas particulares. Para êsse resultado contribuíram, entre outros fatores, de um lado, a consideração de serviços públicos, atribuída a essas distribuições coletivas, de outro a inexequibilidade material e absoluta de franquear à concorrência industrial o subsolo e a superfície das ruas, por onde têm de passar forçosamente os condutores aéreos ou os encanamentos. Nos países onde mais ampla e mais séria é a liberdade do trabalho, a da indústria, a do comércio, nos próprios Estados Unidos, cujos tribunais são o oráculo da constitucionalidade das leis, esta situação administrativa se acha sancionada pelos julgados supremos como rigorosamente consentânea com a Constituição, de cujo interdito contra os monopólios se reputam excluídos êstes, como necessários e fatais. Em presença dêsses fatos jurídicos, a cuja lição não descobrimos contradita séria, **NÃO PODERÍAMOS INSISTIR PELA NOSSA ANTIGA AVERBAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE AO MONOPÓLIO DA DISTRIBUIÇÃO COLETIVA DA LUZ ELÉTRICA.** Para manter essa impugnação, fôra mister uma de duas: ou que acoimássemos de insciência a legislação, a doutrina e a jurisprudência constante nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Bélgica e em todos os países livres, ousadia temerária e despropositada, a que nenhum espírito razoável se quisera expor; ou que, em matéria de liberdade industrial e comercial, atribuíssemos extensão maior às nossas garantias constitucionais do que às existentes entre aquêles povos, na constituição do primeiro dos quais temos o modelo confessado e direto do nosso regime — êrro manifesto e insustentável.”

DEZ MESES DEPOIS de emitido e publicado êsse parecer é que ocorreu a morte de Carlos de Carvalho, consultor jurídico da Light and Power, e Rui foi convidado a sucedê-lo em tais funções. Em outubro de 1909 é que surgiu, em resposta a uma consulta da Light, o famoso parecer de Rui sôbre matéria idêntica ao de 1904 e no qual reafirma os conceitos ANTERIORMENTE ADOTADOS, isto é, sustenta com elementos novos, sem se repetir (como frisou), a mesma teoria relativa a monopólios e privilégios exclusivos, sustentada QUANDO AINDA NÃO ERA CONSULTOR JURÍDICO DA LIGHT. Como então dizer hoje, em nome de uma suposta revisão histórica, que Rui mudou de opinião jurídica para servir à LIGHT? A verdade, duramente vulnerada em

tão estranha maneira de recontar a história, exige que se deixe consignada essa monstruosa deturpação dos fatos, que poderia levar alguém a formular um juízo errado acêrca da ética profissional de Rui Barbosa.

A QUESTÃO DO AMAZONAS

Outro episódio igualmente desfigurado em recente livro de maldosa crítica é o relativo ao pleito que se feriu entre o Estado do Amazonas e a União Federal, em tôrno da reivindicação do Acre Setentrional. Nada provavelmente tendo lido acêrca dessa difícil e extensa matéria, mas fiando-se em levianas opiniões de terceiros, o autor dêsse livro alude à “temerária” questão e aos “pretensos direitos” do Amazonas, para em seguida afirmar que a Constituição de 1934 é que encerrou o caso, “estabelecendo que o Acre seria um nôvo Estado, ao atingir determinadas condições”.

A verdade, porém, é um pouco diversa. Testemunho irrecusável de não ter sido “temerária” a ação proposta pelo Amazonas para reaver território reputado seu, nem de que se curava de “pretensos” direitos, está no art. 5º das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, assim concebido: “A União INDENIZARÁ os Estados de Amazonas e Mato Grosso dos PREJUÍZOS que lhes tenham advindo da incorporação do Acre ao território nacional. O valor fixado por árbitros, que terão em conta os benefícios oriundos do convênio e as indenizações pagas à Bolívia, será aplicado sob a orientação do Govêrno Federal EM PROVEITO daqueles Estados.” Em 1955, instalou-se o Juízo Arbitral destinado a fixar a importância dessa INDENIZAÇÃO, tendo sido árbitros Raul Fernandes (pela União), Clóvis Paulo Rocha (pelo Amazonas) e Afonso Pena Júnior, como desempatador. (Cfr. Antônio Contijo de Carvalho, *Raul Fernandes, um servidor do Brasil*, Rio, 1956, Agir, pág. 367.)

Um dos motivos mais plausíveis de não haver nunca o Supremo Tribunal Federal marchado para o julgamento dessa colossal demanda (que Rui deixou, desde 1910, inteiramente instruída e arazoada) foi seguramente o de NÃO SER uma ação temerária. Desembaraçar-se dela por essa tangente teria sido fácil ao Supremo Tribunal, se de fato sentisse estar diante de uma questão dessa natureza. Mas não o fêz, e até hoje ninguém sabe por que não a julgou. Na verdade, os autos dela poderiam ter sido sepultados nos arquivos do Supremo Tribunal, e a União Federal, ré na demanda, nenhum interêsse iria manifestar na sua decisão, se se tratasse de uma ação nascida de simples audácia ou imprudência do Estado do Amazonas. Contudo, não a União Federal, mas a própria Nação brasileira, pela vontade explícita dos seus Constituintes, desarmou o imenso processo paralisado por omissão do órgão julgador, mandando INDENIZAR o Amazonas pelos PREJUÍZOS sofridos em consequência da anexação do Acre ao território brasileiro.

A Nação, portanto, confessava-se RESPONSÁVEL por um dano e designava o destinatário da respectiva composição. Era, assim, o reconhecimento formal e solene do DIREITO do Amazonas, direito que muitos anos antes o seu advogado deixara demonstrado em memoriais de sólida contextura científica e que, talvez mesmo por ser um direito manifesto, o Supremo Tribunal preferiu não reconhecer num aresto irrecorrível, atentas as possíveis implicações que o seu julgado teria na vida brasileira.

ADVOCACIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Tudo isso mostra o despropósito da acusação, que vem por fim de mistura com ataques igualmente levianos a Rui por haver exercido advocacia contra a Fazenda Nacional. O crítico não ignora que essa advocacia era comum naquela época, mas examina o fato à luz do critério estabelecido pela Constituição de 1946, para poder concluir que Rui tinha "moral elástica".

Não podemos apreciar o problema da advocacia contra pessoas jurídicas de direito público interno, hoje proibida aos parlamentares, mas implicitamente permitida pelo regime constitucional anterior, adotando critérios só consentâneos com a proibição atual. Da mesma forma como a proibição constitucional de hoje, relativa à atividade político-partidária dos juizes, não poderia servir de base para uma revisão do valor moral de magistrados do tempo do Império e da primeira década da República, os quais, sem renunciarem aos cargos, exerceram mandatos eletivos, não raro voltando ao exercício daqueles, depois de findos estes.

Quem, por causa disso, condenaria atualmente a conduta, por exemplo, do Barão de Cotegipe ou do Conselheiro Luiz Viana, um do Império e outro da República, ambos magistrados que exerceram mandatos políticos, sem perda do cargo de juiz, conforme era então permitido? Rui advogou muitas causas contra a Fazenda Pública, tendo mais de uma vez demonstrado a legitimidade de sua posição, à luz dos critérios jurídicos então dominantes. Da mesma forma procederam outros parlamentares de seu tempo. Basta lembrar o exemplo de Epitácio Pessoa. Como senador pela Paraíba, eleito em dezembro de 1912, logo depois de se aposentar do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, já em abril de 1913 arrazoava nos autos de uma ação ordinária proposta por Antônio da Rocha Miranda e outros contra a Fazenda Nacional e, vitorioso na 1ª Instância, conduzia a demanda até recurso de embargos ante o Supremo Tribunal Federal. (Cfr. *Obras Completas de Epitácio Pessoa*, vol. X, "Questões Forenses", Tomo III, Rio, 1958, Ed. do Instituto Nacional do Livro, págs. 26-50). Ainda no exercício do mandato de senador, patrocinou uma causa do Estado de Santa Catarina contra o do Paraná (o que hoje também seria inadmissível, em face do art. 48 da C.F.), colocando bem alto a sua reputação de jurista. (Cfr. *Obras Completas de Epitácio Pessoa*, vol. VIII, Tomo I, págs. 5-126), bem como foi advogado do Estado do Amazonas na sua questão de limites com o Pará, em 1915 (Cfr. *Obras Completas*, cit., pág. 129 e segs.).

Não há, pois, como revolver um tema já superado, para focá-lo, não segundo os princípios vigentes no tempo em que ocorreram os fatos a ele relativos, mas conforme critérios atuais, inteiramente diversos, para, além do mais, daí extrair conjecturas maldosas ou juízos infamantes contra quem quer que seja. A ética do advogado Rui Barbosa era inatacável, e continua a servir de padrão para os advogados de hoje e de sempre, em que pese aos pontos de vista de censores mal informados.

A sua presença no Direito Brasileiro permanece como um ponto que tanto mais avulta quanto mais se processa a evolução dos vários ramos da ciência a que ele se dedicou toda a vida, como um obstinado e generoso patrono das liberdades individuais. O País deve-lhe esse serviço, que tanto basta para lhe construir a glória e torná-lo merecedor da interminável veneração do povo.

CARVÃO E AÇO

MERCADO MUNDIAL AMÉRICA LATINA BRASIL

Deputado Batista Miranda

1 – A COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO – CÉÇA

Ao fim da guerra, a economia europeia achava-se bastante arruinada e a influência soviética se consolidava na Europa oriental, ameaçando estender-se por sobre o resto da Europa.

Em 1947, foi criada a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), com o objetivo de harmonizar os programas de desenvolvimento que se relacionavam com a defesa do Plano Marshall para a reconstituição econômica da Europa.

Em maio de 1950, o Ministro das Relações Exteriores da França, Robert Schuman, formalizou o seu pensamento na declaração que se tornou como que o marco fundamental da história dessa integração europeia: “A paz não poderá ser salvaguardada se não se criarem esforços que estejam em proporções aos perigos que a ameaçam. A união das nações europeias exige que a oposição tradicional entre a França e a Alemanha seja eliminada: a ação que se empreender deve iniciar-se por estes dois países.”

E é com este fim que o governo francês propõe entre a unificação das produções alemã e francesa de carvão e de aço, sob o controle de uma Alta Autoridade comum, a qual estaria aberta à participação dos demais países da Europa.

A Benelux e a Itália aceitaram empreender negociações com base na proposição Schuman. A partir de junho do mesmo ano (1950) iniciaram-se numerosas e extensas negociações que culminaram com a assinatura do Tratado da CECA, que entrou em vigor, efetivamente, a 25 de julho de 1952, ficando então escolhido Luxemburgo para a localização da sede da Alta Autoridade.

A Comunidade está fundamentada sobre um mercado comum, objetivos comuns e instituições comuns. Destina-se, dentro da filosofia básica do seu Tratado, a contribuir para a expansão econômica, para o desenvolvimento dos níveis de emprêgo e a elevação do padrão de vida dos países comunitários. São suas missões zelar pelo aprovisionamento regular do mercado comum, assegurar aos consumidores um acesso equilibrado às fontes de produção, zelar pela manutenção de condições que estimulem as empresas a desenvolverem seu potencial explorando racionalmente seus recursos materiais, promover a melhoria das condições de vida e de trabalho da mão-de-obra, estimulando as trocas internacionais e a modernização da produção, e visando à extinção dos direitos aduaneiros, das discriminações, das subvenções ou ônus extraordinários e de práticas restritivas.

A Comunidade cumpre sua missão orientando a ação dos interessados, informando-lhes e definindo objetivos gerais, colocando recursos financeiros à disposição das empresas, participando dos esforços de readaptação de trabalhadores, assegurando o respeito às condições normais de competição e informando publicamente os motivos de sua atuação.

Organização: Para o exame de problemas e preparação de deliberações constituem-se grupos de trabalho que se compõem de representantes das respectivas áreas interessadas e de membros da Alta Autoridade, um dos quais, além de presidir o grupo, é o elemento de ligação com o órgão colegiado superior.

Atualmente existem 10 grupos de trabalho, incumbidos de problemas relativos a:

- 1) concorrência
- 2) transporte
- 3) relações exteriores e informações
- 4) problemas sociais
- 5) finanças e investimentos
- 6) política econômica e reconversão industrial
- 7) coordenação de políticas energéticas
- 8) mercado do carvão e do aço
- 9) instruções
- 10) comissão administrativa.

São agrupados sob as sete direções-gerais seguintes:

- *Secretariado-Geral*, que compreende a secretaria-geral da Alta Autoridade, seu grupo porta-voz e a direção de relações exteriores;
- *Direção-Geral de Administração e Finanças*, com suas direções de pessoal, de assuntos interiores, de orçamento e de inspeção e controle interno;

- *Direção-Geral de Economia e Energia*, que agrupa as direções de política econômica, de alianças e concentrações, de economia de empresa, de estudos de estruturas, de outras fontes de energia, e de transportes;
- *Direção-Geral do Carvão e Direção-Geral do Aço*, com suas respectivas direções de produção e de mercado, além de problemas estruturais;
- *Direção-Geral de Problemas do Trabalho*, com suas divisões de reconversão, segurança e medicina do trabalho etc.;
- e finalmente, a *Direção-Geral de Créditos e Investimentos*, com suas áreas de captação de recursos e créditos, e de programação de aplicações.

Uma das particularidades da CECA e uma das formas essenciais de sua independência frente aos governos dos países-membros, decorre de sua autonomia financeira: em lugar de subsistir, como a maior parte das organizações internacionais, à custa de recursos orçamentários governamentais, a H.A. é financiada por recolhimentos compulsórios efetuados sobre a produção de carvão e de aço: foi assim que o Tratado da CECA instituiu o primeiro impôsto europeu, vinculado ao objetivo de integração econômica da Europa, etapa inicial de uma trajetória para a integração política: objetivo último.

Funcionamento: Ao contrário do que foi previsto no Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Européia (CEE), a eliminação das barreiras alfandegárias à livre circulação do carvão e do aço foi executada de um só golpe, sendo para o carvão no término do período transitório, isto é, em janeiro de 1958, e para o aço em maio de 1953; (para aços especiais em agosto/54).

É verdade que, quando da abertura do mercado comum, já não vigoravam praticamente direitos aduaneiros sobre o carvão, minério de ferro e sucata, e mesmo uma grande parte dos direitos que pesariam sobre produtos siderúrgicos achava-se suspensa. Sua supressão completa e definitiva não suscitou grandes dificuldades.

Sendo assim, o levantamento das restrições quantitativas, muito mais rígidas que eram, assumiu muito maior importância: limitações de exportações de minérios de ferro, proibição de importação de produtos siderúrgicos, restrições à exportação de sucatas e outros.

Também revestiu-se de grande importância a harmonização das tarifas aduaneiras exteriores e acordos com países terceiros. Essa harmonização, antes que traduzida por uma igualação de tarifas, pôde permitir uma certa margem entre os valores correspondentes aos diversos países membros, margem esta que corresponde ao custo diferencial de transporte. Acordos diversos de natureza tarifária com países terceiros têm consolidado essa política de harmonização tarifária com relação a países terceiros.

Ação de Vigilância da Alta Autoridade

A Alta Autoridade dispõe de meios de ação diretos, limitados a períodos excepcionais de crises, e indiretos: esse o seu papel normal, que consiste em zelar pela manutenção de uma competição eficaz, organizando a publicidade e os preços, controlando cartéis e concentrações, e eliminando distorções diversas:

a) *sobre a produção:* além das intervenções diretas, que podem ocorrer em situações excepcionais de crises, ao divulgar informações sobre a situação da produção e publicar estudos sobre as tendências do mercado dos produtos

principais, a Alta Autoridade orienta as empresas comunitárias permitindo-lhes ajustarem-se melhor às condições reais da conjuntura. *Por exemplo, em períodos de forte demanda de carvão determinando uma distribuição quantitativa, ou estipulando quotas de produção e/ou de importação nos períodos de crise excepcional na indústria carbonífera;*

b) *preços*: em assunto de preços, a ação da Alta Autoridade tende, sobretudo, a criar um mercado aberto. Sua função com relação ao mecanismo de preços é dupla; em períodos excepcionais pode intervir para fixar preços mínimos ou máximos, ou para criar um sistema de compensação. Todavia, em períodos normais, o seu papel essencial consiste em criar um mercado que respeite o princípio da publicidade dos preços e da não discriminação. É preciso que, a qualquer momento, *tôdas as empresas estejam em condições de conhecer os preços fixados por tôdas as demais, e que todos os consumidores, situados em condições comparáveis, paguem preços idênticos, por produtos análogos.*

Para fazer respeitar a tais princípios, ficam tôdas as empresas obrigadas pelo Tratado a publicar diretamente ou através da Alta Autoridade, suas tabelas de preços, com tôdas as informações sobre as condições de pagamento, tipos de desconto e benefícios, e informes análogos.

Somente se admite deixem de ser observadas tais tabelas em casos dos chamados "alinhamentos de preços", seja para a equiparação a uma outra empresa que possa entregar o mesmo produto, no mesmo local, a um preço inferior, embora dentro da sua tabela, seja no caso de enfrentar a competição de outra empresa não comunitária: nestes casos, entretanto, fica a empresa obrigada a notificar o fato à Alta Autoridade, de tal sorte que qualquer descumprimento de tabelas aprovadas resta ainda sob o controle da Alta Autoridade.

c) *cartéis e concentrações*: é objetivo da Comunidade, instituído no seu próprio Tratado de origem, criar uma competição aberta e efetiva entre as unidades de produção, por meio dos cartífícios de tabelas de preços e condições de alinhamento.

É necessário, entretanto, evitar que tais mecanismos venham a ser bloqueados pelas próprias empresas ou falseados pelo funcionamento do mercado de transportes. Para isto, procura a Alta Autoridade evitar possíveis entendimentos entre grupos de empresas destinados a neutralizar suas rivalidades, seja por acordos explícitos ou implícitos. Assim é que somente se admite a autorização de vigência de algumas dessas formas de cartéis, quando sujeitos a condições muito severas: *positivas*, no sentido de uma comprovada possibilidade de melhoria de condições de produção ou de distribuição, ou *negativas*, impedindo que a envergadura de tais acordos supere o estritamente necessário para conduzir aos fins buscados de melhoria de produção e de distribuição. Mesmo assim, essas autorizações são eminentemente temporárias e ficam sujeitas a um controle permanente da Alta Autoridade, já que qualquer prática contrária ao Tratado deve gerar necessariamente a suspensão ou anulação da respectiva autorização.

Embora com muito menos rigor, também sobre as concentrações de empresas é exercido um controle prévio, impedindo-as nos casos de que pudesse

se originar a possibilidade de determinação de preços, de controle ou restrição da produção e da distribuição, criando obstáculos à manutenção de uma concorrência efetiva.

No caso de concentrações verticais, impede a Alta Autoridade que a operação conduza ao estabelecimento de uma posição artificialmente privilegiada e que suponha uma vantagem substancial no tocante ao acesso aos mercados fornecedor e consumidor.

d) *Transportes*: é sabido que o estabelecimento do mercado comum torna necessária a aplicação de tarifas de transportes tais, para o carvão e para o aço, de forma a oferecer condições de preços comparáveis, a consumidores colocados em condições que também o sejam. Para a movimentação entre os países membros, são rigorosamente vedadas as discriminações nos preços e condições de transporte de toda natureza, quer sobre o país de origem ou de destino dos bens transportados. A supressão de tais discriminações implica, em particular, na obrigação de aplicar aos transportes externos o regime de tabelas, preços e disposições tarifárias de toda natureza aplicáveis aos transportes internos, para o mesmo produto.

Finalizando esse item sobre a ação de vigilância exercida pela direção da CECA, cumpre ressaltar que não se trata de uma atuação simplesmente teórica, não se limitando a estabelecer princípios e convencionar mecanismos de controle, mas sim uma vigilância real, um poderoso controle ativo, com a possibilidade de se fazer sentir até mesmo através da imposição de multas e penalidades, complementada entretanto por uma eficiente ação orientadora que passaremos a examinar a seguir.

Ação Orientadora da Alta Autoridade

a) *sobre investimentos*: nos termos do Tratado que a criou, fica a Alta Autoridade responsável pelo estabelecimento periódico de previsões e programas, de caráter indicativo, sobre a evolução do mercado, definindo periodicamente também objetivos gerais referentes à modernização e orientação a longo prazo da produção, e à expansão da capacidade de produção; esses "Objetivos Gerais" são elaborados para o carvão e para o aço, quinquenalmente.

Sem impor às empresas comunitárias qualquer ordem de comando de produção, tais objetivos fornecem orientações às mesmas, sugestões para a sua modernização, e elementos de apreciação fundados em uma visão de conjunto que nunca poderia ser adquirida por qualquer empresa isolada, ou mesmo por grupos limitados de empresas.

Ainda neste terreno, a Alta Autoridade desempenha sua missão de informação e orientação geral por meio de uma investigação sobre os investimentos efetuados pelas empresas da Comunidade: anualmente ela recolhe de todas as unidades de produção informações sobre o montante e a natureza das inversões realizadas no período transcorrido.

Cobrando praticamente 99% dos esforços de inversões da Comunidade, resulta bastante significativo o relatório que então é preparado, contendo uma análise muito minuciosa e exaustiva sobre esses investimentos realizados. Esse retrospecto é ao mesmo tempo complementado com uma projeção das tendências a médio prazo, graças a uma síntese das declarações de investimentos planejados,

levantadas pelos mesmos meios. Tôdas essas informações são agrupadas e analisadas no relatório anual "Les investissements dans les industries du charbon et de l'acier de la Communauté".

Utilizando-se de poderes para os quais a Alta Autoridade se acha credenciada por força do Tratado, foi tornada obrigatória a declaração prévia, àquela entidade, de todo e qualquer programa de investimento concernente a:

- nos casos de instalações novas, quando o montante é superior a US\$ 500.000;
- nos casos de remodelações ou transformações, se o montante exceder US\$ 1.000.000.

b) *no campo social*, a ação da Alta Autoridade se destina, sobretudo a proporcionar uma melhor adaptação da mão-de-obra às condições de mercado.

Além disto, como decorrência dos esforços exercidos em outros setores, visa a Comunidade ao condicionamento da livre circulação da mão-de-obra, cuidando ainda para que a política de salários não venha a ser utilizada como um instrumento perturbador da competição.

No tocante à adaptação da mão-de-obra, ela é proporcionada através de um completo sistema de informações sobre as condições de mercado. Não somente através da publicação regular de estatísticas muito detalhadas de produção e de emprego, mas também com informações acerca de salários e rendimentos reais, orçamentos familiares, e orientação sobre as necessidades e consumos dos trabalhadores. Estimula e orienta ainda a formação profissional, proporcionando também encaminhamento a emprego adequado.

c) *ação financeira*, foi pelo Tratado de Paris que se criou o primeiro *impôsto europeu*, recolhimento que é calculado sobre o valor da produção da empresa contribuinte, e cuja incidência não pode exceder a 1% do valor médio dos produtos, salvo autorização prévia do Conselho. Atualmente êsse percentual é estipulado em 0,25% do valor médio anual de aço vendido ou de carvão extraído.

Pode ainda a Alta Autoridade contratar empréstimos junto a organismos financeiros, redestinando êsses fundos a financiamentos de projetos devidamente aprovados por suas características coerentes com programas constantes dos objetivos gerais divulgados. Os empréstimos conseguidos se destinam exclusivamente a financiamento de projetos. Os recursos provenientes do impôsto sobre a produção se destinam a cobrir gastos administrativos, ajudas de reconversão industrial, os encargos financeiros dos empréstimos tomados e os ônus de garantias prestadas.

Além dos financiamentos diretos que realiza com seus próprios recursos, a Alta Autoridade tem realizado ainda financiamentos indiretos às empresas. Para tal, ela se utiliza de fundos que, sem utilizar diretamente, coloca à disposição do sistema bancário; êste, por sua vez, pode conceder créditos a prazo médio a outras empresas pertencentes à jurisdição da CECA.

É evidente que a CECA constituiu um ponto de partida para a organização do Mercado Comum Europeu (MCE) e do Euratom, de vez que foram por ela proporcionadas as bases materiais, intelectuais e ideológicas às outras duas Comunidades, proporcionando-lhes ainda recursos humanos.

Os trabalhos preparatórios que deviam dar origem à CEE foram realizados e financiados graças à CECA, que tem colocado à disposição das novas Comunidades sua experiência, suas instituições e seus técnicos; tem provado, através de sua própria existência, a validade de um *Mercado Comum*.

2 — A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA — CEE

Foi com base na realização da CECA, que havia criado um mercado comum em um setor econômico bem delimitado: do carvão e do aço, e através de uma série de tentativas, tanto privadas como governamentais, que se passou ao empreendimento da realização de um mercado comum geral, dentro do qual se pudessem encontrar não apenas as matérias-primas essenciais, mas a totalidade das riquezas econômicas da Europa. E a 25 de março de 1957 foi assinado em Roma o Tratado que dava origem à CEE, simultaneamente com a criação da Comunidade Européia de Energia Atômica.

Objetivos da Comunidade Econômica Européia — O Tratado de Roma tem por objetivo criar de maneira progressiva um vasto mercado comum entre os seis países da Comunidade e seus territórios de ultramar.

Trata-se, na realidade, de algo mais que uma simples união aduaneira, preocupando-se não apenas com a supressão de barreiras alfandegárias entre os países participantes, mas ainda tratando de um equilíbrio real das possibilidades de relações econômicas, financeiras e sociais da parte de cada um desses países membros.

Visa pois, *primeiramente*, o Mercado Comum Europeu, à extinção progressiva das barreiras aduaneiras e restrições quantitativas, inicialmente prevista para ser totalmente completada até 1973, e agora já em fase de execução real mais acelerada. Assim é que a 1.º de julho de 1968 os últimos direitos aduaneiros entre os 6 países serão extintos: até 1.º de julho de 1966 já haviam sido eliminados 80% dos direitos vigentes há 8 anos, restando portanto 20% a serem eliminados, o que se processará em 2 fases:

- 5% em 1.º de julho de 1967;
- 15% finais em 1.º de julho de 1968.

Com relação a países terceiros, previa o Tratado a unificação de tarifas exteriores para os seis países da Comunidade, de tal forma que, ao final do período transitório, esses seis países se vejam dotados de um sistema alfandegário único frente ao exterior, e apliquem exatamente os mesmos direitos sobre todos produtos importados de países terceiros.

É ainda objetivo do Mercado Comum Europeu proporcionar a liberação progressiva dos serviços, homens e capitais, permitindo a sua livre circulação.

3 — A COMUNIDADE EUROPÉIA DE ENERGIA ATÔMICA — (EURATOM).

Tem como objetivo fundamental o de favorecer a criação de uma indústria inteiramente nova para fazer face às necessidades energéticas dos seis países da Comunidade. Para tal fim, deve o Euratom estabelecer bases científicas e técnicas, garantindo àquela indústria uma segurança material a par de uma organização comercial.

Publicando uma programação geral de investigações e incitando às pessoas e empresas a lhe comunicarem seus próprios programas de investigações, de forma a evitar duplicidades, o Euratom passa a contar com a possibilidade de coordenar as pesquisas empreendidas nos seis países.

4 – INSTITUIÇÕES COMUNS

Ainda que seja de extrema complexidade a impressão causada pela heterogeneidade dos três organismos europeus, de fato essa complexidade se atenua pela existência de instituições comuns, cuja competência se estende simultaneamente às três comunidades: tais são a Corte de Justiça, com sede em Luxemburgo e o Parlamento Europeu, em Estrasburgo.

Por outro lado, o caráter peculiar de cada um dos três Conselhos de Ministros se vê também atenuado pela identidade de seus papéis e de seus funcionamentos, bem como pela existência de um secretariado-geral que é comum às três Comunidades.

Também os diversos Comitês Consultivos têm natureza, objetivos e composições muito similares, e o desenvolvimento de grupos de trabalho interexecutivos, a unificação dos serviços de imprensa e informação, jurídica e outras, constituem fatores de aproximação das três Comunidades.

5 – ATIVIDADES DA CECA

a) *Energia*: os dados disponíveis indicam ter ocorrido em 1965 um consumo total de energia, para a Comunidade, da ordem de 595 milhões de toneladas – equivalentes – carvão (tec), e que representa um acréscimo de 4% sobre o ano de 1964, esperando-se um consumo da ordem de 628 milhões de tec para 1966, ou seja, + 5,5% sobre 1965. Tem sido a seguinte a participação percentual do carvão mineral como fonte de geração dessa energia:

| ANO | Carvão min. (%) | Outras fontes (%) |
|------------|-----------------|-------------------|
| 1964 | 48 | 52 |
| 1965 | 41 | 56 |
| 1966 | 41 | 59 |

Participação de carvão oriundo dos próprios países da Comunidade, no total de carvão aí consumido:

| | |
|------------|-----|
| 1964 | 37% |
| 1965 | 34% |
| 1966 | 32% |

Essas seqüências apresentadas sugerem que a evolução seguirá normalmente as tendências dominantes dos anos recentes: a produção carbonífera sofrerá uma ligeira queda, além de exigir diversas medidas favorecedoras complementares. A expansão da produção de gás natural (duplicada recentemente nos Países Baixos e Alemanha e indicando possibilidades de desenvolvimento muito rápido), é que será responsável por um ligeiro acréscimo da produção global de energia comunitária, que atualmente não ultrapassa a casa dos 52% do total consumido. Todavia, espera-se que o acréscimo das necessidades totais de energia da Comunidade não chegue a ser respondido em mais de que 15% pela produção interna.

Na definição das perspectivas energéticas a longo prazo, está prevista para 1970 uma necessidade global de energia, para a Comunidade, da ordem de 743 milhões de tec, devendo então participar o carvão comunitário com cerca de 185 milhões de tec, ou sejam apenas 25%. Para essa época espera-se que o gás natural contribua com 6% do consumo total (hoje 4%), devendo inscrever-se pela primeira vez no balanço energético a alínea: energia nuclear, com 1%. A produção comunitária global de energia deverá cair à ordem de 46%, passando a importação a 54%.

b) *Carvão*: em 1965, as dificuldades que vinham atingindo a indústria carbonífera comunitária vieram se agravando sensivelmente, devido à pressão exercida por outras fontes de energia e à concorrência crescente exercida pelo carvão importado.

Em 1965, a Comunidade produziu 218 milhões de toneladas de carvão, o que representou 10,4 milhões a menos que no ano anterior. Pela primeira vez, nos últimos 12 anos, essa produção veio abaixo de 223 milhões de toneladas. Embora a importação total tenha também caído de 2,2 milhões de toneladas em 1965, nem por isto o seu volume total — 28,9 milhões — deixa de ser significativo.

É elevado o preço de custo do carvão comunitário, chegando a US\$ 3,00/ton acima do importado, sendo que os aumentos salariais que vêm sendo constatados não têm sido correspondidos por aumento de produtividade equivalente. Em 1964, os primeiros chegaram em média a 6,5%, não tendo a produtividade aumentado mais do que 2,7%. Nestas condições, muito se tem feito pela racionalização da produção e redução de custo, tendo-se verificado um aumento de 30 a 71%, de 1959 a 1965, na produção comunitária proveniente de minerações inteiramente mecanizadas.

Tão importante quanto os progressos tecnológicos da produção é o aspecto industrial da racionalização, que se vincula à redução, por agrupamento ou mesmo encerramento de atividades, do número de postos de extração: os 416 existentes em 1957 achavam-se reduzidos a 240 no início de 1966.

c) *Aços*: Em 1965, a produção siderúrgica mundial atingiu a 445 milhões de ton, o que traduziu um acréscimo de 4,2% em relação a 1964, sendo que 82,5% dessa produção coube aos 5 grandes produtores: USA, Rússia, CECA, Japão e Grã-Bretanha.

AÇO — PRODUÇÃO MUNDIAL

| | 1965 (milhões ton.) | s/prod. 1964 % acréscimo |
|--------------------|------------------------|-----------------------------|
| USA | 122 | + 3,4 |
| Rússia | 91 | + 7,0 |
| CECA | 87 | + 3,7 |
| Japão | 41 | + 2,4 |
| Grã-Bretanha | 27 | + 3,0 |
| Outros | 77 | + 4,0 |
| Total | 445 | + 4,2 |

CECA — PRODUÇÃO DE AÇO

| | 1965 (milhões ton.) | s/prod. 1964 % acréscimo |
|--------------------|------------------------|-----------------------------|
| Alemanha | 37 | — 1,4 |
| França | 20 | — 0,9 |
| Itália | 13 | + 29,0 |
| Bélgica | 9 | + 5,0 |
| Luxemburgo | 5 | + 0,6 |
| Holanda | 3 | + 17,3 |
| Total | 87 | + 3,7 |

A capacidade de produção da Comunidade era de 104,5 milhões de ton em 1º de janeiro de 1966, e vem se desenvolvendo em um ritmo mais rápido que o de consumo estimulando a procura do mercado consumidor no exterior. Assim é que as exportações de aço da Comunidade para países terceiros sofreram um aumento de 34% de 1964 para 1965; de 13,9 para 18,6 milhões de ton, tendo caído simultaneamente em cerca de 1 milhão de toneladas a importação realizada, em boa parte em decorrência da mudança brusca sofrida pela produção italiana.

Quanto ao processo de produção empregado, uma rápida ascensão vem se verificando no campo do oxigênio, atingindo já 19,1% da produção total de 1965, o que já é bastante significativo.

A produção de gusa aumentou em 1965 na mesma proporção da produção de aço, isto é, em cerca de 4%, graças principalmente às expansões italianas e holandesas.

Observa-se particularmente *uma regressão notável na produção de minério de ferro na Comunidade*, em decorrência do fechamento de minerações marginais cuja exploração não seja suficientemente econômica. Por conseguinte, as

importações provenientes de países terceiros têm aumentado sensivelmente, tendo atingido a 41% em 1965, em tonelagem, o que representou 59% em termos de ferro contido.

A competitividade do minério da Comunidade em relação ao minério importado vem se enfraquecendo progressivamente, verificando-se sucessivas baixas no preço médio do importado, o que tem sido impraticável com o minério da região Lorena, por exemplo.

Previendo-se que tal tendência tende a se fixar pelos próximos anos, diversos esforços de pesquisas já vêm sendo subsidiados intensivamente pela Alta Autoridade em busca de novas técnicas de mineração e de enriquecimento do minério. Além disto, outros esforços vêm sendo desenvolvidos sob a forma de prorrogação de validade de medidas no campo de:

- tarifas especiais aplicadas ao transporte de minérios de certas regiões;
- tarifas alfandegárias externas;
- direitos específicos;
- limitações quantitativas, e outros.

Por outro lado, é grande o esforço que vem sendo encetado pela Alta Autoridade no sentido da promoção de desenvolvimento do consumo de aço, através de congressos anuais em particular sobre a modernização de normas e regulamentos de segurança, informação e divulgação, formação técnica, pesquisas e estudos, concursos internacionais e outros.

d) Transportes: espera-se que a implantação de uma política comum de transportes do Mercado Comum Europeu constitua oportunidade para a intensificação de soluções de problemas relacionados com as políticas de transportes, área em que apenas um sucesso parcial e relativo tem sido alcançado até o momento.

e) Investimentos: No período de 1954 a 1964 elevaram-se a 14,2 bilhões de dólares os investimentos efetuados nas indústrias da Comunidade, o que corresponde a uma média de US\$ 1,3 bilhões anuais. Dentro desse período pode-se observar uma progressão bem definida (49% a 80%) nos investimentos realizados na indústria siderúrgica, enquanto que um franco recesso progressivo (51% a 20%) se observa na indústria carbonífera. Em 1965 foi de US\$ 1.247 milhões o total de investimentos realizados, esperando-se tenha sido atingida em 1966 a cifra de US\$ 1.314 milhões, sendo as seguintes as respectivas distribuições:

CECA — INVESTIMENTOS — (Em milhões de US\$)

| S E T O R | 1965 | 1966 |
|-----------------------------|-------|-------|
| Indústria carbonífera | 286 | 316 |
| Mineração ferro | 26 | 24 |
| Siderurgia | 935 | 974 |
| Total .. | 1.247 | 1.314 |

Não apenas ao aumento quantitativo absoluto da tonelagem produzida se destinam os volumosos investimentos feitos pela indústria siderúrgica da Comunidade, mas também ao incremento da produtividade. As empresas comunitárias vão orientando cada vez mais seus esforços nesse sentido, reforçadas ainda pelos avisos e sugestões que a própria CECA vai emitindo periodicamente a esse respeito. Todavia, sendo a evolução tecnológica moderna tal que um aumento de produtividade traz consigo quase sistematicamente um acréscimo efetivo de capacidade, decorre desse esforço de modernização a criação de instalações cada vez mais volumosas em dimensões e capacidades de produção.

São os seguintes os números básicos tomados como *padrões preliminares* nos trabalhos de avaliações de projetos da CECA referentes ao investimento unitário para instalações siderúrgicas costeiras, integradas — do coque à chapa fina a frio: (não incluindo custo de terreno e central elétrica):

- Até 500.000 t/ano — US\$ 350/ton;
- Até 1.000.000 t/ano — US\$ 250/ton;
- Até 2.000.000 t/ano — US\$ 180 a 200/ton;
- Até 3.000.000 t/ano — US\$ 170/ton.

O total de financiamento de investimentos efetuados pela CECA desde o início de suas atividades atingiu em 31 de dezembro de 1965 a cifra de.... US\$ 655,1 milhões, assim distribuídos:

- investimentos industriais: US\$ milhões — 502,9;
 - construção de habitações: US\$ milhões — 112,8;
 - reconversão industrial de áreas: US\$ milhões — 29,8;
 - readaptação e pesquisas: US\$ milhões — 9,6
- Total — US\$ 655,1 milhões.

O total de garantias financeiras pendentes era de US\$ 44,1 milhões no início do ano corrente.

f) *Pesquisa*: A ação da Alta Autoridade no terreno de pesquisas técnicas consiste não somente em desenvolver e complementar as pesquisas efetuadas nos seis países-membros, mas também em empreender, por sua própria iniciativa, outros trabalhos desse gênero.

Esses esforços se concentram principalmente em projetos cuja envergadura, custo, risco e perspectivas de incerteza ultrapassam as possibilidades de empresas isoladas ou em grupos, ou mesmo de institutos governamentais de pesquisa.

Naturalmente, os projetos que são encorajados pela assistência financeira da Alta Autoridade devem interessar adequadamente à área mais ampla possível da Comunidade.

Por outro lado, a ação de coordenação exercida pela Alta Autoridade nesse campo evita de toda forma possível duplicações inúteis de esforços e dispêndios que, ao contrário, seriam inevitáveis. É atribuída uma importância fundamental

ao problema da divulgação dos resultados das pesquisas, o mais rápida e completamente possível. Na impossibilidade de fazê-lo diretamente e de um modo exaustivo a todos os interessados, dirige-se ela às associações de empresas e aos demais organismos de pesquisa. Além disto, o faz também através de seus relatórios oficiais anuais ou semestrais, ou ainda específico sobre o término de um determinado trabalho.

Até os meados de 1966 elevam-se a cerca de US\$ 49 milhões os recursos colocados à disposição da pesquisa pela Alta Autoridade, distribuindo-se em:

- 47,5% — relacionados com o carvão;
- 37,9% — relacionados com o aço;
- 14,6% — relacionado com o minério de ferro.

g) *Política social*: Além da participação exercida pela CECA junto às empresas comunitárias no que concerne à administração dos níveis de emprego, formação e aperfeiçoamento profissional etc., no campo da readaptação profissional e reconversão industrial de áreas onde se promovem alterações na estrutura industrial — encerramento de exploração de minerações de carvão e/ou ferro, ou mesmo fechamento de usinas — a Alta Autoridade tem intensificado suas intervenções, tendo sido realizados acordos cada vez mais completos e efetivos com os Governos dos países membros.

Em 1965 foram destinados US\$ 9,1 milhões à readaptação de 29.307 trabalhadores, sendo 74% deles oriundos da indústria carbonífera; predominaram nesse período os recursos destinados à Alemanha e Bélgica.

A readaptação do trabalhador não teria significação a não ser que se dispusesse em seguida dos novos empregos necessários. Não basta, entretanto, que haja um novo emprego em qualquer lugar da Comunidade; trata-se de proporcionar ao trabalhador interessado uma oportunidade de emprego em sua própria região, sem o que se arriscaria de desencadear um perigoso movimento migratório de mão-de-obra, inconveniente tanto sob o ponto de vista social como de política regional. É aí então que a Comunidade procura garantir, da parte das autoridades econômicas, todos os meios apropriados de reconversão industrial nas regiões atingidas por um esvaziamento ou supressão de uma atividade econômica tradicional.

No sentido de uma intensificação de eficiência no domínio dessa reconversão industrial, diversas modalidades de ajudas financeiras são exercidas pela Alta Autoridade, a prazos longos e baixos custos financeiros: para exemplificar, é da ordem de US\$ 44 milhões o montante de créditos destinados à reconversão industrial no período de 1º de julho de 1964 a 31 de dezembro de 1966.

Finalmente, prossegue paralelamente a execução dos programas de construção de casas para trabalhadores, sendo que, pelo sexto programa ora em execução é prevista a aplicação de US\$ 20 milhões no triênio 66-68. Até 1º de janeiro de 1966 já haviam sido liberadas mais de 95.000 habitações, elevando-se o total de créditos já abertos a mais de US\$ 220 milhões, para cerca de 100.000 unidades residenciais.

ANEXOS

QUADRO A — CECA: Evolução dos investimentos realizados.

Período: 1954 a 1966.

Milhões de US\$

| | 1959 a 1954 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966* |
|-----------------------------|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | <i>Movi- mento anual</i> | | | | | | | |
| Indústria carbonífera | 439 | 377 | 384 | 372 | 334 | 299 | 286 | 316 |
| Mineração de ferro | 39 | 43 | 52 | 47 | 28 | 24 | 26 | 24 |
| Indústria siderúrgica | 581 | 775 | 1.123 | 1.230 | 1.480 | 1.315 | 935 | 974 |
| TOTAL | <u>1.059</u> | <u>1.195</u> | <u>1.559</u> | <u>1.649</u> | <u>1.842</u> | <u>1.638</u> | <u>1.247</u> | <u>1.314</u> |

* Dado sujeito a confirmação.

Fonte: "Les Investissements dans les Industries du charbon et de l'acier de la Communauté — Report sur l'Enquête 1966".
CECA, Direction Générale Crédis et Investissements.

QUADRO B — Para uma demonstração de real utilização das capacidades instaladas de produção, bem como das suas tendências de evolução, nas indústrias da Comunidade Europeia, são bastante significativos os dados a seguir:

Relação entre a produção efetiva e as possibilidades de produção na CECA.

Em %

| Setores | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Carvão | 94,9 | 94,6 | 95,1 | 94,8 | 89,3 | 92,6 | 92,7 | 92,0 | 91,7 | 94,0 | 91,1 |
| Coque | 93,2 | 96,5 | 96,1 | 92,2 | 84,3 | 85,7 | 85,3 | 85,0 | 84,2 | 90,2 | 92,7 |
| Minério de ferro. | 95,4 | 95,1 | 94,9 | 91,3 | 90,9 | 94,6 | 91,7 | 87,6 | 81,9 | 88,3 | 87,0 |
| Gusa | 96,3 | 96,0 | 94,7 | 87,9 | 88,3 | 94,3 | 90,9 | 85,5 | 81,0 | 88,2 | 83,8 |
| Aço bruto | 95,8 | 96,1 | 94,1 | 85,7 | 89,6 | 95,6 | 91,7 | 87,3 | 83,4 | 90,0 | 84,3 |

Fonte: "Les Investissements dans les Industries du charbon et de l'acier de la Communauté — Rapport sur l'Enquête 1966".
CECA, Direction Générale Credis et Investissements.

II — O MERCADO MUNDIAL DO AÇO

As possibilidades mundiais de produção de aço bruto se elevaram de 284 milhões de toneladas em 1955 a 486 milhões em 1964, segundo a seguinte distribuição:

QUADRO C — Possibilidades de Produção de Aço Bruto.

(Em milhões de ton.)...

| | 1955 | 1960 | 1964 | (Previsão) 1970 |
|---|------------|------------|------------|--------------------|
| CECA (a) | 54,0 | 74,7 | 87,9 | 107,0 |
| Grã-Bretanha | 20,7 | 26,2 | 31,3 | 36,0 |
| Estados Unidos | 117,3 | 137,9 | 149,5 | 160,0 |
| Japão | 9,5 | 22,9 | 40,0 | 63,0 |
| Pequenos países exportadores Ocidental (b) | 13,0 | 20,7 | 27,5 | 40,0 |
| Países tradicionalmente importadores do mundo Ocidental (c) | 6,8 | 12,0 | 23,6 | 54,0 |
| Mundo sem a Europa Oriental a RP da China e a Coréia do Norte .. | 221 | 294 | 360 | 460 |
| U/ R/ S/ S/ (d) | 45,3 | 65,3 | 86,0 | 110,0 |
| Resto da Europa Oriental (e) | 14,0 | 21,2 | 26,6 | — |
| China e Coréia do Norte | 3,0 | 19,2 | 13,7 | — |
| TOTAL MUNDIAL | 284 | 400 | 486 | — |

(a) 96% teóricas possibilidades de produção.

(b) Áustria, Noruega, Suécia, Iugoslávia, Austrália, Canadá, África do Sul.

(c) Outros países ocidentais não citados em (b).

(d) Indicado como mínimo.

(e) Em 1965 a Tchecoslováquia, a Polónia e a Hungria planejavam elevar suas capacidades, então de 18 milhões de ton, a 25 milhões em 1970.

Para os outros países da Europa Ocidental não se dispõe de dados.

Fonte "La Situation sur les marches siderurgiques dans les pays tiers — CECA, 1965.

Enquanto que na CECA o acréscimo anual baixou de 4,1 milhões (55-60) para 3,3 milhões (60-64), o mesmo tendo acontecido nos Estados Unidos, o que se observou no Japão foi uma elevação desse acréscimo nesses mesmos períodos, de 2,7 a 4,3, o mesmo tendo ocorrido na Rússia.

A construção acelerada de novas capacidades de produção em um grande número de países tem conduzido a um amortecimento da demanda de importação, pouco sensível até 1960 e a seguir mais acentuada, em paralelo com um aumento da oferta à exportação.

Como consequência, a participação da Comunidade no comércio mundial de aço, que era de 44 a 48% na década dos 50, caiu sensivelmente nos últimos anos, em virtude da importância assumida sobre o mercado pelos novos países produtores. Tomando como referência o período de 1953 a 1963, enquanto que a participação da Comunidade caiu a 32% em 1963, e a dos USA caiu de 22% a 6%, a do Japão cresceu de 5,7% a 15,1% e a dos pequenos exportadores (Áustria, Noruega, Suécia, Inglaterra, Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Austrália, Canadá e África do Sul) cresceu de 10,2 a 23,3%.

As cifras que aparecem no quadro seguinte evidenciam esse fato de que o Japão e os pequenos países exportadores citados vêm absorvendo progressivamente uma parte apreciável desse mercado mundial:

QUADRO D – Exportações mundiais de aço laminado (produto acabado) e respectivas participações percentuais do Mercado Internacional.

| | 1953 | | 1958 | | 1960 | | 1963 | | 1964 |
|---------------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|----------|
| | ton | % | ton | % | ton | % | ton | % | ton |
| CECA | 5.763 | 46,4 | 9.495 | 47,4 | 10.758 | 43,5 | 9.064 | 32,1 | 10.300 |
| Grã-Bretanha | 1.449 | 11,6 | 1.684 | 8,4 | 2.276 | 9,2 | 2.807 | 9,9 | 2.980 |
| Estados Unidos | 2.128 | 17,1 | 2.072 | 10,4 | 2.452 | 9,9 | 1.677 | 5,9 | 2.530 |
| U. R. S. S. | 1.114 | 9,0 | 2.199 | 11,0 | 2.756 | 11,1 | 3.857 | 13,7 | — |
| Japão | 706 | 5,7 | 1.423 | 7,1 | 1.845 | 7,5 | 4.254 | 15,1 | 5.200 |
| Pequenos países Exportadores (1) | 1.269 | 10,2 | 3.142 | 15,7 | 4.631 | 18,8 | 6.560 | 23,3 | — |
| TOTAL | 12.429 | 100,0 | 20.015 | 100,0 | 24.718 | 100,0 | 28.219 | 100,0 | — |

(1) — Áustria, Noruega, Suécia, Iugoslávia, Polónia, Tchecoslováquia, Hungria, Austrália, Canadá e África do Sul.

Fonte: "La situation sur les marches siderurgiques dans les pays tiers CECA — 1965".

No terreno das importações, embora a Comunidade disponha de uma capacidade de produção auto-suficiente — à exceção apenas de algumas qualidades especiais — o conjunto de sua demanda interior, os baixos preços mundiais, a par da sua fraca proteção alfandegária, fizeram com que as importações provenientes de países terceiros crescessem acentuadamente. A repartição, por país de origem, das importações da Comunidade, mostra um aumento das cifras referentes ao Japão, Grã-Bretanha e Rússia, compensado por uma diminuição com relação aos Estados Unidos.

III — CONSIDERAÇÕES

A situação real do mercado mundial produtor e consumidor de aço, na atualidade, é que permite diagnosticar com absoluta tranqüilidade uma tendência a uma expansão das capacidades de produção, em proporção mais acentuada de que o acréscimo das possibilidades de consumo.

Enquanto isto se verifica claramente nos países tradicionalmente grandes produtores, vem ocorrendo paralelamente uma penetração cada vez maior, no comércio internacional daquele conjunto de países referidos nos quadros C e D acima como "pequenos países exportadores".

Mais ainda, a visível intensificação de novas instalações e expansão de empreendimentos já existentes em países em face de desenvolvimento, vem, cumulativamente, com as demais circunstâncias acima apontadas, agravar a tendência atual para uma capacidade de produção instalada crescentemente ociosa, ainda que, através de uma programação integrada conveniente, êsse crescimento não venha a se fazer sentir tão acentuadamente entre os primeiros países, tradicionalmente grandes produtores.

CONCLUSÕES

A par da evolução mundial do consumo de aço observa-se uma correspondente evolução da renda *per capita*. Essa evolução é fortemente determinada pelos grandes países industrializados e logicamente os maiores aumentos percentuais de renda *per capita* são observados nessas nações. Temos os exemplos típicos do Japão, Canadá e Austrália. No Brasil existe hiato provocado pelo desnível entre a produção e consumo de aço. As grandes Usinas Siderúrgicas, particularmente Cosipa e Usiminas, representando mais de 40% de capacidade instalada, somente a partir de 1966 entraram em pleno funcionamento. O correspondente reflexo desse aumento na Renda Nacional *per capita* somente será evidenciada a partir do próximo triênio.

Dessa maneira torna-se urgente a sistematização de uma política nacional integrada da expansão siderúrgica.

PRODUÇÃO SIDERÚRGICA DA AMÉRICA LATINA — ANO BASE 1964

| | |
|-----------------|-----------|
| Argentina | 1.265.000 |
| Brasil | 3.000.000 |
| Chile | 530.000 |
| Colômbia | 185.000 |
| México | 2.190.000 |
| Peru | 75.000 |
| Venezuela | 445.000 |
| Uruguai | 10.000 |
| | <hr/> |
| | <hr/> |
| | 7.700.000 |

PRODUÇÃO SIDERÚRGICA DA AMÉRICA LATINA — ANO BASE 1965

| | |
|----------------------|-----------|
| Produção total | 8.300.000 |
|----------------------|-----------|

PRODUÇÃO SIDERÚRGICA BRASILEIRA EM 1966
POR ESTADOS PRODUTORES

| | |
|-------------------------|-----------|
| Rio de Janeiro | 1.411.535 |
| Minas Gerais | 1.345.872 |
| São Paulo | 846.789 |
| Rio Grande do Sul | 106.934 |
| Guanabara | 10.691 |
| Pernambuco | 38.563 |
| Santa Catarina | 6.343 |

PRODUÇÃO BRASILEIRA DE SIDERURGIA – 1966

Produção total (aproximadamente) 3.800.000

CONSUMO DE AÇO “PER CAPITA” NO BRASIL

| | |
|------------|---------------------|
| 1955 | 23 Kg por habitante |
| 1960 | 37 Kg por habitante |
| 1964 | 40 Kg por habitante |
| 1966 | 43 Kg por habitante |

Fonte: Instituto Brasileiro de Siderurgia.

PARTIDOS,

CONGRESSO,

DEMOCRACIA

Paulo de Figueiredo

*Director da Assessoria
Legislativa do Senado*

Até hoje não se descobriu maneira melhor de tornar possível a participação do povo no Governo do que através do Parlamento.

A presença do povo na direção dos seus destinos é uma aspiração universal. Os homens, seres racionais, possuídos de livre arbitrio, tendo missões a cumprir na vida, nunca aceitaram, salvo distorções históricas excepcionais, a violação de suas vontades pelos que, usurpando o poder, quiseram falar em seu nome.

Democracia, éste o grande ideal político dos homens, desde que se tornaram conscientes de sua dignidade essencial de pessoas, ou seja, de seres feitos à imagem e à semelhança de Deus, com um destino transcendente a perseguir.

Essa condição de pessoa teve, para o homem, as mais profundas e amplas implicações políticas, pois, pôsto assim, nessa situação de ser que transborda da pura animalidade, livre e racional, o homem passou a exigir uma ordem geral de existência em que a sua natureza fôsse respeitada e onde as condições ambientes possibilitassem a expansão harmônica de suas virtualidades no sentido de sua plenitude.

A democracia surgiu como o meio existencial político capaz de permitir aos homens todos a busca dêsse destino superior, pois revelou-se como sistema ideal para os homens, sem perda de sua dignidade, integrarem-se numa disciplina de vida capaz de bem ordenar a variedade infinita de tendências num todo harmônico, homogêneo, solidário e dinâmico, em que todos êles se movimentassem com liberdade na procura do bem comum.

A democracia direta, ou seja, o governo de todos os homens, é uma utopia. Os homens teriam de ser representados e a idéia da representação gerou os Paramentos. As diversas camadas do povo, por intermédio de representantes específicos, atuam nas Assembléias exprimindo a média da opinião nacional.

Tal como na vida privada — para fazer um negócio, para assinar um convênio, para dar, para receber, para defender uma causa, até para casar — os homens passaram a usar, também no campo político, do instrumento do mandato.

Os parlamentares são delegados do povo. Este participa do Governo através dêles. É a teoria dos mandatos, válida na esfera particular e que não pode ser negada no plano das atividades coletivas. Cada região do País manda seus representantes ao Parlamento, onde, assim, se faz presente uma delegação realmente nacional. Tôdas as camadas sociais participam da escolha dos senadores e deputados, que, em seu conjunto, exprimem o pensamento de todo o povo.

PARLAMENTO, ESPELHO DA NAÇÃO

O Parlamento é, pois, o próprio país em miniatura. É a nação em compêndio. Virtudes e defeltos de um povo estão retratados no Parlamento, que é, em verdade, a Casa do Povo.

O Executivo é órgão de efetivação da vontade popular; esta vontade, porém, só pode ser traduzida pelos representantes do povo. Pelo Parlamento. É êste, em tôda parte e em todos os tempos, quem tem categoria jurídica para falar em nome do povo, traçando os caminhos a seguir.

Fora dessa compreensão não há democracia, mas simples ditaduras, condenáveis e provisórias.

Fala-se em Executivo forte, porém o Executivo só pode ser forte na medida em que esteja vinculado ao povo. E o Executivo só pode saber o que o povo quer, por intermédio do Parlamento. Porque Executivo forte não quer dizer Executivo desligado dos sentimentos e aspirações do povo, nem em litígio com o Parlamento. Executivo forte será aquêle capaz de decisões prontas e acertadas em favor do povo. Essas decisões, o Executivo, para tomá-las, terá de ver-lhes a motivação e o alcance, a legitimidade e a oportunidade, e, sôbre isso,

a palavra prévia e preponderante há de ser, sempre, justamente a do povo, pelos seus delegados nas Assembléias.

Só há democracia onde há Parlamento. Só na democracia há Governo realmente responsável e legitimamente autorizado a agir em nome do povo. Porque só na democracia o povo participa efetivamente do Governo.

Locke (1) feriu com acuidade êsse importante problema, comentando:

“... la esencia y la unión de la sociedad es que sólo exista una voluntad, la del Parlamento, que, una vez establecido por la mayoría, depositan ella, de manera declarada, la voluntad de todos. La Constitución del poder legislativo es el acto primero y fundamental de la sociedad, cuando se quiere que continúe la unión bajo la dirección de un determinado número de personas, de vinculos y de leyes, habiendo sido estas personas autorizadas con el consentimiento y nombramiento del pueblo, sin lo cual ningún hombre u hombres pueden tener autoridad para elaborar la ley que actuará sobre el resto”.

O Parlamento é, assim, o espelho da nação. Um retrato. Mas um retrato vivo, animado. O povo sente, pensa e age pelo Parlamento. O povo em sua totalidade e em suas virtudes e defeitos. Em seus desejos, em seus interesses, em suas necessidades e em suas paixões. O modo de ser de um povo está no estilo do seu Parlamento. O povo, pelos seus representantes nas Assembléias, tenta os seus designios históricos.

Ninguém pode substituir-se ao Parlamento. Governos autoritários, não escolhidos livremente pelos homens, são momentos de eclipse da liberdade na vida dos povos.

O homem só é livre e responsável na democracia; e onde há democracia há Parlamento.

O Parlamento é a tônica dos regimes democráticos.

O Parlamento, no entanto, para bem servir à democracia, há de ser sempre atual. Quer dizer: vivo. Há de acompanhar as mutações que se processam no mundo e no país. Há de registrar e compreender as modificações culturais, constantes na vida dos povos, fruto do progresso das ciências e que se projetam em todos os setores da atividade humana. Há de se libertar dos prejuízos, das idéias caducas, há de possuir sensibilidade para as novas conquistas da humanidade. Há, em suma, de viver cada minuto da vida do povo que representa.

Para o Parlamento ser assim, seria necessário renová-lo a cada instante? Não.

Não é preciso que se façam eleições todos os anos para que o povo renove ou revogue os mandatos de seus procuradores políticos. E não é preciso porque há um modo objetivo, de validade comprovada, de tornar o Parlamento uma instituição sempre atual.

Queremos referir-nos aos partidos. O trinômio Partido-Parlamento-Democracia é indivisível e está na base das conquistas definitivas dos povos cultos.

PARTIDO: ELO ENTRE O POVO E O PARLAMENTO

A vinculação do Parlamento com o povo é feita pelos partidos políticos. Organismos estruturados à base e em função de uma doutrina política, os partidos são os elos que ligam o povo ao Parlamento e, por meio dêste, ao Executivo.

Partidos autênticos são os que, pelos seus departamentos próprios, procuram ajustar os seus programas às realidades nacionais, mutáveis sempre, mas sem prejuízo de princípios e sem fugir aos seus fins últimos, expressos na sua ideologia.

Através das suas bancadas os partidos atuam doutrinariamente no estudo e encaminhamento dos diversos problemas submetidos à apreciação parlamentar.

Se os partidos são autênticos, se autênticas as suas representações, então cada parlamentar, ao discutir e votar uma matéria, estará procurando, mesmo nos assuntos mais simples, encaminhar as coisas no sentido da realização dos propósitos visados pela filosofia que o levou a ingressar em determinado grémio político.

Os partidos, em contato permanente com a massa de eleitores, captam as motivações dos que nêles ingressam, pois acompanham os homens na vivência diária das questões que, em conjunto, constituem o objeto da atividade governamental.

Assim, pelas suas representações no Parlamento, os partidos podem coordenar, disciplinar e orientar o processo legislativo, adequando-o às reais necessidades do País em cada momento histórico.

Dentro da verdadeira democracia têm os políticos de fundar partidos que estejam em comunhão permanente com o povo. Só assim, sentindo o povo dia a dia, os líderes políticos, através dos partidos, poderão servir à democracia, projetando, na área específica de atuação dos delegados do povo — isto é, no Parlamento —, os anseios renovados das diversas camadas sociais. Hermann Finer (2) abordou com inteligência êsse aspecto do problema:

“Podemos decir que la función de los partidos tiene dos aspectos principales: 1) La organización del electorado con el propósito de obtener una mayoría, y 2) El mantenimiento de una conexión continua y responsable entre los representantes y los comicios de una elección a otra. Hay que observar que, cuando mejor se lleven a cabo estas dos funciones, mayor será la integración entre los dirigentes políticos y las masas.”

Êsse contato do partido com o povo é que tornará possível a politização das massas, interessando os indivíduos de tôdas as camadas sociais nos problemas do Estado — que é a sociedade humana por excelência, porque o ambiente jurídico nacional típico, a ordem política básica de existência em comum dos homens.

O povo, mediante os partidos, “põe-se” no Estado. Êste, em certo sentido, é o próprio povo em sua expressão política. A vontade do Estado, quando realmente democrático, é a vontade do povo. A maioria, nas democracias, é quem decide e o partido vitorioso é o legítimo porta-voz da maioria. No Parlamento,

a representação partidária mais numerosa interpretará as aspirações dominantes. O Governo, seja em sua expressão executiva, seja na parlamentar, existe precisamente para auscultar, traduzir e realizar os anseios do povo. Donde o significado profundo dos partidos, como aparelho refletor e dinamizador de vontades.

Ora, o povo são várias camadas, são milhões de seres humanos. Na democracia, todas essas camadas são devidamente consideradas em suas condições, necessidades, interesses e reivindicações. Também esses milhões de homens não são, na democracia, simples "números", mas pessoas humanas, isto é, seres livres e responsáveis.

Partidos nascem de idéias e propagam idéias. Essas idéias em política, são aquelas que os homens tem sobre a organização em comum de suas vidas. Quanto mais próximas das necessidades e anseios gerais, mais essas idéias atrairão adeptos.

As idéias, todavia, não valem por si. Valem, principalmente, pela capacidade dos homens que as defendem, as interpretam, as vivem. Dependem, em grande parte dos líderes. Em religião, em filosofia, em literatura, no comércio, na indústria, nas escolas, no trabalho, as idéias só vingam quando encontram líderes aptos a fazer delas um estandarte, empolgando os homens.

As idéias vivem nos homens, impõem-se pelos homens e, em política, só encontrarão terra própria para germinação e florescimento nos Parlamentos, não apenas pelo que tiverem de boas em si mesmas, como pela qualidade dos homens que as adotem e propaguem.

Os líderes, ao mesmo tempo que recebem sugestões dos liderados, sobre eles influem. A matéria de doutrinação e o programa do partido o elemento de defesa e propagação da doutrina é o eleitorado mas o líder, sentindo e compreendendo a opinião pública, pode influir sobre ela polí-la, racionalizá-la, conduzi-la.

Há certas contingências e circunstâncias que escapam a percepção das massas e o líder que as vê sabera instruir sobre elas os seus comandados, contribuindo para um melhor ajuste dos princípios ideológicos às realidades terrenas obtendo, dessa maneira, o que o Senador Vasconcelos Torres ⁽³⁾ chamou de "harmonia necessária do idealismo das elites com o imediatismo dos problemas"

Os partidos e o povo estão, assim, numa interação constante e isso explica a importância dos partidos na democracia, pela articulação que podem e devem promover entre o povo e o Parlamento e por meio deste, com a Administração Geral do País.

Só mediante os partidos podem os Parlamentos estar em dia com os seus deveres perante o povo. E se imporão naturalmente os partidos cujos representantes no Parlamento disponham de condições culturais e morais para entender os problemas e apontar-lhes solução. Maurice Duverger ⁽⁴⁾, analisando o papel dos partidos na obra de realização dos anseios populares, através da delegação parlamentar fez essas considerações magníficas:

"Le mot "representation" s'applique ici à un phénomène sociologique et non à un rapport juridique: il définit la ressemblance entre les opinions

politiques de la nation et celles du Parlement. Les députés représentent leurs électeurs, non comme un mandataire représente son mandant, mais comme une photographie représente un paysage, un portrait son modèle. Le problème fondamental consiste à mesurer le degré d'exactitude de la représentation, c'est-à-dire le degré de coïncidence entre l'opinion publique et son expression parlementaire.

Dans ce domaine, l'influence des partis est considérable. Chaque système de partis constitue un cadre imposé à l'opinion, qui la forme, en même temps qu'elle la déforme. On considère généralement le système des partis existant dans un pays comme le résultat de la structure de son opinion publique. Mais l'inverse est également vrai: la structure de l'opinion publique est dans une large mesure la conséquence du système de partis, tel qu'il résulte des circonstances historiques, de l'évolution politique et d'un ensemble de facteurs complexes où le régime électoral joue un rôle prépondérant. Les rapports entre opinion et partis ne sont point à sens unique: ils constituent un tissu d'actions et de réactions réciproques, étroitement emmêlés."

O PARTIDO COMO CAMINHO PARA O PODER

Os partidos políticos, como hoje os conceituamos, são organizações recentes. É certo que, desde os princípios da história, dada a diversidade de temperamentos, inteligência e vontade entre os homens, e, sobretudo, devido a divergência de interesses entre eles, os homens se enfileiraram em grupos variados e até mesmo hostis. As idéias religiosas e a luta pela sobrevivência estão na origem da diversificação dos homens em grupos inimigos. Os clãs, as tribos, as "nações", tudo isso era, em última análise, cristalizações de interesses diferentes, de modos de vida diferentes, de culturas diferentes, de aspirações diferentes. Em todos esses tipos de vivência social dos homens (na base dos quais se processava, já, o enquadramento dos indivíduos segundo algum princípio, numa certa ordem, visando a um fim determinado), podemos surpreender as origens remotas dos partidos e, sobretudo, o conteúdo humano dessas organizações.

Entre os povos da antiguidade — hebreus, hindus, assírios e babilônios, egípcios — e depois entre gregos e romanos, esse processo de diferenciação dos homens em blocos foi adquirindo outras tonalidades, ora predominando o aspecto militar, ora o religioso, aqui o racial, ali o econômico, mais além o social, até que, com o advento do cristianismo, os homens tomaram consciência de sua realidade e de sua dignidade. Veio, após o humanismo renascentista, alargou-se a visão libertária do homem, este passou a constituir o centro do universo e toda a época dita moderna, e agora a contemporânea, estão marcadas pela luta heróica dos homens em busca de sua plena afirmação.

"Amadureceu" assim o mundo para o surgimento dos partidos, pois de longa data os homens tinham compreendido duas verdades fundamentais:

- 1.º) que o indivíduo isolado nada pode, sendo necessário, para a vitória, a união dos homens em torno de seus ideais;

2.º) que somente pelo poder podem os homens transformar em realidades as suas idéias.

Os partidos apareceram, assim, como organizações de homens que se agrupavam em torno do poder, para mantê-lo ou para alcançá-lo. E os homens, de um lado e de outro, passaram a usar de todos os recursos em favor da causa que defendiam, modificando suas técnicas, seus métodos, suas táticas, seus rumos, de acordo com o desenvolvimento geral das diferentes culturas, nos variados espaços geográficos e nos diversos tempos históricos.

O Estado, organização política fundamental — pois ordem existencial por excelência dos homens grupalizados em sociedades nacionais —, firmou-se como o centro máximo de atração. O seu domínio — isto é, o poder, passou a constituir a meta a atingir, pois só mediante o controle do poder, os homens poderiam, pelo Estado, implantar aquela ordem coexistencial que julgavam a melhor para todos.

A compreensão dessas coisas marcou a presença dos partidos, que, há pouco mais de um século para cá, se multiplicaram mundo afora, ganhando força e prestígio e se tornando os instrumentos políticos mais eficazes para a afirmação ideológica dos homens.

O bem comum é o alvo a alcançar pelos homens, em qualquer tempo e lugar, e, para atingi-lo, os homens criaram doutrinas em função das quais perseguem diferentes estruturas políticas, através do Estado, que é o instrumento único em condições de possibilitar a concretização social das ideologias. Os homens informam o Estado mediante sistemas políticos, através do poder. Mas, como chegar ao poder? A não ser pela força, como entre os primitivos, só pelo voto, pois só pelo voto o poder está ao alcance de todos, portanto, do povo. Donde a importância dos partidos, que são órgãos de aglutinação popular em torno de princípios e programas.

Em nossos dias, a ciência política considera os partidos elementos essenciais na formação das sociedades nacionais, pois os condutores de povos bem compreenderam o valor dessas entidades interpretadoras, disciplinadoras e orientadoras de vontades, conforme mostra S. Cotta (5) nesse trecho magnífico:

“La science politique moderne, dans son effort vers une analyse toujours plus précise et concrète des phénomènes sociaux, accorde une importance et une attention croissantes aux partis politiques. Cette tendance est due en grande partie, nous semble-t-il, au fait que les intérêts actuels se dirigent vers le Pouvoir, c'est-à-dire vers l'essence même de l'État et des forces politiques qui le constituent, vers les instruments effectifs de son emprise sur les hommes, plutôt que vers une description purement formelle des institutions étatiques, qui est abandonnée à la compétence de la science du droit.

Sur ce plan dynamique et psychologique, sur ce plan de forces politiques, il n'y a pas de doute que les partis — auxquels les constitutions et les

systemes juridiques n'accordent, en général, qu'une très faible e fugitive attention — ont une importance capitale.

La vie politique d'un pays moderne, son histoire, voire même ses institutions dans leur réalité profonde, ne peuvent être comprises si on ignore les idées, l'activité et la structure de ses partis."

A verdade é que, nos países totalitários, tanto quanto nos democráticos, compreendeu-se que só pelo Estado se "constróem" ideológicamente as nações.

Nos países comunistas o Estado, teóricamente provisório, a cada dia se torna mais forte e atuante.

Para os fascistas, nada pode existir fora, acima ou contra o Estado.

As democracias modernas, inclusive as das nações de tradições mais liberais, renovam-se e vitalizam-se em termos de princípios e métodos que, sem levar à absorção da pessoa humana pelo Estado, fazem dêste, no entanto, um elemento disciplinador das atividades dos homens, impondo a êstes, em benefício de todos, limitações, restrições e obrigações sem as quais seria impossível a busca efetiva do bem comum.

Essas idéias, totalitárias ou democráticas, cristãs ou materialistas, são, hoje, vividas nos partidos, que as adotam, as dinamizam e as inscrevem em seus plano, propagandeando-as segundo técnicas apropriadas, capazes de impô-las ao maior número, levando os homens a lutarem e, muitas vêzes, até mesmo a morrerem por elas.

OS PARTIDOS, O PARLAMENTO E O EXECUTIVO

Se são — e o são — os partidos que jogam com as idéias, vivificando-as, atualizando-as, difundindo-as entre os homens, são os Parlamentos que as viabilizam, através de debates que as reduzem a um denominador-comum e as traduzem em projetos, e é o Executivo que as efetiva, pela força do poder.

Esse trinômio — Partido-Parlamento-Executivo — mostra que a história de um povo bem pode ser considerada a história de seus partidos.

É preciso ter sempre em mente que não apenas os parlamentares representam o povo, mas também, o chefe de Estado, igualmente escolhido pelo povo, seja em eleição direta, seja em pleito indireto.

É preciso, outrossim, não esquecer que um Presidente da República é eleito por um partido ou por diversos partidos, mas sempre à base de um programa que deve ser a expressão de uma doutrina política.

Isso pôsto, entende-se que se em uma Assembléa os representantes do povo não de agir, por suas bancadas, em função dos ideais políticos defendidos pelos partidos a que pertencem, do mesmo modo um chefe de Governo, ao assumir o poder, está comprometido com a ideologia do partido que o elegeu e em defesa do qual conseguiu conquistar os votos do eleitorado.

Pelo fato de um Presidente de República, nas democracias, ser presidente de todos os habitantes do país, não se deve daí inferir que, uma vez eleito, esteja desobrigado de seus compromissos partidários.

Um cidadão que se elege por um partido da esquerda não pode, no poder, seguir uma orientação direitista. Quando a maioria do povo faz vitoriar-se, nas urnas, um candidato do centro, é para ele seguir, no poder, um rumo centrista.

Já no Parlamento, onde estão representados partidos diversos, cada bancada exprime a ideologia de uma parcela do povo.

O Parlamento, principalmente nos países de muitos e poderosos partidos, jamais poderá seguir uma diretriz partidária única. Ele há de sempre refletir, por força de sua própria natureza, a média das opiniões. Nêle, sim, podem-se admitir composições partidárias heterogêneas, ao menos para efeito de votação das matérias, pois se há de conseguir, sempre, um entendimento comum que aproxime as diferentes tendências.

Pregam os partidos as suas doutrinas e, elegendo seus representantes, atuam, no Parlamento, em favor de suas idéias, mas na realização da obra governamental dever-se-á considerar sempre que o Chefe do Executivo, também eleito pelo povo, o foi em função de uma determinada ideologia e através de uma determinada organização partidária.

Nos países democráticos esse fato não produz choques insuperáveis, pois a tônica de democracia está justamente na liberdade, pela qual são respeitados todos os direitos e aspirações de todos os cidadãos, a todos se garantindo iguais oportunidades de participação nos negócios do Estado.

O importante papel desempenhado pelos partidos na obra de formação e consolidação da democracia está estreitamente vinculado ao Parlamento, que é o campo de ação específica das agremiações partidárias, o plano onde se projetam as ideologias, o espelho em que se refletem as aspirações das múltiplas parcelas do povo, o teatro de operações dos partidos, o cadinho em que se fundem as diversas tendências nacionais.

O Parlamento é, realmente, a Casa do povo, que fala pelos seus representantes, escolhidos através dos diferentes partidos. É no Parlamento que o povo está, em sua totalidade, participando do Governo. Mas o Executivo também é, sob certos aspectos, órgão de representação, o Presidente é, também, um delegado do povo e, eleito por um partido, tem igualmente, compromissos ideológicos definidos, sendo responsável perante o povo, inclusive pelo que, como candidato de um partido vitorioso, prometeu em relação ao programa desse partido.

Há, assim, estreita vinculação entre o Chefe do Executivo e seu partido e entre os Parlamentares e seus partidos, como também (sendo o Executivo e o Legislativo órgãos do Estado, com funções diversificadas mas correlatas) entre o Executivo e o Legislativo e entre os diversos partidos. "La íntima conexión entre los partidos políticos y el Parlamento y el Ejecutivo — diz Hermann Finer — (4) es manifesta. No es exagerado decir que el Parlamento y el Ejecutivo son apenas más que estructuras, centralmente organizadas, y lugares de reunión donde se cumple la voluntad de los partidos. Cuanto más profunda sea la organización, más cohesiva resulte su asociación y más definido su proyecto, mayor será el sentido del Parlamento. Cuanto menos profundo sea, mayor será

la indecisión, la molestia, el quebrantamiento y la falta de eficiencia del legislador y de los organismos ejecutivos.”

Os partidos podem e devem desempenhar, assim, mais esta função, de coordenação entre o Executivo e o Legislativo, trabalho de aproximação de pontos de vista e de neutralização de atritos, em benefício da obra comum, mister êsse de que só êles podem desincumbir-se a contento, pois que, em seu conjunto e variedade, são os legítimos porta-vozes do povo.

A verificação do fato mostra, simultâneamente, a necessidade de se ter pelo Parlamento o devido respeito, nêle se vendo o instrumento fundamental para a construção, a defesa e a consolidação da democracia.

Se é no Parlamento que os partidos se fazem presentes no Govêrno, cada um representando uma parte da nação, é preciso ter em conta que a voz do Parlamento há de ser, na democracia, soberana, incontrastável, definitiva. Assim, só há, realmente, democracia, onde há Parlamento livre e forte. Noutras circunstâncias tudo não passará de farsa. Sími, pois pode haver *Assembléa* em países onde não haja, verdadeiramente, democracia. É que a palavra democracia está no fundo da consciência dos homens, inclusive os totalitários, como condição de liberdade, bem maior dos homens, de sorte que dela se utilizam mesmo aquêles que na prática a desfiguram e a ofendem. O partido de Hitler denominava-se social **democrata**. Outros fascismos diziam ser o seu regime uma **democracia** autoritária. Fala-se, nos países comunistas, em **democracia** popular. Psicanaliticamente falando, isso como que revela sentimentos de culpa, pois, em verdade, em nenhum regime totalitário, da esquerda ou da direita, poderá existir **democracia**, pois em nenhum dêles há Parlamento livre e responsável, em todos êles o sistema dominante é o monopartidário, em todos êles o Estado, ao invés de servir aos homens, serve-se dos homens e êstes, feridos em sua dignidade essencial, ofendidos e alienados, são confundidos com as coisas, são transformados em números e tudo isso é o oposto de democracia, regime político favorável à plena floração do ser humano.

Onde não há partidos o Parlamento também será uma ficção, e, dessarte, só na democracia os governos são efetivamente responsáveis, pois só nela o poder é uma delegação do povo, que transmite ao Govêrno a responsabilidade de seu destino. Ainda *Finer* (7) abordou, com mestria, êsse ponto importante de nossa tese:

“Hay gobiernos en los que las Asambleas representativas participan, pero están mutiladas en varios sentidos y, portanto, los gobiernos no pueden llamarse responsables. Un ejemplo básico es el Gobierno de Alemania anterior a 1919. Después, el Gobierno fascista de Italia (que empezó em 1922) que tuvo elecciones, pero no Gobierno responsable; sucedió lo mismo con el Gobierno de Hitler en Alemania y esta diferenciación es aún verdadera respecto del Gobierno de la Rusia soviética.”

Os partidos são, assim, lembremos, o elo que une o povo, a *Assembléa* e o Executivo, e esta qualidade dos partidos exclui a possibilidade do seu funcionamento normal fora do ambiente democrático.

Num partido onde somente uma parte do povo, mesmo a mais numerosa e que se integra num partido único, está à testa da coisa pública, não se pode falar em democracia, pois o povo está na maioria e na minoria, no centro, na esquerda e na direita, em tôdas as camadas de que se compõe. Só no sistema pluripartidário os homens encontram meios de exprimir e tentar fazer valer suas concepções gerais de vida, sempre refletidas nas doutrinas políticas, as quais informam os partidos, dando-lhes vida, legitimidade, razão de ser, sentido. Sim, "ideologias em ação" os partidos se enraizam em todo o povo, o qual se divide pelas diversas agremiações segundo suas necessidades, seus interesses, suas convicções políticas, filosóficas e religiosas. Linares Quintana ⁽⁸⁾ focou bem o problema:

"En el estado actual de la ciencia ya no es posible discutir la misión transcendental que los partidos políticos cumplen en la democracia representativa, cuya dinámica requiere indispensable la existencia de aquéllos, hasta justificar la calificación de Gobierno de partidos, con que uele distinguirse en la actualidad al Gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo."

POLÍTICOS E TÉCNICOS. O QUE AS ASSEMBLÉIAS PODEM DAR

Não se deve exigir das Assembléias mais do que elas podem dar. "Esperar — dizem M. Carter e John H. Hersz ⁽⁹⁾ — que qualquer grupo numeroso e variado de representantes, que em média são inexperientes, possa estruturar as leis de uma sociedade complexa e coordenar todo o jôgo das atividades do Govêrno, é impor uma carga que nenhuma Assembléia representativa desejaria suportar. O que uma Assembléia bem organizada pode fazer — e bem — é analisar, criticar e julgar a política e os propósitos do Govêrno; ser o porta-voz dos desejos e ansiedades da massa dos cidadãos; proteger as suas liberdades contra qualquer abuso do poder pelo Govêrno; educar a opinião pública através de debates e fiscalizar a forma em que a legislação é administrada. Em alguns pontos, a Assembléia Legislativa é especialmente desejável para estas duas tarefas. Se aos seus membros falta o conhecimento especializado, necessário para estruturar a legislação técnica, êles possuem conhecimentos de matiz diferente, que os próprios técnicos provavelmente não têm: os legisladores, tirados da massa popular, representam um conjunto de experiência em termos de classe e origem geográfica, e o íntimo conhecimento que possuem de seus constituintes faz com que êles se tornem juizes excepcionalmente abalizados da opinião pública e da aceitabilidade e viabilidade das leis."

Ao Parlamento cabe, assim, defender princípios, idéias e interesses gerais e até contraditórios, porque todo o povo está presente nêle, cada parcela representada numa determinada bancada. O Parlamento doutrina e fiscaliza, defende, combate, acusa, divulga teorias e esquemas, apresenta, discute, aprova e rejeita proposições, faz críticas, corrige, sugere, apóia, recusa, e, nessa tarefa complexa, é também govêrno, participando, a seu modo, dos negócios administrativos.

Numa Assembléia estão homens de todos os pontos do país, de tôdas as categorias sociais, com as mais diversas vivências, com idéias as mais diferentes, com experiências múltiplas de coisas as mais variadas.

Profissionais liberais, literatos, comerciantes, industriais, operários, clérigos, militares, homens do campo e da cidade, ricos e pobres, velhos e moços, conservadores e progressistas, homens da "direita", do "centro" e da "esquerda", todos esses tipos, integrando uma Assembléia, dão a esta uma riqueza humana que comunica às suas atividades um sentido de universalidade que não se pode desprezar e que serve para corrigir as distorções administrativas dos técnicos, cuja tarefa carece precisamente de uma visão ampla, total, superior, ao mesmo tempo nacional e universal, dos programas de governo.

Contudo, a direção governamental há de caber ao Executivo, na pessoa daquele que, por força das idéias políticas que adotou e da confiança que inspirou ao povo para realizá-las, o povo escolheu para tal mister.

Falamos em técnicos e julgamos oportuno insistir neste ponto. Os técnicos são necessários, mas o tecnicismo jamais poderá constituir a filosofia de nenhum Governo, sob pena de fracasso total. Técnicos, sim, porém nos seus devidos lugares. Servindo no Executivo, nas Assembléias, nos partidos. Mas sem pretenderem traçar as diretrizes de governo. Sem terem a pretensão de substituir os políticos, os legisladores, os estadistas. Sem que o sapateiro vá além do sapato...

Os técnicos servem em seus ofícios, como peças de um organismo. Toda vez, porém, que se arriscam a vôos mais amplos, com vistas às rédeas da coisa pública, os negócios ficam mal.

Não se pode encontrar a não ser nos políticos os elementos capazes de registrar, refletir, interpretar e conduzir os anseios gerais. A obra coletiva é uma obra política e foi, em todos os tempos e lugares, efetuada por políticos.

Cumpre, dessa maneira, meditar profundamente sobre o papel dos partidos no mundo moderno. Os partidos são o próprio povo em sua dimensão ideológica.

Cada partido, modernamente, exprime uma filosofia, uma sociologia, uma ética, uma economia. Uma concepção do homem e do universo. A vitória, os homens a buscam, pelos seus partidos, para, conquistando o poder, realizar o seu sistema de vida em comum, que julgam o melhor para a maioria dos homens. Por isso, assinala Kranenburg ⁽¹⁰⁾, "el partido existe para la lucha, siendo su fin ultimo la organización de la voluntad estatal, por decisión de la voluntad popular".

Os partidos precisam dos técnicos na obra que intentam construir; na execução, pelo Governo, dos programas administrativos. Mas só aí.

Os delegados do povo no Parlamento, legislando em harmonia com suas plataformas políticas, e o Executivo amoldando as aspirações gerais ao esquema político do partido que, vitorioso, alcançou o poder — e por isso há de traçar as direções a seguir — assim deve funcionar o Estado democrático.

No fim, os rumos serão fixados pelo partido mais forte, pois este, elegendo o Presidente da República, consegue, sempre, as representações mais numerosas no Parlamento, o que assegura certa uniformidade de conduta nos dois ramos políticos do Poder: o Executivo e o Legislativo.

A hora que vivemos é, assim, uma hora eminentemente política, na medida em que, considerada ciência do Estado ou arte de governar, a política empolga todos os homens interessados na construção de um mundo onde imperem a liberdade, a igualdade e a justiça.

A luta pelo poder é, portanto, a marca formidável dêste momento da história, pois o poder significa a possibilidade real da passagem da doutrina para a realidade.

Ora, em política, o dado mais sério, vivo e atuante é, atualmente, o partido, que vale como mola propulsora de vontades rumo ao poder, razão por que Marcel Prélot ⁽¹¹⁾ escreveu:

“Na época contemporânea, o agrupamento organizado padrão é, em política, o partido. Reunindo um número elevado de membros, disciplinando-os, êle cria uma autoridade que, pelo mecanismo do voto, em democracia, por outros processos, nos sistemas monocráticos, se tornará o poder.”

PARTIDOS, ÓRGÃOS INERENTES A DEMOCRACIA

Partido e povo são, portanto, dois termos de uma equação política essencial à democracia. Ora, se é pelos partidos que as diversas camadas do povo se afirmam ideologicamente, se é por êles que elegem representantes às Assembléias e, através dêstes, integram o Governo, e se a democracia é o Governo do povo, pelo povo e para o povo, então ressalta, em tôda a evidência e em tôda a sua força, a importância dos partidos na obra de consolidação da democracia.

Povo, não se deve esquecer, são todos os indivíduos, de tôdas as classes e condições. Tôdas as pessoas humanas que integram a sociedade nacional. Pessoas que têm um pôsto definido no universo, isto é, uma concepção de Deus, do homem, da vida. Que têm, ao lado de necessidades, interêsses e ideais comuns, necessidades, interêsses e ideais diferentes e, até divergentes. Que se unem em grupos ou em grupos, se dividem, se afastam e se hostilizam, à base e em função de atitudes próprias que assumem em face dos problemas fundamentais da existência, seja no plano universal, no nacional, no regional, no familiar e até mesmo no individual.

Dai as Associações, os Clubes, as Sociedades e os Partidos, sendo êstes as formas mais complexas e mais completas de agrupação social dos homens, pois se constituem os órgãos máximos de integração, visto como são os instrumentos de que os homens se utilizam para, unidos, tentarem o poder, meio pelo qual poderão informar o Estado com suas doutrinas, ou seja, ordenar o Estado à imagem e semelhança de sua filosofia política:

“La institución que está de modo más inmediato y continuo en contacto con el pueblo es el partido. Su función es organizar a los votantes con la esperanza de llegar a una mayoría, ao menos a formar una oposición respetable y controlar la creación y ejecución del programa político, principalmente por medio del Parlamento”, registra Finer ⁽¹²⁾.

O homem do povo só tem um modo de participar dos negócios públicos: votando. E para votar deve politizar-se, ou seja, ingressar num partido cujo programa afine com seus sentimentos, seus interêsses e suas idéias. Sômente quando entra para um partido e se faz eleitor, o individuo se transforma realmente num cidadão. Sômente então está maduro para as lides políticas. Só

ai está em condições de arcar com a responsabilidade de participar da vida pública. Porque só assim estará revelando uma vontade de cooperar com o Governo na obra comum de construção nacional.

Sua participação poderá ser direta, quando, candidato, é eleito por um partido; ou indireta, quando, simples eleitor, escolhe seus delegados junto ao Poder Público.

Se há partidos autênticos, que agem como "ideologias em ação", e se há autênticos eleitores — cidadãos que votam nos candidatos deste ou daquele partido porque vêm, nêles, homens aptos a tentar a efetiva realização dos programas de seus partidos — então os partidos serão, de fato, uma ponte entre o indivíduo e o Estado.

Os partidos visam ao poder e, para atingi-lo, nas democracias, têm de obter o apoio da maioria dos eleitores. Precisam, dessarte, organizar o eleitorado e dispor de meios adequados de convencimento. Na base desse convencimento estará, evidentemente, uma filosofia política, pois é da natureza do homem agir consoante princípios, em busca de determinados fins. O homem é um ser eminentemente teleológico e a sua inscrição em um partido obedece ao propósito de, pela tomada do poder, tentar um tipo de Estado que possibilite um ambiente existencial favorável ao desenvolvimento e realização daquelas idéias consubstanciadas nos programas de sua agremiação.

Assim, sendo o traço de união entre o cidadão e o Estado, tem o Partido de agir, permanentemente, junto ao povo, acompanhando a transformação das coisas, para ser sempre atual. Há de, como órgão de vontade popular, sentir o povo em todos os momentos e circunstâncias.

A necessidade dos partidos é, como se vê, um axioma da vida democrática. Só nos partidos o cidadão vale politicamente, pois só através deles se representa nos corpos legislativos e participa do Governo. A liberdade e a responsabilidade do cidadão, dois pontos capitais da ética democrática, não teriam nenhuma realidade fora dos partidos, pois, sem a garantia destes, os homens não teriam como fazer valer as suas diferentes ideologias. Está, assim, a democracia, ligada na vida e na morte aos partidos. Isso explica porque a extinção dos partidos, e, em conseqüência, a dos parlamentos, é o prelúdio de tôdas as ditaduras.

Já nos regimes democráticos, os partidos são tidos em alta conta e seu papel reconhecido como relevante na condução do povo: "Guarda dos povos contra os governos, são os intérpretes daqueles perante êstes", adverte Felício Buarque⁽¹³⁾ e aduz: "Assim, nos países de regime constitucional, os partidos orientam os altos poderes do Estado, exprimindo em seus programas as necessidades coletivas da nação. É tanto mais verdade quanto é fato que, sendo simples delegado da comunhão social, não deve um Governo contrariar a vontade manifesta das partes delegantes!".

Numa democracia, por conseguinte, nunca agem os governos contra os partidos, porque ela é o regime dos partidos e o domínio temporário de um, não exclui a existência nem a convivência de outros. Digladiam-se os partidos no terreno das idéias, discordando de princípios, de métodos e de propósitos, mas tudo isso acontece dentro da compreensão de que os princípios, os métodos e os propósitos que não aceitamos são aceitos por outros homens iguais a nós e merecem, por isto, ser discutidos e considerados.

O Executivo é responsável perante a Assembléia, esta perante o Executivo, ambos perante os partidos e estes perante o povo. A responsabilidade das bancadas está no respeito aos programas de seus partidos, que representam as diferentes camadas sociais, e a do Presidente no acatamento às deliberações da Assembléia, que indicam a média da opinião nacional.

É preciso não esquecer, em nenhum instante, que estamos falando de partidos políticos na verdadeira acepção do vocábulo. Pois há partido e partido. O Brasil, de um modo geral, não teve partidos, salvo o integralista e o comunista. O trabalhista, que teve tudo para ser o mais genuíno dos partidos nacionais, foi desvirtuado. Dos liberais, abra-se uma exceção para o pequeno Partido Libertador, cuja existência foi tóda uma luta heróica em favor do parlamentarismo. Fora daí, o que se viu foram organizações em tórno de homens e não de idéias. E nenhum partido é real se desvinculado de um ideal. É que o partido nasceu como arma política ao mesmo tempo de negação e de afirmação: negação da autoridade absoluta dos reis, afirmação do direito do povo em participar do Govérno. Esse "sim" à ascensão política do povo e esse "não" ao arbítrio dos déspotas, marcam os polos do mundo democrático.

Visto o problema dêsse ângulo, democracia e partido se confundem, o que serve para demonstrar a necessidade de se dar, no direito público moderno, um tratamento especial aos partidos políticos.

Se atentarmos, ainda, para o fato de que o povo só tem uma maneira de integrar-se no poder — através das Assembléias — então se tornará claro que Parlamento, Democracia e Partidos formam uma trilogia política que deve estar na base de tóda organização estatal, como *conditio sine qua non* de estruturação da sociedade nacional em térmos de igualdade, de justiça e de liberdade. Ensinam Rodee, Anderson e Christol (14):

"partido democrático, como hoje se estrutura, é consequência de pelo menos duas condições importantes: a limitação da autoridade da monarquia absoluta e a extensão do sufrágio a praticamente tóda a população adulta. Enquanto os reis gozaram do monopólio do poder, sem que o povo pudesse votar, a atividade partidária revelou-se infrutífera e traiçoeira. Portanto, não surpreende encontrar as raízes históricas dos partidos, tanto na luta do Legislativo para restringir as prerrogativas reais, como no seio da massa eleitoral aviltada e no desenvolvimento de grupos que assumiam posição de batalha ou pediam o reconhecimento de seus interesses."

Em verdade, os partidos só ganham substância nas democracias e as democracias só se estabilizam através dos partidos. Em outros regimes políticos não há, realmente, partidos, mas simples "Associações", "Ações", quando muito "Movimentos".

Democracia é a terra própria dos partidos, estes são a sementeira de idéias que levam os homens à luta pelo poder, e, para emoldurar essa paisagem, há o Parlamento, onde o povo, pelas suas delegações partidárias, ordena, estrutura e dinamiza o Estado, fazendo do poder um instrumento do bem geral.

Nas democracias os partidos valem, dessa maneira, como verdadeiros ideais em marcha e muito mais valerão quando, institucionalizados, passarem a compor o quadro jurídico do Estado.

Porque, colocados numa situação de direito geral e uniforme, com disciplina rígida, os partidos, dentro de suas motivações ideológicas, terão encontrado aquelas condições de segurança e permanência que lhes permitam trabalhar a opinião pública no sentido da efetivação desse ou daquele sistema de vida em comum, que a tanto almejam, por processos e doutrinas diferentes, as diversas organizações políticas.

Mesmo nos países onde os partidos ainda não se consolidaram em correntes definidas de opinião, pode-se constatar que é um ideal de vida o sinal que os distingue, levando homens de condições sociais e econômicas diferentes a uniões aparentemente impossíveis.

Em realidade, não se poderia fundar um autêntico partido "operário", ou "camponês", ou de "comerciantes", "industriais" etc. O que se pode é criar um partido democrático, um partido socialista, um partido cristão etc., onde ingressarão homens de todas as categorias profissionais.

O LIBERALISMO ESTÁ CADUÇO

O verdadeiro político não pode, por conseguinte, agir de maneira intermitente. Para ser um político autêntico tem de estar presente em todos os momentos da vida do eleitorado, antes, durante e depois dos pleitos. As "velhas rapósas" dos idos do liberalismo, só apareciam nos tempos de eleições. Mas nunca foram políticos, na verdadeira acepção da palavra. Foram simples politiquinhos. Nem seus partidos jamais foram partidos, senão aglomerados de gente heterogênea ao redor de pretensões meramente individualistas ou grupais.

Demitir funcionários nomeados pelos adversários, substituir delegados, transferir promotores, dar concessões de obras públicas a amigos e compadres, eleger filhos e parentes, eram objetivos permanentes desses falsos políticos, cujo tempo está superado e não há de voltar jamais. Porque o povo está se politizando. E os velhos "partidos" partiram para o ostracismo sem deixar saudade.

A época que vivemos reclama, para a sobrevivência, mesmo, da democracia, partidos que sejam, realmente, como que ideais em marcha. Como eram e são os partidos nazista e comunista. Temos, neste ponto, de ceder a palma aos países totalitários. Lá, os partidos estão a serviço de uma causa. Nos países liberais os falsos partidos têm estado a serviço de indivíduos, de famílias, de grupos. O Brasil não fugiu à regra; ao contrário, o que aqui aconteceu foi ainda pior, pois, além do mais, as nossas agremiações partidárias, do império aos nossos dias, foram quase que simples imitações de partidos estrangeiros.

A não ser por tática, visando ao poder, um "esquerdista" e um "direitista" nunca se aliam. Entretanto, nos países liberais, de formação política de cunho individualista, de falsos partidos e falsos políticos, unem-se representantes de partidos diferentes, mesmo contra seus próprios partidos, quando tal união convém a seus interesses pessoais, familiares ou grupais.

É o caso, verberado pelos próprios críticos norte-americanos, de união entre “democratas” e “republicanos” contra reivindicações do povo, quando estas possam ferir seus interesses ou interesses de empresas a que estejam vinculados.

É o caso, também, tantas vezes visto no Brasil, de alianças de “udenistas”, “petebistas” e “pessedistas” (em questões, não raro, fundamentais, como a do petróleo, do direito de greve, de diretrizes e bases da educação, de intervenção estatal na economia, de delegação de poderes, de reforma agrária etc.) contra “udenistas”, “petebistas” e “pessedistas”...

Os comunistas sabem, por exemplo, que, vitorioso seu partido, obtido o poder, a propriedade privada será abolida, a economia será dirigida, virá o divórcio, o lucro será considerado um furto etc. Sabem disso e querem isso.

Do mesmo modo, os fascistas de todos os países, nos tempos áureos dos fascismos e mesmo os fascistas de hoje, sabiam e sabem que, triunfantes suas agrêmiações, o Estado passará a ser um tabu intocável, tudo a êle se subordinando. Sabem disso e aceitam isso.

Já nas democracias liberais clássicas o político de um partido nada tem de diferente do político de outro partido. No poder, o representante de qualquer partido liberal não sabe bem o que fazer. Poderá ter projetos administrativos, planos de governo, obras a propor. Mas não terá um sentido a dar ao Governo, porque, em geral, falta-lhe a convicção de uma filosofia política.

Queremos dizer, com isso, que desejamos uma nova democracia para o mundo, uma democracia que transcenda dos quadros estreitos e mal delimitados do liberalismo e se plante, com raízes firmes e formas típicas, não só no terreno político como, igualmente, no social e no econômico.

Democracia é, realmente, governo do povo, pelo povo e para o povo, mas no liberalismo nunca se viu um governo assim. As legítimas conquistas do povo, inclusive nos regimes liberais, só se tornaram efetivas quando no livro da história foi deixada para trás a página liberalista.

PARTIDO ÚNICO — SÓ EM DITADURA

As sociedades se compõem de camadas distintas, em cada uma delas atuando, em atividades específicas, homens que, em seu conjunto, constituem o povo de um país, e, assim sendo, jamais poderíamos, num regime político realmente humano, admitir a existência de um partido único. O sistema monopartidário só seria suportável naqueles regimes em que os homens deixam de ser homens para se transformarem em autômatos. Partido único pressupõe ideologia única, ideologia única implica na igualdade de interesses, idéias e vontades entre todos os homens, o que é uma quimera.

Democracia é, portanto, sistema que reclama, como condição mesma para seu normal funcionamento, a pluralidade de partidos.

Cada homem é um só e êle só, mas isto não quer dizer que cada homem devesse constituir um partido. Os ideais humanos de vida em comum (e a organização da vida em comum dos homens é função do Estado) podem ser reduzidos, por afinidades ou discordâncias, a alguns poucos sistemas políticos, de modo que os homens todos, em cada país, podem encontrar resposta às suas solicitações políticas em alguns poucos partidos.

Nos dias correntes, por exemplo, os eleitores poderiam, a grosso modo, encaixar-se em três grandes grupos: a "esquerda", o "centro" e a "direita". Ou seja: o partido comunista, o partido democrático e o partido conservador. Admitiríamos mais duas formações, entre o "centro" e a "esquerda" e entre o "centro" e a "direita": o partido trabalhista e o partido conservador progressista, respectivamente. Em cinco partidos, por conseguinte, poderiam, atualmente, encontrar guarida as ideologias políticas de maior aceitação entre os homens e estes, com ligeiras renúncias ou concessões que não bastariam para aliená-los, poderiam encontrar um partido em que se inscrever.

Ademais, cabe observar que os partidos não se limitam a "receber" filiados que seguem as doutrinas por eles adotadas. Os partidos vão até o povo, ensinam, catequizam, convencem, fazem adeptos. Os partidos — e esta é uma de suas funções — educam politicamente o eleitor. É dessa maneira que se consegue a adesão de elementos de outros partidos, a conversão de cidadãos para tal ou qual credo político.

Perguntarão: quando os partidos brasileiros fizeram isso? Responderíamos: nunca tivemos realmente partidos. Pelo menos partidos democráticos. Basta, contudo, ver como eram organizados e como agiam o partido integralista e o partido comunista para compreendermos, em toda a sua extensão e profundidade, a missão politizadora dos partidos.

Comunistas e integralistas editavam jornais e livros, fundavam escolas para crianças e cursos de especialização para adultos, promoviam reuniões, palestras, conferências, adotavam emblemas, hinos e bandeiras, possuíam até formações militarizadas. Em suma, dispunham de organizações que, de mil maneiras, procuravam convencer o povo das excelências do integralismo ou do comunismo, de modo que o cidadão que ingressasse num ou noutro partido sabia, perfeitamente, o que estava fazendo, o que queria, para onde ia.

Os partidos, nos países democráticos, hão-de, para legitimar-se, conduzir-se do mesmo modo. Nas escolas, nas oficinas, nos escritórios, nas repartições, em toda a parte, os partidos devem atuar no sentido da implantação, na consciência política dos homens, da supremacia dos valores da democracia, pois só assim poderemos enfrentar, com êxito, as investidas dos totalitários. É uma árdua luta, esta, mas, como ensina Kranenburg ⁽¹⁵⁾, "el partido existe para la lucha, siendo su fin ultimo la organización de la voluntad, por decisión de la voluntad popular".

Têm, pois, os partidos, na democracia, como missão maior, convencer os homens das excelências do sistema democrático, feito o que poderão transportar para o Estado a vontade democrática do povo, pois só pelo Estado o povo pode realizar a sua vontade.

OS POVOS TÊM OS PARTIDOS QUE MERECEM

Estamos a falar em povo, mas o que é preciso é falar em povos. Porque os povos, como os indivíduos, são diferentes uns dos outros, vivem em regiões diversas, têm problemas próprios, uns são ricos e outros pobres, uns evoluídos e outros atrasados, uns são fracos, outros são fortes, uns estão no começo de seu desenvolvimento, outros estão no apogeu de sua glória.

Regiões diferentes, com riquezas diversificadas; zonas onde a presença do homem verificou-se mais cedo ou mais tarde; histórias que se marcam pela paz ou pela guerra; sociedades que se caracterizam por atividades agrícolas ou industriais; gentes com tal ou qual predominância étnica — tudo isso, significando culturas variadas, senão determina, pelo menos influencia o modo de viver dos agrupamentos humanos nos diferentes espaços e nos diversos momentos históricos.

O amadurecimento político é mais próprio dos povos desenvolvidos; os subdesenvolvidos agitam-se em experiências de toda espécie, procurando o equilíbrio.

A democracia, forma política superior de vivência dos homens em comum, só é possível entre os povos que hajam atingido um grau satisfatório de civilização. São válidas e sempre estão presentes as instituições democráticas entre os povos politicamente cultos, ao passo que os tipos não democráticos de organização política são mais frequentes entre os povos ainda em estado precário de civilização. Descontadas as exceções, tal fato está presente na história com uma evidência solar. É fácil será então positivar como a vida dos povos, nos variados espaços e nos diferentes tempos, pode ser simbolizada nas figuras de “chefes”, “líderes” e “condutores”, que, em outras eras, substituíam os atuais partidos, pois eles eram acreditados como deuses e sua palavra traçava os caminhos a seguir. Com o desdobrar dos séculos, os partidos, com este ou com outros nomes, passaram a ser o centro de polarização dos ideais coletivos e em volta deles se agruparam os homens. Pode-se dizer, por isso, que a história dos povos é a história dos seus partidos políticos, mesmo quando não havia partidos ou estes eram representados por um “sacerdote”, um “general”, uma “família”, um “político”, um “conselho”, um “oráculo”, um “profeta”. É que os homens só sabem agir, politicamente, através de órgãos de representação ou de vultos simbólicos, estes não raro substituindo-se àqueles, inclusive nos tempos modernos, como nos fenômenos dos homens chamados “providenciais”.

Hoje, porém, já os partidos se firmaram, definitivamente, como entidades representativas do povo, cada parcela deste se fazendo presente numa certa agremiação.

SISTEMA PLURIPARTIDÁRIO, EXIGÊNCIA DA DEMOCRACIA

O homem não vota por votar. Não é indiferente ao eleitor a vitória deste ou daquele partido. Quando vota, está se definindo por um programa político que sintetiza toda uma filosofia. Isso explica seus sacrifícios, suas lutas, suas paixões. É um mundo novo, o “seu” mundo, que o eleitor pretende alcançar, ao filiar-se a este ou àquele partido. Pois cada partido, como a palavra indica, representa parte do povo. Se todos os homens fossem iguais, não em natureza, mas em necessidades, condições e anseios, então bastaria existir um só partido. Não o sendo, porém, senão em sua natureza humana, eles têm situações, interesses e objetivos diferentes a atingir, cada homem ou grupo de homens se julgando os mais certos, os defensores da melhor doutrina, os possuidores da verdade. A **felicidade**, para os socialistas, não é a mesma coisa que

para os democratas ou para os fascistas. O mundo pretendido pelos cristãos não pode ser o mesmo almejado pelos materialistas. A organização econômica pleiteada pelos liberais é oposta à advogada pelos adeptos do intervencionismo. É fato que todos os homens, ao aceitarem um sistema político e se inscreverem no partido que se propõe realizá-lo, estão convictos de que fizeram a melhor opção. O bem comum está no pólo das aspirações políticas de todos os homens. Contudo, há teorias completas e teorias incompletas. Há filosofias que vêm do homem e o mundo de maneira mais profunda e extensa do que outras. Daí a multiplicidade de partidos, que são meras projeções políticas de ideologias. Donde a necessidade de se assegurar o sistema pluripartidário, que está na base mesma do respeito à pessoa humana. Uma parcela, dentro de um todo, implica na existência de outras parcelas. Ora, o que é parcial não pode ser total, e, dessa maneira, não podemos aceitar outro regime que o democrático, pois só neste se dá aos partidos o devido tratamento. Pietro Virga ⁽¹⁶⁾, comentando o assunto, escreveu, com argúcia e senso:

"È caratteristica peculiare del partito, come si desume dalla stessa etimologia della parola (dal latino pars), la sua natura parziale: la sua ideologia politica è unilaterale e particolaristica, la sua organizzazione no riesce ad abbracciare la totalità della popolazione statale, il suo programma interessa solo una parte del cittadino.

Dalla constatazione della natura parziale del partito si sono tratte due illusioni. Si è anzitutto osservato che la "parzialità" del partito postula necessariamente la sua complementarità con altri partiti; il partito no sarebbe concettualmente pensabile senza l'esistenza di almeno un altro partito; un partito il quale diventi parte integrante del Stato no sarebbe più un partito politico nel senso tecnico della parola."

Os partidos valem pelo seu conteúdo ideológico. Pela **humanidade** desse conteúdo. Quanto mais universais em suas motivações, mais amplas serão as suas bases, mais força possuirão, maiores serão as suas possibilidades de vitória.

A unanimidade é, no entanto, impossível. Ainda que se tomasse como critério de valorização dos partidos a sua capacidade de visionar o mundo na totalidade de seus aspectos, a unanimidade não seria conseguida, pois tanto o comunismo quanto o cristianismo constituem, por exemplo, visões integrais do homem e do universo, mas os partidos políticos nêles inspirados jamais poderiam aliar-se, por serem inconciliáveis os seus pontos essenciais de divergência.

Para cada ideologia há de haver uma organização política própria, e, assim, só o sistema pluripartidário pode entrosar-se com as reais necessidades políticas do homem. G. E. Catlin ⁽¹⁷⁾ tocou no cerne dessa questão:

"Se o valor de um partido está em expressar a convicção transcendente sobre idéias de algum modo homogêneo, então evidentemente somente um sistema multipartidário, com tantos partidos quantos forem os diversos ideais sociais, poderá ser satisfatório."

Impor um partido único é violentar a consciência dos homens. É como obrigar todos os homens a terem uma mesma religião, uma mesma filosofia, um mesmo clube, um mesmo ideal. O homem, sendo pessoa, é livre e responsável. Sua ambiência política há de ser, conseqüentemente, a democracia. Esta é a atmosfera onde êle pode movimentar-se espontaneamente em busca de sua realização. Nos sistemas totalitários a pessoa é humilhada e ofendida. Nêles, o homem é transformado em simples peça da máquina estatal. Mussolini deu a tônica dos regimes totalitários, ao proclamar que nada poderia haver fora, acima ou contra o Estado. Os homens, nessas ordens políticas, transformam-se em autômatos, perdem a sua humanidade.

A riqueza do mundo humano está na variedade de idéias. A beleza está na liberdade. As sociedades políticas só são legitimamente humanas quando nelas se respeitam as tendências, os anelos, os projetos e as convicções de todos os homens. Por isso, adverte Kranenburg ⁽¹⁸⁾ “no se puede evitar la formación de partidos si es que los miembros de la comunidad no han de ser tratados como una colección de objetos, como un material moldeable, si no se les mira como a criaturas sin voluntad o como a instrumentos em manos de un gobernante o un grupo de gobernantes con derecho a dictar: “asi actuarás”. La declaración: “esto es lo que pensamos nosotros, esto es lo que hay que hacer” no puede ser obra permanente de un grupo desorganizado. Habierà siempre diferencias de opinión; y si las decisiones han de ser un poco ordenadas es menester cierto grado de organización. La función de los partidos políticos consiste en reducir las ideas que divergen, y que a menudo son vagas y fluctuantes, a una “opinión pública” más consciente, que hará posible una decisión ordenada”.

A existência de milhões de homens com diferentes concepções de vida não quer dizer, porém, que devamos pretender a formação de milhões de partidos. As idéias fundamentais podem ser agrupadas em alguns núcleos, apenas, consoante suas atrações e repulsões. Cabe aos partidos êsse trabalho. Garantido um mínimo de princípios, logo se verá como quatro ou cinco partidos poderão globalizar as aspirações políticas gerais dos homens. É que os homens não se distanciam, apenas, mas também se aproximam pelas idéias. É dever dos partidos tentar a grupalização dos homens em corpos políticos definidos.

Partido único é, assim, uma excrescência, indigna de tornar-se objeto de consideração em uma democracia. Trata-se de algo arbitrário, falso, contrário à natureza humana. Onde existe, aí se rompe o equilíbrio político, que se assinala por um denominador comum às diferentes ideologias. Partido único é sinônimo de oligarquia, de fanatismo, de poder irresponsável. Onde não se instala o sistema pluripartidário não é possível uma visão geral dos problemas, não há integração das diversas camadas sociais num todo homogêneo, não se faz a harmonia das classes, não se consegue a confraternização dos homens, não se respeita a liberdade, não se dá responsabilidade, não se faz justiça, não se faz a equitativa distribuição dos bens da civilização e da cultura. O povo, nos países de partido único, é marginalizado, só uma parte dêle participa do poder e um Governo de facção não pode considerar-se nacional, nem democrático, nem humano: “O sistema de um só partido, existente em alguns países, está, estri-

tamente falando, fora do alcance da presente discussão, porquanto estamos considerando o sistema de partidos como parte da maquinaria da democracia e o sistema monopartidário não é nada democrático”, assinala Field ⁽¹⁹⁾, e acrescenta:

“Tem tódas as tendências oligárquicas inerentes a qualquer partido e nenhum dos corretivos democráticos proporcionados pela existência de mais um partido. Uma das grandes vantagens do sistema de partidos como o conhecemos, do ponto de vista democrático, está em oferecer uma alternativa possível de Governo e proporcionar sempre ao eleito- rado uma escolha de Governo. No sistema monopartidário não há alternativa de govêrno e nenhuma possibilidade de escolha genuína para o eleitorado, de forma que a influência da massa do povo sôbre as decisões políticas é reduzida ao mínimo. O sistema é, na verdade, um meio de estabelecer uma oligarquia.”

Partido único é organização típica de regime totalitário. É agremiação dos “deuses”, dos “césares”. Só viceja entre os povos escravizados, jamais numa democracia, onde o povo, todo o povo, toma parte no poder, através de suas representações partidárias no Parlamento. Partido único é o partido dos tiranos e foi por isso que Laski ⁽²⁰⁾ sentenciou que os partidos “constituem a muralha mais sólida frente ao perigo do cesarismo”.

Onde há desejo de democracia tem de haver pluralidade de partidos. Partidos e democracia são coisas que se reclamam e se completam. Sem partidos não há democracia, sem democracia não há partidos. Partidos são o sinal do regime democrático. A sua senha. Democracia de um partido só é piada política. E piada de mau gosto. Democracia é povo, povo são todos os homens, homens são variedades de sentimentos, de idéias, de situações, de necessidades, de vontades, de sonhos. Os homens se unem e se organizam politicamente em função de necessidades, interesses e objetivos afins. Pretendem sistemas diferenciados de vida, cada partido vendo o seu como o melhor sistema para o país. O povo, nas eleições, escolhe um dos sistemas propostos e os homens que devam tentar a sua realização. Democracia é isso, e, sendo assim, podemos dizer, com Kranenburg ⁽²¹⁾:

“La existencia de los partidos políticos resulta de la misma esencia de las instituciones democráticas. La democracia supone la diversidad de opiniones respecto a la política que el Estado debería seguir.”

Nenhum partido pode, isoladamente, ter a pretensão de representar a totalidade do povo. Pode, a filosofia política em que se inspire, ser integral, abarcar a totalidade da vida humana, mas nem por isto terá condições para excluir os outros partidos, pois muitos homens não aceitarão essa filosofia, terão uma compreensão diferente das coisas, quererão uma ordem diversa de existência.

Assim, um partido é sempre apenas uma molécula no tecido social. Vale, politicamente, mais ou menos, segundo a sua força de expressão, isto é, pela importância da área humana que representa, mas não pode impor-se aos de-

mais senão na medida em que, pelo convencimento, nas urnas, elege o chefe de Estado e a maioria dos parlamentares e, senhor do poder, fixa as normas do procedimento estatal.

Onde há partidos, e sendo uno o poder, haverá, sempre, vitoriosos e derrotados, "situação" e "oposição". Os partidos, cristalizações de doutrinas políticas, não de estar, dessarte, em permanente estado de "luta". Esse "conflito", que está na própria essência do ser humano em busca de sua afirmação no mundo, é, também, um acento da democracia, que nele tem o seu fermento.

Se o regime é realmente democrático e se os partidos que nêle se instalam e atuam são autênticos, o choque de idéias será permanente. Se são "ideologias em ação" não se concebe a comunhão dos partidos da "esquerda" com os da "direita". E os partidos do "centro" serão sempre equidistantes dos partidos dos extremos. Nunca poderá um partido cristão aliar-se a um partido materialista. Não se pode, entretanto, eliminar de um povo os seus elementos esquerdistas, direitistas e materialistas. Eles também são povo, e, como tal, possuem o direito de ser ouvidos. Na democracia deve-se combater, mas nunca ignorar o inimigo. Por isso, nos países de maior tradição democrática, toleram-se as agremiações extremistas, as quais, aliás, jamais conseguiram alcançar o poder por meios e processos democráticos.

O sistema pluripartidário está, dêsse modo, vinculado à democracia, o monopartidário aos regimes totalitários. Um partido, dizia Bluntschili (22) "es siempre una fracción de un todo. No representa entonces más que el sentimiento de una parte de la Nación y no debe jamás identificarse con el Estado bajo pena de ser culpable de orgullo y de usurpación. Puede combatir los otros partidos, no puede ignorarlos ni esforzarse en abatirlos o hacerlos desaparecer. Un partido no puede subsistir solo; es la existencia de un partido opuesto lo que le da el ser y la vida".

Partido único não é partido, é um falso todo. Partidos são partes de um todo. Pela diversidade de suas ideologias, os partidos dão à sociedade um conteúdo humano rico e variado. O Governo, apolando-se em um partido, deve respeitar os demais, com eles dialogar, aceitar-lhes as críticas, corrigir-se de erros, atendê-los no que fôr justo e não contrariar as linhas mestras do partido que lhe deu a vitória e o sustenta. Enfim, procura satisfazer às reivindicações de tôdas as camadas de opinião, pois só assim estará, efetivamente, respondendo às solicitações gerais do País.

PARTIDO, IDEOLOGIA EM AÇÃO

Essa variedade de partidos é necessária, pois é uma réplica à multiplicidade de ideologias e possibilita o atendimento de tôdas as camadas do povo. Além disso, interesses e idéias contrários servem de emulação, estímulo, motivação. Nessas lutas ideológicas é que se forjam e consolidam os sistemas políticos. O progresso é uma resultante de forças em colisão. Em uma sociedade humana politizada ninguém pode ser neutro. Ser neutro é ser ideologicamente castrado. O homem tem de querer. É da sua natureza. Querer pressupõe uma filosofia: quer-se alguma coisa, por algum motivo e para algum fim. Ora, cada partido deve representar uma ideologia e uma ideologia política está vinculada a uma

compreensão geral do homem e do universo, portanto, a uma filosofia. Podemos dizer, por isso, que os partidos políticos são o oxigênio dos povos, nas democracias, e que a grandeza do Estado depende de seus órgãos de integração política, entre os quais os partidos se situam como os mais completos. Ainda Bluntschili (23) focalizava essas verdades, comentando:

"Los partidos políticos se manifiestan tanto más retamente cuanto la vida política es más rica y libre. Es en los pueblos mejor dotados políticamente que su desenvolvimiento se encuentra más adelantado. La historia de la República Romana y el desarrollo del Estado inglés y de la Unión Americana no se explica más que por las luchas de sus partidos. Es el esfuerzo y la rivalidad de los partidos lo que engendra las mejores instituciones políticas y que estimula la riqueza de las fuerzas latentes de la Nación. No debe creerse, entonces, como ciertos espíritus tímidos, que los partidos políticos son una debilidad o una enfermedad del Estado moderno. Son, por el contrario, la condición y el signo de una vida política fuerte. No pertenecer a ningún partido no es de ninguna manera una virtud del ciudadano; y decir de un hombre de Estado que está afuera de los partidos, es un elogio equivoco. Los partidos son la expresión y la manifestación natural y necesaria de grandes resortes ocultos que animan un pueblo."

De fato, os partidos, em sua luta pelo poder, despertam as virtualidades de um povo, levando os homens a apurarem as suas teorias e a firmarem melhor suas convicções, a fim de, em função de princípios e fins, bem planejarem a ordenação do Estado, instrumento de que se servirão, no poder, para a realização dos propósitos estabelecidos nos ideários das diversas organizações partidárias.

A democracia será, dêsse modo, a atmosfera propícia à vida dos partidos e a nenhum cidadão será lícito tentar a negação ou a mutilação dos mesmos, sob pena de danos irreparáveis ao próprio regime. Sem os partidos, fora ou acima dos partidos, nenhum Governo estará autorizado a falar ou agir em nome do povo, pois éste não estará associado aos negócios do Estado. A opinião do povo, conforme salienta Sarmiento (24) traduz-se pelos partidos:

"Los partidos son la opinión asociada, reunida en grupos. Los que no tienen opiniones no forman partidos, ni deben tomar parte en la vida publica, porque no harán sino males, prolongando el mal-estar, desmoralizando la opinión con sus dudas y su falta de principios que los guíen". São, pois, em síntese, os partidos, como descrevia Alfredo Palácios (25), "órganos de la democracia, tienen por función en el Estado organizar y educar cívicamente a los ciudadanos, sobre una base ética. Actúan, además, como agentes de ideas; disciplinan las fuerzas y orientan las corrientes de sentimientos e ideas que se agitan en la sociedad."

Os partidos não apenas traduzem idéias, também propõem sistemas para a realização dessas idéias que exprimem. São, repitamos, ideologias em ação. Quanto mais universal e humana a doutrina a que serve um partido, maior a sua capacidade de convencimento e de penetração no seio do povo. Por isso, o homem de partido é um homem de idéia e de vontade. Um homem que sabe o que quer. Que serve a uma causa. Que respeita princípios e persegue fins. Só aos homens de partido deve, assim, caber a responsabilidade da direção da coisa pública. Não se pode entender a chefia do Estado em mãos de um homem apartidário, sinônimo de homem sem convicções.

Se diferentes são os homens, diferentes hão de ser, conseqüentemente, os partidos. Filosofias diversas indicam aos homens caminhos diversos. Os partidos são a maneira pela qual os homens assumem uma posição definida diante dos problemas fundamentais do Estado. Nem se diga que é vã a atitude dos homens, sob a alegação de que a vitória de um partido importa na adoção de um sistema e na exclusão dos demais. Tal argumento poderia ser válido nos regimes totalitários, monopartidários, nunca numa democracia. Nesta, os partidos se fazem presentes e atuantes no Parlamento, com maiores ou menores delegações, de modo que serão ouvidas, discutidas e devidamente consideradas as opiniões das diferentes parcelas da população de um país.

Sendo um "animal político", o homem só pode viver em sociedade. Nisto, aliás, está a marca do seu destino. Esta verdade só é bem compreendida quando a gente se convence de que fora da sociedade a vida é impossível e, dentro dela, os esforços de todos hão de se orientar no sentido do bem comum.

A sociedade precisa, dessa maneira, de ser devidamente ordenada, e a ordem social básica é o Estado, que, considerado como o ambiente natural de coexistência dos homens, em termos de princípios, métodos e fins, afirma-se como uma entidade ao mesmo tempo universal e nacional, porque humana e porque só pelo nacional o universal adquire forma concreta. Sendo assim, humano em sua substância e nacional em sua organização, o Estado tem de garantir a todos um lugar ao sol. Isso explica porque, separados ideologicamente, os homens, não obstante, se unem em defesa dos interesses da pátria. É que as divergências doutrinárias são perfeitamente compatíveis com o desejo de unidade nacional.

Haverá, então, nas democracias, muitos partidos, cada qual refletindo uma ideologia. Esses partidos significam como que um processo de divisão do trabalho político visando ao bem comum, meta que todos almejam e que é a razão de ser de todos êles.

A política é a ciência que mais de perto joga com os destinos dos povos. A ela hão de servir, portanto, não só os políticos, mas também os filósofos, os juristas, os economistas, os sociólogos, os financistas, os técnicos, todos, porém, na perseguição de um objetivo comum que transborda das especialidades e da capacidade de cada um.

Isso explica a organização dos partidos modernos, com os seus departamentos de estudos, seus técnicos, seus teóricos, seus pesquisadores, enfim, com toda uma gama de órgãos onde atuam elementos dos mais variados conhecimentos, todos servindo a um propósito único, contido no programa político que aceitaram e cuja execução, através da conquista do poder, é o alvo a atingir.

Kong Chin Tson ⁽²⁶⁾, falando sobre o assunto, "expone tres razones fundamentales en cuya virtud las agrupaciones partidarias no pueden dejar de existir en la democracia representativa: a) las doctrinas políticas, para cuya realización, dentro del fin último de hacer progresar al país, deberán necesariamente agruparse los individuos que persiguen una finalidad común; b) la división social del trabajo, ya que la actividad política sería un oficio social y el partido un grupo de trabajadores que emprende esta labor especial; c) la especialización de las empresas políticas, desde que, en efecto, una organización política es la más importante y compleja de todas las que existen en la comunidad humana; dependiendo principalmente los destinos de un pueblo de su capacidad de organización política. Bajo este punto de vista, el partido podría ser considerado como una escuela viva que educa y forma a los hombres de Estado"

PARTIDOS E DESENVOLVIMENTO CULTURAL

Partidos são, em essência — nunca é demais repetir — expressões de ideologias. Mas são, também, organizações. Não de, assim, pelas suas elites, acompanhar o desenvolvimento da filosofia, das ciências, das letras em geral e das artes, pois os avanços da cultura repercutem nas condições gerais de vida dos homens. E não, também, de estar em contato permanente com o eleitorado, acompanhando-o em suas necessidades, em suas tendências, em suas reivindicações. Quer dizer, os partidos têm de acompanhar as mutações culturais, atualizando-se sempre, pois, do contrário, deixarão de ser órgãos vivos e dinâmicos, que agem em função de homens e coisas reais:

"Os partidos — observa Luiz Navarro de Brito ⁽²⁷⁾, refletem e agem como prolongamento da vida política em seu todo. Se eles não acompanham a dinâmica do processo de que são parte, então perdem a sua legitimidade."

Pela própria natureza de suas funções, o partido tem que ser uma peça sempre ativa na máquina governamental. Se dêle saem os chefes de Estado e os representantes do povo no Parlamento, têm eles, conseqüentemente, de estar sempre em dia com os problemas do mundo. Têm, sobretudo, de estar estreitamente ligados às conquistas da Política, vista esta como ciência do Estado, uma vez que será por meio dêste que os homens, eleitos pelo povo, através dos partidos, para as funções de comando da coisa pública, tentarão uma ordem existencial que garanta a todos uma justa e equitativa participação nos bens da civilização e da cultura.

Não podem os partidos estar despreparados para a missão que lhes incumbe na vida dos povos. A atribuição de escolha dos homens de Governo lhe pertence. Para o desempenho de tão alto mister urge que os partidos sejam reorganizados, reestruturados, reorientados e situados num plano político que os obrigue à tomada de consciência de suas responsabilidades. Essas responsabilidades serão tanto maiores quanto será pela sua real adequação com as aspirações populares que os partidos cumprirão, com fidelidade, o seu papel histórico.

O IDEAL ESTÁ ACIMA DO ECONÔMICO

Os homens não se distinguem por classes, e, sim, por idéias. O ideal supera ao econômico. (Cada homem é um mundo em miniatura e traz em si o sentido universal das coisas. Esse sentido da totalidade, que singulariza o ser humano, ultrapassa, neste, os interesses individuais, familiares ou profissionais. A posição que o homem ocupa no universo, a visão que ele tem de Deus, da pátria, da vida, de seu semelhante, do mundo, é que o leva a, descendo do plano metafísico para o político, ingressar num partido — naquele partido inspirado na ideologia que mais se aproxime da sua. Os sistemas políticos contêm e ultrapassam os econômicos. São mais vastos e profundos, englobam, num plano de viabilização, todos os problemas nacionais. Incluem ou pressupõem uma religião, uma filosofia, uma ética, uma sociologia, uma economia. Isso explica porque homens das mais diferentes condições se alistam em um mesmo partido e, ao mesmo tempo, porque homens na mesma situação e da mesma categoria se inscrevem em partidos diferentes — tudo isso valendo como um desmentido à tese marxista da prevalência absoluta do interesse econômico. “O princípio falaz de Karl Marx e de seus sucessores no campo do socialismo científico, de que em qualquer sistema político os interesses econômicos criam dois grupos adversários — o dos que “têm” e o dos “que não têm” — é simplificação perigosa e contrária à realidade, de um fenômeno complexo. As motivações humanas são diversas e de difícil previsão, estando ricos e pobres liberalmente representados em ambos os grandes partidos americanos”, observam Rodee, Anderson e Christol ⁽²⁸⁾).

Um homem de partido é um homem de convicções. Um homem que tem uma posição definida face aos problemas do mundo. Que sabe onde está, o que quer e o que precisa fazer para alcançar seus objetivos.

Não se pode, conseqüentemente, qualificar como partido a simples reunião de indivíduos para efeito da conquista do poder pelo poder. Poder é meio, não é fim. É instrumento que deve servir ao partido para transformar em “vivências” sociais, políticas e econômicas, as idéias que defende. Assim, quando presenciamos, no Brasil e alhures, certas composições partidárias, ou, dentro do mesmo partido, determinadas formações de blocos contra blocos, tudo em função de interesses individuais ou grupais que não raro se chocam violentamente com os programas políticos adotados, então verificamos como essas organizações políticas estão distantes daquilo que deve ser considerado um partido.

Nem sempre, no caso, os países mais ricos e poderosos podem dar lições aos mais modestos. Nos Estados Unidos, por exemplo, segundo informam Rodee, Anderson e Christol ⁽²⁹⁾ os conservadores Democratas e Republicanos “freqüentemente unem-se contra as respectivas alas liberais, em relação a assuntos legislativos”. E é lá, na grande República do norte do Continente, que vemos, às vezes, “democratas” e “cristãos” se negarem a reconhecer a igualdade entre brancos e negros.

Nesse ponto, temos de confessar a superioridade dos partidos totalitários — fascistas ou comunistas — que são, realmente, organizações a serviço de uma causa. Contudo, também nas democracias podemos encontrar partidos autênticos, sendo exemplo o Partido Trabalhista inglês, cuja linha de coerência se faz sentir toda vez que assoma ao poder.

O partido político é uma instituição, atende às necessidades de ordenação da vida dos homens numa sociedade e em determinado lugar. Ora, organizar a vida em comum dos homens é, em última instância, responder a todas as solicitações do homem, que, sendo um ser eminentemente político, vê projetada na sociedade a sua própria maneira de ser.

Sendo, como pessoa, livre e responsável, o homem tem um destino superior a cumprir. Mas o cumpre junto com todos os outros homens. E o cumpre aqui na terra. Isto é, os homens agem em sociedades diferentemente localizadas no espaço e no tempo. Variam os homens em suas necessidades e condições de vida, mas são sempre iguais em sua humanidade e em seus anseios de perfeição. Como os homens, variam os partidos. Assim, através de partidos diferentes, homens de concepções de vida diferentes expõem e defendem diferentes sistemas políticos. O ideal último, porém, é sempre o mesmo para todos: a felicidade coletiva. O erro está nos desvios ideológicos, nas visões incompletas dos problemas, nos vícios de formação cultural, nas distorções mesmas da natureza humana. Seja como for, é sempre com a melhor intenção que um indivíduo entra para um partido, pois, ao fazê-lo, está convicto que escolheu o caminho do "melhor mundo", que sonha para si e para todos os homens

É claro que, entre o ideal e o real, há uma longa distância. Jamais será possível a perfeita cristalização, em formas políticas de existência nacional, dos ideais humanos. Há as contingências humanas, que fazem do homem um ser que busca a perfeição justamente porque é imperfeito; há as contingências históricas, que forçam a recuos, a mudanças de normas, a retificações de diretrizes; há as próprias contingências do mundo físico, que determinam, não raro, atitudes humanas imprevistas.

Dentro desse complexo de fatores, todavia, o homem, no mundo político, encontra no partido o bastão em que se apoiar na caminhada em procura de seu destino, lado a lado com o seu semelhante.

Não poderíamos, portanto, assim vistas as coisas, concordar com Hans Eckardt ⁽³⁰⁾ quando, abordando o assunto, assim se manifesta:

"Suele entenderse por partido político un grupo de hombres reunidos en una asociación o una corporación que con una aparente cohesión hacia el exterior, defienden una convicción solemnemente proclamada y unánime, proponiendo-se un fin determinado. Este concepto no proporciona una idea clara e induce a errores que impregnan toda la vida política de nuestra época. Con él se mantiene, cuidadosamente guardada por los interesados, una especie de romanticismo político para el que no debiera existir en la vida moderna. Se confunde la idea fundamental con su realización, el principio y las acciones iniciales con la actividad posterior del partido, pregonando con exageración cada palabra pronunciada y hecho efectuado. La materia de que hoy constan los partidos pudiera compararse a una construcción de yeso con las paredes encaladas y estucadas, a una armadura de cartón y bastidores lumi-

nada más o menos con luces de bengala. La obra está paramentada superficialmente para hacer invisibles las grietas e huecos y ocultar el amenzado rhundimiento, dejando ver una fachada falsamente decorativa. A veces llega e creerse tener delante un edificio sólido que se eleva imponente y monumental en medio del Estado, pero todo ello es un engaño, pues los partidos no son tal cosa."

A concepção de partido que Eckardt classifica de "romântica" é a verdadeira. Infelizmente temos, para demonstrá-lo, de invocar mais uma vez, em abono de nossa tese, o exemplo dos partidos totalitários, ou, mais precisamente, do partido nazista e do partido comunista. Tais partidos não foram nem são "obras enfeitadas superficialmente para esconder as gretas e buracos", mas edifícios realmente "sólidos", que se erguem, "imponentes e magistras", dentro do Estado.

A crítica do eminente publicista teuto serve para os partidos liberais clássicos, que tendem a desaparecer, pois não mostraram condições de servir às finalidades políticas dos homens. Sem conteúdo ideológico, êsses partidos liberais podem, sim, comparar-se a "armações de cartão", iluminadas com "luzes de bengala", são obras "paramentadas superficialmente para encobrir gretas, buracos e fendas".

Partidos, insistamos, são ideologias em ação, são movimento e organização. Têm "alma" (a sua filosofia) e têm "corpo" (a sua estrutura). Um partido precisa, dessarte, de uma aparelhagem capaz de garantir a execução dos propósitos que tem em mira, pois, como lembra Field ⁽³¹⁾ "ao votarem, os eleitores não estão meramente decidindo que membros serão eleitos, mas também decidindo, direta ou indiretamente, que govêrno deverá emergir como resultado de seus votos".

A ILUSÃO DOS DÉSPOTAS

Malgrado essas verdades ainda existem os que se iludem com o poder desprovido da legitimidade que só o consenso popular pode dar. Aí estão os regimes totalitários e a ameaça de surgimento de outros. Homens "providenciais" insistem em permanecer no cenário político. Nos quatro cantos da terra os homens estão em luta constante pela afirmação de seus direitos fundamentais. Longe está o mundo daquele estado sonhado pelos homens, mas sabem, todos os homens livres, que o caminho para chegar a êle é a democracia. Haverá tropeços e retiradas, os povos sofrerão, suas histórias terão noites negras e tenebrosas, haverá muito suor, muita lágrima e muito sangue, mas todos sabem que a liberdade um dia brilha, afinal, para os homens que não desesperam de conquistá-la. A espada só vence quando a serviço da justiça, da igualdade, da liberdade. A história é, em síntese, a luta da força do ideal contra o ideal da força. E a democracia vence sempre, apesar das épocas de exceção. Porque há um limite para o despotismo. O homem, sendo pessoa, não pode ser enquadrado nos estreitos regulamentos dos sistemas ditatoriais. O mundo não é um campo de concentração e o homem transcende de tôdas as limitações que o ofendam em sua dignidade. O homem não pode ter a sua caminhada pela

história cadenciada pelo ritmo dos tambores. Isso de "comando único e in-contrastável", de "decisões irrecorríveis", de "chefes supremos", de "partido único" e coisas semelhantes, é para tropas em combate, nunca para um povo livre em busca de seu destino. Recordam, a propósito, Rodee, Aderson e Christol⁽³²⁾:

"Embora a organização autoritária, reforçada pela disciplina militar, possa parecer o mais forte dos sistemas políticos, revela-se, na realidade, extremamente vulnerável. Primeiro, não se descobriu, ainda, uma fórmula eficaz para transmitir a autoridade de um déspota ao seu sucessor. Depois, substituindo, à força, os valores aceitos, por novos mitos e símbolos, não se conseguiu destruir os laços da tradição política. Além de tudo, não é possível cultivar uma atmosfera de temor e suspeita permanentes, com a coação e o terrorismo. Finalmente, não se pode acomodar o fermento dos interesses de classe e de grupos e as tensões sociais correspondentes, na estrutura rígida, estratificada, do Estado unitário."

A democracia é eterna, está na humanidade mesma do homem. Por isso, os homens hão de evoluir sempre em termos de princípios, idéias, métodos e organizações de vida diferentes. A coesão político-social tem de ser procurada dentro da variedade infinita de temperamentos, situações, interesses, vontades e ideais.

O bem comum só pode ser tentado e atingido na democracia, pois só nesta, distribuídos pelos vários partidos, têm iguais oportunidades os homens de todas as camadas sociais.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS

Assente esse conceito de partido, podemos advogar, agora, a causa de sua institucionalização.

Com tal natureza, tal importância e tal papel a desempenhar na vida do Estado, os partidos não podem continuar como simples agrupamentos ocasionais. Têm de firmar-se como forças permanentes de opinião. Se são o próprio povo em sua expressão política; se escolhem os candidatos ao Parlamento e elegem chefes de Estado; se, por intermédio desses representantes, fazem valer seus programas, os partidos hão de enquadrar-se no estatuto jurídico fundamental dos povos, aí terem regulada a sua organização, disciplinado o seu funcionamento, definida a sua posição, garantida a sua liberdade, reconhecidos os seus direitos, fixados os seus deveres.

Na época atual não mais podemos admitir partidos dentro dos quais os homens se viram para todas as direções, ao sabor das circunstâncias, sem princípios, nem convicções. Partidos não são isso. A era liberal, em que tais coisas eram comuns, caducou. Hoje, como acentua Josaphat Marinho⁽³³⁾ "os partidos de ocasião substituem-se por partidos de estrutura e de programas" que retratam "uma fisionomia e um corpo de princípios definidos".

A incorporação dos partidos aos quadros constitucionais dar-lhes-á autoridade, liberdade, responsabilidade e grandeza. Dar-lhes-á, sobretudo, autenticidade, transformando-os no que realmente devem ser: órgãos do Estado. A sua institucionalização os transformará em entes naturais na estrutura política das nações.

Pilastras do edifício democrático, os partidos políticos, uma vez institucionalizados, aos poucos se firmarão, adquirindo **personalidade** e assim se afirmarão como efetivos instrumentos ideológicos. Essa perspectiva tem sua lógica e deve ser encarada com otimismo. No Brasil, a tradição ensina que as conquistas sociais mais positivas vieram de cima para baixo, do poder para o povo. É que, fruto e expressão de necessidades sociais, a lei tem, por outro lado, função disciplinadora, às vészes também renovadora e, não raro, até mesmo criadora, como anota Luiz Navarro de Brito ⁽³⁴⁾:

“O poder coativo das leis é força determinada de mutações, mesmo no círculo de grupos e instituições rebeldes à disciplina continua. A ação desordenada e atípica, por longo prazo, desfigura e enfraquece instituições permanentes, como os partidos políticos. O desprestígio presente, que os marca em tantos países, é prova dessa observação e conduz à revisão de estruturas e rumos. Essa revisão tende a ser consequência, geralmente, de leis especiais, criações de organizações superiores ao simples poder de vontade dos indivíduos e grupos.”

O que urge, efetivamente, é transformar os partidos em organizações que transbordem dos interesses individuais e grupais. Isso não é impossível, pois o partido responde a situações políticas próprias do homem, nas quais êle se movimenta em busca de uma ordem geral de vida. O partido é, portanto, um organismo normal, natural, passível de enquadramento na ordem jurídica do Estado, como as demais instituições:

“El fundamento del programa de un partido lo constituye una declaración de principios, sea ésta o aquéla, en pro o en contra”, diz Eckardt ⁽³⁵⁾, e prossegue: “No hay nadie que viviendo inteligentemente no se sienta inclinado a profesar alguna. Las cuestiones relativas al poder y al derecho exigen ser afirmadas o negadas, lo que tiene por consecuencia que el programa concreto de un partido atraiga el interés de los que sienten la Política y constituya una necesidad para la discusión pública.”

A inscrição dos partidos no estatuto jurídico básico dos povos, como instrumentos de organização política, é, hoje, portanto, um verdadeiro imperativo de fortalecimento e sobrevivência da democracia.

A institucionalização dos partidos poderá, inclusive, senão de todo anular, pelo menos amenizar a influência do poder econômico na confecção das listas dos candidatos aos postos eletivos e na eleição dos mesmos, evitando, em decorrência, práticas abusivas e que atentem contra a moral parlamentar e administrativa.

Organizados de acôrdo com normas fixadas na Carta Magna e tendo a sua maneira de estruturar-se, manter-se e funcionar, disciplinada em lei especial, poderão os partidos libertar-se de certas pressões que os maculam e, através dêles, enodoam as Assembléias e a Administração.

PARTIDOS E CORRUPÇÃO

A aliança de candidatos com grupos financeiros; a “compra” e “venda” de “cabos eleitorais” de prestígio; os conchavos entre as autoridades que precisam de apolo no Parlamento e sabem movimentar influentes setores da Administração; o “congelamento” ou o “apressamento” de certas proposições no Congresso, tudo isso são aspectos negativos da democracia representativa, tudo isso significa corrupção, mas tudo isso pode ser melhorado se os partidos, integrando-se nos quadros jurídicos do Estado, libertarem-se do poder econômico.

É verdade que as práticas atentatórias da moral pública não se verificam apenas entre os políticos, nem somente no Parlamento e nos partidos. A rigor, há muito mais corrupção nas esferas em que age o Poder Executivo.

Certos casos, verificáveis em qualquer país, de troca de mandatos por cargos públicos, de compra e venda de votos, de vinculações de pontos de vista a interesses empresariais, e outros, são, em volume e importância, muito menos graves do que, por exemplo, os também constatáveis em qualquer nação, envolvendo negoclatas de comissões de compras, serviços policiais, órgãos de fiscalização, entidades relacionadas com questões de câmbio etc., e que não têm nada a ver com o Parlamento, os políticos e os partidos.

No Brasil, por exemplo — é público e notório — o “jôgo-do-bicho”, o lenocínio, o contrabando, o mercado de moeda, a encampação de empresas estrangeiras, a aquisição de material no estrangeiro, a concessão de serviços públicos, a criação de cartórios etc., têm ensejado enriquecimentos rápidos e fabulosos, sem nenhum comprometimento para os políticos, que, em regra, não têm oportunidade de intervir em tais negócios.

A corrupção é um mal geral, muito anterior à existência dos Parlamentos e dos partidos, e a lei, se pode prever e punir as diversas formas por que ela se apresenta, não poderá, jamais, eliminá-la. O homem só pode corrigir-se de suas fraquezas pela religião, pela moral, pela medicina, pela educação.

Acontece, porém, que, sendo o partido político uma organização a serviço de uma filosofia, há de ter, também, a sua ética.

É preciso, assim, na defesa mesma do prestígio dos partidos, resolver o problema de sua independência econômica, o que os porá a cavaleiro de pressões espúrias, pois, como ressaltam Gwendolen Carter e John Hersz (8b) “a menos que e até que o resolvam, as democracias continuarão sujeitas à acusação de que nos bastidores da sua fachada igualitária existe o controle dos homens ricos ou dos interesses poderosos”.

De tudo que vimos dizendo, forçoso é concluir que os partidos são coisas da essência mesma da democracia. Que os homens só têm um caminho para transformar em “vivências” sociais as suas idéias sobre a vida: pelo Estado. E

que os dinamismos da maquinaria política são os partidos, que estão na base de toda evolução social. Através deles é que os homens se unem em torno de ideais e compõem as representações nos Parlamentos, que são o laboratório onde se processa a estruturação nacional das sociedades humanas diferentemente situadas no espaço e no tempo.

Os homens se distribuem por profissões e classes, em atividades distintas, por intermédio das quais se colocam em determinado status e, dentro deste, dão sua contribuição à obra comum, de que todos os homens participam. O trabalho social é o resultado de todos os "trabalhos".

O "trabalho político" tem por cenário principal o Parlamento, mas seu agente são os partidos, são estes que dão selva, caráter e sentido à obra política. Esse trabalho situa-se num ponto elevado dentro da categoria das atividades criadoras do homem, porque, se entendido em seu significado profundo, tem um valor insuperável para a vida dos homens, visto que da organização política depende, em grande parte, o destino de um povo.

OS PARTIDOS TÊM DE SER NACIONAIS

Com esse conteúdo humano marcante têm os partidos, por suas motivações e propósitos, um cunho universal, mas, como os homens vivem em espaços e tempos diferentes, os partidos não de ser nacionais em sua organização e em seus métodos.

O elemento nacional está, assim, presente nas organizações partidárias de todo povo politicamente amadurecido.

Nos países subdesenvolvidos, inclusive culturalmente, a tendência é para a imitação. Aí a explicação para os partidos sem raízes, deslocados das realidades ambientais. Partidos de importação, que, por isso mesmo, revelam-se incapazes de uma obra política fecunda. Michel Debrun (37) chama a atenção para o fato, comentando:

"Partidos podem surgir pela simples imitação do que se faz em países mais avançados, aureolados de prestígio. Certas repúblicas da América Latina não tiveram, até data recente, senão partidos "reflexos": tratava-se, por exemplo, de reproduzir a organização dupla de partidos à moda inglesa, sem que essa organização exprimisse uma necessidade social ou convicções profundas. Sendo importados os partidos (eles ainda o são em certas regiões) não podiam ter senão uma influência muito fraca no que diz respeito à manutenção ou à transformação das sociedades globais. Seu jôgo, sempre a mercê de um golpe de força de elementos alheios (militares, por exemplo) ao sistema "democrático", era por outro lado falseado por sua integração quase completa às estruturas tradicionais e pelos conflitos próprios a essas estruturas. Assim, no Brasil, a oposição entre "liberais" e "conservadores" sob o império, longe de remodelar a vida política do País, não fez, em realidade, senão

exaltar as lutas tradicionais em que se opunham os clãs feudais. Os clãs eleitorais não constituíram senão prolongamentos dos clãs feudais, agrupando por exemplo vários clãs na luta pelos postos locais, de Municípios ou do Estado."

CONCLUSÃO

São os partidos políticos, portanto, entidades de grande importância para a vida dos povos. Eles interpretam, disciplinam, coordenam e orientam os interesses, as necessidades e as aspirações coletivas. São a projeção política do povo.

Os indivíduos, na sociedade moderna, não podem entender-se diretamente com o Estado. A sua participação na direção da coisa pública processa-se através da Assembléia, e Assembléia são bancadas, são partidos elaborando a obra governamental, construindo a nação. O liberalismo está superado e o Estado não é mais considerado um simples espectador, com funções meramente de polícia. O Estado é a nação em movimento, nação é povo, e o centro de deliberação popular são os partidos, que se fazem valer, no Estado, pelas suas representações no Parlamento. O fato foi bem estudado e bem descrito por Manoel Gonçalves Ferreira Filho ⁽³⁸⁾:

"Sem dúvida, o reconhecimento da legitimidade do partido exige uma revisão profunda da doutrina demo-liberal. Esse reconhecimento implica na introdução de um terceiro elemento entre o Estado e o indivíduo e tem por substrato a verificação da incapacidade do indivíduo formar pela força isolada de sua razão uma concepção do bem comum, de tomar, por si, decisões conscientes e coerentes no plano político. É a verificação, em termos claros, de que o bem comum não está ao alcance do homem comum, dose de realismo que vem, assim, a compensar o otimismo ingênuo dos primórdios do liberalismo.

O partido institucionalizado de hoje é a réplica dessa verificação. Representa a tentativa de colocar realmente a decisão de última instância, a soberania, nas mãos do povo. Cabe-lhe trazer à luz a vontade geral, uma vontade que deve ser geral por sua origem, geral por seus fins, mas tem de provir do esforço comunitário de pessoas."

O partido é, sobretudo, uma **ideologia**. Mas não é apenas uma ideologia. Sendo isso, é, também, uma **responsabilidade**. Veículo de princípios, métodos e objetivos, o partido, ao ganhar prosélitos, compromete-se com êstes. O compromisso está na luta pelos fins que norteiam o seu programa. Está na tentativa de realização de um esquema que sintetize toda uma doutrina. O partido se torna responsável, perante seus filiados, pela doutrina em que se inspira. Falando, assim, pelas diversas parcelas do povo, os partidos não podem decepcioná-las. Quando elas nêles se alistam é na esperança de que êles se constituam, efetivamente, em organizações que batalhem pelos ideais proclamados.

Não podem, portanto, os partidos, formar-se ao leu dos caprichos, vaidades e interesses individuais. Hão de ser, sempre e principalmente, órgãos de fixação ideológica. Com êsse caráter é que devem compor a máquina do Estado, tendo

sua estruturação e funcionamento subordinados aos preceitos jurídicos básicos que marcam os caminhos dos povos nos seus esforços de plena realização. A institucionalização dos partidos presume e exige que eles se organizem em tais bases, com tal caráter e tais objetivos.

Finalizando, é de repetir-se que partido, congresso e democracia formam a trilogia em que assenta uma compreensão humana, justa e igualitária dos problemas políticos.

Uma ordem política é uma ordem geral de existência, nela se corporificam os sistemas de vida em comum imaginados pelos homens em seu perene filosofar.

O homem se afirma e se completa na sociedade e a organização desta, pelo Estado, é a tarefa política fundamental.

Estado, reiteremos, é instrumento de construção nacional dos povos. De edificação das nações. E o Estado é o que fôr o sistema político em que se informe.

Assim vinculada ao destino do homem na terra, a Política vale como a mais importante das ciências, pois a ela compete responder ao desafio maior da história, que está na procura de um regime em que todos os homens participem equitativamente dos bens da civilização e da cultura.

Nos regimes totalitários o homem é confundido com as coisas. Na democracia, floresce em sua humanidade essencial, desenvolvendo-se e aperfeiçoando-se como pessoa, pois encontra, nela, condições que correspondem às suas aspirações.

O que há, por isso, de mais importante para os homens, é o regime político, pois na boa ou má escolha que se fizer do sistema de vida em comum, ou seja, da estruturação democrática ou antidemocrática do Estado, dependerá a sua dignificação ou a sua degradação.

Escreve Hadey Cantril ⁽³⁹⁾:

“A maneira pela qual uma organização política serve, não somente como um movimento social, mas como um modo completo de viver, está dramaticamente simbolizada pela estátua de Nkrumah, erguida em frente à Casa do Parlamento de Gana e que com proeminência ostenta em seu pedestal a inscrição: “Buscai primeiro o reino político e todos os outros lhe serão acrescentados.”

Nessa visão política elevada, não se pode esquecer o papel dos partidos, através dos quais os homens tomam posição definida em relação aos problemas fundamentais da vida coletiva e tentam a conquista do poder, condição final para a concretização, numa ordem geral de existência — ou seja, numa determinada organização estatal — da sua ideologia política.

Sabendo-se que as idéias religiosas, filosóficas, sociais, políticas e econômicas do homem só valem na medida em que podem adquirir vivência, e sabendo-se que a transformação, em atos, dessas idéias, depende do regime político em que se organizem os homens em sua vida comum, então compreenderemos o significado profundo do monumento de Nkrumah.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Cit. por Hermann Finer in *Teoria y Practica del Gobierno Moderno* — Editorial Tecnos, S. A. — 1964 — Madrid — Traducción de Enrique Tierno Galván.
- 2) Hermann Finer — ob. cit.
- 3) Vasconcelos Torres, Senador — Parecer sobre o Projeto de Constituição de 1967 (Capítulo referente ao Poder Legislativo).
- 4) Maurice Duverger — *Les Partis Politiques* — Librairie Armand Colin — Paris — 1951.
- 5) Sergio Cotta — *Les Partis et Le Pouvoir dans les theories politiques du debut du XVIII siècle* — in *Le Pouvoir* — Par Mc. Keon, C. G. Friedrich, R. Polin, Sergio Cotta, J. J. Chevalier, G. Langrod — Presses Universitaires de France — Paris, 1956.
- 6) Hermann Finer — ob. cit.
- 7) Hermann Finer — ob. cit.
- 8) Linares Quintana — *Los partidos politicos* — Editorial Alfa — Buenos Aires, 1945.
- 9) Gwendolen M. Carter e John Herz — *Governo e Política no Século XX* — Fundo de Cultura — 1963 — Rio — São Paulo — Trad. de Raul Mendes Silva.
- 10) R. Kranenburg — *Teoria Política* — Fondo de Cultura Economica — México, 1941 — versão espanhola de Juan Bazant.
- 11) Marcel Prélot — *A Ciência Política* — Difusão Européia do Livro — São Paulo, 1964 — Trad. de Jonas Negalha.
- 12) Hermann Finer — ob. cit.
- 13) Felício Buarque — *Origens Republicanas* — Estudos de Gênese Política — Editora Irradiação — São Paulo, 1962.
- 14) C. Rodee, T. Anderson e C. Christol — *Introdução à Ciência Política* — Livraria Agir — Trad. de Maria da Glória Ferreira — Rio, 1959.
- 15) R. Kranenburg — ob. cit.
- 16) Pietro Virga — *Il Partito nell'ordinamento giuridico* — A. Gaffré Editores — Milano, 1948.
- 17) G. E. Catlin — *Tratado de Política* — Zahar Editores — Rio Trad. de Waltencir Dutra, 1964.
- 18) R. Kranenburg — ob. cit.
- 19) C. Field — *Teoria Política* — Zahar Editores — Trad. de Giarsons Rebut — Rio, 1959.
- 20) cit. por Linares Quintana, ob. cit.
- 21) R. Kranenburg — ob. cit.
- 22) cit. por Linares Quintana, ob. cit.
- 23) cit. por Linares Quintana, ob. cit.
- 24) cit. por Linares Quintana, ob. cit.
- 25) cit. por Linares Quintana, ob. cit.
- 26) cit. por Linares Quintana, ob. cit.
- 27) Luiz Navarro de Brito — "Introdução aos Partidos Políticos" — in *Jornal do Brasil* de 10-7-66.
- 28) C. Rodee, T. Anderson e C. Christol, ob. cit.
- 29) C. Rodee, T. Anderson e C. Christol, ob. cit.
- 30) Hans Eckardt — *Fundamentos de la Política* — Editorial Labor S. A. — Barcelona—Buenos Aires — Traducción directa del alemán por Rafael Luengo — 1932.
- 31) C. Field, ob. cit.
- 32) C. Rodee, T. Anderson e C. Christol, ob. cit.
- 33) Josephat Marinho, Senador — "Introdução e Estudo dos Partidos" — *Revista de Informação Legislativa* — N.º 9 — Ano III — Senado Federal.
- 34) Luiz Navarro de Brito, ob. cit.
- 35) Hans Eckardt, ob. cit.
- 36) Gwendolen Carter e John Herz, ob. cit.
- 37) Michel Debrun — *O Fato Político* — Fundação Getúlio Vargas — Rio, 1962.
- 38) Manoel Gonçalves Ferreira Filho — "Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas" — Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos* — 1960.
- 39) Hadley Cantril — *Natureza Humana e Sistemas Políticos* — Editora Fundo de Cultura — Rio, 1963 — Trad. de Antônio Alcides de Azevedo e Luiz Drumond.

PREVIDÊNCIA SOCIAL:

RUMO À "SEGURANÇA SOCIAL"

Simão Guerra Nogueira da Gama

Assessor Legislativo do Senado Federal

"No desconocemos que hay quienes piensan que estas son utopias irrealizables en la hora presente. No desconocemos que hay quienes piensen, también, que la seguridad social constituye una carga muy pesada en la economía de nuestros países. Existen múltiples modos de combatir al progreso social. Este es uno de ellos. La historia, gran maestra de la vida, nos enseña que la utopía de un día es la realidad del día siguiente y que una nueva utopía nace en el corazón del hombre para permitirle caminar, con la más firme esperanza, por las rutas de la justicia social."⁽¹⁾

I — POLÍTICA SOCIAL

1. Os Estados têm o dever de aplicar todos os seus esforços numa assistência contínua e sempre ampliada para melhorar as condições de vida dos menos favorecidos economicamente, pois, de todo o conglomerado social é que emana a sua força e a sua soberania. A classe rica e a classe média, ainda que unidas num forte apoio ao Estado ou aos governos, não dariam, sozinhas, a ordem, a paz e a segurança de que estes pre-

cisam, para o integral resguardo e exercício de seus poderes. As desigualdades humanas não de existir sempre, pois jamais haverá uma coletividade igual de homens e mulheres, no espírito, na in-

1) Discurso pronunciado pelo Dr. BENTO COQUET, Presidente do "Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social" e Diretor-Geral do Instituto Mexicano dos Seguros Sociales, perante a VII Conferência Interamericana de Seguridad Social, 1964, publicado na Revista Seguridad Social, México, n.º 28, julho-agosto, 1964, pág. 21.

teligência, nas idéias, na posse de bens materiais, na harmonia da vida em comum. Mas o que não pode e não há de existir sempre é a desigualdade oriunda da falta de bem-estar, da pobreza, da miséria, das doenças, porque êstes são males humanos superáveis pela assistência estatal, manobrada, assim, como instrumento de reparação, de amparo e de nivelamento. Melhorar o nível de vida de homens e mulheres que disso necessitam é estabelecer condições de bem-estar, realizando a igualdade social à base das possibilidades reais de cada um. É um verdadeiro **nivelamento sociológico**, que se funda num conjunto de princípios, normas e diretrizes constitutivos do que se poderia chamar de **política social**.

2. A política social resulta de atos e fatos com que os homens e os governos procuram resolver os graves problemas sociais oriundos da miséria, do infortúnio, da insegurança do futuro, do pauperismo, visando a implantação de melhores condições de vida para os povos.

As razões que inspiram e impõem a adoção de medidas com êsse escôpo são as mais variadas: sentimento de solidariedade humana, de caridade, de compaixão e de religião. É de crescer, ainda, outro objetivo: o de manter a própria estabilidade política.

3. O Professor ESTANISLAU FISCHLOWITZ (2), com a sua grande autoridade na matéria, após tecer considerações em tôrno da contribuição que a política social, em suas ramificações (estatal e voluntária), tem prestado para amortecer a gravidade da questão social, observa o seguinte:

"Tudo isto não quer dizer que não haja mais miséria, fome, subalimentação e instabilidade nas condições de existência das classes socialmente dependentes e economicamente débeis da sociedade, cujas justas reivindicações visam à elevação cada

vez maior de seus níveis de existência, ainda precários, em vários países."

HAROLD LASKI (3) pondera, com precisão:

"O Estado mantém suas regras não pelo que são em si mesmas, mas pelo que elas representam para a vida dos indivíduos. Cada um dos seus membros luta para ser feliz. Ele necessita, portanto, das condições sem as quais a felicidade é inatingível; e êle julga o Estado pela sua capacidade de lhe assegurar tais condições. Evidentemente, o Estado não pode garantir felicidade a todos pela simples razão de que algumas das condições de felicidade estão além do seu contrôle."

O mesmo autor (4) comenta que o poder do Estado só se justifica em face do que procura realizar, devendo a sua legislação ser avaliada em função das exigências que procura satisfazer, uma vez que "preside sôbre um vasto tumulto de interesses, pessoais e corporativos, competindo e operando conjuntamente. Sua exigência quanto à obediência deve, obviamente, ser baseada em seu poder de atender, em seu maior alcance, à demanda social. Deve atingir tal equilíbrio de interesses que o total beneficiado seja maior do que aquêle que qualquer outro programa pudesse assegurar."

4. Dessa forma, não obstante a impossibilidade de dar felicidade a todos, o Estado deve adotar medidas que assegurem as melhores condições possíveis de bem-estar do povo, atendendo ao maior número de interesses, com vistas à implantação de regimes estáveis, que garantam a tranqüillidade da vida social. Essa vida social que, no dizer de JAC-

2) "Fundamentos da Política Social", IPES, AGIR, 1964, Nota Introdutória, pág. 20.

3) Introdução à Política, ZAHAR, Rio, 1964, pág. 30.

4) Idem, pág. 25.

QUES MARITAIN (5), “é obra da razão e da virtude, e implica, por mais contrariada que seja, um movimento de conquista progressiva do homem sobre a natureza e sobre si mesmo” e “é, como a liberdade, um fim a conquistar, dificilmente, e à custa duma constante tensão das energias do espírito.”

5. Não adianta indagar qual a motivação humana, social e política que impõe aos dirigentes públicos a adoção de medidas de ordem assistencial, asseguradoras do bem-estar às classes menos favorecidas: essas medidas decorrem de uma obrigação ou de um verdadeiro tributo de solidariedade que cabe ao Estado e este não tem como recusar, graças à própria compulsão do clima social e político das realidades que se renovam no mundo atual. Ao Estado policial sucedeu o Estado tecnocrático, progressista e social, que só mantém seus poderes soberanos se assentar suas bases numa razão humana e no povo, que, na verdade, detém o poder de comando nos regimes livres, hoje em maioria no mundo.

6. Com a finalidade de atender ao maior número de reivindicações e interesses, os governos se vêm obrigados, freqüentemente, a modificar as suas estruturas legais, criando programas novos, que compreendam e resolvam o maior número possível dos problemas sociais das Nações.

7. Em trabalho anterior (6), examinamos as evoluções e transformações por que passaram as diversas formas de amparo ao ser humano até a fase da previdência social.

E os regimes legais vigentes, nesse setor, pelas razões expostas, encontram-se, atualmente, atravessando mais uma fase de transformação, rumo à **segurança social**, que é uma modalidade de proteção mais ampla e total do homem, em todas as contingências adversas da vida, abrangendo, inclusive, a sua preparação e orientação. A nova concepção deixou

de levar em conta o vínculo, até então existente, com o trabalho, estendendo o seu campo de ação a **toda a população** dos países, sem restrições, tanto no âmbito nacional como no internacional.

8. Muito embora essa “segurança social” que se deseja obter seja, ainda, “un but à atteindre”, de acordo com DOUBLET e LAVAU (7), ela é, também, “un des instruments d’une politique sociale (et, par là, d’une politique économique)”. Seu campo de ação, no entanto, amplia-se cada vez mais no sentido de uma prestação de auxílios e assistência complementares as mais diversas.

II — SEGURANÇA SOCIAL: evolução histórica, documentos internacionais, tendências.

9. Assim, a ânsia de proteção ou amparo, o desejo de todo ser humano a uma vida tranqüila e segura, leva os homens e os Estados sempre a frente, impulsionando-os em busca de novas modalidades, novos sistemas legais que garantam o máximo de bem-estar ao maior número possível de cidadãos, procurando dar-lhes uma “segurança social”, plena e total.

10. De acordo com os estudiosos da matéria, SIMON BOLIVAR, em discurso pronunciado em Angostura, em fevereiro de 1819, foi o primeiro a utilizar-se da expressão, quando afirmou:

“O sistema de governo mais perfeito é aquele que produz a maior soma de felicidade possível, a maior soma de **segurança social** e a maior soma de estabilidade política.”

11. O primeiro texto legal, no entanto, a usar o termo com a sua significação

5) Princípios duma Política Humanista, AGIR, Rio, 1960, pág. 147.

6) “O amparo ao ser humano: da assistência à previdência social”, Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, n.º 11, de 1966.

7) Sécurité Sociale, THÉMIS, 1961, pág. 6 e 11.

moderna foi o "Federal Social Security Act", de 1935, dos Estados Unidos da América que, com rara habilidade — necessária para evitar conflitos com as legislações estaduais, conforme foi salientado em nosso trabalho sobre o "Desemprego" (8) — instituiu as principais formas de seguro social e assistência, de âmbito federal, aos menores, velhos, cegos, inválidos e desempregados, caracterizando esse amparo como um direito de todo ser humano.

12. No Brasil, essa expressão "social security" deu margem a diversas discussões. Alguns autores entendem que não deve ser traduzida por "segurança social", porque lembra muito a segurança policial, podendo ser confundido e deturpado o seu significado e, por isso, preferem usar a palavra "seguridade".

Esse receio, no entanto, é infundado, uma vez que, nos outros países, o significado é o mesmo — "segurança" — e é usado, também, sem receios, em todos os setores cabíveis — segurança policial, segurança nacional, segurança de trabalho, segurança social etc.

A razão, portanto, parece estar com o Prof. EVARISTO DE MORAES FILHO (9) que, após oportunos comentários e esclarecimentos sobre a matéria, assim se expressa:

"Por que mudar em português a significação das palavras se elas continuam a ser as mesmas nos idiomas estrangeiros de onde as copiamos e traduzimos? Em direito internacional ou em direito penal, o sentido da expressão *segurança social* é o mesmo que em matéria de previdência. O português antigo registrava *seguridade*, mas em sentido inverso do que ora lhe querem dar. Ainda na edição de 1813, lia-se no conhecido *Dicionário de MORAIS: Seguridade s.f.* — Estado seguro de riscos, perigos, de mau sucesso, livre de in-

certeza — carta de seguro que dá o Soberano. *Seguridade s.f.* — falta de risco, de perigo."

Ora, o que se deseja é *segurança contra os riscos sociais*, existentes na vida em sociedade, é amparo *contra as incertezas e não seguridade onde falta o risco ou o perigo*.

Seja, entretanto, usando-se "segurança" ou "seguridade", o objetivo a atingir é o mesmo — bem-estar, paz e tranquilidade social, com todos recebendo o mesmo tratamento jurídico-legal e tendo as mesmas oportunidades de progredir e melhorar o seu padrão de vida.

13. Segundo OSWALD STEIN (10), esse termo "segurança social" corresponde e atende "à profunda aspiração do homem para liberar-se da angústia do amanhã, sabendo-se ao abrigo das privações que o ameaçam. Nesse sentido cada país deve manter e acrescentar o vigor moral e físico das suas gerações ativas, preparar o caminho às gerações vindouras e tomar a seu cargo as gerações eliminadas da vida produtiva. Aí reside a segurança social, uma verdadeira e racional economia do capital humano que proporcione o máximo de bem-estar ao maior número possível".

14. Essa terminologia — "social security", "sécurité sociale", "sicurezza sociale", "seguridade social", "segurança social" — espalhou-se pelo mundo inteiro, com uma rapidez estonteante. A aspiração dos homens por uma "segurança social" completa manifestou-se através de todos os povos e países, que passaram a fazer constar de suas Constituições o desejo de a possuírem.

8) "Desemprego", Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, n.º 9, de 1966.

9) Introdução ao Direito do Trabalho, ed. 1956, vol. I, pág. 289.

10) *Hacia la Seguridad Social*, Montreal, 1941, publicação oficial da O.I.T.

15. Além das que fazem menção aos seguros sociais e à previdência social, referem-se, ainda, expressamente à “segurança social”, entre outras, as Constituições ⁽¹¹⁾ dos seguintes países: República da Coreia (art. 30), República Árabe Síria (art. 18, 2), Turquia (art. 48), República da Indonésia (art. 36), Japão (art. 26, 2), Bolívia (art. 175), Chile (art. 10, 14), Argentina (art. 14), Venezuela (art. 94), El Salvador (art. 187), Haiti (art. 17).

16. De acôrdo com HELVÉCIO XAVIER LOPES ⁽¹²⁾ “a Suécia introduziu em 1912 um nôvo e mais amplo regime de seguro social contra a invalidez, a velhice e a morte, englobando não só os trabalhadores, mas tóda a população, sendo, destarte, o primeiro país a realizar um verdadeiro seguro nacional do povo inteiro”.

17. Dentro da nova idéia de “segurança social”, no entanto, coube à Nova Zelândia implantar, em 1938, um sistema que marcou o início da nova concepção em tôrno do assunto, aplicado à tóda a população, sem diferença de tratamento ou distinção social, mostrando, conforme afirma ROBERTO PEREZ PATON ⁽¹³⁾, o caminho “hacia una cobertura universal de personas y de necesidades casi nunca alcanzada, ni aún en la propia Unión Soviética que, desde 1922, se jactaba de poseer un sistema unificado de seguros a cargo exclusivamente del Estado y de las empresas dependientes del mismo.”

SUSSEKIND ⁽¹⁴⁾ informa que a nova lei néo-zelandesa teve os seguintes característicos principais: a) seguro total, abrangendo tóda população; b) reembolso da totalidade ou maior parte dos gastos de natureza médica; c) instituição do seguro-doença; d) limites mínimos para os benefícios em dinheiro; e) seguro-desemprego geral; f) salário-família; g) arrecadação das contribuições sob o contróle do Departamento do Impôsto sôbre a Renda.

18. Para se comprovar como a instituição veio, realmente, atender à aspiração dos homens nesse campo, basta lembrar que todos os documentos e Conferências Internacionais posteriores a 1935 fazem, também, referência expressa à “segurança social” e o seu conceito, dia a dia, se amplia cada vez mais.

19. A 14 de agosto de 1941, foi assinada a Carta do Atlântico — a cujos princípios os países americanos aderiram, mediante resolução votada em Chapultepec a 7 de março de 1945 — onde ficou estabelecido o propósito de obter “no campo da economia, a colaboração mais estreita entre tódas as nações com o objeto de conseguir para todos melhoras nas normas de trabalho, prosperidade econômica e segurança social.”

20. Na famosa Declaração de Santiago, aprovada pela Primeira Conferência de Segurança Social, realizada em Santiago do Chile, em setembro de 1942, ficou expresso que “cada país deve criar, manter e acrescentar o valor intelectual, moral e físico de suas gerações ativas, preparar o caminho às gerações vindouras e sustentar as gerações eliminadas da vida produtiva. Este é o sentido da segurança social: uma economia autêntica e racional dos recursos e valores humanos”.

11) ANTONIO ZAMORA, *Digesto Constitucional Americano*, Buenos Aires, 1958. *The Provisional Constitution of the Syrian Arab Republic*, Ministry of Information, 1964. *The Constitution of the Republic of Korea*, Office of Legislation, 1964. *The Turkish Constitution (27-5-1961)*, BASNUR MATBAASI, ANKARA, TURQUIA. *The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia (1950)* — publicação da Embaixada da República da Indonésia, Rio. *The Constitution of Japan (November 3, 1946)*, como em vigor a maio de 1947, editada por FUKIO NAKANE, n.º 1.000, EHS, vol. 1.

12) *Evolução Histórica do Seguro Social*, transcrito por A. SUSSEKIND, in *Previdência Social Brasileira*, Rio, 1955, pág. 24.

13) *Derecho Social y Legislación del Trabajo*, Buenos Aires, 1954, pág. 820.

14) *Previdência Social Brasileira cit.*, pág. 44.

21. Ainda em plena Segunda Grande Guerra, a Grã-Bretanha resolveu remodelar o seu sistema de seguro social, para cujo fim muito influíram as comoções sociais e econômicas por que passaram. Essa tarefa foi cometida a uma Comissão Especial, presidida por Sir WILLIAM BEVERIDGE, cujo Relatório ⁽¹⁵⁾, publicado em fins de 1942 sob a sua inteira responsabilidade, propôs mudanças fundamentais nos regimes existentes, estendendo o amparo social e assistencial à tódta a população e englobando, de maneira arrojada, as idéias até então aparecidas sobre "segurança social".

Segundo BEVERIDGE, tódta política social, de reconstrução, tem que destruir os cinco males gigantes das sociedades: a indigência (ou miséria), as doenças, a ignorância, a imundície e a ociosidade.

Afirma, ainda, BEVERIDGE ⁽¹⁶⁾, serem três as condições essenciais para que possa haver segurança no mundo depois da guerra. A primeira é que se implante a JUSTIÇA, em lugar da FORÇA, como árbitro entre as Nações. A segunda é a existência de uma oportunidade razoável de realização de um trabalho para cada indivíduo, em lugar da desocupação. A terceira é que deve haver a segurança da obtenção de uma renda suficiente para se estar a coberto da indigência quando, por qualquer razão, não se possa trabalhar.

Antes de tudo, diz BEVERIDGE ⁽¹⁷⁾, "segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas êsse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários". Essas providências, conforme consta do seu Plano, estão contidas nos seguintes marcos mínimos: 1.º) o de proporcionar-se a cada jovem a instrução primária e a educação profissional necessária para o desempenho de um trabalho socialmente útil; 2.º) o de dar a

cada indivíduo uma oportunidade razoável de realizar um trabalho produtivo, em lugar da desocupação, pois, a preparação do jovem deve ser acompanhada da possibilidade de emprêgo; 3.º) o relativo à salubridade e à organização técnica do trabalho, a fim de evitar ataques à saúde e à integridade física do ser humano; 4.º) a segurança de que serão feitos pagamentos suficientes, salários suficientes, para se estar a coberto da indigência quando, por qualquer razão, não se puder trabalhar.

22. Em 1944, a Declaração de Filadélfia proclamou a solene obrigação da Organização Internacional do Trabalho de fomentar programas que permitam alcançar "a extensão das medidas de segurança social para prover um rendimento básico aos que necessitam tal proteção e assistência médica completa", afirmando que "todos os seres humanos, sem distinção de raça, crença ou sexo têm direito a procurar seu bem-estar material e seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança econômica e em igualdade de oportunidades".

23. Em dezembro de 1948, a Assembléa-Geral das Nações Unidas, em sua III Sessão Ordinária, aprovou, em resolução, a "Declaração Universal dos Direitos do Homem", onde ficou estabelecido (art. 22), o seguinte:

"Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social..."

Foi, ainda, instituído, em seu art. 25:

"Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar,

15) O Plano Beveridge, tradução de Almir de Andrade, Rio, 1943.

16) Las Bases de la Seguridad Social, ed. 1946, pág. 244.

17) O Plano Beveridge, cit., pág. 189.

inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à **segurança** em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle."

24. A 4 de junho de 1952, a Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho, em sua 35.^a Sessão, em Genebra, adotou a "Convenção relativa às normas mínimas de segurança social, 1952", definitivamente consagrando a expressão.

25. Na **Declaração do México** — VI Assembleia da Conferência Interamericana de Segurança Social, 1960 — ficou estabelecido, também, que a "segurança social" implica na realização dos seguintes objetivos:

- "garantir que cada ser humano contará com os meios suficientes para satisfazer suas necessidades em um nível de vida adequado à sua dignidade;"
- "permitir o gozo dos bens materiais, morais, culturais e sociais que a civilização criou para o benefício do homem;"
- "estabelecer as condições para que cada povo possa viver sem temor, sem ameaças e sem receios;"
- "ensinar que nada se consegue sem o esforço próprio e que é anti-social a falta de cumprimento dos deveres e obrigações que justificam o gozo das garantias e dos direitos fundamentais;"
- "permitir que cada homem possa aperfeiçoar sua própria capacidade, o rendimento de seus esforços e a utilização de suas tarefas para obter um **são bem-estar** em benefício de sua família, de sua comunidade e de sua nação;"

- "fortalecer o exercício real das liberdades, mediante um combate sistemático contra a miséria, a ignorância, a insalubridade, a necessidade, o abandono e o desamparo;"
- "dar facilidades para que as grandes maiorias desfrutem de uma alimentação **sã**, de uma habitação digna e de uma indumentária apropriada;"
- "criar as condições indispensáveis para estimular a solidariedade entre os homens e entre os povos, a fim de convertê-la no recurso mais eficaz da segurança social;"
- "advertir que a prosperidade deve ser indivisível e comumente repartida como o único meio de dar vigor à democracia política, à democracia econômica e o gozo da segurança social;"
- "contribuir para que a distribuição da renda nacional seja cada vez mais equitativa segundo a capacidade das pessoas, sua responsabilidade individual e social e sua contribuição ao bem-estar coletivo e para que sua redistribuição se realize inspirada no bem-estar geral;"
- "promover a constante ascensão dos níveis de vida da população, a consolidação do patrimônio econômico, cultural e social de cada povo;"
- "assegurar a cada pessoa a possibilidade de um lugar no campo da produção com retribuição adequada a suas necessidades individuais e familiares;"
- "constituir um amparo eficaz contra os riscos, prevenindo-se na medida do possível e lutar com os melhores recursos contra a enfermidade, a invalidez, o desemprego e o subemprego;"

- “proteger a maternidade e o estado familiar, o curso da velhice e as necessidades criadas pela morte;”
- “iniciar, desenvolver e ampliar as prestações familiares e sociais em favor do progresso individual, familiar e da comunidade de que se seja parte;”
- “estimular a consciência de cooperação, de ajuda mútua, de solidariedade para as tarefas que exigem o desenvolvimento das comunidades e dos povos e enfatizar a ação para transformar a vida do campo, fazer o trabalho camponês mais remunerador, atendê-lo nas contingências de seu trabalho, em suas enfermidades, e nos riscos da subocupação, da desocupação, da velhice e da morte, e, em consequência, ampliar, na medida que o permitam as circunstâncias políticas, econômicas e jurídicas, o ralo de ação dos seguros sociais, até uma concepção integral da segurança social, aientando os novos fatores de bem-estar que seja possível realizar, em um ambiente de paz social que permita avanços constantes no fortalecimento da justiça social.”

26. Dessa forma, já não é o amparo tão somente ao trabalhador assalariado, não é puramente, agora, no campo do Direito do Trabalho que se encontra essa segurança social. Ela se desvincula, pouco a pouco, compreendendo não somente o assalariado como, também, as demais categorias de trabalhadores e, mais, as pessoas de suas famílias, estendendo-se, ainda, a todos os seres economicamente débeis e necessitados de proteção. Essa segurança social destina-se, assim, à totalidade da população, ao ser humano, amparando-o e, mesmo, orientando-o em todas as fases de sua vida, desde o

nascimento até a morte, e tem, inclusive, caráter internacional.

É o que se deduz da lição de PIERRE LAROQUE ⁽¹⁸⁾, eminente técnico na matéria e Conselheiro de Estado da França:

“L’expérience française montre, mieux peut-être que toute autre, la nécessité de poser le problème de la sécurité sociale sous l’angle international, voire sous l’angle mondial. Car de même que dans le monde entier les hommes et les femmes aspirent à cette sécurité personnelle et politique que seul peut garantir la paix entre les peuples et la démocratie, de même les travailleurs et leurs familles ne peuvent trouver une garantie réelle et durable de la sécurité contre les incertitudes du lendemain, contre la menace des circonstances économiques et sociales, par de là les institutions techniques nationales, que dans l’affirmation et la mise en oeuvre d’une solidarité économique et sociale effective entre les nations.”

27. Há, entretanto, grandes flutuações em torno da conceituação correta do que seja segurança social.

De acôrdo com MARIO L. DEVEALI ⁽¹⁹⁾, êsse conceito varia:

- a) no tocante às **pessoas amparadas** que, segundo alguns documentos, são exclusiva ou preferentemente os trabalhadores e suas famílias e, segundo outros, todas as pessoas;
- b) no tocante às **finalidades** que, segundo alguns, consiste simplesmente em eliminar total ou parcialmente os estados de necessi-

18) “De l’assurance sociale à la sécurité sociale. L’expérience française” — *Revista Internacional do Trabalho*, Vol. LVII, n.º 6, junho de 1948, pág. 649.

19) *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Buenos Aires, 1954, pág. 327.

dade e, segundo outros, propõe-se também a melhorar o "standard" de vida;

- c) no tocante ao campo de ação, já que, segundo alguns, a segurança social atua, exclusivamente, na fase da distribuição ou redistribuição da renda nacional e, segundo outros, propõe-se, também, a incrementar a produção;
- d) no tocante aos meios que, segundo alguns, consistem nos seguros sociais e na assistência social e, segundo outros, em todos os meios de que pode dispor a política social.

28. O conceito mais restrito, evidentemente, corresponde à fase da "previdência social", mas, pouco a pouco, no entanto, vai preponderando a compreensão mais ampla, mais genérica, levando o campo da "segurança social" para o âmbito internacional, buscando, em nome de uma solidariedade efetiva e real, maiores interligações pacíficas e perfeitas, tanto econômicas como sociais, entre todos os povos.

29. O campo para os debates, no âmbito da "segurança social", como se vê, é vastíssimo. Se varia no tocante ao seu conceito genérico, maior é a diversidade no que concerne às suas definições setoriais, específicas.

III — DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL.

30. Um dos pontos que tem dado margem a grandes divergências de opiniões é o que diz respeito ao "direito" à segurança social.

Como em todos os demais aspectos do problema, existem, pelo menos, duas correntes antagônicas, muito embora sejam unânimes em seu reconhecimento: o "direito" existe, é inegável, indiscutível. Mas, indaga-se, direito a quê? A um mínimo vital — que assegure o indispen-

sável à manutenção da vida, tendo em vista os riscos sociais e subordinado a determinados fatores aquisitivos — ou a uma garantia de rendas e benefícios, dentro do "standard" de vida normal a que está habituado o cidadão, independentemente de qualquer fator?

31. Sobre a matéria (20), assim se pronuncia J. J. DUPEYROUX:

"Duas sínteses são possíveis e sobre elas se pronunciam os autores dos modernos planos. Sem dúvida, uma não exclui a outra e muitos Estados tratam de modo empírico de obter um compromisso equilibrado entre essas técnicas diferentes, levando em consideração fatores particulares históricos, econômicos, sociais etc. Não obstante, na medida em que o Estado empreende uma política de generalização, partindo sempre de uma idéia diretriz dominante para conseguir o máximo de coerência e de unidade em favor do serviço público, podem também as legislações positivas ser agrupadas segundo a escolha que tenham feito entre aqueles dois tipos de síntese.

Essa escolha é de importância política considerável. Se o Estado organiza o serviço público prolongado, os Seguros Sociais, dos quais seriam eliminados os fatores negativos, lançam-se a uma política de garantia geral de rendas dos membros da coletividade nacional, enquanto se, pelo contrário, o Estado considera seu dever continuar a luta contra os riscos sociais, prolongando a idéia de assistência, deverá garantir a satisfação das necessidades irreduzíveis, ou seja, assegurar a cada qual um mínimo vital ou social."

20) "Algumas Reflexões sobre o Direito à Segurança Social", Revista Industriários, n.º 79.

No mesmo trabalho, o Professor da Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas de Toulouse, França, no entanto, quanto à questão do "direito", emite essa opinião:

"Não se trata, pois, em princípio, pelo menos, de um direito natural contra a sociedade, imediatamente à disposição daqueles, mas de um direito que adquirem como segurados. A existência de condições impostas à criação do direito dos trabalhadores contra o organismo de Seguros Sociais é incompatível com a consagração de um direito à Seguridade Social concebido como um direito do homem, ou seja, como uma prerrogativa natural, irredutível e inalienável.

Como tais prerrogativas são concedidas, por definição, imediatamente, não seriam adquiridas e seu reconhecimento não estaria submetido a nenhuma condição."

32. Dentro da tese mais ampla, mais completa, fllam-se grande número de autores, entre os quais se destacam B. RODRIGUES e M. PALACIO (21), que assim se manifestam:

"La novedad de la seguridad social radica en el restablecimiento del orden de valores, en cuanto ha venido a concretar la meta ideal de la previsión: en la afirmación de la ineludible necesidad de proporcionar al hombre una situación de bienestar mínimo, por debajo de la cual queda imposibilitado para el cumplimiento de su fin personal, restando sus fuerzas a la sociedad... No es el mero existir lo que la seguridad social debe garantizar, sino el existir de acuerdo con la justicia social, el lograr que nadie viva en condiciones inferiores a las mínimas que en cada país pueden fijarse con arreglo a su cultura, sus costumbres, sus medios económicos y sus concepciones sociales."

33. Mais amplo, ainda, é o conceito emitido pelo tratadista espanhol CARLOS MARTÍ BUFILL (22), quando diz que "o princípio da segurança social supõe um direito geral de garantia contra todos os infortúnios sociais; não se trata, porém, de um direito que se concede e, sim, de um direito que se reconhece aos homens, de vez que sua existência, tão antiga como as pessoas, se acha vinculada à própria natureza humana, como um direito derivado da própria vida."

O mesmo autor afirma, ainda, que "o homem, pelo simples fato de viver, tem perfeito direito de garantia contra os infortúnios que podem alterar o curso de sua vida. Quer dizer que o direito de garantia é uma consequência do direito à vida. Em tal sentido, estende-se a todos os cidadãos de um país, sem limitações de circunstância alguma (princípio de universalidade do campo de aplicação), e, por outro lado, sendo consubstancial à natureza humana, deve acompanhá-los ao passar de um país a outro (princípio de internacionalidade)."

ROBERTO PEREZ PATON (23), comentando êsse tópico de MARTÍ BUFILL, afirma que "esta interpretação diferencia-se das outras que fazem descansar o direito de segurança social no trabalho ou na debilidade econômica laboral, em que seu conteúdo é muito mais amplo e engloba em sua proteção a todo o conjunto social, sem fazer depender as prestações de condição alguma, senão no estado de necessidade."

No seu texto original, explícita e ampla é a sua visão do problema, *in verbis*:

"En cambio, el derecho de seguridad social basado en la propia vida tiene

21) "Precisiones sobre la Seguridad Social", Revista de Trabajo n.º 5, 1953.

22) "Concepto y Naturaleza del Seguro Social en las Legislaciones Modernas", Revista Española de Seguridad Social n.º 6, 1947, pág. 971.

23) Derecho Social y Legislación del Trabajo, cit. pág. 813.

horizontes incommensurables; comprende prácticamente a toda la población de un país, es universal en su aplicación, protege la integridad de la salud y la suficiencia de los medios económicos de subsistencia y constituye el reconocimiento explícito de un derecho subjetivo fundamental del hombre, simplemente por su condición de tal. A quién es exigible este derecho? No precisamente a otro hombre, o a un patrono determinado, sino a la colectividad, ya que, como lo recuerda el autor citado, la seguridad individual es un bien que sólo la sociedad puede garantizar a todos y cada uno de sus miembros, bien que forma parte del derecho a la vida, por cuanto es uno de los medios para conservarlo, y como el fin de toda sociedad es precisamente el de proteger y garantizar el derecho a la vida y repartir los bienes según mérito y necesidad, no hay duda que la seguridad es un atributo humano que la sociedad debe garantizar a todos, por lo mismo, que es consubstancial al mencionado derecho a la vida."

34. Realmente, são muito justas e oportunas essas observações. Não é um direito que se concede, mas um direito que se reconhece. O ser humano, na etapa atual da civilização, pela sua própria natureza, faz jus a um amparo, amplo e total, desde o seu nascimento. É uma decorrência de sua própria vida, é uma contrapartida a que ele tem direito, do Estado e da coletividade, pelo próprio existir, uma vez que irá concorrer, por sua parte, para o bem-estar comum de todos, com a sua força de trabalho. Não se trata, assim, como pode parecer a alguns, de um direito natural, mas, sim, de um direito derivado da natureza especial dos homens na atual fase da civilização, que a sociedade pode e deve garantir a todos. É uma obrigação que não mais resulta apenas da solidarieda-

de humana, mas, já agora se impõe e se apresenta em nome da solidariedade social. Assim é que a sua existência é reconhecida e não concedida. Não é um favor que a gera: antes, é a ordem social que a estabelece.

35. O entendimento mais amplo, no entanto, apesar de estar preponderando entre os povos, ainda não se tornou uma realidade. A **segurança social** como se pretende, como se idealiza, ainda é um objetivo a atingir.

36. Dentro dos critérios mais modernos existentes nesse setor de proteção algumas nações se destacam na vanguarda. Entre estas, são citadas a Nova Zelândia, a Inglaterra, a Austrália e grande número dos países nórdicos.

A maioria dos países, muito embora as suas legislações façam referência a "segurança social", encontra-se na fase intermediária da "previdência social". Esforços hercúleos, entretanto, estão sendo feitos em todo o mundo para, através de um trabalho sistemático, técnico, perfeito, obter-se, finalmente, essa segurança social tão desejada.

IV — SOCIOLOGIA DA SEGURANÇA SOCIAL.

37. Com esse propósito, muita atenção tem sido dada, ultimamente, ao que se denomina "sociologia da segurança social". E isto porque, através da observação dos fenômenos sociológicos, da aplicação dos seus princípios às leis de segurança social, da observação prática e do estudo comparativo das legislações, dentro desses princípios, é possível conseguir-se resultados mais condizentes, mais de acordo com as necessidades de cada povo e de cada raça.

Indaga-se: por que razão o estudo sociológico e sua conseqüente aplicação às leis de segurança social é tão importante? A resposta é simples. A sociologia, pode-se dizer, é o estudo de todos os fatores que interferem e influem na for-

mação, na organização e transformação da vida comum do homem em sociedade, chegando mesmo a ser, conforme entendem DOUBLET e LAVAU (24), "l'étude des diverses manifestations de solidarité entre les hommes".

38. As leis de segurança social influem, decisivamente, na vida econômica, na vida política, na vida social, na vida jurídica dos povos e, por sua vez, os aspectos políticos, econômicos, étnicos, demográficos, culturais, financeiros etc., têm grande importância na sua elaboração. Qual, então, o ramo de estudos que melhor deve merecer a atenção de todos se não o sociológico que, justamente, trata desses aspectos, dando-lhes a importância e relevância que merecem?

Assim, em todo o mundo, atualmente, ao elaborar-se qualquer lei de segurança social, submete-se a matéria a uma profunda análise das suas repercussões sociológicas, após compará-la e confrontá-la com os elementos sociológicos existentes, que vão influir na sua formação. E quais são, pergunta-se, esses elementos, quais os que, nesse particular, devem servir de base na elaboração legislativa?

39. Em trabalho apresentado perante o XIV Congresso Nacional de Sociologia, realizado no México, em 1963, VLADIMIR RYS (25) examinou em profundidade a matéria.

Esclarece serem de duas ordens os fatores que determinam a estrutura e a evolução dos sistemas de seguro social: os fatores predominantemente internos — o demográfico, o econômico, o da estrutura social, o político, o dos grupos de pressão, o da evolução institucional e o da psicologia social — e os fatores predominantemente externos — o da difusão cultural, o do desenvolvimento técnico, o da standardização internacional, o da assistência técnica e o fator de cooperação internacional. Essa relação, conforme afirma, não é final: con-

tém, no entanto, os elementos indispensáveis a qualquer estudo sociológico.

É interessante conhecer as suas observações sobre esses fatores, como se vê a seguir.

FATORES INTERNOS. O primeiro deles — o fator demográfico — é de grande importância, porque, conforme o país possuir maior número de jovens ou de velhos, de acordo com a taxa de natalidade ou de mortalidade, pode-se determinar qual o ramo de seguros a ser mais atendido: se o regime de segurança deve dar maior atenção ao sistema de prestações por maternidade e abonos familiares ou ao seguro velhice etc. Os índices e taxas demográficas, assim, determinam quais os setores devem ter mais amplitude, sendo, por outro lado, de grande importância para o equilíbrio financeiro dos sistemas de segurança social, uma vez ser óbvia a relação existente entre uma população em crescimento ou parada e uma população ativa ou inativa.

Outro fator é o econômico: o seguro social de um país está em íntima relação com a sua situação econômica. Os meios financeiros necessários para manter um mínimo ou mais de um mínimo de pagamentos aos atingidos pelos riscos sociais só podem ser obtidos de uma massa de população ativa saudável e com bons empregos. De sua produtividade depende, ao longo prazo, o número de benefícios sociais que o país pode distribuir aos necessitados.

Salienta VLADIMIR RYS que, em termos gerais, não há uma relação uniforme entre o estado da economia nacional e o grau de previsão do seguro social. Certos países ricos possuem sistemas de

24) Ob. cit., pág. 565.

25) "Sociología da Segurança Social", Revista Industriários n.º 101, outubro de 1963, Revista Mexicana del Trabajo ns. 3-4, de 1965, Revista Ibero-americana de Seguridad Social n.º 2, 1966.

segurança social altamente desenvolvidos, porque podem permitir-se um elevado índice de redistribuição de rendas, enquanto que outros, **mais ricos ainda**, são capazes de considerar de menos importância as disposições de previdência social devido ao seu alto nível de vida, conseqüente dos rendimentos individuais. Da mesma forma alguns países pobres podem ter leis de segurança social inadequadas, enquanto outros surgem na vanguarda nesse setor.

Tudo depende, assim, das particularidades de cada caso e do conjunto dos fatores a influir na hipótese e não, unicamente, do econômico.

Um fator também importante é o da **estrutura social**: as realidades demográficas e econômicas estão sempre refletidas na estrutura social da população de um país. Assim, conforme a sua condição econômica geral — o estado dos seus recursos naturais ou o desenvolvimento da agricultura e de outras indústrias — a população se divide em determinados grupos sócio-econômicos e a formação do sistema de segurança social depende da composição majoritária desses grupos. Nos países democráticos o resultado final dependerá das lutas e negociações entre os diferentes grupos sócio-econômicos que atuam através de seus representantes políticos, diretos ou indiretos.

No país cuja população ativa, em sua maioria, é constituída de grupos de assalariados, evidentemente, existirá um tipo de segurança social diferente do de um país cuja população está dividida entre vários blocos ocupacionais igualmente poderosos (granjeiros, trabalhadores industriais e artesãos independentes). Um país agrícola terá um regime de segurança social diferente do de um altamente industrializado e assim por diante.

A influência, portanto, da estrutura social é poderosa na elaboração das leis de segurança social.

O **fator político** — de todos é, talvez, o que assume maior relêvo, pois, reflete ou traduz as tendências dos grupos sócio-econômicos. A efetividade da pressão desses grupos em favor do estabelecimento de modalidade de seguro social que atendam às suas reivindicações dependerá da maneira como os seus desejos se manifestam politicamente, transformando-se em ato legislativo. Dessa forma, países de governo com um só partido político ou de maioria poderão ter reformas de legislação mais vastas que as introduzidas nos de governos de coalição. Os de governo central forte podem desenvolver sistemas de administração central, enquanto que os acostumados à coalição governamental adotarão métodos que dêem lugar a uma larga representação de vários grupos da população nos corpos dirigentes das instituições de segurança social.

O **fator dos grupos de pressão** é de importância para o estabelecimento e evolução das previsões de segurança social face ao impacto direto de suas ações sobre os corpos políticos existentes.

Salientando a complexidade do assunto para a segurança social, o autor dá especial destaque aos seguintes grupos de pressão:

- a) Os **grêmios** (associações, corporações, sindicatos etc.): a maioria das associações e das organizações profissionais consideram-se promotores e guardiães das previsões de segurança social de seus países. Em muitos casos — países ocidentais — participam da direção das instituições, enquanto que em outros — países orientais — administram, na realidade, certos sistemas de seguro social.

A pressão exercida pelos grêmios sobre os partidos políticos e o governo varia conforme o caso. Os grêmios unificados terão melhores oportunidades de

triunfo do que os separados de acôrdo com as suas denominações políticas ou religiosas. A sua política de segurança social pode ser mais ou menos radical que a do partido que apóiam, variando muito de um país para outro relativamente a certos ramos particulares.

- b) As confederações de empresários:** geralmente, não podem ser consideradas promotoras do seguro social, particularmente em suas etapas iniciais. A oposição demonstrada no principio do seguro social, especialmente ao administrado pelo Estado, deve-se, sem dúvida, mais à tradicional posição dreitista dos empresários do que aos interesses sócio-econômicos do grupo.

A existência de um sistema de seguro social indubitavelmente impõe ao empresário um número de obrigações administrativas, uma vez que aumenta o custo do trabalho. De outro lado, o pequeno empresário pode aceitar medidas de previsão de bem-estar do Estado que o alivie dos deveres oriundos do estabelecimento de custosos sistemas de bem-estar ocupacional.

Já que o custo aumentado do trabalho será transferido ao consumidor, os interesses econômicos do empresário, pelo menos no nível nacional, não são grandemente afetados. Como resultado disto, a oposição inicial dos empresários à introdução do seguro social é relativamente moderada e de curta duração. De um modo geral, os empresários tendem a aceitar o seguro social, uma vez estabelecido, mais rapidamente que os outros grupos opositores e, subsequente-mente, concentram sua atenção nos problemas práticos do funcionamento dos sistemas.

- c) Sociedades de beneficio mútuos:** historicamente, essas sociedades estão entre as mais importantes

predecessoras do seguro social, sendo as suas atividades, frequentemente, tomadas pelo Estado ou, ao menos, "socializadas" até certo ponto. Podem desempenhar importante papel nos países em desenvolvimento, como órgãos auxiliares, uma vez ser certo que os seguros sociais, nesses casos, não são capazes de cobrir todos os setores da população.

A sua condição atual depende da sua adaptabilidade as novas condições e é difícil fazer uma afirmação quanto a sua posição dentro da estrutura do seguro social. Alguns países as mantêm à parte da administração do seguro social, enquanto outros preferem colocá-las com participação no sistema.

- d) As associações médicas:** a profissão médica tem interesses criados na evolução do seguro social porque diretamente implicada em sua administração e no cumprimento de suas previsões. Assim, nada mais natural que as organizações médicas tratem de obter para os membros de sua profissão as melhores condições de trabalho possível.

As lutas empreendidas pelas organizações médicas em muitos países chegaram a ser um traço comum da evolução do estabelecimento e funcionamento de sistemas de serviços de saúde. Não obstante a grande influência, entretanto, que exercem nos meios políticos, a efetividade de sua ação é seriamente limitada, uma vez que se exercem a arma mais eficiente que possuem — que é a greve — devido a natureza especial de sua profissão, terão contra si o grande público.

- e) Outros grupos:** existem outros grupos, normalmente de menor importância, mas que, em deter-

minados momentos, podem influir decisivamente na elaboração das leis de segurança social. Entre eles, podem ser citados o da indústria do seguro privado, o das associações de aposentados e pensionistas, as federações de veteranos (especialmente no tocante a pensões de guerra e medidas de reabilitação), as organizações profissionais de empregados das administrações de segurança social etc.

Há um outro fator — o da **evolução institucional** — que diz respeito aos defeitos que a experiência e a observação prática dos resultados da administração dos sistemas de segurança social tornam claros, influenciando sobre a evolução da própria instituição.

Evidentemente, a experiência, em geral, leva a um número de transformações na montagem institucional inicial dos sistemas, uma vez que vem demonstrar quais os pontos e aspectos do regime de segurança social, bem como da sua administração, não funcionam a contento, não atendem, plenamente, aos seus objetivos. A evolução das instituições reflete, igualmente, as alterações ocorridas nos demais fatores de influência — no econômico, no dos grupos de pressão, no político etc.

Fator da psicologia social: o próprio termo “segurança” pertence à esfera da psicologia, sendo, entretanto, impossível afastar os fatores puramente psicológicos do complexo dos outros fatores sociais que envolvem a instituição em estudo.

O elemento psicológico, em muitos fatores sociais, se encontra, assim, em plena atividade, particularmente no nível político, uma vez existirem razões para crer-se que a atitude política, ideológica ou dos grupos de pressão, face a segurança social, não coincidirá com a atitude do “consumidor”.

O homem comum pode pensar de uma forma sobre a segurança social, quando considera seus problemas como membro de um grupo ou de um partido, e de maneira completamente distinta, quando a encara como usuário direto ou beneficiário dos seus serviços.

É importantíssimo, portanto, que se efetuem estudos independentes da opinião pública e das atividades de grupo face à segurança social, com a finalidade de descobrir a realidade psicológica por trás do funcionamento das instituições de segurança social.

FATORES EXTERNOS: O primeiro a se examinar dentre esses é o **fator da difusão cultural**, que dispõe de vários canais para a difusão espontânea das idéias e técnicas do seguro social.

Em primeiro lugar está o livre intercâmbio de idéias, promovido por indivíduos ou grupos de pessoas interessadas em determinado tema. Os mais conhecidos portadores deste tipo de difusão são os responsáveis pela política social das diferentes nações em luta com o problema da pobreza extrema de certas classes das suas populações.

Outro grupo a propagar tal conhecimento são os líderes políticos das classes sociais interessadas no desenvolvimento das medidas protetoras. A pressão internacional de ideologias representativas dos interesses dos trabalhadores produz, constantemente, um impacto na evolução da segurança social.

Existem outros casos, como a difusão oriunda do contato pessoal entre diferentes pessoas, originado por conflitos internacionais ou por migrações. A colonização, por exemplo, constitui um desses casos. A presença de trabalhadores estrangeiros, acostumados a determinado padrão de segurança social, no território de outro país, não pode deixar de produzir seus efeitos.

Outro fator é o do **desenvolvimento técnico**: o sistema de segurança social de um país depende das técnicas que dispõe. Só pode, evidentemente, desenvolver-se de acordo com os limites dos métodos utilizados para a realização dos seus propósitos. O melhor plano será inútil se carecer de forma adequada. Essas técnicas podem ser, atualmente, divididas em dois grupos principais: assistência social e técnica de seguro social. A primeira cobre todas as medidas da autoridade pública destinadas a ajudar ao indigente sem requerer dele ou em seu favor nenhuma contribuição especial. A segunda, por seu turno, cobre todos os sistemas obrigatórios nos quais se deve pagar uma contribuição em favor de cada indivíduo e onde as condições de elegibilidade e o total do benefício estão claramente definidos.

Os obstáculos encontrados por um sistema de assistência social nunca foram subestimados pelos responsáveis pelas políticas sociais e encontram-se entre os principais fatores estudados ao longo da história.

Os métodos de financiamento do seguro social dependem das circunstâncias sócio-políticas de cada país.

Esses elementos têm influenciado, grandemente, diversas das técnicas existentes, como as atuariais, as administrativas e outras.

As técnicas do seguro social se desenvolvem mais amplamente como uma resposta ao desafio permanente das necessidades humanas, que se encontram em contínua alteração.

A **standardização e o fator de assistência técnica** são fatores intimamente ligados aos anteriores e podem ser interpretados como uma orientação dirigida da ação nacional individual rumo às tendências gerais prevalecentes no nível internacional.

A ação da assistência permanente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de outras organizações contém um forte elemento de standardização porque os planos que propõe estão baseados na experiência existente do funcionamento de sistemas de segurança social em todo o mundo.

Não pode haver dúvida sobre a importância do fator da assistência técnica para a evolução dos sistemas de segurança social nos países em desenvolvimento.

O **fator da cooperação internacional** exprime um movimento espontâneo entre as instituições e corpos administrativos dos sistemas de segurança social existentes nos diversos países e exerce, sem dúvida, grande influência na sua evolução.

Foram criadas organizações internacionais, como a Associação Internacional de Segurança Social (AISS), especialmente com a finalidade de incentivar esse intercâmbio, melhorando o padrão dos seguros sociais em todo o mundo.

É difícil dizer se a sempre crescente atividade internacional no campo da segurança social levará, eventualmente, à criação de algo como a solidariedade internacional e à proteção internacional dos membros débeis ou desafortunados da sociedade humana.

Através, entretanto, dos contatos frequentes entre os responsáveis pelas administrações dos sistemas dos diversos países, tem sido possível fazê-los sentir que realizam uma tarefa que cruza fronteiras e, ainda, estabelecer-se uma reciprocidade de tratamento e de reconhecimento de direitos para os cidadãos que trabalham e vivem fora dos seus países. Tornou-se, também, possível o desenvolvimento de uma série de medidas que poderão produzir, futura-

mente, os mesmos resultados que um único sistema de segurança social de alcance mundial.

40. Pelo resumo acima feito do trabalho do sociólogo VLADIMIR RYS, bem se pode ver a relevância que o estudo sociológico tem para a elaboração das leis de segurança social e para a observação dos seus reflexos na vida das Nações. De todo o exposto ressalta o fato de que os governos devem dar mais atenção a êsse setor, devem ter maior cuidado na preparação das leis que tratam dessa matéria, dando-lhes sempre o sentido moderno e atual que estão merecendo em todo o mundo — o da segurança social completa. Muito embora ela ainda não exista como se pretende, os seus reflexos, mesmo na etapa em que se encontra, são os mais profundos possíveis e atingem os setores mais variados.

V — ALGUNS ASPECTOS DA SEGURANÇA SOCIAL E REFLEXOS DAS SUAS LEIS EM OUTROS SETORES.

41. A segurança social, como está sendo orientada, compreende um conjunto de normas legais emanadas do Estado que cobrem e disciplinam, com precisão, os direitos e as obrigações, não só das pessoas mas, também, dos organismos encarregados de distribuir os benefícios. As relações jurídicas entre êstes e aquêles, portanto, não resultam de um contrato ou de uma decisão unilateral e, sim, de uma imposição legal, estatal, não se situando, assim, como no início, no campo do direito civil, mas, no do direito público.

Tendo em vista que a segurança social se destina a amparar todos os seres humanos, os seus conceitos são, necessariamente, mais flexíveis e justos. Por outro lado, os seus reflexos se fazem sentir, profundamente, em quase todos os setores, chegando a modificar e oca-

sionar alterações de determinados entendimentos clássicos do campo do próprio direito civil.

42. Um dos pontos mais atingidos é o que diz respeito à definição de "família". Sem modificar a sua estrutura tradicional ou quebrá-la, as leis de segurança social ampliaram o seu conceito, passando a fazer compreender, como seus componentes, tôdas as pessoas que vivem sob a dependência econômica exclusiva do segurado — "personne à charge" — ainda que não possuam laços sanguíneos com o mesmo. Em nosso estudo anterior sôbre a "Situação jurídico-legal dos dependentes econômicos, inclusive a da companheira" (26), êste aspecto do problema foi abordado com maior profundidade. Resta lembrar que os critérios das leis de segurança social têm influenciado grandemente as modificações introduzidas nas leis civis que, por exemplo, passaram a admitir, como concorrentes à herança, determinadas categorias de filhos antes não reconhecidas.

43. Com a adoção do critério de "personne à charge" — preponderante na segurança social — muitas outras implicações e benefícios ocorreram, inclusive de ordem psicológica.

É o caso, por exemplo, de determinadas pessoas, especialmente as das classes mais abastadas, que, no fim da sua vida, encontram-se sem ter a quem deixar os benefícios. Os filhos estão maiores e independentes e os netos são dependentes dos filhos e não podem receber a pensão. Sentem-se, êsses cidadãos, dessa forma, **frustrados em seus direitos**. Invade-lhes o sentimento de que vão **perder**, uma vez que contribuíram durante tôda a sua vida para deixar alguma coisa. Querem usufruir, em sua to-

26) "PREVIDENCIA SOCIAL: Situação jurídico-legal dos dependentes econômicos, inclusive a da companheira", Revista de Informação Legislativa do Senado Federal n.º 4, 1964.

talidade, as vantagens e os benefícios que lhes são assegurados pelas leis de segurança social. Tal fato e reação são naturais e humanos e ocorrerão enquanto não se implantar entre todos a verdadeira noção do que seja **solidariedade social**. Não ocorre a essas pessoas que a sua contribuição lhes garantiu, durante o decorrer de sua vida, assistência e amparo permanentes. Não lhes ocorre, também, que **as contribuições** — não unicamente as suas — compõem um **conjunto** e que de sua totalidade, através da repartição dos bens, sai o amparo para todos, inclusive o déles. Não lhes ocorre, igualmente, já terem, talvez, recebido muito mais do que deram. Assim, para não **perder**, são levados a adotar parentes pobres, crianças órfãs, necessitadas de proteção e, indiretamente, contribuem para a melhoria do meio social. Esses seres economicamente débeis irão receber muito mais do que os simples benefícios previdenciários deixados, uma vez que, sem dúvida alguma, terão dos seus tutores uma proteção bem mais ampla, que não receberiam se não houvesse a influência do fator psicológico acima mencionado. Alimentação, vestuário, instrução, cuidados médicos, orientação, tudo isso passarão a desfrutar em consequência da ação reflexa da segurança social.

44. As noções e os princípios da segurança social influem, também, em outros pontos, como na simplificação e melhoria dos sistemas de prestações familiares (salário-família), interferem nos acórdos coletivos entre empregados e empregadores, propiciando a criação de determinadas modalidades de assistências complementares etc.

45. Múltiplos são os reflexos dos sistemas de segurança social na vida econômico-financeira das nações. Basta lembrar a enorme massa de numerário movimentada pelas instituições encarregadas de sua administração, a aplicação das suas reservas técnicas etc., pa-

ra se ter a certeza da influência exercida nesse campo. Mas não é tão-sómente este aspecto, muitos outros existem como, por exemplo, o fato de que a sustentação dos rendimentos dos segurados, mesmo durante seus períodos de necessidade, contribui para a manutenção do mercado interno sem maiores alterações ou prejuízos. Influi, ainda, com sua política de mão-de-obra, na de pleno emprêgo. A redistribuição de rendas é outro fator de relevância e seus reflexos são imensos.

46. Como se vê, a segurança social tem influência e repercussão em todos os campos e setores de atividades da vida dos países. Cada um desses aspectos comporta estudos especiais, os quais, aliás, estão sendo realizados, com profundidade, no mundo inteiro.

VI — CONCLUSÕES

47. O estudo da história da evolução das sociedades humanas, das transformações por que passaram e continuam passando em busca de novas formas de proteção ao homem, prova a necessidade de se trabalhar no sentido da obtenção da "segurança social" como se idealiza, em seu conceito mais amplo e genérico, o que é possível, através do trabalho constante e dos esforços contínuos dos homens de bem.

É necessário, como muito bem disse o Dr. BENITO COQUET (27),

"caminar hacia una seguridad social integral. Cuidar de la salud de la población, no solo restableciéndola cuando se presenta la enfermedad o rehabilitando las aptitudes perdidas, sino extendiendo el cuidado a todo que la salud entrafia para que el hombre pueda realizar sus tareas

27) Discurso pronunciado perante a VII Conferência Interamericana de Segurança Social, Revista Seguridad Social, México, n.º 28, julho-agosto, 1964, pág. 21.

creadoras. Proteger economicamente a los trabajadores ante las contingencias de la enfermedad, la invalidez, la vejez, el desempleo, las cargas familiares, o sea restituir el ingreso, indemnizar los riesgos, impedir el abatimiento de los ya de por si bajos niveles de vida, pero hacer más aún, prevenir los riesgos, amparar la necesidad social, remediar la injusticia que presentan vitales insatisfacciones; garantizar la elevación de los niveles generales de vida y hacer los mayores esfuerzos por extender los beneficios de una seguridad social, así concebida, tanto a la población urbana como la rural, a fin de salvar las brutales barreras de desigualdad que aún existen entre los habitantes de cada país. Limitarnos a consolidar los beneficios que ya tienen los grupos humanos que corresponden a sectores industriales, seria tanto como ahondar las diferencias económicas y sociales y mantener un estado de injusticia para las grandes mayorías suburbanas o rurales.”

48. Dia virá, sem dúvida, em que todos os homens poderão trabalhar em um clima de paz e tranqüilidade, certos de que, em qualquer momento adverso de suas vidas, serão amparados e protegidos, seguros de que, em qualquer contingência penosa e difícil, tanto eles como os seus familiares terão a assistência necessária. Dessa forma, dentro de um clima de segurança, haverá maior empenho, mais alegria de trabalho e portanto, maior rendimento, maior estabilidade política e maior sentimento de solidariedade social entre todos. ,

49. Alguns alegam que a segurança social, como se deseja, destruirá o espírito de poupança, desestimulará a livre iniciativa dos homens, tornando-os, ao lhes dar tranqüilidade excessiva, irresponsáveis, fracos e relaxados.

Essas críticas são simplesmente destrutivas, não têm qualquer objetivo senão o de impedir o progresso social e não possuem o menor fundamento.

Estudos têm sido realizados e a improcedência de tais alegações se mostra inquestionável.

É o que se vê em PAUL DURAND (28), *in verbis*:

“As investigações levadas a efeito pelo Departamento de Estudos de uma das maiores organizações de Economia e Previdência Social da Bélgica não comprovaram existir uma contradição entre a extensão dos seguros sociais e a economia. Pelo contrário, a extensão considerável dos seguros sociais depois da guerra de 1939 não perturbou a formação da economia popular.”

Esclarece esse autor ser “injusto acusar a seguridade social de destruir o espírito de economia, já que historicamente não padece dúvida de que a impossibilidade de economia individual é que determina a criação de uma proteção contra os riscos sociais.”

Salienta, também, ser perfeitamente possível, conforme o demonstrou a experiência da legislação inglesa, salvaguardar o espírito de iniciativa e responsabilidade.

Além dos motivos levantados por PAUL DURAND, cumpre lembrar, ainda, que os homens, pela sua própria natureza, detestam o vácuo, o vazio. Suas iniciativas, no setor da poupança privada, se destinariam a outros fins como, por exemplo, para a obtenção de melhores condições de vida, maior conforto pessoal para si e os seus familiares. Os seus esforços teriam outras metas, outros objetivos.

28) “A Política de Seguridade Social e a Evolução da Sociedade Contemporânea”, Revista Industriários n.º 39, junho de 1954.

50. Cumpre, assim, que todos os povos trabalhem com afinco e se esforcem para alcançar essa "segurança social", uniformizando os seus conceitos e adotando medidas que os tornem exequíveis, a fim de que, tanto no âmbito nacional como no internacional, possam mantê-la eficazmente.

Quando isto ocorrer será implantada, sem dúvida, conforme disse BEVERIDGE, a JUSTIÇA, em lugar da FORÇA, como árbitro entre as Nações, haverá maior paz social e estará definitivamente con-

sagrada a solidariedade social entre todos os seres humanos.

Dizem, porém, algumas vezes, que esses objetivos não passam de "utopias". Como resposta, não será demais repetir as palavras transcritas no início deste trabalho, que encerram, simplesmente, a verdade:

"La historia, gran maestra de la vida, nos enseña que la utopia de un día es la realidad del día siguiente..."

BIBLIOGRAFIA

- 1) Dr. BENITO COQUET, *Revista Seguridad Social*, México, n.º 28, julho-agosto de 1964.
- 2) Prof. ESTANISLAU FISCHLOWITZ, *Fundamentos da Política Social*, IPES, AGIR, 1964.
- 3) HAROLD LASKI, *Introdução à Política*, Editora ZAHAR, Rio, 1964.
- 4) JASQUES MARITAIN, *Princípios duma Política Humanista*, AGIR, RIO, 1960.
- 5) AIMAN GUERRA NOGUEIRA DA GAMA: a) "Previdência Social: Situação jurídico-legal dos dependentes econômicos, inclusive a da companheira" — *Revista da Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 4, de 1964; b) "Desemprego", *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 9, de 1966; c) "O amparo ao ser humano: da assistência à previdência social", *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 11, de 1966.
- 6) JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAU, *Securité Sociale*, THÉMIS, 1961.
- 7) OSWALD STEIN, *Hacia la Seguridad Social*, Montreal, 1941.
- 8) ROBERTO PEREZ PATON, *Derecho Social y Legislación del Trabajo*, Buenos Aires, 1954.
- 9) ARNALDO SUSSEKIND, *Previdência Social Brasileira*, Rio, 1955.
- 10) Sir WILLIAM BEVERIDGE: a) *O Plano Beveridge*, tradução de Almir de Andrade, Rio, 1943; b) *Las Bases de la Seguridad Social*, ed. 1946.
- 11) PIERRE LAROCHE, "De l'assurance sociale à la sécurité sociale. L'expérience française", *Revista Internacional do Trabalho*, Vol. LVII, n.º 6, junho de 1948.
- 12) MARIO L. DEVEALI, *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Buenos Aires, 1954.
- 13) JEAN JACQUES DUPEYROUX, "Algumas Reflexões Sobre o Direito à Seguridade Social", *Revista Industriários*, n.º 79.
- 14) B. RODRIGUES e M. PALACIO, "Precisiones sobre la Seguridad Social", *Revista de Trabajo*, n.º 5, 1953.
- 15) CARLOS MARTÍ BUFILL, "Concepto y Naturaleza del Seguro Social en las Legislaciones Modernas", *Revista Espanhola de Seguridad Social* n.º 6, 1947.
- 16) VLADIMIR RYS, "A Sociologia da Seguridad Social", *Revista Industriários* n.º 101, de 1963, *Revista Mexicana del Trabajo* n.ºs 3-4, 1965, e *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* n.º 2, 1966.
- 17) PAUL DURAND, "A Política de Seguridade Social e a Evolução da Sociedade Contemporânea", *Revista Industriários* n.º 39, Junho de 1954.
- 18) ANTONIO ZAMORA, *Digesto Constitucional Americano* Buenos Aires, 1958.
- 19) *The Provisional Constitution of the Syrian Arab Republic*, Ministry of Information, 1964.
- 20) *The Constitution of the Republic of Korea*, Office of Legislation, 1964.
- 21) *The Turkish Constitution* (27-5-1961), BASNUR MATBAASI, ANKARA, TURQUIA.
- 22) *The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia* (1950) — publicação da Embaixada da República da Indonésia, Rio.
- 23) *The Constitution of Japan* (November) 3, 1946), como em vigor a maio de 1947, editada por FUKIO NAKANE, 1948, n.º 1.000, EHS, vol. 1.
- 24) MINISTÈRE DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE, Bélgica: a) "Aspects économiques et financiers de la sécurité sociale", compte rendu des Journées d'études tenues à Bruxelles les 23, 24 et 25 janvier 1964, *extrait de la Revue belge de sécurité sociale*, Imprimerie H. et M. SCHAUMANS S. A., Bruxelles; b) "Aspects juridiques de la sécurité sociale", compte rendu de la journée d'études tenue à Bruxelles le 29 janvier 1965, *extrait de la Revue belge de sécurité sociale*, Imprimerie H. et M. SCHAUMANS S. A., Bruxelles; c) "Aspects sociologiques de la sécurité sociale", compte rendu de la Journée d'études tenue à Bruxelles le 28 janvier 1966, *extrait de la Revue belge de sécurité sociale*, Imprimerie H. et M. SCHAUMANS S. A. Bruxelles.

A Previdência Social ***e as*** ***Constituições Republicanas***

Afonso César

*Diretor Administrativo do
Instituto de Pesquisas e Estudos
da Realidade Brasileira*

O advento do “Estado de Serviços Sociais”, na clássica definição de Harold Laski, para o qual evoluiu irresistivelmente o Estado Liberal, caracterizou-se, sobretudo, pelo reconhecimento dos direitos sociais — e entre eles da previdência — incorporados, no mundo moderno, à grande maioria das cartas constitucionais.

Efetivamente, “a evolução da Previdência Social”, esclarece Martins Catarino, “está marcada pelo tipo de Estado: abstencionista liberal, paternalista, e intervencionista. O *Etat-gendarme* corresponde à fase do mutualismo operário, baseado na repartição proporcional de benefícios. O *Welfare State*, o Estado-providência, à atual, do seguro social, necessariamente obrigatório, como salientado por Raul Jay em famosa assertiva. De permeio, o Estado meramente assistencial, filantrópico e caritativo. O Estado não inteiramente de direito no campo securitário, mas já intervencionista e coadjuvante”. (Revista *Industriários*, nº 89, 1962)

CONSTITUIÇÃO DE 1891

No Brasil, a própria Constituição da Primeira República, após a reforma de 1926, acolheu em seu texto, na parte relativa à competência do Congresso Nacional, a atribuição, conforme o item 28 do art. 34, de **legislar sobre o trabalho**.

Consoante depoimento de João Mangabeira, na Câmara dos Deputados, Rui Barbosa sustentara, desde 1919, a necessidade dessa alteração, ao lembrar que a "questão social" reclamava urgentemente medidas legislativas, as quais, entretanto, não tinham abrigo nem encontravam apoio "nos limites estritos do nosso direito constitucional".

Vale, porém, assinalar: a matéria não constava do projeto de revisão do nosso primeiro Pacto republicano. Resultou da Emenda n.º 2, formulada pelo deputado Nicanor Nascimento (do antigo Distrito Federal) que, ao sustentá-la nos debates constituintes, em julho de 1926, sublinhou, deplorando a timidez do Congresso no equacionamento jurídico-constitucional dos problemas sociais:

"Entretanto, na reforma que se efetua no Brasil, não houve senão quatro palavras, introduzidas por mim e que revelam esse propósito. Se não tivesse sido esse esforço, que conseguiu esse mínimo, não teríamos na reforma constitucional nenhum percebimento para essa transformação que se opera no mundo e que, reflexamente, tem de se realizar no Brasil, mas da qual não cogitam os nossos estadistas contemporâneos." (Anais da Câmara dos Deputados, vol. II, pág. 339, 1926).

Na tribuna do Senado, defendendo a iniciativa, o Senador Adolfo Gordo, da representação paulista, fez, na sessão de

18 de agosto de 1926, entre outras, estas afirmações, hoje de sabor histórico:

"Neste momento, a legislação sobre o trabalho está preocupando a atenção de todos os Paramentos e Congressos do mundo. O trabalho é função social que cria direitos e deveres e as normas reguladoras do contrato de trabalho devem ser elaboradas de plena harmonia com a fase atual do desenvolvimento econômico.

Como o assunto afeta profundamente interesses gerais, o Estado não pode deixar de intervir e de sobre ele deliberar.

A determinação das horas de trabalho, as organizações de trabalhadores, as lutas entre patrões e operários e outros assuntos idênticos afetam o interesse público, e é bem manifesto que o Estado não pode cruzar os braços.

Mas a nossa Constituição política, garantindo amplamente a liberdade de trabalho, poder-se-iam taxar de inconstitucionais leis daquela natureza. Daí a necessidade do dispositivo.

Aprovado, ficará estabelecido que em face da nossa Constituição política, o Congresso Nacional tem competência para legislar sobre o trabalho, dentro da esfera de sua ação." (Anais do Senado, 1926, vol. V, pág. III)

Chegava, dessa forma, a termo o longo debate que merecera, vinte e dois anos antes, folheto de Serzedelo Correia (*A Reforma Constitucional, 1904*), no qual aludiu à homenagem dos trabalha-

dores a Barbosa Lima (representante do Amazonas) "pela sua posição à frente dos que pensam que é chegada a hora de fazermos a reforma social que incorpora em nosso país o operariado à sociedade", embora o deputado republicano fôsse contra a revisão da Carta de 91, por entender que a legislação do trabalho independia de modificação constitucional.

É bem de ver que a disposição constitucional autorizativa do poder expressamente conferido ao Congresso Nacional, de legislar sôbre o trabalho, ingressou no texto do Estatuto de 1891 somente em 1926, quando já o Decreto n.º 16.027 criara o Conselho Nacional do Trabalho (como órgão, originariamente, do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio) e fôra promulgado o Decreto Legislativo n.º 4.682, instituidor, no País, das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões, ambos de 1923, com precedência, portanto, de três anos sôbre a reforma em causa, sem mencionarmos legislação anterior de menor significação, como a da sindicalização rural (1903), a da garantia dos salários dos trabalhadores agrícolas (1904), a da sindicalização geral (1907) e a de acidentes do trabalho (1919). Mais ainda: desde 1917 organizara a Câmara dos Deputados a Comissão de Legislação Social no curso de discussões sôbre projeto de Código do Trabalho.

Cabe, também, salientar: o reformador constitucional de 1926, ao empregar a locução **legislação do trabalho**, não cogitou, consoante se infere, nitidamente, dos breves discursos na ocasião proferidos, de abranger nessa disciplinaçãõ qualquer matéria relativa aos seguros sociais, mesmo porque àquela época os assuntos previdenciários eram tidos pacificamente como parte integrante da própria legislação trabalhista, apenas nascente.

A Constituição reformada, vigente a partir de setembro de 1926, fruto de con-

trovêrsias numerosas e vibrantes polêmicas, estava, entretanto, com seus dias contados. Prevaleceria quatro anos mais, para ser, um mês depois, em outubro, irremediavelmente varrida pelo sópro vigoroso e renovador do movimento de 1930, sucumbindo juntamente com os quadros políticos tradicionais, fossilizados no duradouro exercício e mesmo no abuso continuado do poder e, afinal, destróçados pela Revolução.

CONSTITUIÇÃO DE 1934

No ideário político vitorioso com a Revolução de 30, a questão social ocupava largo espaço. Integrara o programa de governo apresentado por Getúlio Vargas no comício da Esplanada do Castelo, durante a campanha presidencial. Fôra objeto das primeiras preocupações e cuidados do Governo Provisório que, ainda no tumulto dos momentos iniciais de sua consolidação, trinta e dois dias após o triunfo das armas revolucionárias, criara o Ministério do Trabalho que, afirma Alceu de Amoso Lima (*Jornal do Brasil*, 3-3-1967) "deu à Revolução de 30 um significado social que correspondia, de fato, a uma nova fase na evolução política nacional: a ascensão irreversível do proletariado provocada pela industrialização". Em particular, no que tange à previdência social, revelou-se, igualmente, intensa e multiforme sua atuação, consubstanciada em atos da maior expressividade, dos quais se destacam: extensão ao pessoal empregado em serviços de luz, fôrça, bondes e telefones do regime das Caixas de Aposentadoria e Pensões (Decreto n.º 19.497, de 19-12-30); reforma da legislação das CAP (Decreto n.º 20.465, de 1-10-31); regulamentação da construção de unidades residenciais pelos órgãos de previdência social (Decreto n.º 21.763, de 24-8-32); disciplinaçãõ dos socorros médico-hospitalares por parte das instituições de seguro social (Decreto n.º 22.016, de 26-10-32); apli-

cação do regime das CAP aos trabalhadores em mineração (Decreto n.º 22.096, de 16-11-32); organização do Instituto dos Marítimos (Decreto n.º 22.872, de 29-6-33); criação do Instituto dos Comerciantes (Decreto n.º 24.273, de 22-5-34); estruturação da CAP dos empregados em trapiches e armazéns (Decreto n.º 24.274, de 22-5-34); instituição da CAP dos Operários Estivadores (Decreto n.º 24.275, de 22-5-34).

Nada mais natural que o constituinte de 1934 sofresse o inelutável influxo dessa intensa atividade legislativa do Governador Provisório, originário da Revolução de 1930, no encaminhamento dos problemas da previdência social.

Novamente a norma ordinária haveria de anteceder o preceito constitucional e até mesmo exercer visível e inegável influência na sua elaboração.

Teria, desde então, a previdência social, permanentemente, acesso ao texto das Constituições brasileiras, como ocorrera em vários países europeus, a partir da Alemanha (1919), Áustria (1920), Liechtenstein (1931), Portugal (1933) e, no continente americano, na notável Constituição mexicana, de 1917, reformada em 1923.

Promulgada a Constituição de 1934, a 16 de julho, lá estavam os artigos 5.º e 121 :

“Art. 5.º — Compete privativamente à União:

.....
XIX — legislar sobre:

.....
 c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo;

Art. 121 — A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições de trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.

§ 1.º — A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que collimarem melhorar as condições do trabalhador;

.....
 h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou morte.”

Observou Pontes de Miranda (talvez o único tratadista a dedicar comentários, embora rápidos, aos seguros sociais na Carta de 1934):

“8. A letra h compõe-se de três partes, que é mister não confundirmos: uma, assistência médica e sanitária ao trabalhador; outra, assistência médica à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário ou do emprego; terceira, instituição de previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte. Pena é que, quanto à primeira parte, tivesse a Constituição

deixado de estabelecer condições mais claras de obrigação do empregador. A lei federal e, a favor do trabalhador, no caso das peculiaridades locais, à lei estadual, ficou reservada a missão." (**Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, Tomo II, pág. 325, 1937).

Justifica-se, de fato, a advertência do acatado constitucionalista, relativamente à letra h do § 1.º do art. 121, por isso que o legislador constituinte introduziu nada menos de três matérias no seu contexto: a primeira, de caráter assistencial; a segunda, de natureza trabalhista e, finalmente a terceira, de índole tipicamente previdenciária, e tudo compreendido (na forma do art. 121) no âmbito da **legislação do trabalho**.

Quanto à correlação, todavia, entre as funções assistenciais e as atividades previdenciárias, ela é válida até nossos dias. Basta considerar que, em 1952, a Convenção Internacional do Trabalho n.º 102, declarou caber aos Estados-Membros da OIT (organismo do qual o Brasil foi, em 1919, um dos fundadores) "garantir às pessoas protegidas a concessão, quando seu estado requeira, de assistência médica de caráter preventivo ou curativo", com a finalidade de "conservar, restabelecer ou melhorar a saúde da pessoa protegida, assim como sua aptidão para o trabalho e fazer frente a suas necessidades pessoais" (arts. 7.º e 10, n.º 3).

No que respeita à inclusão, na condição de legislação do trabalho, dos seguros sociais, explica-se o procedimento adotado pela circunstância de ser passível de discussão, naquela fase de seu surgimento, a própria autonomia do direito social e, com muito mais razão, não se podia, efetivamente, especular sequer sobre distinção entre direito do trabalho e previdência social.

De qualquer forma, essa Lei Magna deu expressa competência à União para legislar sobre seguro social; indicou o campo de ação da previdência: amparo da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho e morte; previu as fontes de custeio: União, empregador e empregado e, finalmente, fixou a norma da igualdade contributiva.

Sob o império dessa Constituição, entretanto, fôra inexpressivo o número de disciplinações legais votadas e promulgadas. Resumem-se, tão somente, nas Leis n.ºs 159, de 30 de dezembro de 1935, 367, de 31 de dezembro de 1936, e 477, de 17 de agosto de 1937. Constituíram, contudo, referidos estatutos, com exceção do último, leis da maior significação e importância. Regulou a Lei n.º 159 a contribuição financeira para formação da receita das instituições de previdência social e criou, a Lei n.º 367, a maior das nossas entidades previdenciárias antes da organização do Instituto Nacional de Previdência Social: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, através do qual completou-se o ciclo de vinculação dos trabalhadores urbanos (à exceção dos empregados domésticos) à previdência social brasileira.

CONSTITUIÇÃO DE 1937

Dirigindo-se à Nação, a 10 de novembro de 1937, outorgou o Presidente Vargas nova Constituição, asseverando:

"A organização constitucional de 1934, vasada nos moldes clássicos do liberalismo e do sistema representativo, evidenciara falhas lamentáveis, sob êsse e outros aspectos. A Constituição estava, evidentemente, antedatada em relação ao espírito do tempo. Destinava-se a uma realidade de que deixara de existir."

Na parte final dessa "Proclamação ao Povo Brasileiro", acentuou:

"Quando as competições políticas ameaçam degenerar em guerra civil, é sinal de que o regime constitucional perdeu o seu valor prático, subsistindo, apenas, como abstração. A tanto havia chegado o país."

Repudiou-a, anos mais tarde, seu notório elaborador, Dr. Francisco Campos e, depondo no Senado, em discurso de 13 de dezembro de 1946, o próprio Presidente Vargas, então Senador da República, num retrospecto de sua decisiva atuação de estadista, admitiu não houvesse adotado a melhor solução, ao promulgar a Constituição de 1937, quando disse textualmente:

"Duas vezes em minha vida fui obrigado, pela razão de Estado, a quebrar a harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo. A primeira quando dissolvi o Congresso como Chefe da Revolução de 1930. Prestei contas à Nação desse ato do Governo Provisório por mim chefiado. Usei do direito da vitória de uma revolução nacional. A segunda vez, quando reassumi a chefia da Revolução Brasileira e, em defesa da Pátria, para garantir a ordem interna e assegurar a defesa continental, fechei o Parlamento em 1937.

.....

A esta Casa presto minha homenagem, como expressão sincera de meu respeito à sua simbólica tradição. Posso ter errado na forma. Mas a História provou que cumpro o meu dever."

Restringindo, drasticamente, os direitos e garantias individuais, permitindo, com amplitude antes desconhecida, a delegação legislativa, fortalecendo por todos os meios o Poder Executivo, a Constituição de 37, além de impregnada, com mais nitidez, em relação à de 34, da ideologia nacionalista, consolidava — como acentuou José Maria Belo (um de seus intransigentes opositores) — a legislação do trabalho já existente, adicionando-lhe novos preceitos (*História da República*, pág. 411, Cia. Editora Nacional-SP, 1956).

Foi, contudo, mais concisa, de acordo com a melhor técnica, que a de 34, quando tratou diretamente da previdência social e apenas consignou estes dispositivos:

"Art. 16 — Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

.....

XVI — o direito civil, o direito comercial, o direito aéreo, o direito operário, o direito penal e o direito processual.

.....

Art. 137 — A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

.....

l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho;"

Limitou-se, portanto, a Carta de 37, a manter a competência para instituir

ção do seguro social na alçada da União e, sem alterar seu campo de ação, silenciou quanto às fontes de custeio, transferindo, assim, sua definição, necessariamente, para a esfera exclusiva da legislação ordinária.

A alusão à legislação do trabalho e à da previdência social que, na Constituição anterior, constava do Título IV, "Da Ordem Econômica e Social", na de 1937 figurou sob o título de significação muito mais restrita e evidentemente inadequada, "Da Ordem Econômica".

Nada tão impróprio, sem dúvida, por tratar-se de matéria de conteúdo não-somente econômico, mas nitidamente social. Certo, o direito do trabalho resulta da intervenção do Estado na ordem econômica. Não é menos exato, entretanto, que essa ingerência se afirma, exatamente, para resguardar direitos de caráter eminentemente social. Ou, conforme assertiva de Jean Jacques Dupeyroux (*Revista Industriários*, n.º 94): "Se há um direito que deve figurar entre os econômicos e sociais, este é, certamente, o direito à seguridade social. Não é este direito — indaga o eminente professor francês — a um só tempo, econômico e social? Trata-se, na realidade, de garantir a todos certas possibilidades de desenvolvimento no plano humano (idéia do que é social); também, na concepção moderna da seguridade social, pretende-se assegurar a distribuição mais equitativa da renda nacional (idéia econômica)."

A Constituição de 1937 caberia, entretanto, consagrar, entre nós, a autonomia do Direito do Trabalho. A propósito, na sessão de instalação do Instituto de Direito Social, a 17 de junho de 1939, Cesarino Júnior, discorrendo sobre a questão, afirmou:

"Em nosso direito positivo a questão está resolvida. Assim como Carvalho de Mendonça se apoiava na regra do art. 34, n.º 2, da Consti-

tuição de 1891, para sustentar a autonomia do Direito Comercial, podemos nós basear-nos na regra do art. 16, n.º XVI, da Constituição de 10 de novembro para afirmar a autonomia do Direito Social, pois aí vemos o direito "operário" ao lado do direito civil, do direito comercial etc."

Não haveria, porém, de firmar-se essa designação de direito "operário" — adotada na história do constitucionalismo brasileiro apenas em 1937 — que a Cesarino Júnior causara espécie, embora no Brasil da época fôsse a nomenclatura defendida por Evaristo de Moraes e, no exterior, por autores franceses como Schelle e Grigaut e, na Espanha, por Alvarez e Blanco Santa Marina, também citados pelo ilustre professor. Nem prevaleceria no direito constitucional brasileiro a denominação de Direito Social, magistralmente defendida por Cesarino Júnior.

Entretanto, a vigência da Constituição de 37 assinalaria fase de profundo aperfeiçoamento e larga expansão da legislação previdenciária, superando mesmo a atividade legislativa do Governo provisório. Mais de uma centena de estatutos legais, sob a forma de decretos-leis, foram, no período, promulgados, muitos de iniludível relevância, entre os quais vale referir: criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (Dec.-Lei n.º 651, de 26-8-38); instituição do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho (Dec.-Lei n.º 3.941, de 16-12-41); incorporação da CAP da Imprensa Nacional ao IPASE (Dec.-Lei n.º 6.209, de 19-1-44); extensão dos socorros médicos prestados pela previdência social aos aposentados e pensionistas (Dec.-Lei n.º 3.780, de 13-2-45); nova legislação de acidentes do trabalho, determinando sua integração na

previdência social (Dec.-Lei n.º 7.036, de 10-11-44); promulgação da Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, com a unificação administrativa do seguro social no Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (Dec.-Lei n.º 7.526, de 7-5-45); fixação de valores mínimos para as aposentadorias e pensões, variáveis de acordo com as alterações do salário-mínimo (Dec.-Lei n.º 7.835, de 6-8-45) e a transformação do antigo Departamento de Previdência Social do Conselho Nacional do Trabalho no Departamento Nacional da Previdência Social, na condição de órgão de orientação e controle de todo o sistema previdenciário (Dec.-Lei n.º 8.742, de 19-1-46).

CONSTITUIÇÃO DE 1946

A 28 de fevereiro de 1945, quando se entremostrava próximo o término da segunda guerra mundial, na qual também se empenhara o Brasil, baixou o Presidente Vargas a Lei Constitucional n.º 9, disciplinadora do processo eleitoral, em cujos considerandos assinalou já se terem criado as “condições necessárias para entrarem em funcionamento os órgãos representativos previstos na Constituição” e que “a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para, no curso de uma legislatura, votar, se o entender conveniente, a reforma da Constituição” apresentava inequívoca vantagem sobre o plebiscito previsto no art. 187 da Constituição pois “o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional”.

Regulamentada a Lei Constitucional n.º 9, três meses depois, pelo Decreto-Lei n.º 7.586, de 28-5-45, organizaram-se os partidos políticos, iniciando-se a campanha das eleições gerais de 2 de dezembro do mesmo ano, quando seriam eleitos o presidente da República, deputados e senadores.

Desenharam-se três tendências de público manifestadas: a do Partido Comunista do Brasil, advogando a instalação de “Constituinte soberana”, com plenos poderes para votar novo Estatuto constitucional; a da UDN, exigindo a passagem da presidência da República de Getúlio Vargas para o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o pronto restabelecimento da Constituição de 34, por entender “perempta a Carta de 1937” e, finalmente, a de grandes massas populares, conhecidas por “queremistas”, mobilizadas pelo Partido Trabalhista Brasileiro, que postulavam a “Constituinte com Getúlio” no poder.

Com a renúncia de Vargas diante de movimento armado deflagrado a 29 de outubro de 1945, sob o comando de seu próprio Ministro da Guerra, foi atendida a reivindicação udenista de entrega da Presidência da República ao Presidente do Supremo Tribunal. Mantida, ficou, entretanto, a Constituição de 1937.

No que tange à Assembléia Constituinte, pleiteada pelos comunistas, baixou o Governo Linhares a Lei Constitucional n.º 13, de 12-11-1945, mais de caráter interpretativo, pois ratificou entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral de serem constituintes os poderes que, nos termos da Lei Constitucional n.º 9, a Nação ia outorgar ao Parlamento nas eleições convocadas para 2 de dezembro.

Instalada a Assembléia Constituinte a 2 de janeiro de 1946, decidiu-se organizar a Comissão de Constituição com o objetivo de preparar projeto, partindo do texto da Carta de 34. Para o trabalho de elaboração foram constituídas Subcomissões especializadas, cabendo à Sétima, integrada por Agamenon Magalhães, Adroaldo Mesquita, Hermes Lima, Baeta Neves e Café Filho encarregar-se do Título “Da Ordem Econômica e Social”.

A 8 de agosto de 46 chegou ao Plenário o projeto, contendo os seguintes dispositivos referentes à previdência social:

“Art. 4.º — Compete privativamente à União legislar sobre:

1. direito privado, e bem assim direito penal, eleitoral e processual;

.....

TÍTULO V

Dos Direitos Fundamentais

.....

CAPÍTULO III

Dos Direitos Sociais

Art. 164 — A Constituição assegura a plenitude dos seguintes direitos:

.....

§ 24 — A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros, que visem a melhorar a condição dos trabalhadores;

.....

X — previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade, e contra as consequências dos acidentes do trabalho, da velhice, da invalidez e da morte;

XI — assistência aos desempregados.”

Relativamente aos seguros sociais, na Subcomissão, duas foram as emendas formuladas: uma, de autoria do deputado comunista Caires de Brito, mandando expurgar do projeto a palavra “igual”, na parte referente à contribuição da União, do empregador e do empregado, não constante aliás, da Cons-

tituição anterior, de 37. Não teve êxito a proposição, prevalecendo, no Projeto da Subcomissão, redação idêntica à letra h do § 1.º do art. 121 da Constituição de 1934, adotada para orientação dos trabalhos. A segunda, do deputado Eloi Rocha, teve melhor sorte. Aceita pela Sétima Subcomissão e pela Comissão Constitucional, os “acidentes do trabalho” foram desmembrados do item relativo à previdência social e receberam acréscimo, ganhando esta redação final: “obrigatoriedade da instituição do seguro, pelo empregador, contra os acidentes do trabalho”.

Na formulação de emendas e nos debates do plenário da Assembléia Constituinte, pontificariam os representantes do Partido Trabalhista Brasileiro e do Partido Comunista do Brasil, quando a discussão incidisse sobre “Direitos Sociais”, nas quais se destacariam os substanciais discursos do deputado Segadas Vianna e os pronunciamentos dos Deputados Eloi Rocha, Gurgel do Amaral, Baeta Neves e Pedroso Júnior.

Na sessão de 3 de julho criticou o deputado Eloi Rocha a ausência do “Direito do Trabalho” no artigo definidor da competência privativa da União para legislar.

É elucidativo o ligeiro debate então travado:

“ELOI ROCHA — Estou vendo as normas jurídicas do trabalho constituindo um ramo à parte do direito, um grande ramo, aquele que marca hoje uma etapa, uma etapa decisiva na evolução do direito; aquele ramo da ciência jurídica que traz em si a humanização do próprio direito, que investe por toda aquela ciência, e, em toda parte, causa modificações fundamentais de princípios clássicos. Pois bem, esse

direito, o direito do trabalho, merecia, certamente, lugar destacado na especificação que faz o projeto, no inciso 1, do art. 4.º; merecia ser citado ao lado do Direito Civil, do Direito Comercial e dos outros ramos de direito ali enumerados.

GUSTAVO CAPANEMA — Para a Comissão de Constituição, o direito do trabalho é um ramo do direito privado.

AGAMENNON MAGALHAES — O que o Direito do Trabalho nega é precipuamente o particularismo do Direito Civil. Logo, não pode ser incluído no Direito Privado. O Direito Social está revolucionando o Direito Privado... e a prova é a revolta de todos os civilistas contra o Direito do Trabalho. Basta ler a obra de Rippert."

A omissão do projeto sobre competência para legislar em matéria de previdência social, por sua vez, provocou manifestação do deputado Gurgel Valente, da qual faz parte este tópico esclarecedor:

"**GURGEL VALENTE** — Sem embargo, Sr. Presidente, da relevância da matéria contida nos diversos dispositivos do capítulo em votação, o PTB só reputa de importância fundamental para êle, dois pontos: são os que se referem às emendas que dizem respeito à competência privativa que deve ter a União de legislar sobre matéria de Previdência Social e à autonomia do Distrito Federal. Ambas foram subscritas pela bancada do Partido Trabalhista Brasileiro, que, assim fazendo, de-

fende pontos essenciais de seu programa.

A Emenda referente à competência privativa que deve caber à União de legislar sobre matéria de Previdência Social tomou o n.º 1.392 e para a mesma já se pediu destaque."

Incidiram, ainda, sobre previdência social as Emendas n.º 360 (Segadas Viana), 361 (Manuel Duarte), 3.380-A e 3.372 (Eloi Rocha), 3.345 (Romeu Flore) e 3.199, da Bancada do PCB, renovando a emenda apresentada por Caires de Brito perante a Comissão Constitucional.

Promulgada a 16 de setembro de 1946, a quarta Constituição republicana abordou a previdência social nos artigos 5.º e 157:

"Art. 5.º — Compete à União:

XV — legislar sobre:

- a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho;
- b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário.

TÍTULO V

Da Ordem Econômica e Social

Art. 157 — A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

XIV — assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva ao trabalhador e à gestante;

XV — assistência aos desempregados;

XVI — previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;

XVII — obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho."

Corrigida estava, de um lado, a estranha determinação do projeto, de considerar o Direito do Trabalho disciplina compreendida no âmbito do Direito Privado.

A abolição da igualdade contributiva por parte da União, do empregador e do empregado no custeio dos seguros sociais, constante, como vimos, da Constituição de 34 e do projeto da nova Carta Constitucional, representou, por seu turno, sensível aprimoramento do texto primitivo.

O mesmo não se pode dizer das razões que levaram o constituinte de 1946 a retirar da proposição aprovada pela Comissão Constitucional os "acidentes do trabalho" do n.º X do § 24 do art. 164, definidor da faixa de atuação da previdência social, para constituir item autônomo.

Ao fazê-lo, o Plenário da Assembléia Constituinte contrariou não só o projeto da Comissão referida, mas a solução dada ao problema nas duas Cartas anteriores, de 34 e 37, e a manifesta tendência observada na maioria dos países, a começar, no fim do século passado, na Alemanha, onde pela primeira vez fôra estruturado o seguro social, abrangendo, desde logo, os acidentes do trabalho.

Não merece, por igual, aplausos a transferência do Capítulo III do Título V do Projeto, denominado "Dos Direitos Sociais", para o título V, nomeado "Da Ordem Econômica e Social", à semelhança da Constituição de 1934. Efetivamente, a proposição, na forma elaborada pela Comissão Constitucional, englobando sob o título "Direitos Sociais" os novos direitos dessa natureza, entre os quais o direito à previdência, correspondia, a nosso ver, à solução mais adequada, preferida por Constituições de países das mais diversas latitudes (entre os quais Costa Rica, Saxe, Salvador, Itália, Colômbia, Nicarágua, Peru, França, Argentina, Equador, a maioria das Repúblicas Democráticas Populares, além da União Soviética) e, sobretudo, consagrada pela Organização das Nações Unidas, no art. 25 da "Declaração Universal dos Direitos do Homem".

Cabe, ainda, ressaltar: a previdência social não tem despertado maior atenção dos nossos constitucionalistas, que dela só ligeiramente cuidaram.

Pontes de Miranda, por exemplo, diz:

"23) MATERNIDADE, VELHICE, DOENÇA, INVALIDEZ, MORTE. A previdência em favor da maternidade, da velhice, ou em conseqüência da doença, da invalidez ou da morte, tem de ser pela contribuição tripartida (União, empregador, empregados). Tal previdência, por ser mediante contribuição, não depende de simples decreto. Hão de preceder cálculos para realizabilidade das promessas. Compreende-se, portanto, que a Constituição de 1946, ao referir-se à legislação do trabalho, apenas ordenasse que entre as suas regras estivessem aquelas que fossem necessárias à instituição de tais seguros. Não se entrou na adoção

de qualquer critério. Satisfaz-se o legislador constituinte com a indicação do objeto deles."

Não parece, todavia, pertinente a afirmação de que "a Constituição de 1946, ao referir-se à legislação do trabalho, apenas ordenasse que entre as suas regras estivessem aquelas que fôsem necessárias a tais seguros". O equívoco, a nosso ver, é notório.

De fato, o art. 5.º, n.º XV, atinente à competência legislativa da União discrimina, de modo claro e inconfundível, na letra a, o direito do trabalho e na b, a previdência social. A distinção é textual, também, no art. 157, ao referir-se à "legislação do trabalho" e à da "previdência social".

Não há como interpretar, portanto, esteja abrangido pela legislação do trabalho o seguro social, diante da nitidez do texto, de seus fundamentos, anteriormente citados, e nem mesmo da doutrina, consagradora definitiva da separação. Entre tôdas as constituições em vigor, no mundo contemporâneo, uma — é verdade — a da República Federal Alemã, inclui, expressamente (n.º 12 do art. 74), no âmbito do direito do trabalho: "a organização interna das empresas, a proteção do trabalho e colocação, os seguros sociais e o seguro-desemprego".

É, por isso mesmo, apenas exceção.

Na vigência, por período pouco superior a vinte anos, da Constituição de 1946, cerca de oitenta leis de previdência foram baixadas.

Merecem especial referência: a restauração da "aposentadoria por tempo de serviço em favor dos ferroviários" (Lei n.º 593, de 24-9-48); o restabelecimento da Comunidade de Serviços Médicos e a criação do Conselho de Medicina da Previdência Social (Lei n.º 1.532, de 31-12-51); o reconhecimento dos acidentes do trabalho como matéria da al-

çada do seguro social (Lei n.º 1.985, de 19-9-53); as aposentadorias especiais dos aeronautas (Leis n.º 3.501, de 21-12-58, 4.262/63, 4.263/63 e Dec.-Lei n.º 158/67), dos jornalistas profissionais (Lei n.º 3.529/59) e dos ex-combatentes (Lei n.º 4.297, de 23-12-63); criação do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (Lei n.º 3.149, de 21-5-57); disciplinação do reajustamento periódico das aposentadorias e pensões (Lei n.º 3.593, de 27-7-59); Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n.º... 3.807, de 26-8-60); a supressão do limite de idade para obtenção da aposentadoria por tempo de serviço (Lei n.º... 4.130, de 28-8-62); o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 4.214, de 2-3-63); a concessão de gratificação anual aos aposentados e pensionistas (Lei n.º... 4.281, de 8-11-63); a regulamentação do pagamento da dívida da União para com a Previdência Social (Lei n.º 4.392, de 31-8-64); a concessão de pensão especial aos cassados (Lei n.º 4.656, de 2-6-65); o parcelamento dos débitos das prefeituras (Lei n.º 5.151-A, de 20-10-66); a reforma da Lei Orgânica da Previdência Social (Dec.-Lei n.º 66, de 21-11-66); a unificação administrativa do seguro social (Dec.-Lei n.º 72, de 21-11-66); a extinção do SAPS (Dec.-Lei n.º 224, de 28-2-67); as modificações introduzidas no Estatuto do Trabalhador Rural (Dec.-Lei n.º 276, de 28-2-67) e a revogação da legislação sobre acidentes do trabalho que, de seguro social, passou a ser considerado seguro comercial, ao arrepio do entendimento unânime dos especialistas, inclusive governamentais.

Cumpra, ainda, assinalar: a 31 de março de 1965, através da Emenda Constitucional n.º 11, acrescentou-se ao art. 157 da Constituição parágrafo desta forma redigido:

"§ 2.º — Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previ-

dência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total.”

Disposição idêntica constava da legislação ordinária, como se vê da transcrição do art. 158 da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960:

“Art. 158 — Nenhum outro benefício de caráter assistencial ou previdenciário, se não previsto nesta lei, poderá ser criado pelos poderes competentes sem que, em contrapartida, seja estabelecida a respectiva receita de cobertura.”

Coube a iniciativa dessa alteração constitucional à Comissão criada pelo Decreto n.º 54.067, de 29-7-64 (para estudar a reformulação geral da previdência), inspirando-se em suas preocupações com o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de seguro social. Infelizmente, tôdas as demais sugestões contidas no excelente trabalho por êste órgão realizado e submetido ao Presidente da República, através da Exposição de Motivos n.º 170-A, de 1-6-65, do Ministro Arnaldo Sussekind, então titular da pasta do Trabalho e Previdência Social, não obteve aprovação presidencial, deixando de serem encaminhadas ao exame do Congresso.

CONSTITUIÇÃO DE 1967

A 7 de dezembro de 1966 editou o Presidente da República o Ato Institucional n.º 4 e, em seu primeiro considerando, declarou que a Constituição Federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atendia às exigências nacionais, uma das razões a seu sentir justificadoras da convocação extraordinária do Congresso para discussão, votação e promulgação de projeto de Constituição, elaborado pelo Poder Executivo, com observância de prazo fatal, a expirar a 24 de janeiro

de 1967, para promulgação do texto final, com ou sem emendas, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na Comissão Mista de Senadores e Deputados, incumbida de manifestar-se sobre a proposição, recebeu ela alentado relatório e sucinto parecer favorável do Senador Antônio Carlos, composto de sete itens, a saber:

- a) guarda orientação conforme ao sistema social da eleição da grande maioria do povo brasileiro;
- b) respeita os postulados democráticos;
- c) mantém as instituições políticas que nos regem;
- d) satisfaz, de modo geral, as exigências do Estado moderno;
- e) consigna os direitos e as garantias individuais;
- f) assegura, expressamente, as conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros;
- g) possibilita, se aprovado em globo, de acôrdo com o Ato Institucional n.º 4 e as decisões complementares da Presidência do Congresso Nacional e desta Comissão, que se abram oportunidades bastantes para que sejam oferecidas emendas que reflatam o mais avançado pensamento de aperfeiçoamento do regime democrático.”

Dois parlamentares da Bancada governamental, com as responsabilidades de membros da Comissão Mista e seus Sub-Relatores — por sinal eminentes juristas — os Deputados Oliveira Brito

e Adauto Cardoso (hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal) e um da oposição, Deputado Adolfo de Oliveira, fizeram "declarações de voto", restritivas à proposição do Executivo e o Movimento Democrático Brasileiro, congregando tôdas as correntes oposicionistas, pela totalidade de seus integrantes, proferiu, a 16 de dezembro de 1966, voto fundamentado, de autoria do Senador Josaphat Marinho, subordinado aos títulos: "Projeto Inaceitável", "Elaboração Viciada", "Congresso Indefinido", "Projeto Antifederativo", "Projeto Redutor do Congresso", "Projeto Desfigurador de Direitos", "Projeto Concessivo na Ordem Econômica" e "Repulsa do Pensamento Democrático", concluindo:

"Atento a todos êsses motivos e circunstâncias, considerando a incompetência do Congresso Nacional, nos termos em que está reunido, e desde que as disposições aconselháveis do texto se perdem no conjunto e na preponderância das inadmissíveis, o Movimento Democrático Brasileiro rejeita o projeto de carta constitucional. É a repulsa do pensamento democrático à imposição do arbitrio."

Embora fôsem fortemente restritivas as disposições atinentes à legislação do trabalho em comparação com a Carta de 46, vivamente denunciadas em numerosos discursos nas duas Casas do Congresso, não houve alterações substanciais com referência à previdência social. A matéria foi objeto dos artigos 8.º e 158 da proposição:

"Art. 8.º — Compete à União:

.....
XVI — legislar sôbre:

b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aeronáutico, marítimo e do trabalho;

.....

TÍTULO III

Da Ordem Econômica e Social

.....

Art. 158 — A Constituição assegura aos trabalhadores, nos termos da lei, além de outros, os seguintes direitos:

.....

XV — assistência ao desempregado;

XVI — previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado para proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

XVII — seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;

.....

§ 1.º — Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total;

§ 2.º — A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o n.º XVI dêste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei."

Aos dispositivos citados foram apresentadas emendas de autoria dos seguintes congressistas: Oscar Correia (n.º 1-14), Mello Braga (n.º 5), Guido Mondin (n.º 32), Vasconcelos Tôres (n.º 195 e 227), Tourinho Dantas (n.º 240), Aurélio Vianna (n.º 423), Franco Montoro (n.º 514-2), José Barbosa (n.º 681-15 e 17), Floriceno Paixão (n.º ... 696-4), Floriano Rubim (n.º 728) e Eurico Rezende (n.º 839-19).

Três, apenas, lograram aprovação. A primeira, n.º 1-14, do Deputado Oscar Correia, corrigiu o lapso da proposição governamental (rigorosamente igual ao do projeto submetido ao Plenário da Assembléia Constituinte, em 1946), omissa quanto à competência da União para legislar sobre previdência social. A segunda, subscrita pelo Deputado José Barbosa, aperfeiçoou a redação do art. 158 e, finalmente, a formulada pelo Senador Aurélio Vianna, transformou a "assistência aos desempregados" em "seguro-desemprego".

No que tange à última, é suscetível de reparo, a despeito da angústia de tempo que a atormentou, o trabalho da Comissão encarregada da redação, jungida aos rígidos prazos inflexivelmente fixados com base no Ato Institucional n.º 4, de 1966.

Efetivamente, a Emenda n.º 423 foi assim concebida:

"EMENDA N.º 423

(Ao art. 158, XV)

Dê-se a seguinte redação:

"XV — seguro-desemprego, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado."

Manifestando-se, a 5-1-1967 sobre essa iniciativa, o Sub-Relator, Deputado Djalma Marinho, opinou pela aceitação em parte, isto é, somente das palavras "seguro-desemprego", no que o acompanhou o Relator, Senador Antônio Carlos

(Parecer também de 5-1-1967) e, afinal, a votação plenária do Congresso Nacional.

Conseqüentemente, a minuta elaborada na Diretoria das Comissões do Senado Federal propôs, alternativamente, que o seguro-desemprego, por não estar submetido ao regime de contribuição triplíce, figurasse em item separado do atinente à previdência social ou que a junção se fizesse desta forma:

"Seguro-desemprego e, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, previdência social para a proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte."

Qualquer das soluções alvitradas resguardaria, por completo, a decisão do Plenário do Congresso, qual seja a de aceitar unicamente parte da Emenda n.º 423, de modo a desvincular o seguro-desemprego da contribuição triplíce, norma geral prevista para a previdência social. Adotado, entretanto, o texto preparado pela Comissão Mista, a Emenda do Senador Aurélio Vianna, só parcialmente acolhida, passou, surpreendentemente, a constar, na íntegra, da nova Constituição — a quinta do período republicano — que, promulgada a 24 de janeiro para vigorar a 15 de março de 1967, dispôs sobre seguros sociais nestes dispositivos:

"Art. 8.º — Compete à União:

.....
XVII — legislar sobre:

-
 b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aéreo, marítimo e do trabalho;
 c) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário.

TÍTULO III

Da Ordem Econômica e Social

Art. 158 — A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social;

XVI — previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

XVII — seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;

§ 1.º — Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 2.º — A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o n.º XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei."

Manteve a Carta de 1967, basicamente, os preceitos seguintes, integrantes da Constituição de 1946:

a) distinção entre o Direito do Trabalho (letra b do n.º XVII do

art. 8.º) e a Previdência Social (letra c, do n.º XVII do art. 8.º);

b) custeio do seguro social pela União, empregador e empregado (n.º XVI do art. 157);

c) obrigatoriedade do seguro contra acidentes do trabalho pelo empregador (n.º XVII do art. 157);

d) proibição de criação, majoração ou extensão de prestações de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social, sem previsão da correspondente fonte de custeio total (§ 2.º do art. 157).

Inovou, porém, ao transformar a "assistência aos desempregados" (n.º XV do art. 157 da Constituição de 1946) em "seguro-desemprego" (n.º XVI do art. 158 da Carta de 1967) e ao incorporar ao texto constitucional (§ 2.º do art. 158) prescrições constantes dos artigos 71 e 72 da Lei n.º 3.807, Orgânica da Previdência Social, definidores da origem dos recursos financeiros (taxas cobradas diretamente do público e dotações orçamentárias) com os quais deve a União atender ao pagamento da quota que lhe cabe no custeio da previdência social.

A Constituição de 1967, todavia, nasceu sob o signo da revisão. Dela, de público, dissentiram cento e cinco deputados governistas e número superior de componentes da Oposição que, no dia mesmo da promulgação da nova Carta republicana, divulgou manifesto convocando "os estudantes, os operários, os intelectuais, a mulher brasileira, os militares democratas, os profissionais de todas as categorias, o empresariado nacional, enfim todo o povo brasileiro" para ampla campanha de reforma constitucional.

A Nova Lei de Imprensa

comentada pela Imprensa

Rogério Costa Rodrigues

*Comentador de Pesquisas Legislativas
Diretoria de Informação Legislativa*

Em 25 de setembro de 1966, informa o *Correio da Manhã* que "Porta-voz qualificado do Presidente da República disse que o Marechal Castello Branco decidiu *retomar o ciclo revolucionário* e estuda desde a semana anterior com o Ministro da Justiça e as autoridades encarregadas da segurança nacional, um conjunto de medidas que vão desde a reabertura do processo de cassações de mandatos e suspensão de direitos políticos até a promulgação de uma nova Lei de Imprensa".

Anuncia ainda o matutino carioca que "o Governo está responsabilizando alguns jornais e emissoras de rádio pela desenvoltura do movimento estudantil e de promoverem "o incitamento à subversão", e segundo o seu porta-voz, a legislação específica, em preparo, será o instrumento adequado para impedir que isso continue".

Dois dias após, *O Estado de S. Paulo* noticia que "o Presidente da República promulgará provavelmente na primeira semana de outubro a nova "Lei de Imprensa", cuja redação está sendo concluída pelo Ministro

da Justiça e Negócios Interiores, segundo se apurou junto a fontes ligadas ao Governo Federal. Esclarece o jornal paulista que "a promulgação da legislação será feita mediante mais um ato complementar ao Ato Institucional n.º 2 ou mesmo decreto-lei." "As mesmas fontes extra-ficiais — divulga, então, *O Estado de S. Paulo* — informaram, por outro lado, que, na última semana, o Marechal Castello Branco chegou a determinar ao Ministro da Justiça, Sr. Carlos Medeiros Silva, o enquadramento legal de três jornais do Rio de Janeiro, em decorrência do teor do noticiário dado por eles sobre as manifestações dos estudantes".

É ainda *O Estado de S. Paulo* que noticia na mesma edição:

"Após conferenciar com o Ministro da Justiça, o Deputado Armando Falcão confirmou, ontem, a elaboração, pelo Sr. Carlos Medeiros Silva, da nova Lei de Imprensa, acentuando, porém, que a proposição "não é uma lei de "arrôcho", nem se destina à censura prévia ou outras providências semelhantes". "A no-

va lei — salientou — destina-se apenas a assegurar a estabilidade do regime democrático, defendendo o País da subversão e da má imprensa, felizmente em minoria.”

Comenta o Diário de Notícias em 2 de novembro:

“Torna-se um hábito político, em tôdas as crises maiores, referências que são ameaças à imprensa. Levanta-se o fantasma de uma nova “lei de imprensa”, acusando-se, como se a veracidade dos fatos fôsse sistematicamente comprometida pelos jornais. E, mais que isso, como se a atual lei de imprensa não cobrisse a responsabilidade, cobrando judicialmente a injustiça e a injúria. Ainda agora, tentando-se generalizar a posição de uma minoria, novamente se aciona o dispositivo que sempre sugere nova lei para a imprensa. Felizmente para o País, o povo e a imprensa, o Presidente Castello Branco — e desde a primeira solicitação —, sempre reagiu contra a idéia, a demonstrar que não é com um código de repressão à imprensa que se prepara o País para a democracia. Sabe o Chefe do Executivo, e com a responsabilidade do destino revolucionário, que a imprensa não impediu tudo o que se fez, colaborando mesmo dentro da crítica construtiva. A maior lição revolucionária, aliás, sobreveio do respeito do Governo à liberdade de imprensa. E não será agora, quase ao fim do seu mandato, que o presidente Castello Branco altere o comportamento que pôde negar à Revolução o sentido de uma ditadura.

Há o testemunho recente de Toynbee que, após visitar este País, declarou com firmeza: “Não há ditadura onde subsiste a imprensa livre”. E, se a imprensa assim se manteve na febre do processo revolucionário, se o Governo não a feriu em momento algum, não se entende o esforço para acordar o fantasma. Dir-se-á que a atual lei de imprensa não defende os que se sentem acusados, inútil como lei, já incapaz de satisfazer aos que temem a vigilância e a denúncia públicas. Isso, porém, não é verdade. A lei não se fez caduca e, se não é aplicada com presteza, não lhe cabe a culpa como texto. É a deficiência mesma do Judiciário, sobrecarregado e sem meios de julgamento rápido, que pode explicar a ineficiência do seu uso. Jamais, porém, a lei em si mesma.

Mas, se a lei de imprensa necessitasse de reforma, a ser feita por decreto-lei ou

Ato Complementar — e este não é o caso —, o momento para reformá-la seria outro. O Presidente Castello Branco não pode desconhecer que os grupos de oposição estão interessados na caracterização totalitária da Revolução e do Governo. E o veículo direto para isso seria qualquer alteração na lei de imprensa. É possível mesmo que a toada intermitente, anunciando a reforma ou nova lei, tenha origem e eco nesses setores que não escolhem meios para ferir a enfraquecer o Governo. Seria o Presidente Castello Branco a entregar-lhes o prato feito e isso a cinco meses do término do seu mandato. O Chefe do Executivo, porém, não fará o jogo dos seus inimigos. E não o fará precisamente porque já demonstrou ao País que, interessado na preparação de uma democracia ética, é contra sua formação e contra os objetivos revolucionários qualquer tendência para o totalitarismo.

O encaminhamento simples da reforma da lei de imprensa bastaria para que, no mundo inteiro, se erguesse a caracterização totalitária do Governo. O significado moderno de uma ditadura tem densidade na hostilidade, no controle e no bloqueio da imprensa. É por essa via, cortando-se a informação livre e coagindo a imprensa, quando não a tornam privativa do Estado, que o totalitarismo começa. A colocação da imprensa é que modela a filosofia política de um governo. E a filosofia política incorporada à Revolução pelo Presidente Castello Branco, com base na atual lei de imprensa, justifica a crença de que não será modificada.

A alteração da lei de imprensa ou a imposição de nova lei, como se verifica, não pode favorecer ao Governo e à própria imprensa. É fácil constatar a quem favorece. E favorecerá apenas aos que, derrotados pela Revolução, sem meios para enfraquecê-la na preparação democrática, caminharão à sombra da repressão totalizante para forçar a ditadura que, não existindo, eles teimam em denunciar. É preciso ressaltar que — e a esse detalhe permanece atento o Presidente Castello Branco — a imprensa, livre no fundo da lei vigente, evitou a distorção no sentido de configurar o Governo como um adversário das liberdades. Tôdas as liberdades estão asseguradas quando, em sua própria responsabilidade, a imprensa pode informar, opinar e julgar. Modificar a lei de imprensa, mesmo através do Congresso, seria alimentar a falsa denúncia que ten-

ta apresentar o Presidente Castello Branco como um inimigo da democracia.

Há, em consequência, tranqüilidade quanto à preservação da lei de imprensa. E tranqüilidade resultante do conteúdo ideológico da Revolução, da posição política do Governo e da formação democrática do Presidente Castello Branco. O Chefe do Executivo pôde superar o pior, na sucessão das crises, mantendo intocável a lei de imprensa. Não será agora, com a Revolução consolidada, o País em regime de ordem e trabalho, o calendário eleitoral realizado, que se admita a interferência para endossar a tese dos seus adversários e negar o passado de três anos. Esta argumentação inteira, normal em qualquer especulação, leva a concluir que o Presidente Castello Branco passará o Governo sem permitir seja alterada a lei de imprensa.

A lei de imprensa, juridicamente atualizada, politicamente defendida, socialmente justa, manteve-se intocada precisamente porque estabelece relações de equilíbrio entre a imprensa, o Governo e a opinião pública. Se há deficiências na aplicação, estas são as mesmas que caracterizam as outras leis. E a primeira verdade, já que se inicia agora o processo histórico do Governo Revolucionário, é a de que o Presidente Castello Branco salvou a base democrática precisamente porque a tudo se expôs sem violentar a imprensa. Esse julgamento, estamos certos, não será desfeito."

Nos primeiros dias de dezembro corre a notícia de que o Presidente Castello Branco poderia vir a editar uma nova Lei de Imprensa através de um Ato Complementar. No dia 7, entretanto, *O Estado de São Paulo* informa que o Presidente rejeitara sugestões nesse sentido. Esclarece no mesmo noticiário que o texto da nova proposição do Governo, que, embora ainda não concluído pelo Ministro da Justiça, Sr. Carlos Medeiros Silva, é considerado "muito forte" pelos que a ele tiveram acesso.

Em 9 de dezembro *O Estado de São Paulo* publica o seguinte noticiário:

"A nova Lei de Imprensa — que "primará pela austeridade", prevendo inclusive rigorosas sanções aos órgãos de divulgação que a desrespeitarem — será encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, ainda este mês, segundo informou fonte militar do Governo. A nova lei é "ajustada à realidade revolucionária e identificada com

os princípios da doutrina de segurança nacional, nascida na Escola Superior de Guerra."

"O nosso informante — continua *O Estado de São Paulo* — disse que o anteprojeto da nova lei de imprensa nasceu de um "Estatuto de Responsabilidade para a Imprensa", elaborado ao tempo do Sr. Mem de Sá no Ministério da Justiça e que seria apenas incorporado como adendo à lei atual. O Presidente da República, no entanto, resistiu sempre à idéia de fazer qualquer modificação ou mesmo interferir no setor da imprensa, do que voltou atrás depois de conhecer e estudar a nova doutrina de segurança nacional — que será transformada em lei ainda em seu Governo — totalmente incompatível com a atual lei que regula as atividades dos jornais e das emissoras de rádio e televisão."

A Associação Brasileira de Imprensa em 26 de dezembro condena o Projeto da nova Lei de Imprensa, em memorial dirigido ao Ministro da Justiça e assim redigido:

"Levo ao conhecimento de V. Ex.^a que a Diretoria da Associação Brasileira de Imprensa, reiterando pronunciamentos anteriores, da mesma Diretoria e do Conselho Administrativo, decidiu solicitar ao Ministro da Justiça que transmita ao Exmo. Sr. Presidente da República a seguinte mensagem:

1 — A ABI, na qualidade de tradicional porta-voz dos homens de imprensa no que se refere ao livre exercício da profissão jornalística, lamenta que o Governo da República tenha tomado a si a responsabilidade histórica de enviar, neste momento, ao Congresso Nacional, um projeto de lei de imprensa que, não correspondendo à nossa tradição política e jurídica, ofende a consciência democrática da Nação brasileira naquilo que ela tem de mais delicado e sensível.

2 — Aumenta essa consternação quando vemos que não é apenas uma ou outra, mas todas as conquistas, que há mais de um século vinham sendo realizadas no campo da liberdade de expressão, acham-se nesta hora ameaçadas no projeto por V. Ex.^a encaminhado ao Presidente da República e por este remetido à deliberação do Congresso. Não apenas a liberdade de manifestação do pensamento através da imprensa, também as de informação, cuja concei-

- tução é mais recente, foi duramente atingida no surpreendente projeto enviado ao Legislativo.
- 3 — As críticas e protestos suscitados pela proposição surgem de setores diversos da opinião pública, inclusive os mais conservadores e insuspeitos ao Governo, alguns com responsabilidade definida no Movimento Revolucionário em cujo nome se pretende obter do Congresso a nova lei.
- 4 — Quanto ao processo e ao julgamento de jornalistas, o projeto suprime o *Júri de Imprensa* instituído em 1934, versão atenuada do júri comum que a Lei de 1923 substituiu pelo juiz singular, numa tentativa de tornar mais rigoroso e mais técnico o julgamento dos delitos de imprensa. O tribunal misto, com a participação do juiz togado e de jurados, resultou de uma fórmula de equilíbrio entre o juiz singular e o tribunal popular, fórmula que jamais mereceu críticas da parte dos nossos grandes juristas.
- 5 — Os jornais vêm apontando a conceituação vaga de certos delitos graves no projeto, defeito que o Ministro da Justiça, como eminente cultor do Direito que é, poderá reconhecer facilmente após um reexame do texto do artigo 12.
- 6 — A diretoria da Associação Brasileira de Imprensa está certa de que o Sr. Presidente da República não se recusará a autorizar ou recomendar esse reexame, a fim de que seja escoimado o projeto dos pontos mais aberrantes da nossa tradição jurídica e política, que é essencialmente democrática. Não se compreenderia que o atual Governo, tão sensível à acusação de alimentar tendências ditatoriais, deixasse ao povo por herança, à hora de despedir-se do País, uma lei que se assemelha no fundo e na forma ao estatuto da imprensa nos países totalitários.
- 7 — Além do mais, a exiguidade do prazo de que disporá o Congresso para estudar e votar matéria de tão alta relevância colocaria o Presidente da República na contingência desagradável de decretar por autoridade própria uma lei tão controvertida e que incide precisamente no campo dos direitos e garantias essenciais ao regime democrático.
- 8 — Por tudo isso, a ABI solicita respetosamente, por intermédio de V. Ex.^a, ao Exmo. Sr. Marechal Chefe do Governo que se digne pedir ao Congresso Nacional a devolução do projeto de lei de imprensa, a fim de que seja reexaminado, à luz das críticas que lhe são feitas, esperando que esta Casa, como sucedeu durante a elaboração das leis anteriores, venha a ser ouvida no momento oportuno.
- Aproveito o ensejo, Sr. Ministro, para apresentar a V. Ex.^a os protestos de minha mais alta consideração."
- Sob o título "Lei-Mordaça" opina "Última Hora" em 26 de setembro:
- "O Governo anuncia uma lei para amordaçar a imprensa, a título de coibir "abusos" e o "incitamento à subversão". "O pretexto alegado é que o noticiário de certos jornais teria constituído um estímulo ao movimento dos estudantes, que o Governo aponta como insuflado do exterior.
- "Evidentemente, os senhores do Palácio estão confundindo causa e efeito. O que a imprensa fez — em particular a imprensa oposicionista — foi expressar, traduzir, pôr em letra de fôrma uma realidade não inventada por ela, mas que aí está aos olhos de todos.
- "O movimento estudantil assumiu proporções de fenómeno nacional. Se tinha carácter subversivo, se era de Pequim ou de Havana, o Governo não soube prová-lo convincentemente, ficando no mero terreno das alegações, que as lideranças estudantis repeliram com veemência.
- "A importância dos acontecimentos deulhes projecção no exterior. Jornais de tradicional imparcialidade, como a "Gazette de Lausanne" falaram em "movimento estudantil". O "Times" de Londres pintou anteontem um quadro das violências, para concluir que "os estudantes mostram energia bem como unanimidade em sua repugnância ao Governo militar brasileiro". Quanto aos "temores de subversão comunista", o "Times" limita-se a registrar a posição do Governo, acrescentando, significativamente, que esses temores "são comuns nos regimes militares".
- "Quererá também o Marechal Castello Branco fazer uma lei-mordaça para a imprensa estrangeira?
- "O que fez a imprensa mais responsável, no Brasil, foi advertir o Governo dos problemas que estava criando com a sua

obstinação em recusar o diálogo com os estudantes, impelindo-os assim a extravasarem o seu descontentamento e as suas energias fora do leito democrático. Mais ainda essa advertência ganhou sentido quando as autoridades enveredaram pelo caminho da violência.

"No que se refere à projetada nova lei de imprensa, a crise estudantil serve como um reles pretexto. O Governo já anunciou fartamente essa lei.

"O que o atual Governo quer é uma mordada para os jornais. Pergunta-se: será esse também o objetivo do Marechal Costa e Silva, que faz praça de "liberalismo" e anuncia "congraçamento e união"?"

Comenta o **Jornal do Brasil** em 28 de setembro:

"A opinião pública e as autoridades estão cansadas de saber que os abusos cometidos através da imprensa prescindem de lei especial para sua contenção ou capitulação. A legislação ordinária já fornece todo o instrumental punitivo necessário, faltando apenas que se queira cumprir a lei. Inexistindo essa vontade, seja da parte dos interessados, dos Tribunais ou do Governo, nenhum estatuto especial, por mais rigoroso no seu texto, alterará de qualquer modo o quadro vigente. Também não faz sentido pensar que a maior ou a menor autoridade do Governo, sobretudo dentro de um processo dito revolucionário, possa decorrer da simples edição de normas escritas pelo próprio poder estabelecido e incontestável."

Em sua edição de 2 de outubro, o **Jornal do Brasil** reproduz as palavras do Marechal Castello Branco, pronunciadas durante uma entrevista concedida aos repórteres credenciados no Palácio do Planalto. Indagado sobre a existência de uma nova lei de imprensa, assim se expressou o Presidente da República:

"Inicialmente, eu aproveito o editorial de o **Jornal do Brasil** de 28 do mês último. Recusa-se o mencionado jornal a acreditar esteja o Governo cogitando de uma nova Lei de Imprensa, o que me surpreendeu. Pois, realmente, a 7 de julho deste ano, ao empossar o atual Ministro da Justiça, afirmei que a revisão da atual Lei seria empreendida. Diz ainda o articulista: "A legislação ordinária já fornece todo o instrumental punitivo necessário, faltando apenas que se queira cumprir a lei". Há um engano. Peço que observe a fal-

ta evidente de condições na própria lei para o seu integral cumprimento.

"O eminente jornalista Austregésilo de Ataíde, em um de seus últimos artigos, dá curso a uma notícia de que o Governo tem "a intenção de promulgar uma nova Lei de Imprensa, com o objetivo, é claro, de aumentar penalidades para os crimes e diminuir o âmbito de sua liberdade". Nunca pensamos em enveredar por esse caminho tão escabroso. O boato entrou na pena do ilustre acadêmico e, a esta hora, já é uma versão. Ele diz que inocentes julgam que todos os males que afligem o País têm como única origem os excessos da imprensa e, para corrigi-los, pensam numa "lei de força". Declaro que o Governo não se apóia na inocência nem deseja a truculência. Trata-se apenas de defender a verdade, garantir a vez de uma objetiva defesa e assegurar um processo em que o acusador e o acusado tenham tratamento igual, no tempo e em outras condições do julgamento.

"Todos devem ter liberdade e cada qual se comporte com responsabilidade. Isso é também democracia, e assim se faz nos países democráticos.

"O vigoroso editorial do **Jornal do Brasil**, num julgamento que muito me eleva, declara que eu tenho me empenhado em manter "intocada a liberdade da imprensa no País, mesmo quando o processo revolucionário atravessou as suas crises mais graves". O Sr. Austregésilo de Ataíde, rematando os seus duros prognósticos, volta-se para o recente passado e para a atualidade, e de maneira desvanecedora me concede também o título de honra — "o ter podido realizar o meu programa sem ferir a liberdade de imprensa". Podem confiar, então, nas intenções do Governo."

Dezesseis presidentes de sindicatos de jornalistas assinam em Belo Horizonte em 9 de outubro a chamada "Declaração de Belo Horizonte", na qual, segundo notícia o "**Jornal do Brasil**" dois dias após, "manifestam determinação de defender a manutenção da atual Lei de Imprensa, não aceitando sua pretendida modificação, com o objetivo de restringir a liberdade de imprensa, assegurada pela Constituição e pela tradição histórica brasileira".

Sob o título "O Vaiyém de nosso Liberalismo", escreve Gabriel Manzano Filho no **Jornal da Tarde** de 8 de outubro de 1966:

"Na fase colonial, a imprensa brasileira — que era feita nas tipografias portuguesas — sofria o mesmo tratamento da

metrópole. Desde 1517 existiu censura religiosa, por delegação real; a Inquisição nomeou pouco mais tarde novos censores, e em 1576 o rei D. Sebastião instituiu a censura régia.

O controle pelo Estado foi absoluto e a punição dos infratores rigorosíssima, até a revolução liberal do Porto, em 1817. Entre as vítimas de torturas, exilados e presos estavam Francisco Vaz, Padre António Vieira, Hipólito da Costa e António José, o Judeu, que morreu queimado. A Constituição aprovada pelos liberais garantia a livre comunicação do pensamento a todos, "desde que respondam pelo abuso dessa liberdade". No Brasil, simulando aceitar as novas condições, Dom João VI publicou um decreto que extinguiu a censura prévia, porém a transferia para as provas tipográficas. Uma censura ainda pior, agravada pelo gasto de material para os autores, pelo risco de perder as oficinas pelos impressores.

Quando Dom João VI voltou a Lisboa e ficou Dom Pedro em seu lugar, foi imediatamente adotado o liberalismo que vencera em 1821. Mas a inexistência de publicidade ou comercialização garantida, a agitação política e a intolerância do imperador resultaram nos primeiros tempos da independência num panfletismo irregular, mais publicista que jornalístico.

A atuação de José Bonifácio, mais tarde, significou nova liberalização e introduziu-se a lei de responsabilidade sucessiva: na falta de autor o impressor e o distribuidor responderiam num processo. Acabou voltando o panfletarismo e a primeira vítima do arrependimento imperial foi o *Correio do Rio de Janeiro*, que publicava "doutrinas criminosas".

Na hora de processá-lo descobriram que não havia lei de imprensa. O autor da denúncia, deputado José Mariano, encarregou-se de elaborá-la e conseguiu aprovação depois de muita briga. No primeiro julgamento da nossa história de imprensa, o jornalista Soares Lisboa foi absolvido.

A instabilidade política, porém, era mais decisiva. A lei durou só 17 meses, a Assembleia Constituinte foi formada e dissolvida em 1823, a primeira Constituição Imperial saiu em 1824 e só seis anos mais tarde os delitos de imprensa foram enquadrados em lei, no Código Criminal. Essa situação irregular e a pressão do imperador fizeram o Padre Alencar reclamar, na Constituinte: **O Governo**

tem sido violento; no Rio onde nasceram os jornais liberais, só temos o Diário das Vendas, o do Governo (a Gazeta) e o Espelho; a liberdade de imprensa está quase acabada.

Essa situação era geral e as garantias jurídicas desapareciam quando o orgulho ou autoridade do imperador estava em jogo. Grandes vítimas dessa situação foram Gonçalves Ledo, Soares Lisboa, Silva Lisboa, Araújo Guimarães, Luís May e Líbero Badaró, além de Hipólito da Costa. Sua agitação e a repressão que sofreram tornaram famosos o *Correio do Rio de Janeiro*, o *Regulador Brasileiro*, o *Reverbero Constitucional*, o *Espelho*, a *Malagueta*.

Líbero Badaró, um italiano que veio ao Brasil estudar Botânica, abriu clínica no Rio de Janeiro, foi um dos maiores. Entusiasmou-se pelas idéias liberais e abriu em São Paulo o *Observador Constitucional*. Durante dois anos atacou o Governo e as autoridades provinciais, até ser assassinado com dois tiros a 30 de novembro de 1830. Para a maioria dos biógrafos, sua última frase, ao morrer, foi: **Morre um liberal, mas não a liberdade.** A única fôlha que conseguiu existir de 1821 a 1878 foi o *Diário do Rio de Janeiro*, completamente apolítico.

DEPOIS, REPÚBLICA

Um Código Penal foi sancionado em 1890, nele estava o tratamento republicano para a imprensa. Para a Constituição de 1891 havia liberdade de opinião e expressão, "respondendo cada um pelo abuso que cometer". Nenhuma lei ordinária foi elaborada, o Código Penal só foi substituído em 1923 no Governo Arthur Bernardes, que adotou novamente o critério da responsabilidade sucessiva. Essa regulamentação, entretanto, foi anulada em 1930, com o golpe de Getúlio Vargas. Reintroduzida na Carta de 1934, foi espicilicada depois na lei n.º 24.776.

A partir de 1937 instalou-se no país o paternalismo oficial. O jornalismo, não completamente sufocado, vivia do arviado da liberdade consentida, das permissões. Aos poucos as vozes contrárias à ditadura foram surgindo, denunciando o protecionismo e a corrupção. Em 16 anos de getulismo, liberais como Júlio de Mesquita Filho, Francisco Mesquita, Paulo Duarte, foram presos, exilados.

Uma única fase de relativa moderação aconteceu, em São Paulo, com a nomeação de Armando de Salles Oliveira. O golpe de 1937, porém, resultou na expul-

são de todos os antigetulistas e até de Armando Salles. O Estado de São Paulo foi um dos poucos que conseguiram enfrentar, por algum tempo, a repressão oficial. Mas em 1940 sua redação, na rua Boa Vista, foi invadida, diretores e funcionários expulsos, o jornal só circulou nove dias depois, com nova diretoria escolhida pelo Governo.

Vargas deixou o poder em outubro de 1945, em dezembro o Estado foi devolvido aos proprietários. Ao circular voltou do "ano 71" para "ano 67", desconhecendo a fase em que esteve ocupado.

A Constituição de 1946, no art. 141, parágrafo 5.º, restabeleceu a liberdade de manifestação: "É livre a manifestação de pensamento... salvo quanto a espetáculos e diversões públicas respondendo cada um... pelos abusos que cometer". Dez anos depois, a lei 2.083 regulamentou as atividades da imprensa, esclarecendo os termos da Constituição. A responsabilidade sucessiva foi reafirmada, os delitos e multas bastante atenuados, se comparados aos da Carta de 1934 ou do Código Penal da República.

Até 27 de outubro passado essa lei foi mantida em vigor e aplicada algumas vezes. Em outras preferiu-se convencer os jornalistas ou empresas a não criticar. Assim Jânio Quadros mandou tirar do ar a Rádio Jornal do Brasil, assim a Tribuna da Imprensa e o Correio da Manhã do Rio de Janeiro foram várias vezes ameaçados de fechamento, assim Carlos Lacerda, Heitor Cony, Hélio Fernandes e muitos outros sofreram pressões pessoais antes que a lei fosse aplicada regularmente.

A 27 de outubro passado entrou em vigor o Ato Institucional n.º 2, que permite ao Presidente modificar itens constitucionais, cassar os direitos políticos entre eles o de imprensa — de anti-revolucionários. O art. 24 do Ato 2 muda os termos da Lei n.º 2.083, o art. 16 impede aos cassados, entre outras atividades, "a manifestação sobre assuntos de natureza política".

Durante o Governo Juscelino Kubitschek, tentou-se reformular a Lei número 2.083, a oposição no Congresso foi grande, os sindicatos de jornalistas e os jornais protestaram. Jânio e Goulart não levaram adiante idéias parecidas, pelo mesmo motivo."

"Imagem Totalitária" é o título do editorial em que o Jornal do Brasil ataca violentamente em 22 de outubro a idéia do Go-

vérno de criar uma nova lei de imprensa. É o seguinte o seu teor:

"Multiplicam-se e avolumam-se, cada vez com mais intensidade, os sinais de hostilidade ao exercício da liberdade de Imprensa.

O mesmo Governo, que por tantas vezes se orgulhou de não impor qualquer espécie de censura aos jornais, vem anunciando, de uns tempos para cá, a intenção de fazer votar ou, quem sabe, de outorgar uma Lei de Imprensa da qual o mínimo que se pode dizer é que seria inútil. Simultaneamente, sucedem-se as demonstrações inequívocas de má vontade e incompreensão para com o que, mais do que um direito inalienável, é um dever inarredável da atividade jornalística independente.

Para só falar de uns tantos exemplos ilustrativos, vindos a público nos últimos tempos, bastaria recordar a obsessiva insistência com que altas autoridades da Administração têm tentado falsear dados de uma realidade objetiva, como se fosse possível eliminar a verdade pelo expediente simplista de dificultar ou suprimir a sua divulgação. Até mesmo Ministros de Estado não hesitam em adotar tal recurso e, diante do que os jornais documentadamente publicam, fiéis apenas ao dever democrático de informar, limitam-se a uma tentativa de minimizar os fatos, ou de tão-somente buscar os meios de escamoteá-los, através de barreiras que se opõem, sistematicamente, às fontes de informação.

O quadro agravou-se ainda mais quando toda a Nação tomou conhecimento, por exemplo, da inconcebível cena de selvageria comandada pelo esquema de segurança que as autoridades armaram, recentemente, no Aeroporto Santos Dumont, por ocasião da chegada ao Rio, vindo de Brasília, do Presidente eleito, Marechal Costa e Silva. O próprio Marechal Costa e Silva sentiu-se no dever, em seguida, de desautorar a cadeia de violências e brutalidades de que foram vítimas vários repórteres que se encontravam no legítimo cumprimento de seu dever profissional.

É fora de dúvida que cenas inqualificáveis como essas a que nos referimos, e que comprometem o Governo aos olhos da opinião pública nacional e internacional, decorrem, essencialmente, da existência de um clima de indistigável hostilidade contra a Imprensa, a partir das altas esferas do Poder. Os agentes

subalternos da ordem acham-se à vontade para cometer os excessos e os exageros que o noticiário tantas vezes vem registrando, já que o Governo tem se limitado sempre a reeditar as suas queixas contra os jornais, sem jamais coibir ou punir os responsáveis pelas graves ofensas à liberdade de opinião.

Diante de tantos sintomas, que por si só bastariam para dar a nota da triste paisagem política deste momento, o **Jornal do Brasil** não pode calar, porque calar, no caso, seria compactuar com os algozes de repórteres indefesos e admitir uma capitulação que nada justificaria. A Imprensa não é, como pretendem alguns de seus inimigos declarados ou encobertos, uma atividade que deve ou, quem sabe, apenas pode ser tolerada. Tampouco os jornais brasileiros se constituem de bandos de marginais interessados em deformar a realidade e, em particular, a ação do Governo. Como em tudo que é humano, como em todas as atividades, há elementos que não estão à altura da profissão, como haverá jornais dispostos a concessões indignas, na busca de um condenável sensacionalismo. É fácil, porém, distinguir a verdade da impostura, como é fácil distinguir o cumprimento do dever de qualquer interesse excuso ou inconfessável.

Nada justifica uma condenação universal, que começa por fazer inominável injustiça ao papel desempenhado pelos jornais em toda a história do Brasil. Para não ir longe, bastaria lembrar o que foi a contribuição da Imprensa nos idos de 1964, permitindo a mobilização democrática que tornou possível abortar a conspiração dos verdadeiros subversivos e corruptos instalados então no Poder.

Os serviços prestados ao País pela Imprensa não serão apagados pelos que, hoje, desfigurando as razões de um movimento nacional de recuperação democrática, procuram impor um monopólio da verdade que é a monótona pretensão de todos os regimes totalitários. Um jornal consciente de sua missão não se confunde com os interesses de facção e, por isto, não está a serviço de grupos que se digladiam. O compromisso de um jornal livre, que honra os seus deveres, não se prende ao Governo, nem à Oposição — e não busca, portanto, o mesquinho proselitismo dos que não servem à verdade, ou dos que desejam afeiçoá-la, segundo as circunstâncias do momento. A Imprensa não aceita as culpas que não tem, nem se conforma, passiva-

mente, com o papel de **bode expiatório**, sobre o qual é possível atirar a conta de exageros inexistentes.

Um Governo que prende repórteres que fecha os canais da notícia, que dificulta o acesso às fontes, que mantém jornalistas a distância, que os ameaça e os hostiliza, um tal Governo não pode reivindicar o respeito da consciência democrática. No recente episódio do fechamento do Congresso, em Brasília, viu-se de tudo em matéria de atentados à liberdade de opinião, desde o corte sumário das comunicações até a censura instalada, militarmente, na redação de um jornal — o **Correio Brasiliense** — e nas estações de rádio e televisão. Assim atuam, em todos os tempos e em todas as latitudes, os governos que se propõem aniquilar as liberdades e sonham fazer dos jornais um mero instrumento da propaganda totalitária oficial. O que se passou em Brasília, e que atingiu todos os jornais brasileiros — inclusive o **Jornal do Brasil**, que, sem comunicações, teve de apelar para um serviço de táxi aéreo, no cumprimento do seu dever de informar — é uma triste e trágica antecipação da noite ditatorial que pode descer sobre todo o País, no momento em que, tanto, quanto as luzes do Palácio do Congresso, os inimigos da liberdade se dispuseram a cortar os compromissos sagrados com o regime democrático.

Nenhuma intimidação, porém, poderá destruir o que não é um privilégio nem um simples direito, mas um patrimônio moral da Nação. As trevas serão sempre passageiras e as ameaças, ou as restrições à base de fatos consumados, serão sempre inócuas. Continuaremos a cumprir com o nosso dever, que já é naturalmente árduo, e que agora se vem tornando cada vez mais espinhoso, à medida que nos afastamos dos verdadeiros ideais que estão na origem de uma Revolução que o Brasil não quer e não quererá sustentada numa concepção totalitária e liberticida."

Notícia O Estado de São Paulo em 27 de dezembro:

"Fonte do Governo revelou hoje que o projeto de Lei de Imprensa foi redigido em apenas dois dias pelo Ministro da Justiça, Sr. Carlos Medeiros da Silva, atendendo a determinações expressas do presidente Castello Branco, que deseja ver a nova lei em vigor antes do término do seu mandato.

O chefe do Governo — admitiu o informante — não deixará que elementos contra-revolucionários atinjam a Revolução por meio de críticas injustas e não hesitará em aplicar aos contraventores os dispositivos da legislação em preparo. Esclareceu-se que o titular da Justiça recebeu o texto do Conselho de Segurança Nacional, tendo-o refundido e passado a limpo em dois dias. Revela-se também que o CSN aproveitou parte de um trabalho básico de autoria do Sr. Armando Falcão, durante as gestões dos Srs. Juracy Magalhães e Mem de Sá à frente do Ministério da Justiça, trabalho esse que foi submetido àquele órgão para recebimento de sugestões. Desde a eclosão dos movimentos estudantis que o presidente da República teria começado a sentir a necessidade da elaboração de uma nova lei. Aconselhado a adiar a iniciativa, o marechal Castello Branco achou que agora o momento era oportuno, principalmente em vista da campanha que diversos veículos de informação vêm movendo contra o Executivo, inclusive através da divulgação de atividades de elementos cassados, o que fere dispositivos do Ato Institucional n.º 2."

No mesmo dia os jornais brasileiros dão conta da repercussão no estrangeiro da proposta governamental.

"El Comercio Grafico", matutino peruano, insere um artigo a respeito do projeto que acaba de ser proposto pelo Governo do Brasil, a fim de estabelecer normas para atividade dos órgãos de divulgação escrita e falada, afirmando que esse projeto "restringe ainda mais as liberdades próprias da função jornalística". O editorial termina com a afirmativa de que o Marechal Castello Branco "continua no seu propósito de aplicar mordidas à direita e à esquerda."

O jornal "Clarín" de Buenos Aires considera inquietante o subreptício envio do projeto ao Congresso, principalmente porque, no Brasil, até então, "a liberdade de imprensa tem sido escrupulosamente respeitada", ressaltando o protesto nacional que a iniciativa governamental vem provocando. conclui assinalando que o Governo revolucionário tomou um caminho errado e que "agora procura ocultar o seu fracasso, acabando com um dos últimos vestígios da democracia que sobrevivia no País."

A Fôlha de São Paulo em 28 de dezembro reproduz a surpresa e a irritação do Senador Mem de Sá ante o noticiário atribuído ao Gabinete do Ministro Carlos Medeiros da Silva, dando conta de que o Projeto de Lei de Imprensa foi baseado em estudo por

êle deixado no Ministério da Justiça. O ex-Ministro da Justiça e Senador governista pelo Rio Grande do Sul, além de negar a veracidade da versão, tece outras considerações assim registradas pelo jornal paulista:

"Classificando o projeto de Lei de Imprensa de "coisa vergonhosa", o Sr. Mem de Sá lembrou que, no último dia de sua gestão no Ministério da Justiça, ao conceder entrevista coletiva, foi perguntado por um repórter se havia redigido algum Projeto de Lei de Imprensa, fato que negou, alegando que não tivera tempo de fazê-lo.

"Na oportunidade — disse o Sr. Mem de Sá — respondi ao repórter dizendo que minha intenção era entregar a redação do Projeto de Lei de Imprensa a um grupo de trabalho de que fizessem parte representantes da classe dos jornalistas e dos advogados".

Afirmou que não esconde a necessidade de uma codificação na atual legislação reguladora das atividades dos órgãos de divulgação, mas não na forma agora proposta ao Congresso pelo Governo. Disse que se lhe tivesse cabido elaborar o projeto alteraria na atual lei dois pontos essenciais: um relativo ao rito processual dos julgamentos por crime de imprensa, sobretudo no que diz respeito aos prazos de prescrição do crime, de forma a ampliá-los um pouco mais; a outra para reduzir a incidência de notícias falsas, principalmente aquelas relacionadas com problemas econômicos, geralmente de repercussões bastante negativas para a vida nacional.

Concluiu o Sr. Mem de Sá dizendo que não leu o texto do Projeto de Lei de Imprensa, embora saiba que os jornais o tenham publicado na íntegra, mas pelo que soube, "trata-se verdadeiramente de uma coisa vergonhosa."

Em 29 de dezembro, o Comitê de Imprensa, formado pelos jornalistas que "cobrem" os Ministérios em Brasília, divulgou o seguinte manifesto de repúdio ao Projeto da nova Lei de Imprensa:

"O Comitê de Imprensa dos Ministérios decidiu, em sua última reunião, e por não haver ainda se pronunciado o órgão da classe, manifestar seu repúdio à nova Lei de Imprensa, imposta como outras ao Congresso Nacional, infelizmente mero assistente. É, portanto, sem nenhuma ilusão quanto à possibilidade de modificar a Lei que o Comitê protesta contra o cerceamento da liberdade de informação, uma das características fundamentais do regime democrático.

O crime não está na informação. Ocultá-la do povo e da Nação não absolve os criminosos e nem impede o julgamento da História. Este Comitê, ciente das responsabilidades impostas a todo profissional de imprensa, não deixará que a futura lei sirva de cobertura a autoridades cujos atos não visem efetivamente ao interesse nacional. No futuro, como agora, o objetivo primordial deste Comitê é informar, única e exclusivamente, e dar ao povo e à Nação as notícias decorrentes das atividades ou omissões dos Ministros de Estado. Se essas atividades forem benéficas para a Nação e o povo as aplaudir, não nos cabe o mérito. Contudo, se nelas houver outros interesses que não os da Nação, a responsabilidade, o crime está em praticá-los, não em divulgá-los. A lei rólha não impedirá que a Nação dêles tenha conhecimento.

O Comitê entende, também, que não se deve confundir liberdade de imprensa com impunidade, nem este foi o desejo da classe. A nova lei, no entanto, ressuscita em nossa Pátria uma luta que os jornalistas ingleses tiveram em 1600 e acabou, como terminará esta, com a vitória da liberdade sobre o obscurantismo."

Ao ser remetido ao Congresso Nacional o Projeto da nova Lei de Imprensa assim se manifestam os jornais:

1) *O Jornal do Brasil em 28 de dezembro:*

"LEI DISCRIMINATÓRIA

O Projeto da nova Lei de Imprensa foi uma espécie de presente de Natal que o Governo ofereceu à Oposição; e não apenas à Oposição consentida, que se arregimenta sob a legenda do MDB, mas sobretudo à marginalizada ou expurgada, que acusa de ditatorial o regime vigente no Brasil. Encarregou-se o próprio Governo de cumular de razões a frente oposicionista, através de um projeto malicioso na apresentação e marcado pela nota da intolerância na sua essência. O texto enviado ao Congresso foi engendrado na sombra e por caminhos secretos é que chegou ao Legislativo, no momento preciso em que os congressistas se encontravam em recesso.

Bastaria a identificação desse estranho trajeto para demonstrar a má consciência que presidiu o encaminhamento do projeto, desde a sua matriz. Está mais do que evidenciado que a fórmula do envio da matéria ao Congresso não passa de uma pálida e inócua concessão aos

sentimentos democráticos do povo brasileiro, para vigorar também no julgamento internacional do nosso regime. Na verdade, o Governo age no caso com o espírito da outorga, tal a sua convicção de que a opinião pública brasileira repudia qualquer tentativa contra a liberdade de imprensa, que é uma das formas mais enfáticas da liberdade de pensamento e de expressão.

Insistimos, aqui, na indagação que consideramos básica: por que uma legislação especial para a imprensa? Por ser relevante, nem por isso a atividade jornalística reclama tratamentos peculiares, seja em termos de privilégios ou de discriminações. O *Jornal do Brasil* é tão veementemente contra restrições à liberdade de informar, quanto condena qualquer tipo de privilégio que beneficie jornais ou jornalistas. Foi assim que reclamamos do atual Governo a extinção dos subsídios ao papel de imprensa e das isenções fiscais que privilegiavam os profissionais dos veículos informativos. Do mesmo modo, discordamos de tribunais específicos para o julgamento dos crimes de imprensa.

Nossa posição é muito clara: entendemos que a legislação penal ordinária, aplicável a todos os brasileiros — sejam quais forem as suas atividades —, basta por si só para prevenir e punir os abusos por acaso cometidos através dos órgãos de informação. Afirmamos ainda que certa ineficiência geralmente apontada na contenção dos abusos não pode de maneira nenhuma ser creditada a quem faz a imprensa, mas sim a outras responsabilidades que se situam na complexa substância da crise brasileira. A maior dessas responsabilidades tem cabido aos governos, que se incumbiram de adubar, pelo favoritismo ou pela tolerância ilícita, a implantação de uma imprensa desregrada — não só no sentido ético, mas em todos os aspectos — ao lado da maioria da imprensa que cumpre exemplarmente a sua função e as suas obrigações.

O Governo julgou-se no dever de revitalizar — para pior — a atual legislação de imprensa, quando o certo teria sido acabar com o tratamento discriminatório. A lei vigente não deve ser considerada obsoleta pela graduação das suas penalidades ou pela sua emperrada processualística, mas principalmente porque tem em vista uma imprensa já ultrapassada no tempo e nos métodos. Poucas atividades, como a jornalística, terão

mudado tanto no Brasil, nesses últimos anos: a imprensa é hoje também uma organização industrial, uma empresa adulta que ajuda substancialmente o País a enriquecer e a desenvolver-se.

O mínimo que se pode esperar do Governo nesta altura, para salvar a imagem ditatorial que estampou internamente e no estrangeiro, é que se proponha a retirar do Congresso o Projeto da nova Lei de Imprensa."

2) Diário de São Paulo, em 28 de dezembro:

"LEI DE IMPRENSA
E TOTALITARISMO

Está no Congresso a nova Lei de Imprensa, cuja elaboração o Ministro da Justiça tantas vezes negou, até mesmo depois de a ela ter feito referência, reiteradas vezes, o próprio Presidente da República.

O objetivo maior do projeto não é o de disciplinar a liberdade de imprensa, ou o de facilitar aos homens responsáveis pela formação da opinião pública nacional as fontes informativas.

O fundamental para o Governo, que elaborou e encaminhou ao Parlamento o Projeto de nova Lei de Imprensa, é impedir que os jornais, emissoras de rádio e de televisão continuem criticando livremente os atos do Governo, como somente pode acontecer num País onde esteja em pleno vigor o regime democrático.

Os jornais e os demais órgãos de informação, se aprovado for o projeto governamental, passarão apenas a noticiar fatos corriqueiros, a se valer dos telegramas internacionais quando esses telegramas não tragam, de fora para dentro, qualquer observação que não sejalouvaminheira em relação ao Governo do País.

O debate franco e aberto de problemas políticos, económicos e sociais, deixará de existir. O povo não poderá mais aprender lendo o seu jornal diário, ou ouvindo emissora de rádio ou de televisão da sua preferência.

Política, economia, sociologia somente se transformarão em assunto para imprensa quando o Governo achar que não lhe é prejudicial, que não fere os seus interesses, que não representa crítica, mas apenas endeusamento do próprio Governo.

Isso porque tais tipos de notícia chegarão aos veículos de informação depois de terem passado pelo crivo do DIP que certamente será organizado, com a finalidade de censurar em cada redação de jornal e em cada estação de rádio e de televisão o noticiário a ser divulgado.

Para o Brasil, se aprovado for o projeto do Governo, a nova Lei de Imprensa terá o significado de um retrocesso. Ao invés de darmos o exemplo, passaremos simplesmente a imitar as ditaduras que infestam a América Latina, ditadura da direita como a do Paraguai, e ditadura da esquerda como a de Cuba de Fidel Castro, que tanto condenamos.

Com a nova Lei de Imprensa, Fidel Castro poderá perguntar, lá da sua pequena ilha do Caribe, com que autoridade moral o Brasil acusa o regime, que ele implantou em Cuba, de ditatorial. A mesma pergunta poderá ser feita por Stroessner, lá dos seus pagos paraguaios. Quando os regimes se igualam ou apresentam qualquer similitude, um País não pode criticar o outro, por carecer de autoridade moral para tanto.

A imprensa numa democracia deve ser livre ou perde a sua razão de ser. E o Governo que pretende manter a sua autoridade à custa da liberdade de imprensa, o que quer dizer, à custa da sonegação de informações à opinião pública, é certamente um Governo fraco. O poder de mando não tem maior validade quando está divorciado daquele que têm autoridade para concedê-lo. Ortega y Gasset afirmava, com grande sabedoria:

"O mando é o exercício normal da autoridade e funda-se sempre na opinião pública, hoje como há dez mil anos, entre os ingleses como entre os botocudos. Jamais ninguém mandou na Terra, nutrindo o seu mando essencialmente de outra coisa que não fosse a opinião pública."

E porque não seguir, no Brasil, o ensinamento de George Washington:

"A proporção que a estrutura do Governo dá força à opinião pública, é essencial que a opinião pública seja esclarecida."

Pelo visto, é exatamente o esclarecimento da opinião pública que o Governo brasileiro quer evitar. Nada de deixar o povo se esclarecer e muito menos de permitir que cheguem até ele notícias que o possam levar a pensar sobre problemas nacionais, pois para isso é que

existe a elite dirigente, dona de toda a sabedoria que a Humanidade acumulou ao longo de milênios.

Na verdade, a nova Lei de Imprensa, se aprovada, encaminhará o nosso País diretamente para o totalitarismo, afastando-o do caminho certo da democracia."

- 3) **A Fôlha de São Paulo**, em editorial de 31 de dezembro, assim se pronuncia:

"Avolumam-se as críticas e os protestos contra a Nova Lei de Imprensa encaminhada pelo Executivo a um Congresso que, assoberbado por problemas constitucionais, mal terá tempo de examiná-la. Foi praticamente unânime a condenação ao diploma, já que nenhuma voz se levantou para defendê-lo — desta vez nem mesmo os mais solícitos círculos da ARENA tiveram coragem para tanto. E o mais impressionante é que ao clamor interno se juntou o externo. As mais prestigiosas entidades do jornalismo internacional e os jornais de maior respeitabilidade em quase todo o mundo, mas especialmente da América, expressaram no mesmo tom as preocupações que a *iniciativa do Governo despertou*.

É evidente que a insistência numa lei desse tipo em nada melhora a imagem do Governo no exterior. É uma das características da atual administração do País é exatamente a preocupação com o que pensa dela lá fora. Pouco sensível às reações da opinião nacional, e até parecendo cultivar com prazer a impopularidade dentro das nossas fronteiras, o Governo entretanto vive preocupado com o que se convencionou chamar de sua imagem externa. Vários emissários já foram enviados ao exterior para explicar a Revolução, com maior ou menor êxito. As freqüentes viagens do Ministro das Relações Exteriores aos mais diferentes países devem também inscrever-se num plano geral de desfazer mal-entendidos e preconceitos contra o regime vigente no Brasil. Já mais de uma vez se viu o Governo dar oficial ou oficiosamente resposta a artigos publicados em órgãos da imprensa estrangeira — o mesmo Governo que parece levar em pouca consideração o que a imprensa nacional diz.

Pois bem. Tudo quanto penosamente se fez com o objetivo de convencer a opinião internacional sobre as boas intenções do Governo brasileiro e sua fidelidade aos postulados democráticos pode anular-se agora, com a divulgação das mais recentes iniciativas oficiais. O ca-

ráter autoritário da nova Carta não passou despercebido aos mais autorizados comentaristas políticos estrangeiros, que o têm denunciado com insistência. A nova Lei de Imprensa despertou veementemente condenação nos órgãos que trazem a consciência liberal de numerosas nações, os quais certamente não deixarão de perceber que a futura Lei de Segurança Nacional, tida como iminente, se inscreve também no rol de providências muito pouco compatíveis com as tradições e aspirações dos povos amantes da liberdade.

É claro que não pretendemos que o Governo brasileiro tome atitudes para efeito externo. Se as atitudes que adota consultassem indiscutivelmente aos interesses nacionais, pouco importaria que lá fora encontrassem incompreensão e má-vontade. No caso, porém, a reação externa emparelha-se com a interna, pois, o conceito de democracia que as últimas leis de iniciativa do Executivo evidenciam é difícil de ser aceito por quem ainda acredita no regime das liberdades fundamentais.

A verdade é que, se insistir no caminho que vem trilhando, cada vez mais se tornará penoso ao Governo aparecer no concerto internacional como outra coisa que não um Governo marcado por autoritarismo que não o diferencia muito das ditaduras. A sua imagem externa, que tanto procurou preservar, pode comprometer-se em definitivo, já que a opinião internacional dificilmente se sensibilizará com os argumentos que aqui estão sendo timidamente usados para justificar o draconianismo das novas leis. Em relação à imprensa, deve-se lembrar que uma legislação rigorosíssima pode talvez fazer silenciar a de casa; a de fora, no entanto, continuará a dizer o que pensa do Governo brasileiro, em termos *provavelmente que não o abonarão*. E se já se praticaram injustiças, na imprensa internacional, em relação à Revolução, não é difícil prever que ela será considerada cada vez com maior severidade."

- 4) **Escreve Flávio Galvão**, no **O Estado de São Paulo**, em 1.º de janeiro:

"Se amanhã um Presidente da República brasileira ou um Chefe de Estado ou de Governo estrangeiro praticar um crime, tal como por exemplo o de peculato ou de concussão, os nossos jornais nada poderão noticiar ou denunciar, a não ser que queiram expor-se a um processo criminal sem defesa possível.

Isto é um absurdo retrocesso jurídico, ético e político, previsto no Projeto de Lei de Imprensa que o Executivo federal enviou ao Congresso. Sobre tal porém, ainda não vimos ser alertada a opinião pública. Aliás, é preciso reconhecer, a propósito, que vai pelo País tremenda atordoada, pela qual se tenta mobilizar a opinião pública nacional contra esse projeto e, também, contra o de nova Constituição, apresentados pelo Governo federal ao Congresso. Mas, seja-nos permitido dizer, em vez de se apontarem à opinião pública os defeitos e vícios dos dois projetos, através da análise objetiva, minuciosa, isenta de tecnicismos, dos seus dispositivos, vem-se apenas atacando o Presidente da República, em termos pessoais. Os projetos são ruins pelos seus dispositivos em si mesmos e não por serem de iniciativa ou inspiração do Presidente da República e de seus assessores. Os projetos são ruins em função deste ou daquele dispositivo concreto, não porque o Chefe da Nação seja feio ou porque tenha nascido no Ceará. Assim, o que se faz mister é esclarecer a opinião pública, apontando-lhe os dispositivos defeituosos ou viciosos que tornam imprestáveis os dois projetos.

Mas, feita esta observação retornemos ao nosso tema.

CALÚNIA

O art. 17 do Projeto de Lei de Imprensa estabelece o seguinte:

“Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime. Pena: detenção de 6 meses a 3 anos e multa de 300.000 a 2.000.000 de cruzeiros.”

Aí, a única novidade é a exacerbação da pena privativa de liberdade, que na lei atual é cominada de 3 a 6 meses de detenção, e a atualização do valor da pena pecuniária.

O retrocesso clamoroso está no parágrafo 2.º, letra b, desse artigo, que diz o seguinte:

“Admite-se a prova da verdade, salvo se: a) b) se o fato é imputado a qualquer das pessoas indicadas no número 1 do artigo 20.”

Quais são as pessoas indicadas no número 1 do artigo 20 do projeto? O Presidente da República, os Chefes de Estado ou de Governos estrangeiros e os seus representantes diplomáticos.

Como se vê, além dos Chefes de Estado ou Governo, também os diplomatas dos países estrangeiros acreditados no Brasil poderão — aprovado o projeto — praticar quaisquer crimes, sem que os jornais possam denunciá-los a não ser sob o risco de se verem processados, sem defesa possível, por calúnia.

A *exceptio veritatis* foi sempre admitida, desde remotas eras, embora se tenham verificado, ao longo dos tempos e nos diversos países, avanços e recuos. O atual Projeto de Lei de Imprensa representa, agora, um recuo aberrante.

EXCEÇÃO DE VERDADE

Para os que não sejam versados em direito, cabe uma explicação esquemática e singela.

A calúnia pode constituir um crime comum, capitulado no art. 138 do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848, de 7-12-1940, Parte Especial, dos crimes contra a pessoa, capítulo V, dos crimes contra a honra), ou um abuso no exercício da liberdade de imprensa, previsto no art. 9.º, letra f, da lei em vigor (Lei n.º 2.083, de 12-11-1953). Consiste, na definição legal, em imputar a alguém, falsamente, fato definido como crime.

Assim, se se atribui a um Presidente da República ter-se apropriado de certa quantia em dinheiro, de certo valor ou de determinado bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou de tê-lo desviado em proveito próprio ou alheio, está-se-lhe imputando um crime — o de peculato — definido como tal pelo art. 312 do Código Penal.

A imputação, obviamente, pode ser falsa ou verdadeira. No primeiro caso, configura-se o crime de calúnia ou o abuso no exercício da liberdade de imprensa punível na forma da lei. No segundo caso, quem tiver feito a imputação poderá arguir, em juízo, ao ver-se processado, a exceção de verdade, isto é, poderá pedir ao juiz que lhe seja facultado demonstrar que a imputação é verdadeira. Provada a veracidade da imputação, não há crime a punir. Esta é, realmente, a orientação da lei em vigor.

Aprovado o atual projeto, qualquer Presidente da República poderá amanhã meter abertamente a mão no dinheiro público, sem que jornal algum possa denunciá-lo, pois estará proibido de, fazendo-o e sendo processado, invocar a

exceptio veritatis. E não somente o Presidente da República: qualquer Chefe de Estado ou de Governo e os seus representantes diplomáticos em nosso País! Mais não se precisa dizer para pôr em realce quão aberrante é o dispositivo do projeto.

RETROCESSO

Estamos — repetimos — em face de aberrante retrocesso jurídico, político e ético. No campo do direito positivo voltamos ao regime das leis anteriores — Lei n.º 4.743, de 31 de outubro de 1923, e Decreto n.º 24.776, de 14 de junho de 1934. A lei em vigor representará um avanço jurídico em confronto com as anteriores. O projeto configura um retrocesso.

Éticamente, o imoralismo desse dispositivo do projeto salta à vista, estabelecendo uma imoral proteção legal para os governantes, que poderão praticar crimes e processar os que se atreverem a denunciá-los, os quais não terão possibilidade alguma de defesa.

Politicamente, o projeto cheira de longe a totalitarismo. Em seu magnífico trabalho intitulado "Dos abusos da liberdade de imprensa", o juiz paulista Darcy Aruda Miranda — que por 7 anos presidiu aos processos de lei de imprensa nesta Capital, como titular da Vara Auxiliar do Tribunal do Júri — historiando a questão da *exceptio veritatis* diz, em relação ao direito italiano:

"Com o advento do fascismo, cujos princípios políticos e éticos se diferenciavam dos acolhidos nos países democráticos, estabeleceu o Código de 1930, em recuo jurídico, a proibição da verdade do fato (art. 596), ou da notoriedade do fato imputado, com apenas duas exceções: a retorsão e a provocação."

Em suma: o dispositivo do Projeto de Lei de Imprensa, que não permite a demonstração da verdade quanto ao Presidente da República, Chefes de Estado ou de Governos estrangeiros e seus representantes diplomáticos, é um dos mais lamentáveis e representa um aberrante retrocesso jurídico, ético e político."

- 5) Sob o título "Liberdade", escreve Gustavo Corção, no Diário de Notícias, em 1.º de janeiro:

"Não caberiam neste canto do jornal considerações desenvolvidas sobre o Projeto de Constituição, ou sobre a parte que nele se refere à Lei de Imprensa,

mas não posso deixar passar a oportunidade, e o ano, sem registrar um protesto contra o que considero uma universal hipocrisia de nosso tempo. Ilustra a idéia, o comentário que leio, e que foi publicado no Peru, no jornal *La Prensa*. Diz o jornal peruano que toda a tentativa de reduzir a liberdade leva à tirania... Temos aí um lema fundamental do liberalismo: o da liberdade indefinida e absoluta que todos estão cansados de saber que não condiz com a realidade da condição humana. A reta filosofia da liberdade nos ensina que é livre o povo onde as proibições e condenações são justas, e não o povo onde forem abolidas as ditas condenações e proibições. A liberdade, bem inestimável, só se mantém e só se defende dentro de um condicionamento moral que a valoriza; o liberalismo, como já se viu na história contemporânea, grita que defende a liberdade, mas realmente a assassina. Todos nós que temos mais de cinquenta anos, assistimos à transição do mundo liberal para o mundo assaltado pelos totalitarismos, que são infinitamente piores do que as formas antigas de despotismo ou de tirania. E ainda hoje, basta correr os olhos pelo mundo para ver que as mesmas vozes, que dizem defender as liberdades ilimitadas, defendem também, com estranha simpatia, a liberdade de matar completamente as liberdades. São os liberais que, de certo modo, defendem, no mundo de hoje, o direito de querer a escravização total dos povos. Aqui no Brasil, como é fácil verificar, são os jornais que defendiam o advento comunista em 1964 que hoje clamam contra a mordada ou a rôlha, que julgam ver no projeto de lei, que apenas procurou limitar a chamada liberdade de imprensa, para dignificação da própria imprensa.

É uma tolice pensar que a conquista da verdadeira liberdade se reduz ao desejo anárquico de quanto mais melhor, e é uma torpeza fingir que se defende aquilo que se avilta. Torno a dizer, a liberdade, bem imenso, sinal de civilização autêntica, ascensão humana, não tem caráter de fim supremo, e até se pode dizer que os mais altos passos do homem, no uso da liberdade, consistem em aceitar renúncias e em se alegrar com as limitações impostas pelo amor dos outros, ou pelo bem comum. Não quero me indispor, neste último dia do ano, com meus colegas de ofício que, levados pela onda, julgaram bem agir, quando ergueram a voz em defesa de uma limitação

da liberdade de imprensa. Poderá alguém dizer que era boa a lei vigente que permitiu o compêndio de chantagens e mentiras que infelicitou nossa Pátria? Poderá algum jornalista honesto, se solidarizar com os que fazem da extorsão uma espécie de rotina jornalística? Ou achará alguém que estou aqui falando de coisas acontecidas na Lua e registradas ontem pelo satélite soviético que lá chegou?

Pus no título desta crônica um ponto de exclamação na palavra mágica. Ora, é precisamente aí que está o erro. Liberdade querem-se com vírgula ou ponto e vírgula, e não com ponto de exclamação, e muito menos com ponto de interrogação. Eu sempre amei profundamente a liberdade, a boa liberdade, pronta a se transformar em serviço e felicidade dos povos, e sempre detestei com a alma, com os dentes, com as víceras, as formas hediondas de organização social que surgiram na história contemporânea como contraponto dos temas do liberalismo. E hoje detesto com especial calor essa semiplanetária hipocrisia dos liberais que ao mesmo tempo se queixam dos governos autoritários, e toleram os governos e as tendências totalitárias.

Dentro dêsse modo de pensar, quero arrematar estas notas, dizendo que agradeço ao Marechal Castello Branco e ao seu Governo, os reais serviços prestados em 1966 à causa da verdadeira liberdade. Podem discutir todos os outros pontos do Governo, podem achar ruim a orientação econômica ou as diversas reformas realizadas, podem ter dúvidas sobre a vantagem de tão numerosos decretos no campo tributário, podem, também, tecer comentários em torno do que chamam militarismo; uma coisa, entretanto, me parece absolutamente indiscutível. E essa é precisamente o que acima mencionei: o serviço que esse Governo prestou à causa da liberdade, sim, à causa da verdadeira liberdade."

- 6) Sob o título "Ilusão", o *Jornal do Brasil* comenta, em 1.º de janeiro de 1967:

"A teimosa insistência com que o Governo se obstina em impor ao País a sua Lei de Imprensa revela, com eloquência inaudita, a imperturbável indiferença com que encara o julgamento da opinião pública. Ao apagar das luzes, quando a rigor já devia dar por finda a sua missão, o Governo surpreende a Nação com um anteprojeto de lei que fere de morte a pedra de toque de qualquer regime democrático, ou seja, a liberdade de opinião.

Em momento muito mais difícil, quando chegou à Presidência da República em decorrência de uma mobilização nacional que teria sido impossível sem uma Imprensa livre e independente, o Marechal Castello Branco, para honra sua e do Brasil, conseguiu preservar e respeitar o direito de informar e opinar, sem discriminações ainda contra os jornais que cometessem excessos na linha de oposição ao Movimento de 31 de março de 1964. O arbítrio revolucionário, chocando-se freqüentemente com prerrogativas essenciais do sistema democrático, deteve-se, com efeito, diante do princípio sagrado da liberdade de imprensa.

Este dado fundamental foi por várias vezes inovocado pelo próprio Governo para justificar a transitoriedade de certas medidas de exceção e para comprovar, diante da opinião nacional e internacional, que a Revolução não trazia na sua bagagem a sinistra mensagem liberticida.

Pois agora, após quase três anos do exercício do Poder, o Presidente da República mostra-se insensível ao clamor que se levanta por toda parte contra o anteprojeto elaborado à socapa pelo seu Ministro da Justiça. O Marechal Castello Branco acaba de declarar, com efeito, em Fortaleza, que o Governo não pretende retirar o projeto que já se encontra no Congresso — e que para ali foi enviado num momento de recesso parlamentar, em virtude do período das festas do fim de ano.

Caracteriza-se, assim, obstinadamente, a intenção de impor à Nação a vontade caprichosa de um pensamento minoritário, que há muito cozinha o seu ressentimento contra uma Imprensa livre, o que não quer dizer uma Imprensa irresponsável. O Governo opta, como se estivesse acuado por pressões insuportáveis, pelo caminho perigoso de afastar-se dos sentimentos do País. Já não se importa em interpretar as aspirações da maioria, mas fecha-se, soberano, num hermetismo autocrático que é inconciliável com a sobrevivência do sistema democrático. Ninguém deseja, a esta altura, que o Governo abandone posições que lhe foram ditadas pelo senso da realidade, sobretudo quando procurou traçar normas para a ordenação da vida nacional, particularmente no setor econômico-financeiro. A Nação só quer olhar para o futuro e clama por uma confiança que medidas como a projetada Lei de Imprensa não comunicam.

A estabilidade e a ordem que o País persegue não se confundem com o estreito ideário dos burocratas e tecnocratas dispostos a esmagar as liberdades vitais. A ordem pela ordem, sustentada nas medidas de força não respaldadas pelo consentimento da maioria, é tão-somente um equívoco que pode levar a um desfêcho desastrado. Um regime que procura enquadrar os jornais, ameaçando-os e intimidando-os com leis escudadas num indefinido e subjetivo conceito de **segurança nacional**, caracteriza-se, sem disfarce, como um regime de força, que faz **tabula rasa** dos verdadeiros anseios nacionais. Esse caminho conduz ao imprevisível e, longe de fortalecer verdadeiramente o Governo, denuncia o seu enfraquecimento, que é um convite e um estímulo aos antidotos igualmente descomprometidos com a ordem legal democrática. O Brasil não é governável à base da imposição ou do simples capricho de um grupo divorciado dos sentimentos populares.

Teimando na linha liberticida, o Governo dá uma triste medida do regime de camisa-de-força com que pretende garrrotear um País que se levantou, a 31 de março de 1964, contra a destruição de seu patrimônio moral e cívico. É uma ilusão supor que é possível submeter a maioria democrática a uma ideologia que se esgota num conceito de ordem autoritária. O futuro do Brasil não passa por esse atalho infeliz e anacrônico, e ninguém é bastante forte para desviar este País de sua destinação histórica."

Visando a promover um ato público de repúdio à nova Lei de Imprensa, a Comissão de Liberdade de Imprensa do Sindicato dos Jornalistas Profissionais de São Paulo torna pública, em 2 de janeiro, a seguinte convocação:

"A Comissão de Liberdade de Imprensa do Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo concita todos os homens responsáveis do País, quer sejam membros dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, para que se pronunciem sobre o Projeto de Lei de Imprensa ora submetido ao Congresso Nacional.

O Brasil sofre, no momento, um atentado às mais elementares liberdades humanas e a nenhum brasileiro é permitida a omissão. Que não se permita a sonegação de informações essenciais à formação cultural de oitenta milhões de cidadãos.

Ou vivemos numa Nação, onde o debate é livre e democrático, ou submergirmos na escravidão cultural, o apanágio dos totalitários.

A Comissão de Liberdade de Imprensa pede a todos os jornais e emissoras que enviem sua solidariedade à campanha de repúdio à Lei do Arrôcho, ao Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo."

Na mesma data ganha corpo em São Paulo a promoção de um "lock-out" nos jornais e emissoras de rádio e televisão, que, entre outras medidas, prevê a supressão dos nomes daqueles que são favoráveis à Lei de Imprensa, nos noticiários dos jornais e emissoras.

Em entrevista publicada no **Diário de São Paulo**, em 3 de janeiro de 1967, o Desembargador Sylos Cintra considera que "a nova Lei de Imprensa amplia, em demasia, o arbítrio das autoridades".

Completando a argumentação do atual Presidente da Comissão de Organização Judiciária do Tribunal de Justiça, o matutino paulista registra:

"ATUAL LEI É BOA

Fazendo restrição a apenas um dispositivo da lei ainda em vigor, qual seja o da prescrição das sentenças contra os jornalistas, o que os deixa muitas vezes impune, acha o membro do Tribunal de Justiça de São Paulo que ontem falou à reportagem que "a Lei de Imprensa que já temos, bem aplicada, preencheria totalmente suas finalidades". E acrescentou: "Nossa Lei de Imprensa é boa". Na parte referente à ação penal contra os abusos de imprensa, considerou o entrevistado que houve profundas e radicais alterações. Foi, por exemplo, extinto o júri popular e instituído o júri singular para os crimes de imprensa. Explicou, porém:

"Se bem que o júri popular tenha constituído uma grande conquista dos jornalistas brasileiros, acho que os homens de imprensa de São Paulo não têm o que temer. Nossa magistratura está de tal forma constituída que ele será sempre julgado por homens dignos. Falo, porém, em nome da magistratura paulista, que esta eu conheço profundamente."

CRIME E PENAS

O Sr. Sylos Cintra considera também vago o inciso V do capítulo terceiro, que dispõe sobre "abusos no exercício de

liberdade e manifestação do pensamento e informação". Diz este inciso:

"Publicar ou transmitir notícias falsas, ou divulgar fatos verdadeiros truncados ou deturpados, capazes de provocar perturbação da ordem pública ou alarma social; provocar desconfiância no sistema bancário ou abalar o crédito de instituição financeira; prejudicar o crédito da União, do Estado ou do Município e determinar a alta ou baixa, no mercado, do valor de mercadoria ou título imobiliário. Pena: detenção de três meses a um ano e multa de Cr\$ 200.000 a Cr\$ 2.000.000. Nos casos de provocar perturbação da ordem pública ou alarma social ou provocar desconfiância no sistema bancário ou abalar o crédito de instituição financeira, se o crime fôr culposo, a pena será de um a seis meses de detenção ou multa de Cr\$ 100.000 a Cr\$ 1.000.000."

Sôbre este inciso, disse o jurista Sylos Cintra:

"Acho um dos pontos mais perigosos da nova lei, pois é uma responsabilidade que nem sempre se pode atribuir ao jornalista e ao órgão de imprensa, cabendo a falsidade ou abuso da notícia, muitas vezes ao informante."

O inciso XV, referindo-se a penalidades, diz:

"Inciso XV — As penas aumentam-se de um terço se qualquer dos crimes fôr cometido contra o Presidente da República, Chefe de Estado ou de Governo estrangeiro, os seus representantes diplomáticos, contra funcionários públicos em razão de suas funções, contra órgãos ou entidades que exerçam função de autoridade pública."

Este inciso o Sr. Sylos Cintra considera "amplo demais". E, concluindo sua entrevista, acentuou:

"Parece-me, à primeira vista e sem análise detalhada da nova Lei, que a imprensa brasileira será cerceada em suas atividades."

O jornalista Carlos Castello Branco noticia em sua coluna de 1.º de janeiro:

"Confirmando, em sua entrevista de Fortaleza, que o objetivo político da nova Constituição e das novas leis em preparo é dar ao Marechal Costa e Silva os instrumentos que os Atos Institucionais ofereceram ao seu Governo, o Marechal Castello Branco dá a medida emergencial da obra legislativa que le-

gará ao País, malgrado sua antiga afirmação de que pretendia elaborar uma Constituição para décadas.

A futura Constituição, ainda que dure e perdure, em função de seu próprio conteúdo de força, caracteriza-se, portanto, na sua inspiração histórica e segundo a interpretação autêntica, como um Ato Institucional, que poderia até mesmo receber o número da série inaugurada em outubro do ano passado. A Lei de Imprensa e a Lei de Segurança Nacional, ainda que a primeira venha a ser referendada pelo Congresso, fazem a sua parte de Atos Complementares ou de simples decretos-leis ditatoriais, na medida em que emanam do mesmo Poder e atendem ao mesmo propósito de cobrir uma conjuntura.

É de resto sintomático que o Ministro da Justiça, ao encaminhar o Projeto de Lei de Imprensa, tenha cosignado que visa o mesmo a completar objetivos inscritos nos Atos Institucionais, deixando de fazer qualquer referência expressa à Constituição, fonte diretora do sistema legal. No quadro da Carta de 1946, ainda em vigor, o projeto referido não teria eficácia jurídica desde que atenta contra princípios ali consagrados. No quadro da futura Constituição é possível que também a nova lei não se enquadre, tudo dependendo das modificações que eventualmente sejam introduzidas no Capítulo da Declaração de Direitos e Garantias Individuais.

Sabe-se, aliás, que os cuidados do Ministro da Justiça com relação àquele capítulo do projeto têm como ponto de referência a necessidade de legitimar, na futura ordem jurídica, tanto a Lei de Imprensa quanto a Lei de Segurança Nacional, uma e outra atentatórias a direitos e garantias corretamente afirmados."

Ao ser entrevistado num programa de televisão — conforme notícia de *O Jornal* em 1.º de janeiro de 1967 — o Presidente da Associação Interamericana de Imprensa, Sr. Júlio Mesquita Filho, afirma que "a nova Constituição, a nova Lei de Imprensa e a nova Lei de Segurança Nacional farão do Brasil um grande campo de concentração, transformando o povo numa horda de escravos a serviço de alguns militares".

Interrogado sôbre a possibilidade de um recuo do Marechal Castello Branco no tocante à Lei de Imprensa responde o Sr. Júlio Mesquita Filho:

"Não acredito em recuo do Presidente Castello Branco porque, para tanto, se-

ria necessário o reconhecimento do erro e elevação para reconhecê-lo. Castello Branco é um complexado e, por ser sertanejo, tem a alma de "coronel" do sertão que não sabe ser contrariado."

Ainda **O Jornal**, na mesma edição, informa que o Diretor do Instituto Internacional de Imprensa, Sr. E. Monse, na Suíça, em relatório dedicado à "Liberdade de Imprensa em 1966" afirma que o Brasil, a Argentina e o Paquistão são os países mais ameaçados, nesse particular.

A situação da imprensa no Brasil — afirma o relatório — é cada vez mais inquietante. O Governo militar adotou medidas repressivas contra os seus críticos e impede a reportagem independente. A liberdade de imprensa, tal como a garante a Constituição, dependerá, doravante, do critério das autoridades".

Nos primeiros dias de 1967 toma vulto um movimento iniciado em São Paulo pelo jornalista Júlio Mesquita Filho em repúdio à nova Lei de Imprensa. Uma comissão de nove membros, reunida no Sindicato dos Jornalistas Profissionais na Capital do Estado coordena ampla campanha e dezesseis diretores de jornais paulistas divulgam o seguinte manifesto:

"Neste momento delicado da vida nacional, não poderia a imprensa de S. Paulo furtar-se à obrigação de apontar os perigos que a rondam e que a ameaçam de ver tombar sob o jugo da política aquelas liberdades sem as quais não teremos mais o privilégio de nos considerarmos uma Nação igual entre as livres nações irmãs do Continente Americano.

Como é de todos conhecido, acaba o Governo da República de enviar ao Congresso, dando-lhe o exíguo prazo de trinta dias para o aprovar ou rejeitar, um Anteprojeto de Lei de Imprensa que derroga **ex abrupto** o instituto legal livremente discutido e promulgado em 12 de novembro de 1953 para regular as atividades jornalísticas nacionais. Na exposição de motivos que precede o referido anteprojeto, teve o Sr. Ministro da Justiça ocasião de justificar o trabalho silencioso a que se entregou com dizer que a lei vigente "reclama urgente reforma, tais as deficiências reveladas na sua execução" (...), sendo mister "reajustar a matéria aos preceitos do Ato Institucional e atender, ainda, aos reclamos da opinião pública".

Antes de mais nada, querem os jornais de São Paulo deixar aqui consignado que não lhes escapam de forma alguma as

ilações paradoxais com que pretende S. Ex.^a justificar o injustificável. De fato, o que a primeira alegação simplesmente traduz é que o Governo, em vez de se penitenciar da sua desídia na execução da Lei número 2.083 resolve punir por isso mesmo a própria imprensa, com uma reforma urgente e profundamente restritiva da liberdade de manifestação de pensamento e de informação. E, no entanto, a Lei de Imprensa em vigor, fruto daquele espírito de eleição que foi Plínio Barreto, é, como tem sido, um instrumento legal perfeitamente capaz de coibir todo e qualquer abuso dos direitos que ela delimita, e se alguns daqueles profissionais do jornalismo que a infringiram se têm esquivado das suas malhas, o que não pode deixar de ser condenável, é porque os órgãos judicativos, pela sua morosidade nas decisões, vinham permitindo que a prescrição impedisse o sentenciamento dos culpados.

Que o Governo da República jamais pensou, porém, em fazer cumprir ou em aperfeiçoar o processo de aplicação da atual Lei de Imprensa, mas sim em alterar por completo o conceito de "excesso e abusos" na manifestação do pensamento e de informação, é o que está implícito naquele desejo de "reajustar a matéria aos preceitos do Ato Institucional", que o Sr. Ministro da Justiça invoca de mãos dadas com a necessidade de "atender aos reclamos da opinião pública". Para tanto — e é o Sr. Carlos Medeiros Silva quem o revela — foi o anteprojeto "elaborado com base em textos e sugestões recebidos de outros setores da administração federal" que não apenas da sua Pasta. Ora, se a boa técnica jurídica já proibiria de **per si** que se convertesse em fonte de legislação efetiva um diploma forçosamente transitório como é o Ato Institucional número 2, será extremamente difícil ao observador dos fatos sociais identificar nos diversos setores em que se subdivide a administração federal aquela opinião pública cujo clamor estaria o Governo ansioso por escutar. Será porque o Governo julgue que a opinião pública nada mais exprima do que o sentimento dos incompetentes, numa época em que certos círculos militares defendem a subordinação de todas as atividades públicas e privadas a uma estratégia global do Estado brasileiro?

É o que nos autoriza a crer o noticiário que ultimamente tem vindo a lume sobre a iminente decretação de uma Lei de Segurança Nacional — de que a Impren-

sa não será mais do que o complemento — e de uma outra, esta de responsabilidades, com que o Chefe do Poder Executivo dará por finda a legalização do seu regime de força. O que será a primeira daquelas leis já o deixa adivinhar o disposto nos artigos 12 e 13 daquilo que os jornais paulistas não podem senão considerar como a "Lei de Arrôcho". Com efeito, rezam aquêles incisos:

Art. 12 — Fazer propaganda de guerra, de processos para subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou classe. Pena: reclusão de 1 a 4 anos.
 § 1.º — Praticar alguns dos crimes definidos em lei contra a segurança nacional ou instituições militares. Pena: a cominada na lei para o crime praticado, aumentada de um terço.

§ 2.º — Incitar à prática de algum dos crimes referidos no parágrafo anterior. Pena: de um terço da cominada na lei para o crime provocado. Até o máximo de um ano de detenção, salvo se a provocação fôr seguida do efeito desejado, quando a pena será a do crime provocado.

§ 3.º — Publicar ou divulgar: a) segredo de Estado, notícia ou informação relativa à preparação e defesa militar; b) documento classificado como sigiloso ou qualquer notícia ou informação sobre assuntos de natureza sigilosa, desde que exista norma ou recomendação prévia, determinando segredo, confidência ou reserva, ou desde que facilmente compreensível a inconveniência da publicação como prejudicial à segurança nacional. Pena: reclusão de 1 a 4 anos.

Art. 13 — Publicar ou transmitir notícias falsas ou divulgar fatos verdadeiros truncados ou deturpados, capazes de: 1) provocar perturbação da ordem pública ou alarma social; 2) provocar desconfiança no sistema bancário ou abalar o crédito de instituição financeira; 3) prejudicar o crédito da União do Estado ou Municípios; 4) determinar a alta ou baixa, no mercado, do valor de mercadoria ou título mobiliário. Pena: detenção de 3 meses a 1 ano e multa de 200.000 a 2.000.000 de cruzeiros."

Detenhamo-nos um pouco na análise destes dispositivos da nova Lei de Imprensa. Como se infere da gradação das penas estatuidas nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 12, já sabia o seu redator quanto somava o total dos

outros dois terços, pois devia ter à mão a Lei de Segurança Nacional, que lhe ditava até mesmo se a prisão deveria ser simples, ou se era detenção ou reclusão nestas condições, e desde que não chega o projeto de lei a definir o que serão "crimes contra a segurança nacional", não vemos como possa o Congresso Nacional dar-lhe, seja em que prazo fôr, o referendo da sua aprovação. Depois, atente-se para o arbitrio do parágrafo terceiro dêsse mesmo artigo 12. Tal como tudo quando reza o artigo 13, deixa ficar em mãos do Poder Executivo, já que ninguém há de duvidar não ser difícil, àqueles que tudo podem, inculpar o profissional ou a empresa jornalística por não terem compreendido facilmente a inconveniência da publicação de uma matéria tida por Júpiter e Marte como prejudicial à Segurança Nacional, ou submetê-los à tortura de julgar se a afirmação feita em público por um Ministro de Estado habitualmente mendaz seria desta vez confirmada pelos fatos ou desmentida por êles como truncada ou deturpada.

Dando ao corpo da lei uma redação por tal forma dúctil que possa abranger o que amanhã atenda aos seus desígnios, cria o Governo da República condições para que os delitos sejam medidos em função das pessoas, as opiniões valham por atos e o que fôr quando muito presumível ganhe foros de comprovado. Tal é o quadro que nos deixa entrever mais êste atentado aos sentimentos, aos hábitos e ao caráter mesmo da Nação.

A experiência já nos ensinou que quando um Governo teme as reações da comunhão insatisfeita e se sente incapaz de corresponder às suas aspirações, decide sufocá-la com negar-lhe aquelas liberdades próprias da humanidade a que pertencemos e que são a verdadeira razão de ser da civilização do Ocidente. Tais são os casos, em nosso Continente únicos, de Cuba, do Haiti e do Paraguai. Pois bem, quando a Associação Interamericana de Imprensa veio justamente proclamar a 700 representantes dos mais prestigiosos órgãos de divulgação das três Américas, reunidos na sua XXII Assembléia-Geral realizada recentemente em Lima, que existia ainda entre nós a mais completa liberdade de expressão do pensamento, eis que o Governo do Sr. Marechal Castello Branco resolve de chôfre atirar à face da Nação e do mundo um projeto de lei que a ser mantido automaticamente nos expulsará do seio da comunhão livre de

jornalistas do Hemisfério para nos empareceirar aos sombrios regimes de Castro, Stroessner e de Duvalier.

E dado que isso prejudicaria o crédito do País fora das suas fronteiras, dado ainda que nem o Poder Executivo, nem as forças que o sustentam podem viver divorciados da opinião pública de que a imprensa é o mais sensível porta-voz, os jornais de São Paulo, certos de interpretar os superiores interesses nacionais e voltados para a tranqüilidade social da família brasileira, conclamam S. Ex.^a o Chefe do Estado e o Congresso da República a: depois de ouvidos os profissionais e as empresas jornalísticas, os expoentes dos setores mais representativos das atividades produtivas às universidades, os órgãos que associam as classes liberais e nomeadamente a Ordem dos Advogados, reverem o anteprojeto de lei e a expungir-lo das restrições que apresenta à liberdade de expressão do pensamento. E c que sentem de seu dever trazer neste momento a público."

A Associação Brasileira dos Estudantes de Jornalismo, em Belo Horizonte, divulga no primeiro dia do ano a seguinte nota de combate ao Projeto de Lei de Imprensa:

"A Associação Brasileira de Estudantes de Jornalismo — ABEJ — torna pública sua total e irrestrita solidariedade a todos os órgãos e a todas as vozes que hoje levantam protesto contra a discriminatória, nefasta e nazi-fascista Lei de Imprensa que se pretende impor ao País.

Os estudantes de jornalismo alimentam a esperança de amanhã poderem trabalhar no terreno da livre expressão do pensamento, razão por que repudiam todo e qualquer obstáculo a esta perspectiva.

O Projeto de Lei de Imprensa não é um fato isolado. Situa-se dentro de um esquema geral de repressão, revelando o caráter eminentemente ditatorial do Governo vigente.

Originado do golpe de 1964 e apoiado pelo grupo teórico da Sorbonne, o Governo militar do Marechal Castello Branco em nenhum momento deixou de conspirar contra as nossas liberdades, armando sempre armadilha para aprisionar a democracia e consolidar a ditadura.

O cenário jurídico do Brasil — tido como um dos mais avançados internacionalmente — experimenta nesta fase um retrocesso gigantesco, caracterizando-se

pelo terrível medo de enfrentar o povo brasileiro, conscientizado, organizado e independente.

Contra os estudantes, lançaram a Lei Suplicí, que cassou a participação na vida pública e visou a frear o movimento universitário.

Contra os trabalhadores, providenciaram a extinção da estabilidade e já articulam a reforma da Consolidação das Leis do Trabalho. Contra o povo brasileiro, estão impondo uma Constituição que inclui todas as arbitrariedades dos Atos Institucionais, bem como dispositivos que ferem e matam a soberania nacional e enterram os mais sagrados direitos populares.

Também o Projeto de Lei de Imprensa coloca-se contra todo o povo brasileiro. A dimensão de suas consequências atinge não apenas a classe dos jornalistas ou a dos homens que lidam com a ciência da comunicação, mas a todos os interessados na construção da verdadeira democracia.

A importância da imprensa observa-se pelo seu trabalho como veículo de informação e formação da opinião, e sobremaneira pela sua qualidade de instrumento de protesto e denúncia. Eis porque ao Governo se torna urgente arrolhar a imprensa, para que não tenham impedimento as suas maquinações que, em última análise, visam a fortalecer cada vez mais a ditadura militar para seguir à risca a palavra de ordem do imperialismo norte-americano.

O projeto segue o modelo usado por Hitler e Mussolini e em sua monstruosidade bem esclarece a desonesta intenção governamental de esconder do julgamento popular os seus crimes e as suas ilegalidades.

Com efeito, fica proibida a prova da verdade a fatos atribuídos ao Presidente da República e a outros que o cercam. Fica eliminada a crítica aos atos do Governo, porque, segundo o projeto, poderão ser consideradas "atentatórias à segurança nacional".

Em face do exposto, a Associação Brasileira dos Estudantes de Jornalismo deixa marcada sua posição, propondo-se a estar presente e atuante em todos os movimentos de resistência que se façam contra a projetada Lei de Imprensa e em favor da liberdade, da Justiça e da democracia no seu sentido mais profundo."

Barbosa Lima Sobrinho analisa a legislação sobre imprensa em fases diversas da nossa história. É o seguinte o teor de seu artigo "Imprensa e Governos", publicado no *Jornal do Brasil* em 1.º de janeiro de 1966:

"Para caracterizar o sentido e a orientação de um governo, ou de um determinado regime político, nada melhor que verificar sua posição em face da liberdade de imprensa. A reação contra as liberdades públicas e a própria democracia não prescinde de uma lei de imprensa ou, mais exatamente, de uma lei contra a imprensa. É o que se verifica, também, nos antecedentes brasileiros. Pedro I, que podia ser generoso, mas era igualmente atrabiliário, legislou muito; Pedro II não chegou a legislar nesse domínio, no seu longo reinado. Na República, iria caber a Artur Bernardes a glória de uma lei contra a imprensa, glória que também soube conquistar o Estado Novo, tão malsinado, então, pelos que hoje o copiam e o arvoraram em modelo de salvação nacional.

Pedro I teve três leis de imprensa, em nove anos. Sempre com a idéia de combater excessos da imprensa, como se, via de regra, tais excessos não correspondessem também a abusos de autoridade. Com a ascensão de Pedro II, tivemos um longo período de relações, senão amistosas, pelo menos compreensivas, entre a autoridade pública e o jornalismo militante. A partir de 1841, quando ele começou realmente a influir, houve apenas uma espécie de retoque na lei de imprensa, em 1871, sem muita significação e sem maiores efeitos. E 1870 marcava a fundação do primeiro jornal republicano do Brasil, com o objetivo de concorrer para a derrubada da monarquia.

Em 1870 a 1889, houve imprensa republicana por toda a parte, sem que Pedro II tivesse tido a idéia, ou o desejo, de considerar subversiva essa pregação, que nem sempre se mostrava moderada ou respeitosa.

Não que faltassem esforços, no sentido da reforma da lei de imprensa. Todos os projetos, porém, morreram no nascedouro, sem encontrar ressonância nem mesmo dentro das maiorias, que tinham razões para se considerarem ameaçadas. E honra seja feita a Pedro II, ao seu espírito de tolerância, à sua compreensão de homem público, ao seu profundo sentimento de liberdade. Porque sempre reagiu contra todas as tentativas de repressão da liberdade de imprensa. Cer-

ta vez, os áulicos, que eram como todos os áulicos, em todos os tempos, insistiram para que o Imperador concordasse com a fabricação de uma nova lei de imprensa, que viesse coibir os excessos do jornalismo nacional. Citavam-se exemplos, acusações injustas e aleivosas, malevolência, mesquinha, subalternidade de crítica. E Pedro II se limitava a perguntar aos áulicos quem é que, depois de uma lei de imprensa rigorosa, iria trazer o Governo informado do que faziam seus ministros. A experiência do Governo lhe mostrara que os jornais constituíam o melhor instrumento de fiscalização, com que podia contar a autoridade pública, que apenas se inspirasse na defesa do interesse coletivo. Cercear essa liberdade de crítica acabava sendo uma forma de reduzir, de embaçar, de impedir aquela fiscalização. E o interesse de seu Governo era o de que a atividade de todos seus auxiliares, e a dele próprio (que não pleiteava privilégios) fosse conhecida, esmiuçada, criticada. O que revelava, sem dúvida, a visão do estadista, sua incomparável superioridade moral, sua intransigente defesa do interesse público.

Verdade que Pedro II tinha ao lado dele homens como Lafayette que, não obstante injuriado, vilipendiado pelo jornalismo da época, fazia questão de assegurar a liberdade de imprensa e de obstar leis de arrocho, que ameaçassem ou tornassem precária essa liberdade.

Seguia, no particular, a lição de outro estadista, do insigne Cavour, que recomendava, com insistência: "non toccate la stampa!"

Quem considera o problema em seu conjunto, apreciados devidamente todos os seus elementos, não poderá deixar de concluir que, mais grave e mais daninha do que os abusos da liberdade de imprensa, é a ação das verbas fabulosas, com que se conquista e se garante a adesão e o entusiasmo de tantos jornalistas. Porque para o abuso da liberdade há uma compensação na facilidade criada para a crítica e a fiscalização do Governo; e no uso das verbas corruptoras não há compensação de nenhuma espécie, se não condescendemos em considerar como tal a prosperidade dos corruptos."

Em longo e detido estudo, no qual aponta erros, contradições, arbitrariedades e impropriedades contidos no Projeto da nova Lei de Imprensa o Professor Anís José Leão,

catedrático de Ética e Legislação de Imprensa da Universidade de Minas Gerais considera: (1)

"RESPONSABILIDADE

Até quando surgiu o Código Penal Brasileiro, em 1890, só se conheciam quatro sistemas de responsabilidade para os crimes de imprensa: o da *solidária*, o da *por sucessão*, o *misto* e o das *penas complementares*.

O sistema de *responsabilidade solidária* praticou-se na França, até a Lei de 29 de julho de 1881. Até essa Lei, todos os que tomassem parte na publicação do escrito criminoso eram responsáveis, como autores ou cúmplices, conforme a participação de cada qual.

O sistema de *responsabilidade por sucessão* teve origem no Brasil (Lei de 20-9-1830) e foi usado, também, na Bélgica. Os responsáveis eram o escritor, o editor, o impressor e o distribuidor, mas os três últimos apenas a título de sucessão, subsidiariamente. Um na falta do outro.

EXEMPLO ITALIANO

Na Itália, nos primórdios de 1899 foi apresentado ao Parlamento um projeto do Gabinete Ministerial, visando à reforma do sistema misto adotado pela Lei de 1848. O projeto foi considerado violento. Declarava responsáveis, nos termos dos artigos 63 e 64, n.º 1 a 3, do Código Penal, todos os que cooperassem para a publicação do escrito criminoso, quer dizer, o autor do escrito, o diretor do jornal, o chefe de revisão de provas, o impressor e, em certos casos, o próprio gerente. O projeto desejava ressurgir na Itália a lei francesa anterior à reforma de 1881. Embora fôsse projeto muito prestigiado pelas altas regiões oficiais, não transitou no Plenário da Câmara. A Minoria o obstruiu. Encerrou-se a sessão legislativa. O Gabinete baixou Ato Régio, decretando a vigência do projeto. Logo que se reabriram os trabalhos da Câmara, houve tumulto. A 30 de junho de 1899 suspendeu-se a atividade parlamentar, que reiniciaria a 17 de novembro do mesmo ano. As sentenças judiciais eram contraditórias. Umas davam força ao Decreto-Régio, outras não. Por fim, o Supremo Tribunal italiano recusou legitimidade a êsse ato governamental. E o projeto morreu.

BRASIL

No Brasil, o sistema de *responsabilidade penal por delitos de imprensa* — frisou — foi o *por sucessão*; depois, no Código Penal da República, em 1890, passou o sistema a *solidário* (mas seletivo). O sistema de *responsabilidade solidária* (na França, antes de 1881) era considerado compressor. O *misto* (na Itália, em 1848, e depois na França, em 1881) era considerado compressor mas dava margem ao chamado *testa-de-ferro*.

O projeto, na parte de *responsabilidade penal*, segue o sistema da *responsabilidade sucessiva*, mas, abruptamente, passa a consagrar o sistema da *responsabilidade mista* (autoria e cumplicidade). É que o parágrafo 2.º do artigo 33 reza que, ainda que o escrito seja assinado ou a transmissão tenha indicado o seu autor, responderá como co-autor do crime o redator da seção, o diretor ou redator-chefe do jornal ou periódico e o editor ou produtor do programa ou o diretor ou responsável, registrado de acôrdo com o projeto, êste último se expressamente autorizou a sua transmissão. Decorre do projeto que o diretor ou redator-chefe do jornal entende-se sempre como tendo autorizado a publicação do escrito incriminado, enquanto isso não se presume relativamente ao editor ou produtor do programa de radiodifusão.

A culpa do diretor, redator-chefe, editor ou produtor decorrerá da negligência do dever de vigilância dos escritos incriminados.

A 31 de dezembro de 1925, na Lei número 2.309, a Itália estabeleceu que o responsável por um jornal ou outra publicação periódica devia ser o diretor ou um dos principais redatores, excluído o senador ou deputado. No mesmo dia, saiu ali outra lei, de n.º 2.307, dizendo que se o diretor fôsse senador ou deputado, a responsabilidade passaria para um dos redatores principais.

SEM CULPA

O projeto segue, em grande parte, o sistema de *responsabilidade objetiva*, consagrada no Código ROCCO, na Itália. Trata-se, para o diretor ou editor, de *responsabilidade sem culpa, ex lege*. O simples fato de ser diretor ou editor de um órgão de informação coletiva cria,

(1) in Correio da Manhã — 1-1-1966.

para o diretor e editor, em face da lei, responsabilidade pelo crime porventura cometido.

A responsabilidade objetiva está prevista no art. 42 do Código Penal Italiano, que, depois de editar que "ninguém pode ser punido por uma ação ou omissão prevista na lei como crime, se não o comete em consciência e vontade, ajunta que "a lei determina os casos em que o evento fica de outra forma a cargo do agente, como consequência de sua ação ou omissão".

A responsabilidade objetiva não indaga da atividade psíquica do diretor ou editor, em relação ao crime causado; ela é uma forma de responsabilidade especial, anômala, para ANTONISEI, que observa ser ela um resíduo das concepções jurídicas já superadas e, precisamente, do cânone medieval *qui in re illicita versatur tenetur etiam pro casu*.

Ela está em contraste com o moderno espírito jurídico, para o qual não existe pena sem culpa. Foi, por isso, extirpada do Código norueguês, polaco, dinamarquês, e, em 1954, ANTONISEI desejava que ela desaparecesse numa futura reforma da lei penal italiana.

PRESUNÇÃO

Ao invés de responsabilidade objetiva, alguns autores preferem chamar o sistema de **presunção de dolo**.

Na lei de imprensa italiana, aprovada em 8 de fevereiro de 1948, ficaram inalteradas as regras da responsabilidade sem culpa: *qualore si tratti di stampa periodica, chi riveste la qualità di direttore o redattore responsabile risponde, per ciò solo, del reato commesso, salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione*.

Ao tratar da responsabilidade penal, o projeto diz que o responsável, na ordem sucessiva, pelo crime cometido através da imprensa ou emissora de radiodifusão, é o autor do escrito ou transmissão incriminada, sendo pessoa idônea e residente no País. Deveria dizer "idônea moral e financeiramente", como o diz a atual lei.

Trata-se de idoneidade que precisa ser especificada, máxime quando, no projeto, se dá ênfase à reparação civil pelo dano causado a terceiro.

A idoneidade, como diz Solidônio Leite Filho, ao comentar a Lei de Imprensa de 1925, no Brasil, consiste "não

só na capacidade para escrever o artigo incriminado, senão também na coexistência de condições de ordem moral que mostrem gozar o autor da estima e do conceito público. O indivíduo pode ser idôneo e não possuir recursos pecuniários capazes de garantir o pagamento da multa e das despesas judiciais. Se o editor gozasse o benefício da impunidade só pelo fato de idoneidade pecuniária, bastava fornecer ao testa-de-ferro o dinheiro necessário ao depósito". Mas, como o diretor ou redator-chefe do jornal é sempre considerado co-autor do crime (parágrafo 2.º do artigo 33), e como a indicação do autor verdadeiro do artigo incriminado não prejudica a responsabilidade do diretor ou redator-chefe, provado que autorizou a publicação (o que é a maioria dos casos), não se entende a parte final do parágrafo 1.º do artigo 33, que manda prosseguir a ação penal contra o verdadeiro autor nomeado. A ação prosseguirá contra o autor (real) e co-autor (presumido em lei). É responsabilidade solidária. Ver o mesmo no art. 34 e seus §§ 1.º a 3.º

O projeto diz que, sempre que o responsável gozar de imunidade, a parte ofendida poderá promover a ação contra o responsável sucessivo, na ordem estabelecida no projeto.

Isso está no atual Código Brasileiro de Telecomunicações.

Estava, também, na Lei n.º 4.743 (Lei Gordo), de 1923, que aludia, ainda, ao fato de o responsável gozar de "fôro especial". Igual regra foi adotada no Decreto n.º 24.776, de 1934.

A solução já é encontrada na doutrina brasileira. Ao invés de pedir licença ao Parlamento ou Assembléia para processar o deputado ou senador, o ofendido pode acionar o 1.º responsável na ordem estabelecida na lei.

O n.º I do art. 33 do projeto é cópia do n.º 1.º do artigo 10 da Lei n.º 4.743, de 1923 (Lei Gordo).

O parágrafo 4.º do art. 33 é cópia do art. 15 da Lei n.º 4.743, referida, da qual o Decreto n.º 24.776 copiara o mesmo texto, art. 34.

CRIMES

Afirma o Professor Anis José Leão que a atual lei, no seu art. 10, preceitua que são puníveis também a calúnia, a difamação e a injúria "contra a memória de alguém". Conquanto desse **quinau** no Código Penal de 1940, que havia omitido

a figura da injúria, nêle próprio existente, a redação estava censurável. Contra a memória dos mortos, se deveria dizer. O art. 21 do projeto diz punível a calúnia, a difamação e a injúria "aos mortos". Deve ser corrigido. Morto não pode ser sujeito passivo de crime algum.

SEGURANÇA NACIONAL

Ao definir os abusos no exercício da liberdade de manifestação de pensamento e informação o projeto repete as figuras delituosas já existentes na Lei número 2.063, vigente.

Mas convém observar que doravante será crime, também, expressamente consagrado no direito de imprensa "praticar algum dos crimes definidos em Lei de Segurança Nacional ou contra instituições militares", (§ 1.º, art. 12), o que não figura na vigente legislação especial de imprensa.

O projeto demonstra preocupação com a Segurança Nacional e as instituições militares. Não quis capitular, somente, o incitamento à prática de qualquer crime (o que está no art. 18), mas deu ênfase ao incitamento à prática de qualquer crime definido na Lei de Segurança Nacional (parágrafo 2.º do art. 12), e agravou a pena, na última hipótese.

Essa preocupação aparece, ainda, noutro lugar: ao proibir, como a lei atual já proíbe, a divulgação de segredo de Estado ou informação referente à preparação e à defesa militar, ao invés de dizer "desde que facilmente compreensível a inconveniência da publicação como prejudicial à defesa nacional" (texto da lei em vigor), usou a expressão "segurança nacional".

Ao proibir a divulgação de segredo de Estado, documento sigiloso etc. (art. 12, § 3.º, alínea a), o projeto mantém a norma subjetiva vigente, ao dizer "desde que facilmente compreensível a inconveniência da publicação como prejudicial à segurança nacional". O critério para aferir a inconveniência é subjetivo e se sabe que lei alguma poderia fixar um único padrão mental para a atividade do comunicador coletivo.

CONTRADIÇÃO E ERROS

Diz o projeto que será crime "publicar ou transmitir notícias falsas, ou divulgar fatos verdadeiros truncados ou deturpados, capazes de provocar perturbação da ordem pública ou alarma social" (art. 12, n.º I).

Regra geral, não se admite tentativa em crime de imprensa, porque o momento consumativo é o da *publicidade e tentar publicar* já é publicar.

Continuará existindo o problema de saber-se se a simples publicação da notícia, sem que ocorra a perturbação ou o alarma já será atitude incriminável. Se isso, por si só, constituirá tentativa de crime. Observe-se, que, na atual lei, esse é o único caso em que se admite tentativa de crime de imprensa.

O projeto desdobra o texto da atual alínea b do artigo 9.º (*publicar notícias falsas ou divulgar fatos verdadeiros, truncados ou deturpados que provoquem alarma social ou perturbação da ordem pública*). E estipula que será crime (art. 13), casuisticamente, *provocar desconfiança no sistema bancário ou abalar o crédito de instituição financeira; prejudicar o crédito da União, de Estados ou Municípios e determinar a alta ou baixa, no mercado, do valor de mercadorias ou títulos mobiliários*.

Do contrário, se se pretendesse trazer para o projeto todo ilícito que se possa cometer através da imprensa (no sentido material, instrumental), então se deveria recordar mais o seguinte: anúncio de meio abortivo ou anticoncepcional (artigo 20, Lei das Contravenções), impressão de bilhetes, listas, ou anúncio de loteria em lugar onde ela não possa legalmente circular (art. 55, *ibidem*), publicidade de sorteio (art. 57, *ibidem*); as disposições penais constantes do Código Eleitoral, a proibição de anunciar cura por meio secreto ou infalível (Código Penal, artigo 283).

O art. 18 do projeto edita que será crime "incitar à prática de qualquer infração às leis penais".

Feliz a redação. Defeituosa a atual lei, que diz "incitar à prática de qualquer crime". A contravenção estava excluída.

O QUE É LICITO

O artigo 24 do projeto, que refere os casos em que é lícita a informação ou o comentário, inspirou-se no Decreto n.º 24.776. Os números VI e VII, que não estão na atual Lei n.º 2.063, vieram daquele decreto.

Diz o projeto (parágrafo 1.º, artigo 24) que a reprodução ou noticiário de debates nas Assembléias Legislativas, de relatórios ou impressos por elas feitos, de projetos e críticas parlamentares, de debates e discussões judiciais, alegações

em juízo, não pode compreender a injúria, a difamação ou calúnia que porventura contenham, ainda que não tenham sido mandadas eliminar pela autoridade competente. Quem divulgar a injúria, a difamação ou a calúnia, responde como seu autor.

Parte disso estava no número VI do artigo 25 do Decreto n.º 24.776. Parte disso está no parágrafo único do artigo 142 do Código Penal.

O projeto não quer saber se o relato é fiel e feito de boa-fé.

A atual lei (2.083), no seu artigo 15, diz ser lícita a publicação de debates nas Assembléias e de relatórios e impressos seus; a resenha, o noticiário dos debates e projetos, as críticas que se fizerem aos trabalhos parlamentares; a crônica dos debates escritos ou orais perante juízes e tribunais, bem como a publicação de despachos e sentenças das autoridades judiciais. Só refere a exceção "se contiverem injúria ou calúnia (esquecida, por lapso, a difamação) no caso da publicação de articulados, cotas e alegações em juízo".

O confronto dos textos da atual lei e do projeto faz concluir que não haverá mais isenção penal para a publicação dessa matéria, mesmo se a divulgação for fiel. Se as opiniões, palavras e votos dos parlamentares e juízes contiverem a figura de delito contra a honra, o jornalista ou radialista que publicar o fato será tido como autor do delito.

A imunidade judiciária e a imunidade parlamentar existirão somente para juízes, advogados e parlamentares: não poderão estender-se aos comunicadores coletivos.

Sujeitando o direito de reprodução da voz dos parlamentares e dos votos de juízes à inexistência de crime contra a honra, o projeto obriga os profissionais da comunicação coletiva a melhor conhecimento do direito objetivo. E reduz acentuatadamente o efeito da imunidade parlamentar, já que nem tudo que for dito no recinto dos Parlamentos poderá ser reproduzido na imprensa.

De qualquer modo, como escreve Nelson Hungria, o autor da publicidade não fica irremissivelmente sujeito à condenação; também aqui, como observa Von Liszt, é permitida a indagação, não somente em torno do elemento objetivo, senão também do elemento subjetivo do crime, segundo os princípios gerais.

RETRATAÇÃO

Reza o artigo 23 do projeto que a retratação ou retificação espontânea, expressa e cabal, feita antes de iniciado o procedimento judicial, excluirá a ação penal contra o responsável pelos crimes previstos nos artigos 17 e 19 (calúnia, difamação e injúria).

Estipula o artigo 32 que a publicação ou transmissão da resposta ou pedido de retificação não prejudicará as ações do ofendido para promover a responsabilidade penal e civil do autor ou co-autores da publicação ou transmissão incriminada.

Diz o artigo 50, n.º III, do projeto, que no arbitramento da indenização em reparação ao dano moral, o juiz terá em conta, notadamente, a retratação espontânea e cabal, antes da propositura da ação penal ou cível, a publicação ou transmissão da resposta ou pedido de retificação, nos prazos previstos na lei e independentemente de intervenção judicial, e a extensão da reparação por esse meio obtida pelo ofendido.

Decorre daí que a retratação ou retificação espontânea excluirá a ação penal somente dos crimes contra a honra; que não excluirá a ação cível de indenização. Onde o artigo 32, embora no capítulo relativo ao direito de resposta, deveria, para maior clareza, estipular "a publicação ou transmissão da resposta ou pedido de retificação ordenados judicialmente".

A retratação ou retificação espontânea (art. 23 do projeto) continuará a excluir a ação penal, se feita antes de iniciada a ação.

Mas a retratação cabal em juízo eximirá o responsável da pena, somente se ele pagar as custas e promover por sua conta a notícia da retratação. Esta última parte foi tirada do Decreto número 24.776, de 1934 (art. 22).

A retratação continuará elisiva da punibilidade.

PROVA DA VERDADE

O projeto veda a prova da verdade na calúnia se o fato é imputado ao Presidente da República, a Chefe de Estado estrangeiro ou representantes diplomáticos seus.

Volta, assim, ao texto do parágrafo 3.º do artigo 20 do Decreto getuliano de 1934, constante também do Código Penal de 1940.

Explicando o motivo da proibição, constante do Código Penal de 1940, Nelson Hungria alega que "a dignidade do Chefe da Nação exige que este não seja acusado de ações criminosas, senão perante o poder competente e ressalvadas suas prerrogativas constitucionais. Ainda que verdadeiro o fato imputado, a *exceptio veritatis*, na espécie valeria por expor o Presidente da República ao desprestígio de sua autoridade e a vexame incompatível com a majestade do seu cargo".

"Em pé de igualdade com o Presidente da República, para ficar a coberto da *exceptio veritatis*, é colocado o Chefe de Governo estrangeiro. Esta expressão abrange não só o soberano ou Chefe de Estado mas também o Primeiro Ministro ou Presidente do Conselho, pois também este Chefe de Governo. "... O Chefe de Governo de uma Nação é como que a personificação desta e as boas relações internacionais não permitem que o cidadão de um país possa impunemente atacar a honra de um Chefe de Governo estrangeiro, ainda que se trate de fatos verdadeiros, pois, de outro modo, poderia sobrevir até mesmo a quebra de amizade entre os dois países, quando não um *casus belli*."

O Código Penal não contemplou, porém, os representantes diplomáticos, que figuram no projeto.

A exceção da verdade, na difamação, caberá se o crime é cometido contra funcionário público, em razão das suas funções. (Art. 18, parágrafo único, alínea a.)

Se a difamação é dirigida contra a vida particular do funcionário, a prova da verdade dependerá da concordância dele (alínea b, loc. cit.). E, se mesmo verdadeiro o fato, mas referir-se à vida privada, pagará o ofensor indenização.

O projeto não admite a prova da verdade (art. 17, § 2.º) se, constituindo o fato imputado crime de ação privada, o ofendido não foi condenado por sentença irrecurável; se o fato é imputado ao Presidente da República, a Chefe de Estado ou a representante diplomático; se, do crime imputado, embora de ação pública, o ofendido foi absolvido por sentença irrecurável.

A lei continuará omissa quanto ao fato notório. De modo que, doutrinariamente, o fato notório dispensará prova, como

o admite, hoje em dia, nosso Código de Processo Civil, artigo 211, e o permite o Código de Processo Penal, art. 523. O fato notório poderá ser apresentado na ocasião da exceção da verdade.

Dizer que se negará a prova da verdade no crime de injúria seria redundância, porque nele não há imputação de fatos, mas somente de vícios ou defeitos. Nisso, andou bem o projeto.

A redação do parágrafo segundo do artigo 17 é cópia do parágrafo 3.º do art. 138 do Código Penal vigente. A Lei incrimina separadamente a calúnia e a difamação; admite a prova da verdade (*demonstratio veri*) no primeiro caso, como regra geral; no segundo, como exceção.

A prova da verdade (cabível, como hoje, apenas na calúnia e difamação), desde que admitida, excluirá a responsabilidade civil (art. 46, § 1.º).

ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA

Diz o art. 44 do projeto que o juiz poderá absolver o réu se julgar plenamente provado qualquer fato que o isenta de pena, recorrendo, de ofício, nos termos do art. 411 do Código de Processo Penal. O art. 40 da vigente Lei diz que o juiz poderá absolver o réu, se julgar provado qualquer fato que o isente de pena.

O projeto revigora o texto do Decreto n.º 24.776, de 1934, em seu art. 52, § 2.º: "Poderá, entretanto, o juiz absolver, sumariamente, o réu, se encontrar plenamente provado qualquer fato que o isente de pena, fundamentando sua decisão e recorrendo dela, de ofício, para o Tribunal Superior."

A Lei n.º 4.743, de 1923, que havia suprimido o júri de imprensa, apenas mandava a conclusão dos autos ao juiz, para sentença, após instrução (art. 24, § 8.º). Fatos que isentam de pena são a prova da verdade (nos casos permitidos na lei), a provocação e retorsão e a retratação judicial.

O Código de Processo Penal (Decreto-Lei n.º 3.698, de 3 de outubro de 1941) diz, em seu art. 411, que "o juiz absolverá desde logo o réu, quando se convencer da existência de circunstância que exclua o crime ou isente de pena o réu, recorrendo, de ofício, da sua decisão. Este recurso terá efeito suspensivo e será sempre para o Tribunal de Apelação".

EXTINÇÃO DO JÚRI

Retirando o julgamento dos delitos de imprensa das mãos do júri especial (AI-2, art. 24) a legislação brasileira está voltando, no particular, ao que dispunha a Lei n.º 4.743, de 1923, chamada Lei Adolfo Gordo, nome do Senador que a elaborara. A Lei Gordo mereceu elogio de Nelson Hungria, pela técnica de elaboração e porque inaugurou, entre nós, o *arbitrium regulatum* do juiz na aplicação da pena. Mas Evaristo da Veiga achava que era uma "lei contra a imprensa".

O júri, no Brasil, nasceu numa lei de imprensa. Foi precisamente para julgar os escritos abusivos que, no Decreto de 18 de junho de 1822, se criou esse colegiado de pessoas escolhidas entre homens bons, honrados, inteligentes e patriotas, como mostrou o Senador Olavo Oliveira (*O Júri na Terceira República*, pág. 59). Foi graças aos esforços de José Bonifácio de Andrada e Silva que surgiu no Brasil o colegiado julgador e, por sinal, numa lei de imprensa.

Com a promulgação de nosso 1.º Código Criminal, em 18 de dezembro de 1830, os crimes de imprensa passaram para a esfera dos crimes comuns, mas ainda assim, até 1832, quando se sancionou o Código de Processo, os delitos de imprensa continuaram a ser julgados pelo júri especial.

Depois da Lei Gordo, o tribunal para os delitos de imprensa foi restaurado no Decreto n.º 24.776, de 14-7-1934, assinado por Getúlio Vargas e Francisco Antunes Maciel.

O júri de imprensa, constituído pelo Juiz de Direito e homens do povo, é uma corte que julga de acordo com a justiça humana e não com a justiça legal. Erra, a corte, frequentemente, em face do direito legislado, mas erram, também, os juizes togados, em face do mesmo direito. Dizia Samuel Johnson que julgar os homens é tão difícil que Deus os espera morrer primeiro...

Pelo AI-2 (art. 24), a extinção do júri era provisória (até 15-3-67).

PRISAO

Pela lei vigente, a pena de prisão só se aplica aos autores dos escritos e não pode exceder de 1 (um) ano. Os responsáveis subsidiários (diretor, redator-chefe, dono da oficina, gerente, vendedores) estão sujeitos só a penas pecuniárias.

Com a co-autoria estabelecida no projeto, a responsabilidade é solidária.

Todos poderão ser presos.

O art. 63 diz que o jornalista profissional não poderá ser detido nem recolhido prêso antes da condenação definitiva, salvo em prisão flagrante, em qualquer caso somente em sala decente, arejada e onde encontre tôdas as comodidades (repete o art. 58 da lei atual).

A Lei atual (art. 49) diz que a pena de prisão será cumprida em estabelecimento distinto dos que são destinados a réus de crime comum e sem sujeição a qualquer regime penitenciário ou carcerário.

"SURSIS" E PRESCRIÇÃO

Na vigente Lei, no caso de 1.ª condenação à pena de prisão, o réu terá direito ao benefício do sursis (art. 51).

O projeto, embora fale (art. 45) na aplicação do CPP, onde o sursis está regulado no art. 696 e seguintes, silencia sobre o caso.

O texto do art. 37 do projeto edita que a prescrição da ação penal, nos crimes definidos nesta lei, ocorrerá 2 anos após a data da publicação ou transmissão incriminada, e a da condenação no dobro do prazo em que fôr fixada.

O texto anterior da Lei n.º 2.083 dizia, em seu art. 52:

"A prescrição da ação dos delitos constantes desta lei ocorrerá dois meses após a data da publicação do escrito incriminado e a da condenação no dobro do prazo em que fôr fixada."

Não cogitava da decadência.

A Lei n.º 2.728, de 16-2-1956, veio corrigir e ampliar. Assim:

"Art. 52 — A prescrição da ação dos delitos constantes desta Lei ocorrerá um ano após a data da publicação do escrito incriminado e a da condenação, no dobro do prazo em que fôr fixada."

Parágrafo único — O direito de queixa ou representação do ofendido ou do seu representante legal decairá se não fôr exercido dentro do prazo de três meses da data da publicação do escrito incriminado."

Nova alteração foi imposta pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de ... 27-8-1962 (Lei n.º 4.117), art. 88, que diz:

"A prescrição da ação penal nas infrações definidas nesta Lei e na Lei

n.º 2.083, de 12 de novembro de 1953, ocorrerá 2 anos após a data da transmissão ou publicação incriminadas, e a da condenação no dobro do prazo em que fôr fixada.

Parágrafo único — O direito de queixa ou da representação do ofendido ou seu representante legal decairá se não fôr exercido dentro do prazo de 3 meses da data da transmissão ou publicação incriminadas."

A vigência da Lei n.º 2.083 não há referências a suspensão ou interrupção da prescrição, o que havia no Decreto número 24.776. Este Decreto dizia (art. 48, § 2.º), que "a prescrição da ação penal interrompe-se pela sentença condenatória e suspende-se — bem como a do exercício do direito de queixa — pela notificação de que trata o art. 17, § 1.º, e nas hipóteses dos arts. 29 e 42, § 1.º"

De modo que se vem entendendo, embora não com maioria de sufrágios, que na atual Lei de Imprensa o tempo prescricional corre, sem suspender-se ou interromper-se.

O projeto, porém, diz que a prescrição será interrompida (o curso da prescrição recomençará por inteiro) pelo pedido judicial de publicação da resposta até o indeferimento ou o cumprimento da ordem do juiz e pelo pedido judicial de declaração de inidoneidade do responsável, até o seu julgamento (alíneas a e b do parágrafo 2.º do art. 37).

Na vigência da Lei n.º 2.083, não se sabe como contar a prescrição em face de jornal ou periódico que não traga dia, mês e ano da publicação.

A doutrina tem entendido que tal jornal ou periódico não se enquadra na Lei de Imprensa, sendo impresso comum, para todos os efeitos.

O parágrafo 3.º do art. 37 do projeto vem resolver parte do problema, porque diz que, se o periódico não traz data, o prazo da prescrição começará a correr do último dia do mês ou outro período a que corresponder a publicação. Ficará, então, fora da lei, o impresso sem referência a dia, mês e ano.

CIVIL

O projeto estabelece responsabilidade solidária do autor, diretor, redator-chefe, editor, produtor, gerente, na reparação do dano moral e material causado a terceiro (§ 2.º, art. 46).

Declara que a empresa (jornal, rádio, tv, agência noticiosa) somente responde pelo dano se o autor do escrito ou transmissor da notícia é empregado seu, é redator da seção (colunista assinado), diretor, redator-chefe, gerente, proprietário das oficinas impressoras, editor, ou produtor do programa (se declarado na transmissão), diretor ou redator registrado, diretor ou proprietário de emissora ou agência de notícias, e se a publicação do escrito, da transmissão ou retransmissão de notícia foi expressamente autorizada pelo redator da seção, diretor, redator-chefe do jornal, editor ou produtor do programa, gerente ou diretor da agência de notícias (art. 47 e alíneas).

A empresa terá porém ação regressiva para haver o que pagou pelo dano (art. 43).

Pelo vigente art. 14 da Lei n.º 2.083, tanto o autor do escrito (que está sujeito à prisão) como o diretor do jornal (que só pagaria multa) respondem pelo dano causado.

O art. 159 do Código Civil diz que "aquê- le que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano".

O ofendido poderá agir criminal e civilmente, ou apenas civilmente, pedindo a indenização, porque, como hoje, o exercício da ação civil independe da ação penal (parágrafo único do art. 53 do projeto).

No Brasil, a responsabilidade civil não depende da criminal (C.C., art. 1.525).

O ofensor pode ser criminalmente irresponsável mas obrigado à reparação do dano e pode ser civilmente responsável e não responder pelo mesmo fato do crime, quando o fato não fôr estabelecido como tal.

O ressarcimento do dano moral está previsto, para os crimes de calúnia, difamação e injúria, no art. 1.547 do Código Civil.

O art. 19, parágrafo único, da Lei número 4.743, dava as multas, na ação penal, para o ofendido e lhe permitia haver no civil a competente indenização.

Também o art. 24 do Decreto número 24.776/34.

ACERTOS

Andou com acerto o projeto, acentua o Professor José Leão:

1.º, ao evitar, no art. 12, a expressão "alimentar preconceitos". Na atual Lei (art. 9.º, alínea a), essa expressão deixa dúvida quanto ao momento consumativo do delito, porque "alimentar" tem idéia de reiteração, de permanência, o que sugeriria a insuficiência de uma só publicação para a consumação do crime. Pelo menos ficará para discutir apenas se alguém consegue fazer propaganda sem repetir...;

2.º, ao editar, no parágrafo 3.º do art. 17 que, se o ofendido já cumpriu a pena que lhe foi imposta pelo crime, o ofensor ficará sujeito às penas do crime de difamação, se a publicação ou transmissão não foi motivada por razões de interesse público.

Será dessa forma corrigida a interpretação literal que se poderia dar à atual alínea b do artigo 12, na qual se permite a prova da verdade se o ofendido tiver sido condenado definitivamente pelo fato imputado. Seria doloroso que, sem motivo algum, alguém pudesse atassalhar a honra daquele que já expiou seu crime e se reabilitou perante a sociedade;

3.º, ao dizer, no § 2.º do art. 22, que, a pedido do notificante, o juiz pode determinar que as explicações dadas sejam publicadas ou transmitidas, nos termos dos artigos 26 e seguintes.

Existe omissão na atual Lei. Ela não diz (art. 11, parágrafo único) se, no caso de satisfatórias as explicações, o responsável pelo escrito fica obrigado a publicá-las. A doutrina é que assim entenderia;

4.º, ao dizer (§ 8.º, art. 27), que a publicação ou transmissão de resposta ou retificação, juntamente com comentários em caráter de réplica, assegura ao ofendido o direito a nova resposta.

O jornal ou a rádio terão de divulgar ou transmitir a retificação seca, sem nota da redação, sem comentários.

Deverá exigir-se fiel cumprimento do artigo 27, I: a resposta tem de sair onde saiu a imputação, com os mesmos caracteres. Isso não é obedecido;

5.º, o § 8.º do art. 29 do projeto é muito bom. Vem suprir lacuna existente. A recusa ou demora da publicação da resposta, quando couber, constitui crime

autônomo e sujeita o responsável ao dobro da pena cominada à infração;

6.º, ao dizer (§ 9.º, art. 29) que a resposta não divulgada conforme o disposto na Lei é considerada inexistente;

7.º, ao impor reparação material e moral a quem acusar, sem razões de interesse público, pessoa que já cumpriu pena e expiou seu crime (alínea a, § 1.º, art. 46);

8.º, ao impor indenização para quem ofender a pessoa na sua vida privada, sem motivo de interesse público, mesmo que o fato atribuído seja verdadeiro (alínea b, § 1.º, art. 46);

9.º, ao estabelecer, na própria lei, a reparação do dano material e moral causado a bancos, instituições financeiras, extorquidos, difamados, caluniados, injuriados e comerciantes de títulos mobiliários, bem como a reparação dos danos materiais nos demais abusos de liberdade de imprensa (art. 40, I e II);

10.º, o artigo 61 do projeto merece elogio; sua redação está defeituosa: "as empresas estrangeiras, autorizadas a funcionar no País, não poderão distribuir notícias em qualquer parte do Território Nacional, sob pena de cancelamento da autorização por ato do Ministro da Justiça e Negócios Interiores".

Deveria ser assim redigido:

"Não poderão distribuir notícias do Brasil no Território Nacional" — finalizou o Procurador Anís José Leão."

O movimento iniciado em São Paulo ganha a adesão do Sindicato dos Proprietários de Jornais e Revistas do Rio Grande do Sul e de outras entidades ligadas à imprensa no Estado.

O Sr. Breno Caldas, Diretor dos jornais *Correio do Povo* e *Fôlha da Tarde*, de Porto Alegre, envia em 1.º de janeiro, na qualidade de Presidente do Sindicato dos Proprietários de Jornais, telegrama ao Presidente do Congresso Nacional, Sr. Moura Andrade, manifestando a certeza de que serão rejeitadas as tentativas de "instaurar no Brasil dispositivos capazes de oprimir a liberdade de imprensa."

Comentando a resposta do Marechal Castello Branco à solicitação da Associação Brasileira de Imprensa no sentido da retirada do Congresso Nacional do Projeto de Nova Lei de Imprensa, escreve Danton Jobim em *Última Hora* em 2 de janeiro:

"Nas declarações que fez em Fortaleza, o Marechal Castello Branco não se mos-

trou disposto a retirar o Projeto da Lei de Imprensa do Congresso, de acordo com a sugestão da ABI, a fim de emendá-lo e aliviá-lo de sua carga liberticida. Mas admitiu que o projeto sofresse emendas no próprio Legislativo, o que já é alguma coisa face à soma de arbitrio de que hoje dispõe o Presidente da República.

O que resta saber, entretanto, é se o Marechal, que reafirmou a disposição de saborear até a última gota o poder de cassar mandatos e suprimir direitos, não vai oprimir o Congresso e obrigá-lo a um novo ato de completa e abjeta submissão, que seria a manutenção da Lei tal como está.

É visível que o Congresso não quer aprovar a escandalosa proposição. A defesa, por demais tímida e discreta, que dela fazem alguns áulicos, desejosos de agradar o chefe, mostra que nem mesmo na ARENA o Governo conta com aplausos para o seu projeto.

Por outro lado, a repulsa à nova Lei espalha-se e avoluma-se dentro e fora do País. O próprio Marechal-Presidente reconhece a importância dessa vaga de protestos ao distinguir, na entrevista entre as vozes numerosas que partem do campo revolucionário e algumas que surgem no setor do que ele considera contra-revolucionário. As primeiras não pode ele atribuir intuítos subversivos, mas o desejo de não permitir que a revolução com que sonharam e que ajudaram a fazer não se converta numa odiosa empreitada totalitária.

A Lei de Imprensa proposta pelo Governo é um retrocesso. Voltaríamos com ela a uma situação, para o exercício do jornalismo, que a revolução de 30 superara ao revogar a Lei Adolfo Gordo, de 1923. O novo texto reproduz trechos dessa Lei draconiana, cujos efeitos a Magistratura, de formação liberal, procurou muitas vezes abrandar, conciliando-se com a nossa índole e os nossos costumes. Nem o Estado Novo ousou fazer ressurgir a Lei de 23. Os governantes perseguiram a imprensa independente, mas através do recurso abusivo à Lei de Segurança, perigo que pode ressurgir se o Marechal editar uma nova Lei de Defesa do Estado "atualizada" e "aperfeiçoada", como se tem prometido.

As vezes desconfiamos de que essa Lei de Imprensa tenha sido lançada no Congresso apenas como "boi de piranha", para distrair a atenção dos oposicionis-

tas e da imprensa. O Governo concordaria em que o Legislativo emendasse o projeto rebarbativo que lhe foi enviado, enquanto prepararia a verdadeira Lei Contra a Imprensa através de um estatuto outorgado, a ser subsidiariamente aplicado aos jornalistas.

Parece que não haverá sossêgo neste País enquanto ele não se transformar num vasto quartel comandado por honrados Marechais que periodicamente se revezem no Governo. A concepção estratégica dos especialistas da "guerra revolucionária" acabará nisso, se continuar tão primariamente interpretada pelos donos do poder, que talham para o Brasil uma camisa-de-fôrça com os esquemas da Escola Superior de Guerra.

Enquanto a imprensa for livre, sempre haverá esperança de salvação para a democracia ameaçada. Se ela for escrava, então não haverá esperança nenhuma. Será "a certeza do pior", para usar a expressão de Camus."

Em 3 de janeiro, o *Correio da Manhã* anuncia que o Governo está disposto a aceitar emendas ao Projeto de Lei de Imprensa.

Informa o matutino carioca que o Sr. Batista Ramos, Presidente da Câmara dos Deputados, reconhece que vários artigos da proposição do Executivo "precisam ser melhor definidos, como os casos da divulgação de notícias consideradas segredos de Estado e delitos contra a segurança nacional". Na opinião do Deputado paulista "a Câmara precisa conhecer antes a nova Lei de Segurança Nacional para votar depois a de Imprensa."

Em 4 de janeiro, o *Jornal* dá conta da repercussão do projeto no exterior. E o faz nos seguintes termos:

"Sob o título "Ameaça contra a Imprensa Brasileira", o influente vespertino de Paris, *Le Monde*, analisa, hoje, em seu editorial de primeira página as reações suscitadas no Brasil pelo projeto da nova Lei de Imprensa. Diz o jornal. "A nova Constituição e a Lei de Imprensa, que o Marechal Castello Branco espera impor a um Congresso cada vez mais dócil, constituíram, com a nova Lei de Segurança Nacional, os três principais pilares desse estado forte criado durante as reuniões da Escola de Guerra". *Le Monde* afirma que o Presidente eleito, Costa e Silva, "representa uma incógnita" e não acredita que ele "tenha a coragem de fazer uma marcha-à-ré".

Em Bogotá, o jornal *El Tiempo*, também em editorial, afirma que "o Governo do

Brasil procura, por todos os meios, pôr uma mordaca na imprensa, para torná-la instrumento de uso exclusivo do serviço oficial". Acentua que, "na hipótese de o projeto ser aprovado, a imprensa do Brasil perderia automaticamente toda a sua liberdade de expressão e os jornalistas ficariam obrigados a dizer apenas o que interessa ao regime."

Outras manifestações se fazem ouvir contra a nova proposta do Executivo. O General Olímpio Mourão Filho, Ministro do Superior Tribunal Militar, em declaração publicada no *Correio da Manhã* em 4 de janeiro afirma que "com a nova Lei de Imprensa, o povo brasileiro viverá em plena noite medieval, após um ciclo de leis atentatórias às liberdades iniciado com o projeto de nova Constituição e a terminar com a nova Lei de Segurança. A Lei de Imprensa que se encontra no Congresso transforma o Presidente da República em figura intocável, um nôvo e poderoso Papa, embora uma imprensa condicionada ou sujeita à censura seja mais perigosa para a sociedade do que a imprensa livre, por pior que seja o uso que ela faça de sua liberdade."

"Só a remessa deste projeto ao Congresso — continua o General Mourão Filho — já é um atentado liberticida às melhores tradições democráticas do povo brasileiro e urge evitar — sob pena de mergulharmos irreversivelmente no abismo de um longo período de exceção —, a sua aprovação, tal como está proposta."

A Associação Brasileira de Rádio e Televisão distribui em 2 de janeiro uma nota oficial afirmando que "confia seja mantida a posição histórica do Brasil como das mais representativas entre tantas nações que defendem, como mais caro patriotismo, o desejo e o exercício da mais ampla liberdade de seus filhos".

"Com este sentimento, a Associação Brasileira de Rádio e Televisão torna pública a sua convicção de que serão mantidas e até mesmo aprimoradas todas as garantias para que possa prevalecer o sagrado direito de pensar na sua mais poderosa forma — a de poder falar e escrever sem constrangimento."

O Instituto dos Advogados de São Paulo, reunido em Assembléia-Geral em 3 de janeiro, aprovou a proposta do Conselheiro Lauro Celidônio, que repudia a reforma da Lei de Imprensa nos seguintes termos (2):

"O Instituto dos Advogados de São Paulo não pode ficar alheio à repulsa provocada em toda a imprensa do País, pela reforma da Lei de Imprensa que o Executi-

vo vem de enviar ao Congresso Nacional, com prazo pré-fixado e manifestamente exiguo, para que a elaboração legislativa da matéria se faça com as necessárias cautelas, por forma a assegurar uma imprensa falada e escrita realmente livre, sem restrições prévias e sem ameaças de sanções a posteriori, aquelas e estas à base de amordaçar a livre propagação das idéias e dos sentimentos do povo, a denúncia de abusos e crimes perpetrados por quem quer que seja — tanto os detentores de qualquer parcela de autoridade pública, quanto os simples cidadãos, isolada ou associadamente.

O intuito de impedir ou punir abusos não pode pretextar nem justificar a asfixia da imprensa livre, que é condição primeira das liberdades públicas nos regimes democráticos porque, como escreve Barbalho, a livre manifestação do pensamento "por necessidade mesmo, no regime representativo, é condição indeclinável" (Constituição Federal Brasileira — II edição, artigo 72).

A Constituição de 1946, no artigo 141, parágrafo quinto, assegura a liberdade de manifestação de pensamento, sem exonerar de responsabilidade os que dela abusarem.

Também, assim, a Constituição de 1934 (artigo 113, número IX).

Igualmente, a Constituição emendada em 1926 (artigo 72, § 12.º).

A Constituição de 1891 preceituava a mesma garantia (artigo 72, § 12.º).

E, remontando à Constituição do Império de 1824, lá encontramos dispositivo consignando a liberdade de expressão do pensamento, sem prévia censura, respondendo cada um pelos abusos que cometesse (artigo 117 — IV).

Somente a Carta outorgada em 1937 é que cercou a livre manifestação do pensamento oral e escrito, deixando-a à mercê da lei ordinária, pois a restringiu "às condições e limites prescritos em lei" (artigo 122 — XV).

E agora, também o projeto de Constituição, imposto pelo Executivo à ação do Congresso, retirou das garantias constitucionais a liberdade de manifestação do pensamento, pois no artigo 150 deixa à lei ordinária o estabelecimento dos termos em que os direitos e garantias individuais serão exercidos.

(2) Conforme publicação no Diário de São Paulo — em 4 de janeiro.

Embora seja admissível a contribuição dos três poderes de Estado na elaboração legislativa, repugnam à consciência jurídica e democrática restrições contrárias à índole visceralmente liberal do povo brasileiro.

Bastaria a consideração de que o projeto foi enviado ao Congresso em pleno período das festas natalinas — quando já em curso o curto prazo fatal marcado pelo Executivo para a apreciação e promulgação da Constituição que deseja impor ao País — para logo se repelir in limine uma Lei de Imprensa que aparece, assim, eivada de indizível suspeita quanto à intenção de outorgá-la, sem ensejar a sua modificação, numa prática que aberra fundamentalmente do regime, pois usurpa ao poder legislativo a sua função essencial, de fazer leis.

Mas o exame do projeto evidencia disposições intoleráveis ou inaceitáveis por ameaçadoras da liberdade, como por exemplo as que:

- agravam as penas cominadas na lei vigente;
- aumentam as penas já impostas em lei de exceção, como seja a Lei de Segurança Nacional — sem ao menos resguardar as garantias individuais, com a definição dos atos que se devem considerar atentatórios à segurança nacional;
- dilata a responsabilidade pelos delitos de imprensa, estabelecendo a co-autoria dos responsáveis pelos órgãos de divulgação, mesmo no caso de ser identificado o autor da publicação inculpada;
- transfere da magistratura — Juízo de Menores — para o poder político — Ministério da Justiça — a competência para apreender publicações obscenas;
- coloca o Presidente da República em regime de impunitividade pois veda a *exceptio veritatis* nos processos de calúnia que poderá intentar, punindo desse modo, iniquamente, sem direito de fazer prova dos desmandos e crimes do Chefe do Estado, os cidadãos que denunciarem tais delitos;
- retira do júri especial a competência para o julgamento dos crimes de imprensa;

aumenta de 2 meses para 2 anos o prazo da prescrição da ação penal nos crimes de imprensa.

Isso tudo sem falar na alteração do teor de lei vigente, para supressão ou substituição de expressão, desdobramento de dispositivos, podendo a lei proposta comportar interpretações convenientes a designs despóticos, incompatíveis com a apregoada volta do País à normalidade constitucional, e inexplicável às vésperas de se empossarem os novos mandatários do povo no Legislativo e o novo Chefe do Executivo.

Por todo o exposto, o Instituto dos Advogados de São Paulo, atento à sua finalidade de sustentação do primado de Direito e da Justiça, resolve: solidarizar-se com a voz uníssona da imprensa livre do Brasil, repudiando o projeto de lei com que pretende tolher a ação dos órgãos de manifestação do pensamento; e concitar os responsáveis pelos destinos da Nação a que respeitem as tradições liberais das nossas instituições políticas e jurídicas, oficiando ao poder Legislativo, na sua função primordial e inalienável, cuide do assunto sem peias nem restrições, apreciando o projeto do Executivo sem açoitamento, introduzindo se nisso convier, as modificações que julgar necessárias à atual Lei de Imprensa, depois de auscultadas as entidades de todos os setores do País, para que a lei seja, como sempre deve ser, a expressão das aspirações nacionais."

Em 4 de janeiro, o *Diário de São Paulo* noticia que o Presidente Castello Branco "está disposto a aceitar qualquer modificação no Anteprojeto da Lei de Imprensa, desde que não prejudique o seu espírito básico."

Acentua o jornal que o Presidente da República "preferiu enviar o projeto ao Congresso Nacional, em vez de transformá-lo em decreto-lei, porque desejava que a matéria fosse amplamente discutida e consequentemente aprimorada.

Outros setores — informa ainda o *Diário de São Paulo* —, no entanto, principalmente os mais ligados a área de influência do Mal. Costa e Silva, consideram o anteprojeto do Governo rigoroso demais, "que põe em choque a própria sobrevivência da democracia brasileira perante a opinião pública mundial".

Sob o título "Tiranía" escreve o *Correio da Manhã* em editorial de 4 de janeiro:

"Voltam os setores governistas a se manifestar sobre o Projeto da Lei de Imprensa, a Lei Rólha, a Lei Celerada apresentada ao Congresso. Para essas fontes palacianas, estaria o Governo dis-

posto a admitir que o Congresso emende o referido projeto, desde que não anule a sua filosofia, nem prejudique os seus objetivos.

Tudo isso equivale a uma comprovação de que o Marechal Castello Branco despreza não só os protestos da opinião nacional, mas dá de ombros à opinião pública internacional. Jornais e associações de imprensa do Continente Americano ou da Europa, de forma maciça, condenam a tentativa de liquidar a liberdade de opinião e de informação no Brasil. Por seu turno, aqui no País, a repulsa alastra-se de Estado a Estado, de cidade a cidade, com o protesto e a reação vigorosa de todos os órgãos de divulgação de caráter livre e independente.

Apesar da condenação unânime, o que o Governo tem a dizer é que urge preservar a sua filosofia do papel da Imprensa e os objetivos de concretizá-la mediante o corpo de normas capciosas e de índole totalitárias constantes do seu projeto. Preservar a filosofia é persistir na vocação do ultraje à liberdade, ao diálogo e ao direito do povo de — pelo menos — saber o que fazem os governantes que não teve direito de escolher. Com um Congresso coagido e sufocado, a Imprensa, na verdade, é a única trincheira onde a opinião pública se manifesta neste regime discricionário. Ao deixar o Governo, mediante o projeto-rólha, deseja o Presidente da República vingar-se de uma instituição que não se rendeu: a Imprensa que, em sua maioria, denunciou a traição ao espírito do 31 de março, por ela também apoiado em sua maioria. Porque a Imprensa tem autoridade para falar em nome do 31 de março; o Governo já não a tem.

* * *

São também farisaicas as afirmações oficiais de que se admite, com relação ao projeto, a aposição de emendas por parte dos congressistas. Pois, segundo já perceberam os Líderes do MDB que tentaram uma aproximação com as áreas governistas, visando aos entendimentos nesse sentido, o Marechal Castello Branco, assim como utilizará os parlamentares da ARENA como um rôlo compressor a fim de aprovar a Constituição Neopolaca, os utilizará, no tocante à Lei-Rólha, de maneira contrária, isto é, como uma espécie de rôlo dispersor, que impedirá a existência de quorum legislativo para se discutir e modificar o projeto. Aliás, maquinações como essa, segundo a ten-

dência do mesmo projeto, terão a sua denúncia proibida no futuro, pois podem ser consideradas "notícias deturpadas" ou "segrédo de Estado". Pois um dos atos totalitários, com relação à Imprensa, é sempre êsse: impedir que ela tenha a capacidade de prevenir a fim de que os atos do Governo venham sob o signo do irremediável. Em suma: as chamadas manobras legislativas que o pretense moralismo do Marechal Castello Branco tanto se jactava de invectivar, serão por êle outra vez articuladas, a fim de assegurar o projeto que amordaça a Imprensa. E — ao fim — caso a manobra não dê certo — o Marechal ainda cogita de suspender o exame da matéria e transformar o projeto em decreto-lei. É o velho recurso da marra.

* * *

Dentro de um quadro ameaçador como o presente, elementos ligados ao Marechal Costa e Silva começam a veicular a sua preocupação com relação à imagem do futuro Presidente da República, ora em viagem pelo exterior, tendo como background da "democracia" brasileira essa fúria arrolhante do atual Governo, não só com a Lei de Imprensa, mas com a futura Lei de Segurança Nacional e, mesmo, a carta constitucional de índole nasserista a ser arrancada de um Congresso encurralado por prazos e baionetas. Mas, nisto, o Marechal Costa e Silva não só paga pelo próprio vício de origem da sua ascensão à Chefia do Executivo, mas pela tática do silêncio adotada diante da situação nacional — tão alterada desde que foi sacramentada pelo mesmo Congresso, que, ora por bem ou por mal, vota um esquema de camisa-de-fôrça para o seu futuro Governo. Os silêncios e os sussurros em nada contribuem para a imagem do candidato, nem para o alívio do pesadelo discricionário abatido sobre o País.

* * *

De qualquer forma, à ameaça que pesa sobre ela — e que corresponde ao projeto de enquadramento sistemático do País a uma filosofia espúria ao espírito democrático — a Imprensa soube reagir e enfrentar os seus inimigos, agora indistintos. Não se curvará à intemperança discricionária. Já alertou o Congresso a respeito de suas responsabilidades e tem — a seu lado — a opinião pública nacional e internacional. Resistirá pela essência de sua razão de ser que é a liberdade de pensamento — a mesma

liberdade que o Governo quer sufocar pelo fato de ferir sua essência militarista. A Imprensa porfia pelo espírito que mobilizou Povo e Forças Armadas em tôdas as suas grandes jornadas. Quanto ao Governo continua a marcha de tôdas as tiranias. Até que alcance o mesmo fim."

O **Jornal do Brasil** escreve contra o Projeto sob o título "Discriminação" na mesma data:

"A primeira observação a fazer, a propósito do Projeto de Lei de Imprensa remetido pelo Presidente da República ao Congresso, implica o reconhecimento de que o Governo Revolucionário se esforça para ser fiel à sua natureza, conduzindo o processo de renovação do quadro político-institucional brasileiro fora da faixa de rotina em que estiveram, de certo modo, aprisionados os Governos anteriores. No caso, infelizmente, o Governo Castello Branco repete quase todos os Governos na intenção de condicionar a liberdade de imprensa a um estatuto de exceção.

Do atual Governo, esperaríamos que encarasse o problema com o espírito orientador dos demais setores atingidos pela Revolução, para definir a responsabilidade dos jornalistas numa lei geral de responsabilidades, que os igualasse no dever de todos os cidadãos brasileiros em relação ao que se reclama de todos — cada qual em seu domínio — como contribuição ao aperfeiçoamento do regime democrático, à sua preservação e defesa. Partidários antigos da tese de que a Imprensa não deve reclamar nem merecer privilégios, não vemos como conceder que ela seja, tão sistematicamente, objeto de discriminação.

A liberdade de fazer um jornal diário ou semanal, refletidor das idéias do nosso tempo e suficientemente aparelhado para dar à opinião pública as informações a que ela tem direito, não é menos importante que a liberdade de escrever e publicar livros, nos quais essas mesmas funções se exercem em sentido mais grave porque mais duradouro. Admitiríamos fazer uma Lei do Livro, ou uma Lei dos Escritores, sem ir além das limitações naturais a que está sujeita, como tôdas as outras, a liberdade de pensamento e expressão? Por que fazer, então, uma Lei de Imprensa, isto é: uma lei especial para os jornalistas, cujo trabalho é mais efêmero e oferece, além de tudo, a peculiaridade de poder ser corrigido em

seus possíveis erros vinte e quatro horas depois?

A essa primeira observação, seguir-se-ia outra, decorrente da circunstância de estarmos diante de um fato consumado: a remessa ao Congresso de mais uma Lei de Imprensa, como fizeram os Governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. O projeto governamental oferece à Imprensa o perigo de ficar submetida aos azares da conceituação do que é e do que não é "prejudicial à segurança nacional", do que pode ser "contra as instituições militares", do que deva ser tomado como "segrêdo de Estado", do que seja "sigilo" ou "confidência"; e ainda do que possa ser tomado como "fato verdadeiro truncado ou deturpado".

Dizem os defensores do projeto que se oferece em contrapartida a garantia de estar essa conceituação atribuída sempre ao Juiz. Numa lei de tal natureza, que se destina a regular o exercício de uma liberdade que se confunde com o próprio regime democrático, nenhuma garantia há de estar fora dela mesma. Os juizes podem inclinar-se ao arbítrio, tanto como os homens do Poder Executivo, uns e outros favorecidos, no caso, pela larga margem do subjetivismo da lei, cuja vigência levaria à Imprensa a inquietação e a insegurança no cumprimento de seu dever permanente de alcançar as fontes (direito consagrado pelas Nações Unidas) para delas extrair as informações esperadas pela opinião pública.

O projeto governamental foi redigido para se converter em diploma cuja aplicação estará intimamente ligada à aplicação de outros, como a anunciada Lei de Segurança, pondo os jornalistas em face do perigo permanente de virem a ser julgados por supostos delitos que como tal não seriam considerados no âmbito de sua atividade específica. Convertido em lei, ficará como instrumento a ser maliciosa e arbitrariamente manejado por futuros Governos acaso voltados, como já tantas vezes aconteceu — e é de presumir, prudentemente, que ainda venha a acontecer — para a tarefa de solapamento das instituições democráticas, cuja supressão costuma começar pelo declínio da liberdade de imprensa.

O Presidente da República dará ao País uma prova de superioridade, boa-fé e até de autoridade, se promover a sua retirada para um exame mais ponderado e aberto do problema nêle suscitado."

O jornalista Renato Simões em artigo intitulado "O Marechal e a Lei" escreve em 4 de janeiro em **O Jornal**:

".....
Atribui-se a Floriano Peixoto a frase: "Aos amigos, os favores; aos inimigos, a lei". Já entendia o **Marechal de Ferro**, historicamente famoso pela sua agressividade, que a letra da lei é suficientemente punitiva; desejando se poupar os amigos, é suficiente não aplicá-la.

Mas, desde que a imprensa livre representa crítica acerba ao que se lhe afigura incorreto, o Governo afia o cutelo para decepar-lhe a mão. E a justificativa para a nova Lei de Imprensa? Como se diz em linguagem chula, a "explicação" explica, mas não justifica. Não é para proteger alguma vítima de uma injúria jornalística — não existe abrigo na boa imprensa para a injúria e a calúnia — que se torna necessário reformular toda uma lei, a fim de incluir dispositivo que permita a punição de um periódico que atente contra a Segurança Nacional. Isso, a rigor, é uma imagem vaga que pode servir a muitos propósitos.

* * *

Será que o Governo está esquecido que partiu da imprensa o grito de alarma que provocou a derrubada do sistema anterior? Se houvesse Lei de Imprensa "protegendo" a Segurança Nacional, talvez o País tivesse experimentado os rigores de um descalabro inominável.

Atente-se para isso principalmente porque a Imprensa Brasileira, com a atitude que assumiu em 1964, fez jus a um diploma da Democracia."

Ainda em 5 de janeiro, **O Estado de São Paulo** publica uma análise do Sr. Edmundo Monteiro, Presidente do Sindicato dos Proprietários dos Jornais e Revistas do Estado de São Paulo à nova Lei de Imprensa, repudiando a tentativa que o Projeto constitui de enquadrar a manifestação do pensamento:

"O Projeto da Lei de Imprensa pretende substituir o sistema vigente de liberdade de expressão do pensamento por um sistema de coação, que visa subordinar a imprensa a um regulamento, sustentado pelo arbítrio punitivo, que se quer erigir em lei" — declarou de início o presidente daquele órgão sindical, acrescentando:

"O projeto submete a imprensa a uma doutrina, ou melhor, a uma interpretação política, cujos fundamentos condu-

zem fatalmente à restrição e ao aniquilamento das liberdades sob o argumento de protegê-las e salvaguardá-las.

"Na exposição de motivos que precede o Projeto de Lei de Imprensa, afirma-se:

"A Lei vigente, n.º 2.083, de 12 de novembro de 1953, reclama urgente reforma, tais as deficiências reveladas na sua execução, decorridos mais de 13 anos de vigência."

"Seria louvável e teria nossa irrestrita colaboração quaisquer iniciativas democráticas que visassem a corrigir eventuais falhas e tornar mais eficiente a execução da lei. O argumento invocado não se sustenta e nem nas suas consequências. Se a lei vigente apresenta deficiências na sua execução, segundo entende o Poder Executivo, o que estaria a exigir reforma, não seria a lei, mas o órgão que deveria executá-la. A imprensa não pode aceitar restrições da liberdade de expressão de pensamento e o cerceamento das fontes à livre e responsável atividade jornalística, sob a invocação de deficiências legais."

Prosseguindo, acentuou o sr. Edmundo Monteiro:

"A Lei de Imprensa deve ser examinada sempre no contexto político em que ela se insere. A lei vigente resultou do estudo sério e da análise da função e da missão da imprensa numa estrutura democrática. Na sociedade democrática contemporânea, em que se asseguram as liberdades públicas e os direitos individuais, consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a liberdade de imprensa é fundamental. Dela dizia Rui Barbosa que é "de todas as liberdades a mais necessária e a mais conspicua: sombranceia e reina sobre as demais. Cabe-lhe, por sua natureza, a dignidade inestimável de representar todas as outras."

"Ferida, cerceada ou aniquilada a liberdade de imprensa, é toda a estrutura democrática que desaba. Não há louvores à liberdade que substitua a sua prática efetiva. O Projeto de Lei de Imprensa, enviado pelo Executivo ao Congresso, manifesta um aprêço insincero a liberdade de manifestação do pensamento, para melhor enquadrá-lo numa camisa-de-fôrça."

"Na verdade, a sua finalidade é estabelecer um regime autoritário. O Poder Executivo outorgou-se a condição de intérprete da opinião pública, tentando exercer função que não lhe cabe na

sociedade democrática. Não tem sido outro o caminho dos regimes fortes."

"Hitler, quando limitou os direitos individuais, focalizou com precisão a doutrina nazista sobre a imprensa: "O Estado — afirmava — tem o dever de observar sua ação e evitar os excessos. Para isso é especialmente necessário ter-se a imprensa debaixo da mira, porque a sua influência sobre os homens é especialmente forte e penetrante..."

"Mussolini afirmava, em célebre discurso de 1928: "Em um regime totalitário a imprensa é um elemento deste regime e uma força posta ao seu serviço... Evita-se o que é nocivo ao regime; faz-se o que é útil ao regime."

"Por outro lado, um dos primeiros atos do Governo que se instalou com a vitória da Revolução Comunista, na Rússia, decreto de 8 de novembro de 1918, colocou a imprensa sob o controle do Estado. E Lenine doutrina: "Os capitalistas chamam liberdade de imprensa a supressão da censura e a faculdade para todos os partidos de editarem jornais conforme lhes convenha. Na realidade, isto não é liberdade de imprensa, mas a liberdade para a burguesia enganar as massas populares".

"Como se vê — observa o Sr. Edmundo Monteiro — os regimes autoritários, ou totalitários, invocam motivos de doutrina para cercear e liquidar a livre manifestação do pensamento."

Continuam as críticas no exterior ao Projeto de Lei de Imprensa. O Estado de São Paulo em 6 de janeiro dá conta de alguns comentários:

"O jornal *Le Figaro* também criticou em seu editorial de hoje o Projeto de Lei de Imprensa:

"A onda de protestos — afirma — surge inclusive nos setores brasileiros outrora mais favoráveis à Revolução. Há dois dias os grandes jornais das Capitais latino-americanas estão fazendo eco aos editoriais da imprensa brasileira, como, por exemplo, *El Mercurio*, de Santiago do Chile, *El Tiempo*, de Bogotá e *El Pais*, de Montevideú.

"Todo o mundo pergunta, em particular — diz mais adiante — o que teria podido induzir o Marechal Castello Branco, quase três anos depois do golpe de Estado, a entrar em campanha contra uma imprensa que pratica bastante amplamente a auto-censura e não constitui um perigo real para a ordem estabelecida."

O jornal peruano *La Prensa* fez hoje várias críticas ao Projeto de Lei de Imprensa do Brasil, chamando-o de "lei de mordaca".

"É de se esperar — diz o jornal — que o Governo do Brasil compreenda a natureza e o alcance do seu grande erro e que, em tempo, retire o Projeto de Lei de Imprensa que tanto alarma causou em nosso Continente e no mundo".

"Alguns artigos do projeto — continua mais adiante — transformam o Executivo brasileiro em árbitro da liberdade de imprensa. Esta iniciativa, por facilitar a intervenção abusiva do Governo, constitui uma lei de mordaca".

"Nenhum regime — conclui — baseado nesse tipo de legislação conseguiu subsistir, porque o direito à livre expressão é inalienável e contra o espírito da liberdade do homem não podem prevalecer nem os sistemas tirânicos nem as ditaduras provisórias."

Sob o título "Desprestígio" opina Última Hora em 6 de janeiro:

"O Governo pode irritar-se — e é natural que se irrite — com a onda de protestos que se ergue no País contra o seu Projeto de Lei de Imprensa. Afinal, é um dos seus esquemas mais acariciados que está sendo pôsto em causa por essa campanha, dia a dia mais vigorosa.

Mas, e a onda no exterior? Diante dela, o Governo não se pronuncia. É possível que a atribua à falta de informação. Foi assim que interpretou a condenação universal ao Movimento armado vitorioso em 1 de abril de 1964. E até por isso despachou o então ardoroso revolucionário Carlos Lacerda, em prolongada vilegiatura, para "explicar a Revolução". Será preciso, agora, explicar ao mundo a Lei-Rólha?

O Marechal Castello Branco é tido como homem suscetível à opinião internacional. Até se murmura que uma crítica nesse sentido lhe teria sido feita pelo então Ministro da Guerra, General Costa e Silva, ao receber uma comissão de senhores que se faziam porta-vozes de certas reivindicações da linha dura.

Agora o Marechal-Presidente permanece imperturbável. E no entanto, os pronunciamentos da imprensa mundial, se houvesse um mínimo de preocupação pelo conceito internacional do Brasil, estariam a merecer um acurado estudo pelo Itamarati e pelo Planalto.

Não é possível acusar de má-fé, nem de ignorância dos problemas brasileiros, jornais como o *Times*, de Londres, *Le Monde*, de Paris, o *New York Times*, *El País*, de Montevideú, *El Mercurio*, de Santiago, *Clarín*, de Buenos Aires, e *El Tiempo*, de Bogotá, para só citar alguns dos que ultimamente se manifestaram sobre o assunto, chegando o último a dizer que a retirada do projeto de lei contra a imprensa no Brasil é "uma exigência da consciência democrática do continente".

Se o Governo brasileiro se faz surdo a essas vozes serenas, influentes e insuspeitas, que apontam o perigo da mordada forjada para a imprensa brasileira, estará acumulando no mundo um potencial de má vontade e desprestígio de conseqüências incalculáveis. Conseqüências que, aliás — e talvez aí esteja a razão da indiferença olímpica do Mal. Castello Branco — vão recair sobre o próximo Governo, cujo titular neste preciso momento excursiona pela Europa, e sobre o bom nome do Brasil como Nação."

Aderindo ao movimento de repúdio ao Projeto de Lei de Imprensa, o Sr. Ildélio Martins, Presidente da Secção de São Paulo da Associação dos Advogados do Brasil, assim se pronuncia em declaração publicada no *Diário de São Paulo* em 6 de janeiro:

"A Ordem dos Advogados de São Paulo já respondeu "presente" ao movimento de repulsa ao Projeto de Lei de Imprensa, tal como o fez relativamente ao de Constituição.

É que a esta entidade compete, por outorga legal que reflete uma tradição de muitos séculos de afirmação de independência e de luta pela pureza das instituições livres, compete a esta entidade defender a ordem jurídica e a Constituição da República.

Por evidente que a ordem jurídica que se legou à nossa guarda não conhece restrições, por mais mínimas, ao direito de dizer, de informar, de afirmar e de sustentar opiniões. Exatamente porque se incentiva ela nos mais sãos princípios democráticos que não admite pelas e aborrece restrições.

Há, é verdade, que prevenir abusos. Mas o que se possa discernir como tal não pode e não deve ficar a critério de um poder ou de uma pessoa, como pretende o projeto.

Por outro lado não há como retirar-se à soberania do júri popular a apreciação

dos chamados crimes de imprensa para fazê-los empolgar pela jurisdição do júri singular. Parece-nos que o júri, como representação de comunidade, será mais sensível à apreciação dos fatos de imprensa e acertará, com mais exatidão, as linhas que demarquem os abusos. Há uma integração espiritual de povo e imprensa. A ânsia pela notícia, pela notícia que diz o que se sente, o comentário que irrita e a afirmação que satisfaz, tudo isso dá ao homem comum que integra um júri de imprensa a capacidade para discernir, com lógica extra-jurídica mas sábia, o abuso e uso normal do direito de informar.

Por fim, as penas que se sublinham de excessivo rigor, antes de prevenir o abuso, poderiam levar ao abastardamento do direito de informar que é papel precípua, intrínseco e irreversível da imprensa livre. E o rigor da pena, entendemos assim, só servirá para revelar, nos homens de imprensa, o jornalista autêntico para quem a "rôlha" será o incentivo maior para as grandes conquistas no campo das liberdades maiores."

A Diretoria do Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo divulga em 5 de janeiro o seguinte comunicado (3):

"Nestes dias de angústia e de apreensões vividos por toda a imprensa brasileira, a diretoria do Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo vem mais uma vez a público para conclamar os companheiros a cerrarem fileiras em defesa da liberdade de imprensa e da liberdade não menos importante do exercício profissional.

O Sindicato recomenda serenidade, sem que isto implique em diminuir a disposição de enfrentar os fatos, disposição tantas vezes expressa, inclusive em prol da liberdade e autonomia sindicais.

No XI Congresso Nacional dos jornalistas Profissionais, realizado nos dias 3, 4 e 5 de março de 1966, em Curitiba, a classe jornalística de São Paulo compareceu com uma delegação homogênea, sob a orientação da Diretoria da entidade, vendo consagrados os seus pontos de vista em defesa das liberdades fundamentais.

Quando os jornais noticiavam a intenção do Governo de encaminhar ao Congresso Projeto de Lei de Imprensa, a

(3) *Diário de São Paulo* — em 6 de janeiro de 1967.

diretoria do Sindicato, atenta aos acontecimentos, convocou assembléia-geral extraordinária da classe, levada a efeito no dia 6 de outubro do último ano, para tomada de posição contra qualquer modificação da lei ainda em vigor. Todas as entidades congêneres do Estado foram convidadas a participar de um movimento de repúdio às alterações anunciadas.

Levamos o pensamento de São Paulo à reunião de dirigentes de Sindicatos de Jornalistas, efetuada no dia 10 de outubro na capital mineira, a chamada "Declaração de Belo Horizonte".

A segunda assembléia-geral extraordinária do Sindicato de São Paulo efetuou-se no dia 28 de dezembro, dentro do prazo mínimo legal e estatutário, já com o Projeto de Lei de Imprensa no Congresso Nacional. Constituiu-se, então, uma "Comissão de Defesa da Liberdade de Imprensa", que vem trabalhando intensamente.

Restabelecida, em breves linhas, a verdade histórica, a diretoria do Sindicato frisa que o momento é de unidade e de ação e não de apuração da procedência de iniciativas de tanta importância na campanha cívica contra o Projeto de Lei de Imprensa. Buscamos a sobrevivência do direito à livre manifestação do pensamento e do exercício profissional e não a exaltação pessoal de quem quer que seja.

Conclamamos todos os companheiros a que compareçam ao ato público marcado para o dia 9 do corrente, às 20 horas, no Teatro Paramount.

Ao reafirmar sua posição, assumida há meses, deseja a diretoria divulgar dois tópicos da "Declaração de Belo Horizonte", assinada por 17 presidentes de Sindicatos, pelo presidente da Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais e endossado pelas demais entidades de classe do País:

"Determinação de defender a atual Lei de Imprensa, não aceitando a sua pretendida modificação, com objetivo de restringir a liberdade de imprensa assegurada nas Declarações de Direitos do Homem e pela tradição histórica brasileira."

Contra toda e qualquer violência que vem sendo praticada em diversos pontos do País, contra jornalistas no exercício da sua função profissional."

Essa a história de uma campanha de tão extraordinária repercussão em todo o mundo. Sem partidatismo e sem personalismo, os jornalistas de São Paulo e a diretoria do seu Sindicato defendem um direito que não é apenas seu mas de todo o povo brasileiro."

O Comitê de Imprensa da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, em 5 de janeiro, (4) fixa posição em manifesto divulgado contra o Anteprojeto da Lei de Imprensa.

"Diz o documento, que está assinado pelos seguintes jornalistas profissionais credenciados no legislativo estadual: Fausto Luiz Abry (Diário Popular); Rafael de Lala (Diários Associados); José Joaquim (Fôlha de São Paulo); Melo Prates (Associação dos Radialistas); Walfrido Camargo (Gazeta do Povo); Ivens Lagoano Pacheco (Jornal de Curitiba); Saint Syr de Oliveira (Rádio Cultura); Luiz Liechewinski e Geraldo Russi (O Estado do Paraná):

1 — É grave a disposição que procura restringir a atividade do cronista parlamentar, ao introduzir inovação que não existe na Lei de Imprensa vigente (Lei n.º 2.083), que pune a divulgação de fatos relatados na Tribuna Parlamentar que possam conter injúria, difamação ou calúnia.

Como o parlamentar goza de imunidade, os ônus de quaisquer divulgações recairão sobre o profissional da imprensa ou a empresa jornalística, pelo que difícil a aferição do que seja calúnia ou simples crítica veemente (instituto registrado na lei atual que o projeto com injustiça deixa de acolher) — os jornalistas se verão na contingência de eliminar, praticamente, do noticiário, os debates parlamentares. As assembléias passarão a encontrar pouca ressonância na opinião pública, em prejuízo da vida democrática.

2 — Apóia este Comitê de Imprensa o manifesto à Nação dos jornais paulistas e a posição assumida pela Associação Profissional dos Proprietários dos Jornais e Revistas do Paraná, na sua oposição ao projeto em pontos que precisam ser reformulados; a exposição de pena a crimes contra a segurança nacional a serem ainda fixados em lei nova, mas já "aumentada de um terço"; a conceituação de material noticioso co-

(4) Ver Diário de São Paulo — de 6 de janeiro de 1967.

mo "sigilo de Estado", prejudicando a informação, e, para o agravamento até um grau intolerável das penas de restrição da liberdade e pecuniárias contidas no projeto. Para crimes que a lei vigente punia com detenção de 1 a 3 meses, a proposição do Executivo cogita de reclusão de 1 a 4 anos. Basta referir que todas as penas são de reclusão, em vez da detenção em prisão especial e diferente de cárcere comum ora vigente e que, nada menos de 7 crimes de imprensa têm limite de pena superior ao cominado para homicídio culposo; um crime de imprensa tem limite máximo superior em 4 anos, ao início da pena para homicídio simples.

3 — Crendo que a reação geral da opinião pública e da Nação contra tais e outros aspectos do projeto motivará o Sr. Presidente da República na reformulação de tais objetivos, este comitê firma sua esperança de progresso e tranquilidade social para nosso País."

O ex-Governador Carvalho Pinto faz em 5 de janeiro as seguintes considerações sobre o Projeto de Lei de Imprensa enviado ao Congresso Nacional: (5)

"A democracia se faz com um jôgo cauteloso de direitos e limitações, aqueles preservando as liberdades individuais e estas assegurando a sua coexistência e impedindo o seu desvirtuamento. E a imprensa, como quarto poder que é, não pode fugir também às suas responsabilidades na sustentação da ordem democrática. Mas, por isso mesmo, devem ser evitados todos os excessos na sua disciplina, sobretudo quando se agasalhem em dispositivos vagos ou ambíguos, permissivos de arbítrio, ou de perigosas interpretações subjetivas.

Embora não tenha ainda concluído um estudo de confronto, entre os textos do projeto e da lei vigente, o noticiário publicado parece indicar que, mais uma vez, o nosso legislador, visando a corrigir falhas da atual legislação, tenha, pelo temor do abuso, se excedido na sua prevenção. Partidário que sou dos textos claros e definidos, entendo que a simples ampliação dos poderes discricionários do Estado ou a adoção de fórmulas preventivas amplas e elásticas, se atalham o abuso por parte dos particulares, podem, outrossim, vir a constituir porta aberta ao mais perigoso dos abusos — que é o praticado pela autoridade pública.

Penso, assim, que certos preceitos deveriam ser revistos pelo Governo e pelo

Congresso, dentre os quais poderiam ser citados os seguintes: o que elimina a salutar prova de verdade nas acusações aos Chefes de Estado; o que qualifica como crime, publicação cuja inconveniência seja "fácilmente compreensível como prejudicial à segurança nacional"; ou ainda o referente a publicações "capazes de prejudicar o crédito da União, do Estado ou do Município"; ou a co-responsabilização excessiva, mesmo em publicações de autoria identificada etc. É de se esperar contudo que, com serenidade e sem sectarismos, possam os nossos homens públicos reexaminar essa importante matéria, no propósito de alcançar uma formulação jurídica apta a assegurar a coexistência entre a responsabilidade e a liberdade, em termos que robustecem a primeira, sem pôr em risco a segunda, imanente ao regime democrático."

Os dirigentes do Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Minas Gerais, Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas, Associação Mineira de Imprensa e outras entidades de imprensa, após uma reunião em 5 de janeiro, divulgaram o seguinte manifesto: (6)

"A imprensa de Minas Gerais, pelos seus órgãos de representação profissional e empresarial, bem assim os jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão, que subscrevem, reunidos na Casa do Jornalista de Minas, resolvem, por deliberação unânime, tornar pública a sua veemente repulsa ao Projeto de nova Lei de Imprensa enviado ao Congresso Nacional, instrumento que consideram atentatório à liberdade de imprensa, além de desnecessário, inconveniente e inoportuno e de exame inviável em regime de urgência.

Fazem, por isso, caloroso apêlo ao Sr. Presidente da República para que determine o reexame de matéria tão relevante, por uma comissão, sob a presidência do Sr. Ministro da Justiça e constituição de representantes dos jornalistas, empresas, de divulgação, da magistratura, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, ou faculte ao Congresso discutir e emendar o projeto em prazo regimental normal e não, apressadamente, em 30 dias.

(5) in O Estado de São Paulo — de 6 de janeiro de 1967.

(6) Conforme publicação em 6 de janeiro no Correio da Manhã.

Outrossim, sem que tal atitude possa significar aceitação das linhas gerais do projeto nem ser tida como convivência ou colaboração à eventual norma legal, que poderá vir a cercear e a limitar a liberdade de imprensa, protestam oferecer sugestões concretas e positivas para emendas, de forma a torná-lo, tanto quanto possível, menos prejudicial aos direitos individuais e menos nocivo na penosa repercussão internacional que vem causando.

Essas emendas, sem prejuízo de outras a serem oportunamente divulgadas, deverão visar ao seguinte:

- a) atenuação do rigorismo na pena;
- b) admissão ampla da exceção da verdade, sobretudo nos crimes relacionados com o Presidente da República e funcionários públicos em geral;
- c) extensão da declaração de que não constitui abuso da liberdade de imprensa a transcrição total ou parcial de debates ou pronunciamentos nos órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciário;
- d) inclusão de normas que tornem efetivo e real o princípio constitucional e democrático de que a propriedade e a direção intelectual e administrativa dos jornais e estações de rádio e televisão devem caber, exclusivamente, a brasileiros natos e que atendam à defesa dos interesses nacionais no setor da imprensa;
- e) adoção de dispositivos específicos para a orientação da imprensa especializada, destinada à infância e à juventude;
- f) melhor definição da responsabilidade civil, inclusive pelo dano moral;
- g) inclusão das normas atualmente vigentes de amparo e defesa dos órgãos de imprensa e dos jornalistas, notadamente o Instituto da retratação espontânea e em *juízo* e o *sursis*;
- h) restabelecimento do júri de imprensa, ainda que necessária a emenda constitucional. Consciente de sua responsabilidade da informação à opinião pública e fiel à tradição de liberdade firmada por Minas Gerais ao longo de sua história, a imprensa mineira chama a atenção dos que devem consolidar a ordem jurídica no País para a gravidade do problema, cuja solução exige espírito de compreensão e harmonia.

Espera, finalmente, que este pronunciamento encontre ressonância na consciência nacional."

O *Jornal do Brasil* em 6 de janeiro ataca o Governo ao analisar o Projeto de Lei de Imprensa através do editorial intitulado "Paradoxo":

"O Governo, no caso da projetada Lei de Imprensa que pretende impor ao País, parece ter-se esmerado no manifesto desprezo pelo senso de oportunidade, essencial a qualquer iniciativa de caráter político. Não apenas vivemos a última etapa de um período presidencial, como está o País absorvido pela tarefa magna de reformular todo o seu sistema político-institucional. Pois é neste momento, sem poder invocar razões objetivas para a medida, que o Governo entende de exigir do Congresso que vote, em prazo mínimo, um diploma totalitário que cerceia a atividade profissional dos jornalistas.

Se há um Governo que não poderia alimentar ressentimentos contra os jornais é o atual, nascido, de resto, de um movimento de opinião pública que não teria sido possível sem uma imprensa livre e independente. Após quase três anos de respeito a essa liberdade essencial a qualquer regime democrático digno deste nome, sem que fatos concretos fossem apontados, sem que a situação se modificasse a não ser no sentido de indicar uma oportuna e necessária distensão, o Governo decide-se, porém, a surpreender a Nação com o projeto que se encontra no Congresso e que configura um regime autoritário que não consulta os verdadeiros sentimentos nacionais.

O exemplo de aniquilamento sistemático da liberdade de informar e opinar, oferecido em nossa História recente pela ditadura caudilhistas do Estado Novo, estaria, nesta hora, a aconselhar um Governo sincero e responsável a não tentar repetir aquela triste experiência. Por mais sem memória que seja este País, não é possível esquecer o que significou, para a vida pública brasileira, a mordacidade com que, durante sete anos, se procurou aviltar a Imprensa, sujeitando-a a toda sorte de imitações e humilhações. Só um triste paradoxo explicaria que o atual Governo, constituído em nome dos princípios democráticos e da sobrevivência das instituições livres, se atire a essa malfadada aventura de tentar, ao apagar das luzes, constranger e praticamente anular a missão dos jornais, através de uma discriminação odiosa.

O Governo não se satisfaz com o projeto fortalecimento da autoridade do Executivo, nítido nas linhas-mestras da futura Constituição, e insiste em ir ainda mais longe, com medidas tipicamente de exceção, como são o Projeto da Lei de Imprensa e a anunciada Lei de Segurança Nacional. Convenhamos que a dose é de fato excessiva e permite supor que o que se busca é fechar deliberadamente o caminho democrático. Só este sinistro objetivo explica o aqodamento com que o Executivo, mal iniciado o debate constitucional, procura desviar deste debate a atenção da opinião pública e propõe o regime da rôlha para os jornais. A manobra é taticamente diabólica e pretende concentrar as energias da Imprensa na defesa de uma liberdade que é essencial à sua existência. O Governo, se teimar em sua opção liberticida, não pode ignorar que nenhuma vitória definitiva estará a seu alcance. Como o demonstram os exemplos do passado, será possível ameaçar a liberdade, mas será sempre impraticável aniquilá-la de vez, sobretudo num país, como o Brasil, que não delegou poderes a ninguém para trair a sua vocação histórica mais profunda."

Continuando o seu ataque ao Projeto e em especial aos intentos do Governo quanto a nova Lei de Imprensa, opina o *Jornal do Brasil* no editorial denominado "Responsabilidade", datado de 7 de janeiro.

"Uma vez que o Executivo teve a infeliz iniciativa de propor uma nova Lei de Imprensa, cabe agora ao Legislativo firmar posição em prol da liberdade de opinião e de informação. O Congresso Nacional não pode nem deve, com efeito, dividir com o Governo as responsabilidades por um ato de cerceamento dos jornais.

A atitude dos parlamentares, chamados a participar de um ato liberticida, só pode ser a do repúdio total. Rejeitem o projeto, devolvendo ao Executivo, que o elaborou, a integral responsabilidade que lhe cabe. A iniciativa não deve sequer ser emendada, já que seria praticamente impossível aprimorá-la sem desfigurar os objetivos que o Governo persegue.

De resto, a tese correta é a que sustenta a impropriedade de uma lei do gênero. Os jornalistas não pretendem passar por cidadãos diferentes dos demais. Por isto mesmo, não reivindicam a existência de privilégios legais no exercício de sua profissão. Sempre sustentamos que a Imprensa, para ser realmente livre e in-

dependente, dispensa favores de qualquer natureza. Opinamos a favor da extinção da isenção do Imposto de Renda para os jornalistas, quando se tratou de revo-gar o princípio em má hora consagrado pela Constituição de 1946. A mesma lógica e a mesma independência nos levam agora a recusar o tratamento especial que o Governo quer impor à Imprensa, tratando-a como atividade à parte.

Não se trata, como é óbvio, de defender para os jornalistas uma injusta e absurda irresponsabilidade. Como os crimes de qualquer cidadão, os crimes cometidos por profissionais da Imprensa não podem ficar impunes. Se não somos uma classe privilegiada, não pretendemos ser também uma classe irresponsável, diante de cujos abusos, no exercício da profissão, a sociedade devesse permanecer inerte.

A responsabilidade penal e civil dos jornalistas dispensa leis especiais, que mal escondem a intenção de atingir o regime democrático naquilo que constitui a sua pedra-de-toque e que deve merecer das autoridades um respeito sagrado: a liberdade de informar e de opinar, sem discriminações. Para a eventualidade de abusos e crimes, cometidos, como em qualquer classe profissional, por uma minoria que não honra a coletividade a que pertence, haverá sempre os recursos judiciais, para a aplicação das penas da lei. O que não se pode, de forma alguma, é legislar para uma classe e uma profissão com o pensamento em uns tantos marginais que de fato não as representam.

O Governo revolucionário, que atravessou o seu período mais difícil sem afetar a liberdade dos jornais decidiu-se, finalmente, ao apagar das luzes, por uma iniciativa de caráter antidemocrático e de duvidoso alcance prático. Se deseja, porém, teimosamente, insistir no erro, assumam então a exclusiva responsabilidade de seu ato e decretem o diploma com que procura ferir um direito fundamental de toda sociedade livre. O Congresso é que não deve associar-se a essa aventura sinistra e ditatorial, mesmo porque não há um Congresso verdadeiramente livre num regime em que os jornais são submetidos a medidas de restrição e coerção. São duas concepções que andam sempre juntas e será sempre ruínosa a tentativa de conciliar a Democracia com uma Imprensa submetida à camisa-de-fôrça de uma lei especial que, a pretexto de punir crimes e abusos, na verdade mata na fonte um regime de autêntica responsabilidade e de consciente liberdade."

Sob o título de "O Encontro de Brasília" opina o jornalista Osvaldo Peralva no *Correio da Manhã* em 7 de janeiro:

"A batalha que hoje se desenvolve em torno do Projeto de nova Lei de Imprensa — e que se vem travando, inclusive, na área internacional — deverá alcançar seu momento culminante no encontro marcado em Brasília para o dia 11, quando e onde diretores de jornais, rádio e televisão de todo o País estarão reunidos em defesa de um princípio realmente básico da democracia.

A significação desse encontro, nesse local, reside sobretudo em que não iremos medir forças com os deputados e senadores convocados a apreciar o documento elaborado pelo Executivo. Iremos reunir nossas forças às forças parlamentares, tendo em mira derrotar os grupos ditatoriais, nossos adversários comuns, encastelados no atual Governo da República.

Admitimos que a Lei de Imprensa em vigor contenha falhas, e estamos todos dispostos a colaborar para saná-las, em benefício da própria imprensa, do regime que pretendemos democrático e do povo que proclamamos deva ser, não em palavras apenas mas de fato a fonte de todo o poder nacional.

Por tudo isso, queremos, os homens de imprensa, que o projeto seja rejeitado, para que se corrijam as falhas através de alterações da lei atual. Mas também admitimos, como alternativa, conforme o Manifesto dos jornais cariocas, hoje divulgado, que o projeto sirva como texto básico, uma vez disposto o Congresso a modificá-lo radicalmente, expungindo-o de seu conteúdo antidemocrático.

Tem-se dito que os estrategistas governamentais visaram, com esse projeto, a um objetivo diversionista, de modo a afastar os ataques desferidos por jornalistas e parlamentares contra a nova Carta em discussão, para fazê-los incidir sobre um alvo secundário. Se assim foi, fica demonstrado que se trata de péssimos alunos, capazes de decorar uma lição mas não saber aplicá-la nas situações concretas, pois já aí se precisa não apenas de memória, como principalmente de inteligência.

Abrindo mais uma frente de luta, o grupo ditatorialista se enfraqueceu, porque contribuiu para mobilizar novos e poderosos contingentes ainda não totalmente engajados na luta de resistência contra

as tropas de assalto às instituições democráticas.

Esse engajamento se tornou possível e dramático em face dos absurdos reacionários contidos no Projeto de nova Lei de Imprensa. Ainda ontem, submetido a mais um exame, em reunião no *Sindicato dos Proprietários de Jornais*, o texto governamental causava cada vez maior estupefação. Era como se estivéssemos revivendo os ominosos tempos da Carta para-fascista de 1937, com seu corolário de indignidades praticadas através do DIP.

Para se ter uma idéia de seu espírito obscurantista, basta referir o famigerado artigo 57, que delega ao Ministro da Justiça poderes para proibir a entrada no País, por período de até dois anos, mediante simples portaria, de revistas, livros e quaisquer impressos contendo propaganda de guerra, de processos para subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou classe, ou simplesmente notícias falsas ou fatos verdadeiros porém truncados ou deturpados.

A primeira vista, nada de extraordinário, porquanto a própria Constituição de 1946 faz expressa restrição a tais divulgações. Mas onde aponta o dedo da ditadura é na extensão do prazo para a medida. Um agente do Governo, sem submissão de seu ato ao poder competente para julgar, o Judiciário, poderia amanhã, uma vez aprovado o artigo, vedar o acesso dos estudiosos a qualquer livro de sociologia, digamos, em desacôrdo com seus pontos de vista sobre a estruturação econômica e política da sociedade.

Convém não esquecer que alguém já considerou necessário incinerar toda a biblioteca de Alexandria, por entender que os seus livros ou estavam de acôrdo com o Alcorão, e por isso eram inúteis, ou estavam em desacôrdo, e nesse caso deviam ser destruídos. Se o exemplo parecer demasiado remoto, não faltarão outros igualmente expressivos de tempos mais recentes.

Em relação aos jornais brasileiros, o projeto concede que a apreensão de jornais, por esses mesmos motivos, seja feita através do juiz, a pedido do Governnc. Mas logo adiante (art. 60), a vocação ditatorial, mal contida, se extravasa neste porém: "quando a situação reclamar urgência, a apreensão poderá ser determinada, independentemente de mandado judicial, pelo Ministro da Justiça". Cinco dias depois desse ato, o Mi-

nistro refletirá se terá sido realmente justo ou não. Aí submetê-lo-á à aprovação do Tribunal de Recursos, e ao findar o processo, e se verificada a injustiça, que acontecerá? O enalhe será devolvido para ser vendido a peso, como papéis inservíveis.

Reconheçamos, entretanto, alguns aspectos positivos do projeto. Apesar de considerar o jornalista como um mau elemento, perigoso à sociedade, ao ponto de lhe haver retirado o direito ao *sursis*, explícito na lei em vigor e, aliás, reconhecido a qualquer criminoso comum primário; apesar de haver substituído quase tôdas as penas de detenção pelas de reclusão; apesar de haver colocado num pedestal o Presidente da República, não admitindo contra êle (e mais alguns privilegiados postos em sua companhia, para não deixá-lo tão só) a prova da verdade; apesar de tudo isso, o projeto promete aos "criminosos" que se dedicam a essa condenável atividade jornalística uma consideração especial. Com efeito, o artigo 63 promete-lhe uma cadeia suportável, com "sala decente, arejada e onde encontre tôdas as comodidades". E, subentendidamente, um belo sol quadrado.

Mas tudo isso é o que quer o adversário. No encontro de Brasília é com êle que teremos de medir forças."

Considerando a repercussão negativa do Projeto no exterior e junto as entidades e os profissionais da imprensa no País, o *Correio da Manhã*, em editorial de 6 de janeiro intitulado "Repúdio Geral", destaca a reação do Senado Federal, e os esforços do seu Presidente, Senador Moura Andrade, por um diploma mais democrático, ressaltando, ainda, o repúdio de vozes as mais insuspeitas como as dos Senadores Argemiro de Figueiredo e Mem de Sá.

"Na reunião de ontem do Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas da Guanabara, ficou decidida a apresentação, a ser feita hoje, de um manifesto de repúdio contra a Lei-Rôlha fabricada pelo Marechal Castello Branco. Alastra-se a repulsa. Em São Paulo, anteontem, os jornais pararam durante dez minutos, numa outra modalidade de reação simbólica à monstruosidade que se tenta praticar contra a liberdade de opinar e informar. E — do exterior — chovem os protestos e as denúncias do crime inconstitucionalizado que se quer cometer contra a Imprensa, ainda no corrente mês. E, por exemplo, o protesto enérgico do jornal *El Caribe*, da Repú-

ca Dominicana. Ou o do tradicional *La Prensa*, da Argentina. Também um órgão conservador como o francês *Le Figaro* assinala a sua estranheza diante da violência planejada pelo Governo brasileiro. E o jornal *La Prensa*, de Lima — Peru —, dizendo que o nosso Governo pretende investir-se em árbitro único da liberdade pública, afirma, com tôdas as letras, que o projeto da Lei de Imprensa causa alarma no continente e no mundo inteiro.

* * *

Não bastasse a evidência do esbulho, para a vergonha internacional a que já ficou exposto o Governo. E nem adiantará ao Marechal Castello Branco enviar para outra incursão ao exterior o seu melifluo auxiliar que deslustra e ridiculariza o Itamarati. As mentiras internas e internacionais não terão o menor efeito. Já está o Governo da Rôlha ferecido pela opinião pública nacional e mundial. A nudez totalitária cobre-se apenas com o pesado manto da vergonha.

Também, no Senado Federal, a reação contra a rôlha veio através de vozes, no caso, as mais insuspeitas. O ex-Ministro da Justiça do Governo Castello Branco, Senador Mem de Sá, anuncia que apresentará, no mínimo, vinte emendas ao projeto, a fim de defender a integridade dos jornalistas em sua profissão. E o Sr. Argemiro Figueiredo foi incisivo, ao alertar aquela Casa de que, na verdade, não sendo repellido pelo Congresso aquilo que conceituou como atentado contra a liberdade e a democracia, a responsabilidade pela vergonha seria do próprio Poder Legislativo, que estava sendo usado como escudo pelo Marechal Castello Branco em sua faina tirânica. Pois o Presidente da República, conforme as suas tendências, ora formalistas, ora cesaristas, escuda-se ora no Congresso coagido, ora nas Fôrças Armadas ainda perplexas.

* * *

Por sua parte, a Mesa do Congresso presidida pelo Sr. Auro Moura Andrade, condenou firmemente a má-fé do Executivo em propor e remeter ao Legislativo um Projeto de Lei de Imprensa, no momento em que se processa a votação do texto constitucional, quando borbulham as emendas diante do espírito deturpado que também cunhou o Projeto da nova Carta. A Mesa do Congresso fêz notar a preliminar no sentido de que,

pelo menos, o projeto rôlha deveria ter sido encaminhado após a aprovação da Carta. De qualquer forma, promete o Sr. Auro Moura Andrade, todos os esforços serão feitos com vistas a evitar a outorga da Lei de Imprensa, assim como veio do Executivo.

O Congresso Nacional encontra-se — de fato — num instante de rara responsabilidade. Os parlamentares em fim de mandato recebem, agora, a provocação final do Marechal Castello Branco, que, durante todo o seu período de Governo, esmerou-se em tentar diminuir, espeziñar, ultrajar o Poder Legislativo, ao qual jurara respeitar. Num ombro, pesalhes a Polaca cearense. Noutra, a Lei Rôlha.

Não se devem vergar. Cabe ao Congresso resistir frontalmente, aliando-se à cadeia do repúdio, que se alastrou como corrente elétrica no Brasil e em tôdas as partes do mundo civilizado. A última palavra dêsse Congresso tão amputado e traumatizado pelas violências contra o regime democrático deve ser um basta. Que o Marechal Castello Branco assuma sôzinho a responsabilidade pelos crimes institucionais que pretende praticar contra a Nação aturdida e revoltada. Que êle não tenha pretextos para invocar uma maioria conivente com o Estado de violência que deseja implantar no País.

O papel do Congresso é o de liquidar o Projeto da Lei Rôlha.

* * *

Como bem definiu o Senador Gilberto Marinho, “a defesa da liberdade de Imprensa não é apenas um direito dos jornais, mas um dever de todos”, pois que, como continua a seguir, “aquela liberdade é uma condição básica para vigência plena e efetiva da democracia e a proteção dos direitos humanos que é a sua essência”.

É a grande jornada. A jornada decisiva de todos contra um, que quer amordçar a todos.”

Responsáveis por emprêsas editôras de jornais e revistas cariocas (Cruzeiro, Correio da Manhã, Diário de Notícias, Editôra Brasil-América, Fatos & Fotos, Gazeta de Notícias, O Globo, Jôia, O Jornal, Jornal dos Sports, Luta Democrática, Manchete, A Notícia, Tribuna da Imprensa, Última Hora) assinam em 6 de janeiro o seguinte manifes-

to, conforme publicação em Última Hora do dia seguinte:

“Mais uma vez acha-se ameaçada a liberdade de pensamento em nosso País. Êste o sentido do Projeto de Lei de Imprensa remetido ao Congresso Nacional, pelo Governo, e que visa a destruir nos seus fundamentos o estatuto em vigor desde 1953.

Acentue-se, desde logo, que as atuais autoridades dispuseram de quase três anos para debater, livremente, com os organismos profissionais e a opinião pública, um projeto suscetível de aperfeiçoar a lei em vigor. Não o fizeram. Antes, elaborou-se de maneira secreta um nôvo texto, que foi enviado ao Congresso em véspera de recesso. O Governo forçou com isso a redução do prazo de debate, já sabidamente exíguo, em vista dos dispositivos do Ato Institucional número 1.

Têm-se alegado falhas da atual Lei de Imprensa. Mas é preciso tornar claro que o Brasil não padece de excesso de liberdade e que, pelo contrário, tem padecido de excessos contra a liberdade. Assim, o eventual aperfeiçoamento da Lei de Imprensa não é objetivo essencial neste momento. O essencial é garantir a liberdade de pensamento em sua expressão através da imprensa.

A imprensa carioca define portanto, como inoportuna a iniciativa tomada pelo Governo.

Ao mesmo tempo, tendo em vista as condições compulsivas de prazo que incidem sôbre a discussão do projeto oficial, julga de seu dever exortar o Congresso no sentido de rejeitar ou pelo menos emendar em pontos fundamentais a proposta do Executivo, a fim de impedir a promulgação de uma lei de estilo ditatorial.

A imprensa da Guanabara considera essencial assegurar na lei: a) livre acesso às fontes de informação; b) julgamento de jornalistas pela legislação específica de imprensa; c) restabelecimento do júri de imprensa; d) restabelecimento da prova da verdade, em sua plenitude; e) segurança para o sigilo profissional; f) liberdade de divulgação falada e escrita, responsabilizados os autores de abusos na forma da lei; g) vigência da lei sômente com a promulgação da nova Constituição Federal; h) manutenção das penas de detenção e multa, ao invés da de reclusão.

A imprensa carioca se manifesta solidária com a de todo o País nesta luta pela liberdade.

Os pronunciamentos que nos chegam de todos os recantos do Brasil e dos principais centros jornalísticos mundiais, mostram à evidência, mais que a estranheza, a repulsa da opinião democrática à nova lei.

Entretanto, os órgãos jornalísticos abaixo assinados destacam ainda que a batalha pela liberdade de imprensa não é uma luta específica, de interesse de apenas um setor ou camada social. Conclamam, portanto, à solidariedade pública e esperam do Congresso Nacional a rejeição do projeto de lei enviado pelo Governo ou, assim não sendo, sua radical transformação por meio de emendas de sentido democrático.

Como, em outras oportunidades, a imprensa carioca está certa de que as tradições políticas de nosso povo haverão de se impor contra as tentativas de asfixia da liberdade."

"Noite do DIP" é o título do violento editorial do *Correio da Manhã* em 7 de janeiro, no qual o matutino carioca critica o espírito e alguns dispositivos da proposta do Executivo, expondo dúvidas sobre as verdadeiras intenções do Presidente Castello Branco. Diz o artigo:

"O pronunciamento unânime da imprensa do Rio de Janeiro marca uma etapa decisiva na luta contra o Projeto de nova Lei de Imprensa que o Governo do Marechal Castello Branco enviou ao Congresso. A união das empresas jornalísticas do Brasil e a solidariedade entre as administrações de jornais e os profissionais do jornalismo é imprescindível e urgente para impedir que, na torrente de instrumentos jurídicos antidemocráticos que o presente Governo desencadeou, desapareça a liberdade de imprensa.

Se as intenções do Governo fossem as de consolidar o regime democrático — como o Marechal Castello Branco vive afirmando — semelhante projeto não seria enviado, às pressas, a um Congresso em fim de legislatura, um Congresso espeznhado pelo Poder Executivo, e que se vê obrigado a discutir e aprovar, também a toque-de-caixa, uma nova Constituição.

Se fossem democráticas as intenções do Governo e se visassem à criação de sólidas estruturas cívicas, capazes de resistir às crises institucionais, não teria o Marechal Castello Branco esperado quase três anos para apresentar o seu projeto de Lei de Imprensa.

Também não teria preparado tal projeto em segredo, para apresentá-lo, repentinamente, dias depois de um desmentido peremptório do Ministro da Justiça, Professor Carlos Medeiros Silva. Muito pelo contrário, a discussão do projeto teria sido muito ampla, dela participando não só as empresas como, ainda, os profissionais do jornalismo.

O Governo não agiu assim. Preferiu surpreender a imprensa e a Nação inteira com um projeto de cunho ditatorial, que restringe a tal ponto a liberdade de ação das empresas jornalísticas e dos profissionais de imprensa que faz o Brasil recuar trinta anos, até aquela noite de 1937 em que foi instaurada a ditadura do Estado Novo.

O pronunciamento da imprensa do Rio demonstra que o projeto governamental atinge, frontalmente, todos os fundamentos da liberdade de imprensa. Ele ameaça o sigilo profissional, obrigando os jornalistas a revelarem as suas fontes de informação; transforma o crime de imprensa em crime comum, elimina o júri de imprensa e ameaça os jornalistas de reclusão por atos que o Governo considere perigosos para a segurança nacional.

* * *

O projeto do Marechal Castello Branco confunde, deliberadamente, a segurança nacional com a segurança governamental, no plano interno. E torna todo e qualquer jornalista, encarregado da cobertura de assuntos políticos, diplomáticos, militares, econômicos e administrativos, um réu, em potencial, de crimes contra a segurança nacional.

Em flagrante violação aos princípios do Direito Penal, o projeto admite a transferência de culpa, estabelecendo uma cadeia de responsabilidades, por um único ato, que inclui o noticiarista ou repórter, o secretário, o redator-chefe, o diretor do jornal etc. E, ao fazer tal coisa, o projeto demonstra, claramente, que os seus autores não têm o menor conhecimento do funcionamento de uma indústria jornalística.

Se por um lado desconhece o jornal como indústria, o projeto, por outro lado, procura eliminar o jornal como serviço público. No fundo, visa a transformar todos os jornais em meros boletins oficiais, a serviço do Estado e não da opinião pública. E, ao mesmo tempo em que promove semelhante projeto, o Go-

vérno dificulta, inclusive pela deturpação sistemática, no estilo guerra psicológica, o acesso à verdadeira informação.

* * *

De acordo com o projeto governamental, os membros do Governo e seus auxiliares de confiança, funcionários categorizados e — até mesmo — pequenos funcionários investidos de responsabilidades maiores, passam a ter uma série de privilégios, diante da imprensa, do povo e das forças políticas do País. Eliminando a prova da verdade, o Governo coloca os responsáveis pela administração pública acima de qualquer crítica e torna perigosa a divulgação de qualquer fato que eles considerarem inconveniente.

Em nome de que o Governo se dispõe a modificar, de maneira tão drástica e antidemocrática, a legislação de imprensa? O Marechal Castello Branco, que deixará o Governo em março, não utilizará tal lei — a menos que queira, no seu último mês de administração, desencadear um nóvo e, sob todos aspectos, inédito processo repressivo. É em nome das Forças Armadas que o projeto se apresenta? Por mais que os membros do Governo procurem dar essa impressão, o fato é que a maioria esmagadora dos quadros militares não pediu nem reclamou tal lei. Pelo contrário, a resistência nessa área é um fato conhecido. Apenas uma minoria, vinculada à intimidade palaciana, faz questão de que seja aprovado esse instrumento jurídico ditatorial.

Trata-se de lei desnecessária, do ponto de vista democrático, mas imprescindível, se examinada dentro de um contexto político e jurídico de tendência autoritária, despótica, tirânica, no qual se incluem a nova Constituição e a prometida Lei de Segurança.

É uma lei contra a democracia. É uma violência contra a imprensa, uma humilhação a mais que se procura infligir ao Congresso, um esbulho dos direitos de cada cidadão, em particular, e do povo inteiro. Essa Lei de Imprensa, lei contra a imprensa, não pode passar. Contra ela devem unir-se todos os democratas, da imprensa ou fora da imprensa, antes que a noite do DIP caia de nóvo sobre o Brasil."

* * *

Em circular dirigida a todas suas entidades associadas a Federação Interamericana das Organizações dos Profissionais de Im-

pressão, FIOPI, denuncia em 6 de janeiro o Projeto em tela como atentatório à liberdade de imprensa, e o faz nos seguintes termos (7):

"Os obstáculos que seriam criados ao direito de informar e as sanções penais a eles aplicadas não deixariam outras alternativas senão o abandono da profissão e conseqüente desemprego, ou preparar-se para ir para os cárceres. Assim sendo, ao dirigir-se aos seus 65 mil filiados, a FIOPI dirige-se também à consciência democrática continental para que se manifestem contra este atentado à liberdade de imprensa.

"A FIOPI, que sempre lutou pelo sindicalismo livre nas Américas, que defende o direito de um salário digno para os jornalistas e condições humanas de trabalho, reafirma nesta hora seu decidido apoio à Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais, do Brasil, na campanha que promove em favor da liberdade ameaçada dos profissionais de imprensa da grande nação brasileira", conclui a circular."

O Deputado Adolfo de Oliveira (MDB- Estado do Rio) é o autor do seguinte trabalho publicado pelo *Jornal do Brasil* em 7 de janeiro, no qual relaciona, lado a lado, os principais dispositivos da Lei de Imprensa já existente e do Projeto enviado ao Congresso pelo Governo, comparando cada um dos artigos.

"CENSURA

A Lei de Imprensa em vigor, que data de 1953, fala da censura aos órgãos de divulgação durante o estado de sítio, mas limita a aplicação da medida às "matérias atinentes aos motivos que a determinaram, como também em relação aos executores daquela medida". O projeto diz que, no mesmo período, "o Governo poderá impor a censura, nos casos e pela forma que determinar".

A lei declara não ser permitido o anonimato e diz que, no caso de escrito não assinado publicado na parte editorial, a matéria será considerada como redigida pelo diretor ou diretores, pelo redator-chefe ou redatores-chefes, e se publicado o escrito na parte ineditorial, pelo dono de oficina ou pelo seu gerente. Atualmente, fica assegurado ao ofendido a possibilidade de provar, perante qualquer juiz criminal, que o autor de escrito incriminado não tem idoneidade fi-

(7) Conforme publicação no *Jornal do Brasil* — em 7 de janeiro.

nanceira para responder pelas consequências civis e penais da condenação, bem como a de exercer ação penal contra os responsáveis sucessivos pela publicação.

CABEÇALHO

O projeto, ao negar permissão ao anonimato, torna obrigatório a todo jornal ou periódico "estampar no seu cabeçalho o nome do diretor ou redator-chefe, que deve estar no gozo de seus direitos civis e políticos e ter residência no local em que é feita a publicação, bem como indicar a sede da administração e do estabelecimento gráfico onde é impressa, sob pena de multa diária de Cr\$ 100 mil". Manda também que os programas de rádio e jornalismo declarem ao final o nome do editor ou produtor e ressalta que ficará sujeito à apreensão policial todo impresso que, por qualquer meio, circular ou for exibido em público sem estampar o nome do autor e do editor e sem indicar a oficina que o imprimiu, o local de sua sede e a data da impressão.

ABUSO E CRIME

A lei enumera fatos que "constituem abusos no exercício da liberdade de imprensa, sujeito às penas que vão ser indicadas". O projeto, no seu artigo 11, utiliza a seguinte expressão: "Constituem crimes na exploração ou utilização dos meios de informação e divulgação os previstos nos artigos seguintes."

Entre os fatos que constituem "abuso no exercício da liberdade de imprensa", a lei inclui: "Fazer propaganda de guerra, de processo violento para subverter a ordem política e social ou propaganda que se proponha alimentar preconceitos de raça ou de classe." Prevê, para o caso, pena de um a três meses de detenção.

O projeto diz mais ou menos a mesma coisa, mas abrange a propaganda de qualquer processo de subversão da ordem e não apenas a do processo violento, e a pena cominada é de um a quatro anos de reclusão.

SEGURANÇA

O projeto traz uma novidade, ao incluir na relação dos "crimes na exploração ou utilização dos meios de divulgação" o seguinte: "Praticar algum dos crimes definidos em lei contra a segurança nacional ou instituições militares. Pena: a cominada na lei para o crime praticado, aumentada de um terço."

Ainda quanto aos "crimes definidos em lei contra a segurança nacional ou ins-

tituições militares", o projeto pune aquele que "incitar à prática" de algum deles com um terço da pena "cominada em lei para o crime provocado, até o máximo de um ano de detenção, salvo se a provocação for seguida do efeito desejado, quando a pena será a do crime provocado."

SEGREDOS

Entre os "abusos no exercício da liberdade de imprensa" a lei menciona: "Publicar segredos de Estado, notícias ou informações relativas à sua força, preparação e defesa militar ou sobre assuntos cuja divulgação seja prejudicial à defesa nacional desde que exista norma ou recomendações prévias, determinando segredo, confidência ou reserva, ou desde que facilmente compreensível a inconveniência da publicação." A pena prevista é de seis meses a um ano.

O projeto define assim o mesmo crime: "Publicar ou divulgar: a) segredo de Estado, notícia ou informação relativa à preparação e defesa militar; b) documento classificado como sigiloso ou qualquer notícia ou informação sobre assunto de natureza sigilosa, desde que exista norma ou recomendação prévia, determinando segredo, confidência ou reserva, ou desde que facilmente compreensível a inconveniência da publicação como prejudicial à segurança nacional." Prevê a pena de um a quatro anos de reclusão.

NOTÍCIAS FALSAS

A lei inclui ainda entre os abusos o seguinte: "Publicar notícias falsas ou divulgar fatos verdadeiros, truncados ou deturpados, que provoquem alarma social ou perturbações da ordem pública. Pena: um a três meses de detenção." O mesmo assunto recebe no projeto esta definição: "Publicar ou transmitir notícias falsas ou divulgar fatos verdadeiros, truncados ou deturpados, capazes de: I — provocar perturbação da ordem pública e alarma social; II — provocar desconfiância no sistema financeiro ou abalar o crédito de instituições financeiras; III — prejudicar o crédito da União, de Estados ou Municípios; IV — determinar a alta ou baixa, no mercado, do valor de mercadorias ou títulos mobiliários. Pena: três meses a um ano de reclusão mais multa de Cr\$ 200 mil."

PROVA DA VERDADE

Ao tratar dos crimes de calúnia, difamação e injúria, a lei não admite a prova da verdade quando o fato imputado

depende de ação particular e essa ainda não tenha sido iniciada, ou se, depois de iniciada, o autor dela desistir.

Já o projeto, se o fato imputado constituir crime de ação privada, não admite a prova da verdade se o ofendido "não fôr condenado por sentença irrecorrível" e não admite também essa prova nos seguintes casos: se o fato é imputado ao Presidente da República, ao Chefe do Estado ou Governo estrangeiros ou a seus representantes diplomáticos, e se, do crime imputado, embora de ação pública, o ofendido foi absolvido por sentença irrecorrível.

Ao relacionar os atos que não constituem abuso de liberdade de imprensa, a lei inclui "a publicação de debates nas Assembléias Legislativas dos relatórios ou qualquer outro escrito impresso pelas mesmas".

O projeto, adotando disposições semelhantes, diz porém: "a reprodução, integral ou resumida, dos debates nas Assembléias Legislativas, dos relatórios ou qualquer outro escrito impresso por ordem das mesmas", surgindo aí uma ressalva, na expressão "por ordem". O projeto acrescenta em outro ponto que a referida reprodução "não pode compreender a injúria, a difamação ou calúnia que porventura contenham, ainda que não tenham sido mandadas eliminar pela autoridade competente", respondendo como seu autor quem divulga tais coisas.

CRÍTICA

A lei menciona também, como ato que não constitui abuso da liberdade de imprensa, "a discussão e crítica que não descerem ao insulto pessoal sobre atos governamentais, sentenças e despachos dos juízes e tribunais".

O projeto admite "a discussão e a crítica de atos governamentais, sentenças e despachos de juízes e tribunais, que tiverem por fim esclarecer ou preparar a opinião para reformas e providências concernentes ao interesse público, desde que não contenham injúrias, difamação ou calúnia". E acrescenta serem também admitidas "a crítica às leis e a demonstração de sua inconveniência ou inoportunidade, desde que não sejam feitas com o intuito de pregar ou instigar a desobediência à sua força obrigatória."

NARRATIVA

A lei aceita ainda "a crítica, ainda quando veemente e ofensiva contra alguém, desde que se limite aos legítimos termos

a necessidade de narrativa, excluído o ânimo de injúria e atenta, apenas, à preocupação do bem ou do interesse social".

Nesse tocante, o projeto acolhe apenas "a crítica inspirada pelo interesse público e limitada às necessidades de narrativa".

A lei reconhece também como lícita "a exposição de qualquer doutrina ou idéia". O projeto, a respeito, adota a mesma expressão, mas excluída a palavra "qualquer".

CO-AUTOR

Caso omissis na lei vigente é o de que trata o artigo 33 do projeto: "Ainda que o escrito seja assinado, ou a transmissão tenha indicado o seu autor, responderá como co-autor do crime: a) o redator da seção, o diretor ou redator-chefe do jornal ou periódico; b) o editor ou produtor do programa, ou o diretor ou redator registrado de acordo com o artigo 7.º, inciso III, Letra b, se expressamente autorizou sua transmissão.

Mais adiante, outro dispositivo diz: "Ainda que o autor da transmissão seja identificado, o gerente do estabelecimento da agência noticiosa responderá como co-autor do crime."

PRESCRIÇÃO

A lei estabelece que "a prescrição da ação dos delitos constantes desta Lei ocorrerá após dois meses da data da publicação do escrito incriminado e a de condenação no dobro do prazo em que fôr fixada".

O projeto estipula que "a prescrição da ação penal nos crimes definidos nesta Lei ocorrerá dois anos após a data da publicação ou transmissão incriminada e a condenação no dobro do prazo em que foi fixada".

VERDADE CARA

No artigo 48, o projeto diz que "a responsabilidade civil do jornalista profissional que concorrer para o dano por negligência, imperícia ou imprudência, é limitada, em cada escrito, transmissão ou notícia".

No item IV fixa esse limite em Cr\$ 2 milhões, "nos casos de falsa imputação de crime a alguém ou de imputação de crime verdadeiro nos casos em que a lei não admite a exceção da verdade" (por exemplo, quando o crime é imputado ao Presidente da República).

CENSURA LIVRE

O projeto deixa de incluir o dispositivo da lei segundo o qual "os jornais ou periódicos ficarão dispensados da substituição de matéria censurada, desde que a censura seja feita antes de uma hora de sua paginação".

Deixa também de incluir o artigo que estabelece que "nenhuma providência de ordem administrativa poderá tomar a autoridade pública que, direta ou indiretamente, cerceie a livre publicação de jornais e periódicos ou que de qualquer maneira prejudique a situação econômica e financeira de empresas jornalísticas".

Em contrapartida, o projeto avança em relação à lei, ao preceituar que estão sujeitos a apreensão os impressos que "contiverem propaganda de guerra, ou de preconceitos de raça ou de classe, bem como os que promoverem incitamento à subversão da ordem". E acrescenta que "quando a situação reclamar urgência, a apreensão poderá ser determinada, independentemente de mandado judicial, pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores".

JULGAMENTO

Segundo a lei, no caso de ser um jornalista processado por crime de imprensa, o "julgamento compete a um tribunal composto do Juiz de Direito que houver dirigido a instrução do processo e que será o seu Presidente, com voto, e de quatro cidadãos sorteados dentre 21 jurados da comarca".

O projeto, para o mesmo caso, confere o julgamento ao Juiz singular, institui também a responsabilidade civil no exercício da atividade de imprensa, mediante a inclusão de um capítulo novo, ao qual dedica nove artigos.

O Estado de São Paulo em 7 de janeiro volta a considerar as opiniões nacionais e internacionais que se manifestam contra o Projeto de Lei de Imprensa:

"As notícias de hoje permitem-nos fazer uma idéia praticamente exata das proporções assumidas pelo protesto contra a imposição de fortes restrições à liberdade de imprensa tentada pelo Sr. Presidente da República. Nesse protesto inclui-se não apenas o prosseguimento da campanha no território nacional, que atingiu, por assim dizer, a totalidade dos jornais do País, as associações de advogados e uma série notável de ju-

ristas de primeira ordem, mas ainda a mobilização da opinião pública dos países democráticos que, através dos seus órgãos de divulgação, têm prestado um inestimável concurso à opinião pública brasileira. Já havíamos enumerado uma relação ponderabilíssima de jornais deste e do Velho Continente contrários à ameaça que sobre todos nós pesa; hoje, devemos acrescentar-lhe **La Prensa**, de Lima, dos de maior influência da costa do Pacífico, e **Le Figaro**, de Paris, com certeza o diário que melhor representa o pensamento do povo francês. Em longo comentário à tentativa ditatorial do Executivo Brasileiro, diz este velho e prestigioso colega:

"A onda de protestos — esclarecemos, contra o Projeto de Lei de Imprensa — surge inclusive nos setores brasileiros outrora mais favoráveis à Revolução. Há dois dias os grandes jornais das capitais latino-americanas estão fazendo eco aos editoriais da imprensa brasileira, como, por exemplo, **El Mercurio**, de Santiago do Chile, **El Tiempo**, de Bogotá, e **El País**, de Montevideu (...). Todo o mundo pergunta, em particular, o que teria podido induzir o Marechal Castello Branco, quase três anos depois do golpe de Estado, a entrar em campanha contra uma imprensa que pratica bastante amplamente a autocensura e não constitui um perigo real para a ordem estabelecida".

Transcrevemos as palavras daquele grande órgão porque elas resumem o sentir da humanidade ocidental expresso por meio da já hoje unanimidade dos seus jornais. E se formos ao fundo da questão, não poderemos senão considerar os termos do comentário a que nos referimos como perfeitamente dentro do espírito da campanha que nós mesmos, secundados por toda a imprensa brasileira, levantamos contra uma medida que não somos nós apenas a repelir, mas toda a história da nacionalidade. A princípio, éramos uns poucos a advertir a Nação do imenso perigo a que estaríamos sujeitos se, contra todas as tendências da nossa comunidade, vingassem as doutrinas da Escola Superior de Guerra; a esta altura, porém, são as mais autorizadas vozes do universo democrático que se juntam a nós, dando assim ao nosso movimento dimensões que outro qualquer que se tenha um dia lançado em nossa terra jamais logrou alcançar. E é o que nos diz que não iam os atrás de simples miragens quando afirmávamos, ontem ainda, não estarmos longe de ver vencedora a indo-

le nacional contra o oligarquismo de um simples grupo de militares que, para honra do País, são uma minoria infinitamente pequena no próprio seio das nossas Fôrpas Armadas."

Concluindo um longo artigo contrário à proposição do Executivo no *Correio da Manhã* de 8 de janeiro, escreve Newton Rodrigues:

"Tôda a estrutura da Lei Rólha está montada num conceito subjetivo de segurança nacional que transforma as autoridades em juizes de fato e em coatores de direito.

A temática fundamental do combate à Lei-mordaça apresentada é simples e inteligível por qualquer pessoa comum. O Governo e seus advogados administrativos querem transformar o debate em um cipoal de tecnicidades, impossíveis de acompanhar pelo público, a fim de, pela confusão, ganhar tempo e perturbar as consciências.

O assunto é, antes de tudo, político. As falhas porventura existentes na lei vigente seriam facilmente corrigíveis, em condições democráticas e com garantias da liberdade. Esta é que se deseja, de fato, outra vez atingir. O texto ditatorial está inserto em todo um contexto ditatorial e nele é que tem de ser visto: na predominância militar, na Carta indiretamente outorgada, no esvaziamento do Legislativo, na distorção do Judiciário, na exacerbação do Poder Executivo, na falsificação eleitoral, na fixação das cúpulas de partidos sem expressão, na subordinação a um conceito de segurança que se recusa à sanção nacional, na lei de segurança em andamento e nas outras leis de exceção.

Triste País. Em que há um Marechal que diz quero e posso. E em que alguns homens, eventualmente até cultos, vão a público dizer, como na parlenda infantil: "Tudo que seu Mestre mandar, faremos todos."

Continuam as palavras de desaprovação popular ao Projeto de Lei de Imprensa. O *Diário de São Paulo*, em sua edição de 8 de janeiro, dá conta do envio de telegramas por parte do Clube dos Diretores Lojistas de Belo Horizonte e da União de Varejistas de Minas Gerais ao Presidente Castello Branco, ao Ministro da Justiça e a todos os Líderes da ARENA e do MDB protestando contra o Projeto que modifica a Lei de Imprensa, afirmando ser ele de "cunho antidemocrático e capaz de prejudicar as

atividades das classes produtoras". O mesmo jornal noticia, ainda, que a diretoria da Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais elaborou um substitutivo ao Projeto, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, que se baseia num trabalho do jurista Carlos Alberto Dunshee de Abranches, membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. O substitutivo restabelece o livre acesso às fontes de informação, defende uma responsabilidade civil para o jornalista, mantém o sigilo profissional, a pena de detenção ao invés de reclusão e a continuação do júri de imprensa, confirmando, também, a necessidade da prova de verdade no julgamento dos jornalistas.

Na Capital do País, no mesmo dia, o Sindicato dos Jornalistas Profissionais declara em assembléia extraordinária seu "repúdio total" ao Projeto da nova Lei de Imprensa. Na mesma oportunidade deliberam manter a assembléia permanente até a votação da proposição pelo Congresso Nacional. Estabelece, também, a criação da Comissão de Defesa da Liberdade de Imprensa, destinada a pôr em execução as deliberações da Assembléia.

Última Hora em 9 de janeiro comenta a má repercussão da proposição do Executivo na imprensa francesa:

"Uma grave ameaça pesa sobre a imprensa brasileira" — assim começa o editorial de *Le Monde*, publicado em primeira página, no dia 4 de janeiro último, e do qual apenas algumas frases foram transmitidas pelas agências telegráficas.

"O projeto de lei que regulamenta a "liberdade de expressão, e de informação" — prossegue o editorial — enviado ao Congresso pelo Marechal Castello Branco, contém efetivamente todos os dispositivos necessários a um contróle governamental discricionário sobre tôdas as notícias difundidas no País. Teoricamente, êsse texto pode ser rejeitado ou consideravelmente emendado pelos parlamentares. De fato, porém, o Chefe de Estado eliminou essa possibilidade, submetendo o futuro debate a certas cláusulas da lei de exceção estabelecida pelos "Atos Institucionais" que regem a vida política do País. O Congresso, com efeito está sobrecarregado de trabalho com a discussão da nova Constituição; é impossível que disponha de tempo para estudar o projeto governamental até o dia 21 de janeiro. Ora, se o debate não se encerrar até essa data, o texto governamental será considerado como automaticamente aprovado".

"Esses detalhes de tramitação explicam por si sós a celeuma que se ergue neste momento no Brasil. Com raras exceções, os grandes jornais do País desencadearam uma enérgica ofensiva contra o que chamam "projeto de mordaca" ou "intenções ditatoriais" do Governo. Para a maior parte dos comentaristas locais o Governo, a pretexto de reprimir os "excessos e abusos da liberdade de imprensa", decidiu modificar radicalmente essa noção e assim reduzir o papel do jornalista ao de simples transmissor das declarações oficiais".

Le Monde destaca a seguir a posição adotada pelo Sr. Júlio Mesquita Filho, que "desempenhou papel não desprezível na derrubada de João Goulart" e cujo jornal, clamando contra a "ameaça fascista" denuncia a "influência crescente de uma equipe formada pela Escola Superior de Guerra".

"Segundo o Sr. Mesquita Filho — continua o órgão parisiense —, o tórico desse grupo seria o General Golberi do Couto e Silva, atualmente responsável pelo SNI e um dos mais íntimos colaboradores do Marechal Castello Branco. Já em 1955, o General Golberi expunha suas idéias numa obra significativamente intitulada "Estratégia global do Estado brasileiro". A nova Constituição, a Lei de Imprensa, e a anunciada Lei de Segurança Nacional constituiriam os pilares desse Estado "forte", cujos planos foram elaborados na ESG".

Finalmente escreve Le Monde: "A única incógnita, aí, continua a ser o Presidente eleito, Marechal Costa e Silva, que assumirá o poder dentro de dois meses. Para uns seu silêncio obstinado constitui uma aprovação tácita da orientação de Castello. Para outros, que observam que o novo Presidente nunca fez parte do grupo da ESG, seria isto um meio discreto de manifestar seu desacôrdo. Na melhor da hipótese, porém, é de duvidar que o Marechal Costa e Silva tenha a coragem de voltar atrás."

Novas críticas do advogado Clóvis Ramalho, membro do Instituto dos Advogados do Brasil, ao Projeto de Lei de Imprensa são publicadas em 10 de janeiro no *Correio da Manhã*. É a seguinte a entrevista:

"LIBERDADE E RESPONSABILIDADE

O Projeto da nova Lei procura estabelecer efetiva responsabilidade para os casos de abuso da liberdade de imprensa. Mas no entender geral pecou ao fazê-lo, indo longe demais. Pecou sem remédio em

meu entender em alguns pontos básicos. Antes do mais diga-se que liberdade de imprensa deve ser completada com responsabilidade efetivamente lograda. Qualquer crítica aos casos de impunidade, entretanto, não autoriza a reação legislativa pretendida, no grau em que se lê no projeto.

A meu ver os pontos mais ásperos do projeto, que lesam princípios fundamentais da ordem democrática, são os seguintes: Primeiro, o modo pelo qual o projeto regula os casos de apreensão e suspensão de jornais. Segundo, quando pune criminalmente quem seja mais idôneo financeiramente na escala de responsabilidade sucessiva, ainda que o punido não seja o autor do escrito. Terceiro, no critério com que reformulou a atribuição de pena aos delitos. Quarto, nas regras de processo, visando ao aceleramento da decisão, mas restringindo o direito de defesa. Há mais e mais deslizes. Apontar pelo menos estes ao Legislativo será contribuição construtiva."

APREENSÃO DE JORNAIS E REALIDADE BRASILEIRA

"Os arts. 58, 59 e 60, do projeto, regulam a apreensão e suspensão de jornais. Eles abandonaram o caso único de apreensão da lei vigente, que é a obscenidade da publicação. E retirou do Juiz de Menores sua competência para a iniciativa da apreensão. O projeto adota, para legitimar a apreensão, fatos de natureza política, e definidos de modo a permitir interpretações subjetivas, o que é inaceitável. Retira o poder do Juiz de Menores, e esta sua função ficou desguarnecida. Deu iniciativa ao Ministério Público, ainda que sem representação de autoridade, e sujeita a juiz. Ora é de se temer pela imprensa brasileira do interior do País principalmente. Imagine-se o acesso das campanhas políticas, dentro das condições municipais, com as máquinas oligarcas atuantes, e a imprensa sujeita a critérios de mentalidades apaixonadas e estreitas. Nestas ocasiões a própria vida humana, e a de pessoas eminentes, é exposta à insegurança e ao crime impune. Que se dirá então do pequeno e bravo jornalismo livre, dos Estados e Municípios? Esta é a realidade brasileira. Para ela se deve legislar. Por isso me parece inaceitável o novo sistema, ainda que tenha sido imaginado nos altos círculos, em provável atenção à segurança nacional. Tais normas não levam em conta o panorama global brasileiro.

E há ainda o art. 60, que dá competência ao Ministro da Justiça para apreensão mesmo sem ordem judicial, nos casos de urgência. Veja-se que apreender jornal circulando sempre parecerá urgente. E expor a imprensa ao temor da apreensão não é tratar a liberdade com a desejada responsabilidade efetiva. É cortar fundo na própria liberdade. Acrescente-se que em caso de reincidência, o projeto prevê suspensão, mas sem prazo, ainda que sujeitando a autoridade a contróle posterior do Judiciário.

A PENA E O CULPADO

"A lei vigente adota no art. 13 o critério de a pena carcerária sómente ser aplicável ao autor do escrito. Os demais merecem pena financeira. Não sou desta opinião. Prefiro os critérios da co-autoria, e o asseguramento da responsabilidade aos que participaram efetivamente do delito. Mas o projeto adota critério, estranho de todo, ao conceito de justiça. Responsável, mesmo para ir ao cárcere, será o mais idóneo, diz o projeto. O juiz removerá sucessivamente aqueles que estão na escala da lei, até chegar ao financeiramente idóneo. Ao cabo, o gerente de uma gráfica de aluguel irá sentar-se no banco dos réus, e no lugar do autor do escrito ou do diretor do jornal. Tal critério fere direito fundamental do homem, constante da regra de que "a punição não passará da pessoa do criminoso". É de uma injustiça radical. Percebo a intenção do autor do projeto: se a responsabilidade ficar adistrita à pessoa do autor do escrito, voltaremos aos tempos da "figura de palha". Mas a solução estará em responsabilizar diretores e autores, nunca porém a estranhos e sob critério de este ter maior idoneidade financeira.

RECLUSÃO É DEMAIS

"A lei vigente estabelece as penas de detenção (só para o autor) e multa (para os demais responsáveis). As penas previstas não são altas. Vai daí ter havido casos de prescrição que pareceu rápida. Vem o projeto e aumenta para até dez anos, onde estava sómente até um ano. E institui também "reclusão", entre as penas. É sabido que pena de reclusão não admite livramento condicional, nem sursis de um modo geral. E convém observar que a tendência moderna da política criminal é até contrária às penas carcerárias clássicas. As penitenciárias abertas são uma lufada de humanidade

nos porões da sociedade. É pois retrógrada a orientação do projeto. E parece injusto que haja pena para jornalistas, seja qual fôr o delito, que seja superior à punição prevista para o estelionato, a violação de sepultura e crimes outros, de tal carga anti-social.

Quanto às regras do processo judicial elas visam ao abreviamento da decisão. A intenção é saudável. O que entretanto deve ser repellido é o caminho para obtê-la, como o arbítrio ao juiz para dispensar testemunha ou o de deixar de requisitar certidões de processos administrativos. Não deve haver arbítrio no assentar o direito da defesa. Esta deve ser ampla, ainda que dentro de regras legais. Veja-se que o criminoso mais hediondo tem, na lei de processo penal, direito a oito testemunhas. O juiz não pode dispensar qualquer delas. E ainda às vezes ouve as testemunhas chamadas "referidas", que tantas vezes elucidam o caso. Mas o réu de jornalismo ilegal, éste fica sujeito ao número que o juiz permitir, segundo o projeto.

O ESTATUTO DA INFORMAÇÃO

— É certo que estive, convidado pelas empresas proprietárias de rádio, televisão e jornais, colaborando na formulação de emendas ao projeto. A missão não me é satisfatória. É que Lei de Imprensa tem sido simplesmente, ao longo da nossa história legislativa, capítulo especial do Código Penal. Modernamente, a informação constitui todo um capítulo da ciência política e da sociologia. É tal conceito, o da "informação" e seus desdobramentos, sugerem ao legislador futuro, uma visão mais ampla do problema. Há na sociedade, o direito de ser informado e o direito de informar, sua natureza e seus limites. Ele se confronta, o direito de informar, sem dúvida alguma, com a segurança de Estado, de um lado. Regular tal convivência é tratar tema complexo da sociedade moderna, que já não é a dos tempos individualistas da era vitoriana. De outro lado, a informação pode lesar o "direito à privacidade" do indivíduo, o qual parece que deve ceder, mas só quando houver realmente um interesse de ordem pública, na notícia. E pairando sobre todo o tema, está a função da imprensa moderna, que já não é a do debate e da polémica. É a da informação objetiva, tornado jornal de tiragem multiplicada e barata, após o consórcio da imprensa com a publicidade. Há aspectos de interesses complexos, em tór-

no de todo este contexto. E há temas novos, na aparência individualistas, como o "sigilo profissional" do repórter. E ainda, os interesses éticos e a viabilidade de uma justiça profissional, que no Brasil já se deu aos advogados e aos desportistas. Ignoro por que não se dar também aos jornalistas. Como se vê a Informação merece vir a ter seu Estatuto, no lugar de apenas um capítulo do Código Penal.

APREENSÃO SEM JUIZ, E POR CRITÉRIO POLÍTICO

"O regime legal, proposto para os casos de apreensão e suspensão de jornal, consagra o arbítrio. Assim a liberdade ficará desamparada, e rompe-se o sistema de "liberdade com responsabilidade". No entanto este último tem sido o sistema brasileiro, desde nossa primeira Lei de Imprensa. Ela é anterior à Independência, datada de 18 de junho de 1822, ao tempo do Rei absoluto D. João VI. Além de ser o regime brasileiro tradicional, apenas interrompido em 1937, a "liberdade com responsabilidade" é adotada geralmente pelos países democráticos. É o que se vê no Direito Comparado (E. Unidos, França, Inglaterra, Itália etc.).

"O outro regime é o totalitário. Este define a imprensa como "serviço público", isto é, serviço do Estado prestado por particulares mas com sujeição aos interesses e à eventual ideologia do Estado. Ora, imprensa ou é livre, e deve neste caso ser efetivamente responsável e responsabilizada, ou é condicionada. Esta a opção. E para ser livre e ganhar representatividade da opinião pública nacional deve também ser diversificada, pois o "monopólio da informação" é igualmente opressor, mesmo que exercido por empresas privadas, e não serve à finalidade de informar nem a um saudável controle do exercício do poder público."

Em entrevista coletiva concedida à imprensa em 9 de janeiro o Governador Abreu Sodré, de São Paulo, faz restrições à proposta do Executivo por conter "dispositivos excessivamente rigorosos e definições de infrações que se prestam a interpretação ambígua, tirando a indispensável segurança com que os jornalistas devem exercer a sua profissão e lançando sobre eles uma ameaça vaga, incompatível com as leis penais" Declarando-se "partidário da mais irrestrita liberdade de imprensa o Governador eleito de São Paulo condena o Projeto por não ga-

rantir satisfatoriamente a liberdade de imprensa, tendo salientado que espera que "serão o Marechal Castello Branco e seus colaboradores os primeiros a querer escoimar o projeto desses vícios, dando-lhe uma feição nitidamente democrática e tranquilizadora". (8)

Grande número de pessoas comparece em 10 de janeiro ao Teatro Paramount na Cidade de São Paulo para participar do ato público denominado "Encontro com a Liberdade" que a Comissão de Liberdade de Imprensa do Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo organizou em protesto ao Projeto de Lei de Imprensa. Na ocasião é lida a mensagem do pensador católico Alceu de Amoroso Lima que afirma:

"Para um Brasil autêntico e digno, só uma imprensa livre! Para uma imprensa livre, a consciência dos jornalistas vale mais do que toda a legislação policial. Para a ordenação jurídica dessa consciência já nos basta a Lei de Imprensa em vigor. Aplicá-la, sim. Deformá-la, não. Agravá-la, nunca!" (9)

La Nación referindo-se ao Projeto de Lei de Imprensa do Brasil (10) sustenta que "quando tentam tornar impossível a existência de uma imprensa livre podemos suspeitar de que algo muito grave se quer subtrair ao julgamento popular."

O jornal argentino acrescenta que na lógica dos golpes de Estado com tendência autoritária, "tem estado sempre presente a desconfiança à liberdade de expressão, mas ela não se justifica em movimentos que em sua hora surgiram ou se apresentaram como uma audaz tentativa moralizadora contra um plano de comunização que fazia prever a destruição dos princípios básicos da civilização ocidental". "No caso do Brasil — diz La Nación — o fato é particularmente condenável se se pensa que em grande parte a essa imprensa, que despertou a opinião diante da ameaça comunista entronizada no Governo, deveu-se o amplo apoio que acompanhou a Revolução de março de 1964. Hoje, esses mesmos jornais que contribuíram para salvar o País se erguem contra um regime que tenta cercá-los de tantas exigências que implicam na morte irremissível do jornalismo livre do grande País irmão."

(8) In Última Hora — em 10 de janeiro de 1967.

(9) In Fôlha de São Paulo — em 10 de janeiro de 1967.

(10) In Jornal do Brasil — em 10 de janeiro de 1967.

E concluindo afirma: "O escândalo internacional que provocou o Projeto brasileiro tem o valor de uma advertência que não pode ser repelida."

O *Jornal*, em 10 de março, dá publicidade à nota oficial conjunta distribuída na véspera por representantes da Associação Cearense de Imprensa, o Sindicato dos Jornalistas Profissionais e o Sindicato dos Radialistas do Ceará em que justificam ao povo daquela unidade da Federação a posição adotada de repúdio ao Projeto de Lei de Imprensa e ao expediente usado pelo Governo para obter a anuência do Congresso Nacional.

Também as entidades que congregam os homens de imprensa de Goiás divulgam, na mesma data (11), longa nota de protesto contra a medida proposta pelo Executivo, solidarizando-se com a campanha nacional de combate à nova Lei de Imprensa, decidindo participar da reunião permanente em Brasília dos representantes da classe, clamando os órgãos de divulgação do Estado no sentido de darem cobertura à luta encetada pelos profissionais de imprensa e manifestando confiança na salvaguarda por parte do Congresso Nacional, do direito de livre informar.

Na mesma data, 10 de janeiro, os jornais divulgam mensagem dos homens de imprensa da Capital do País solidarizando-se aos seus companheiros de São Paulo, na qual afirmam que no Projeto "há a morte da liberdade de informar" e que o mesmo acentua ao País "com o silêncio típico dos regimes ditatoriais".

A diretoria da Associação Rio-Grandense de Imprensa (Rio Grande do Sul) distribui no mesmo dia (12) nota exigindo a retirada do Projeto do Executivo por exigüidade de prazo e ausência de condições para debate da matéria e solicitando ao Congresso Nacional a total rejeição do documento.

Sob o título "Lei Carcerária", o *Correio da Manhã* volta a atacar violentamente, em 10 de janeiro, o Projeto da Lei de Imprensa. E o faz nos seguintes termos:

"No texto da Lei de Imprensa, cria-se a pena de reclusão para o jornalista. Ao ladrão, ao homicida culposo e a outros criminosos é dado o direito de detenção. E, se criminosos primários, podem beneficiar-se do surral — coisa que não ocorrerá com o jornalista, de acordo com a Lei Carcerária preparada pelo Marechal Castello Branco. Além disso, o princípio de que um ato só pode ser considerado criminoso quando definido em lei — que é um dos princípios bási-

cos do Direito — é violado pela lei do Marechal Castello Branco, que procura não especificar o que seja crime, embora estabeleça a sua conceituação. Em suma: o crime ficará na dependência da interpretação. E esta, de acordo com toda a legislação preconizada pelo atual Governo, será arbitrária.

A eliminação do júri de imprensa atribuirá ao juiz singular a incumbência de julgar os jornalistas processados. Nos casos em que os jornalistas forem acusados de atos contra a segurança nacional, a serem examinados por tribunais militares, a autoridade coatora poderá determinar a sua prisão e a sua incomunicabilidade por 50 dias e, em seguida, por mais 20 dias. Sobre os juizes singulares, sobretudo depois de tantas medidas que se tomaram contra a magistratura, o Governo poderá exercer uma pressão decisiva, quando assim o desejar. Sobre os encarregados de inquéritos na área militar, tal pressão é facilitada pela situação hierárquica das autoridades governamentais. De fato, o propósito do Governo é o de fazer com que caiba ao próprio Governo, direta ou indiretamente, o julgamento dos crimes de imprensa."

O *Washington Post* censura o Projeto de Lei de Imprensa em editorial de 11 de janeiro (13) em que afirma entre outras considerações:

"A nova Lei de Imprensa proposta pelo Governo militar do Brasil irá proscrever as críticas contra o Governo, qualificando como crítica as notícias sobre os aumentos de preços de artigo de consumo, as informações sobre exigências de aumentos salariais e até os relatos sobre desmoronamento de um edifício público. O Presidente Castello Branco limitou o debate do projeto, ameaçando transformá-lo em lei se o Congresso não o aprovar até o dia 24 de janeiro."

The *Christian Science Monitor*, na mesma data, em editorial intitulado "Imprensa Livre ou Manietada?" condena os "governos militares do Brasil e da Argentina, afirmando que os mesmos "procuram leis que criem uma ameaça à informação independente nesses países." O jornal norte-americano expressa também que, "diante do

(11) In *O Jornal* — em 10 de janeiro de 1967.

(12) In *Correio da Manhã* — em 10 de janeiro de 1967.

(13) Vide *Jornal do Brasil* — em 12 de janeiro.

desafio político, um vigoroso e amplo apoio popular oferece a melhor esperança de sobrevivência de uma imprensa valente e livre."

La Prensa, de Buenos Aires, focaliza em 11 de janeiro a "solidariedade mundial do jornalismo livre" contra o Projeto proposto pelo Presidente Castello Branco afirmando que diante de tão unânime protesto, "cabe esperar a compreensão do Governo para não consumir um grave erro."

Em 11 de janeiro, na Capital do País, é instalado o I Encontro Nacional de Jornais, Rádios e Televisões, destinado a tomar as medidas necessárias para a preservação da liberdade de manifestação de pensamento escrito, falado e televisionado. O Presidente da ABERT, Deputado João Calmon (ARENA-Espírito Santo), usando da palavra, adverte que transformado em lei, o Projeto do Executivo "há de expor a total insegurança às instituições políticas, o exercício de suas atribuições pelos poderes da República, a vida partidária, as atividades econômicas empresariais e trabalhistas e os direitos fundamentais do homem. O silêncio da crítica livre e o médo de informar podem mergulhar este País em nova etapa de trevas e opressão propícia à fermentação de novos ofícios e males da vida pública e ao surgimento de líderes bafejados pela corrupção ou frutos da violência."

O segundo orador, Deputado Edmundo Monteiro, Presidente do Sindicato das Empresas de Jornais e Revistas e Associação das Emissoras de São Paulo adverte que:

"O próprio Governo da Revolução que acaba de enviar ao Congresso Nacional o projeto ora em debate, bem sabe o valor da liberdade de expressão do pensamento. Fomos nós, homens de jornal, rádio e televisão que preparamos psicologicamente o povo brasileiro para a luta de 31 de março. Não fôra o trabalho desenvolvido pelos órgãos de divulgação do País, enfrentando a ameaça do Governo do Sr. João Goulart, não teríamos chegado a bom êxito, na luta que libertou nossa Pátria de perigo maior. Agora, por uma ironia do destino, é esse mesmo Governo que manda ao Congresso um projeto de lei que mais parece inspirado por Hitler, Mussolini ou Stalin. É um projeto de lei de tal forma draconiano que, se aprovado sem emendas, iria submeter a imprensa à mais rigorosa censura, descaracterizando-a, anulando seu poder fiscalizador, atingindo assim, mortalmente, o regime democrático representativo."

Na qualidade de Presidente da Associação Brasileira de Imprensa, o Sr. Danton Jobim declara que o Projeto de Lei de Imprensa "confunde-se com os mais altos interesses nacionais, porquanto a manutenção da liberdade de imprensa é que tem servido ao Brasil em suas decisões, e que nunca houve em nossa história uma lei que fôsse feita contra a imprensa, como a que se pretende impor no momento."

O Governo está se rendendo à evidência de que o Projeto de Lei de Imprensa é inaceitável — observa **O Estado de São Paulo** em 11 de janeiro. O jornal informa que o Sr. Pedro Aleixo considera:

"que a elaboração de uma Lei de Imprensa eficiente teria de começar pela definição clara e objetiva dos delitos, seguindo-se a definição dos sujeitos e finalmente a fixação das penas. No projeto em curso, além de não se obedecer a essa ordenação lógica, verifica-se uma conceituação básica já ultrapassada, que é a de calúnia, injúria e difamação, quando o jornalismo moderno impõe que a legislação pertinente se faça pelo ângulo da informação: informação caluniosa, informação injuriosa, informação difamatória.

O comentário de absoluto desprezo que o Sr. Pedro Aleixo faz do projeto ora em tramitação ganha importância quando se recorda ter sido ele o primeiro especialista a quem recorreu o Senador Daniel Krieger para estudar o projeto e oferecer as sugestões conseqüentes. É de se admitir, assim, que entre os substitutivos a serem apreciados pelo Presidente da República deverá figurar, com natural destaque, o que possivelmente será redigido pelo Vice-Presidente eleito."

Comenta Carlos Rizzini, no dia seguinte, no **Diário de São Paulo**:

"As figuras mais significativas do Congresso Nacional, muitas ligadas ao Presidente da República (...), como Pedro Aleixo, Adauto Cardoso e Gilberto Marinho, têm-se manifestado contrárias a dispositivos do malsinado Projeto de Lei de Imprensa."

E mais adiante:

"Que diabo de fenômeno é esse que faz com que três centenas de homens presumidamente esclarecidos, todos sujeitos à influência da opinião pública refletida nos jornais, concordem uns com os outros em obstar a conversão em lei, de um projeto autoritário, obscurantista,

militarista, ofensivo da cultura e das tradições liberais da Nação e redigido em caçanje, e acabem concordando em admiti-lo e consagrá-lo?

Médo?"

A Comissão nomeada pela "Ordem dos Velhos Jornalistas" para estudar o Projeto de Lei de Imprensa composta dos Srs. Celso Kelly, Raul Floriano e Belfort de Oliveira, conclui o seguinte Parecer destinado a constituir um subsídio às Lideranças parlamentares. (14)

"O Anteprojeto de Lei de Imprensa, enviado ao Congresso quase ao término de um Governo dotado de poderes revolucionários, não será uma "lei de exceção", porém um diploma normal, visando ao aperfeiçoamento da atual legislação a respeito. Trata-se de mais uma oportunidade de armar a democracia de instrumentos capazes de assegurar-lhe sobrevivência, continuidade e vitalidade. A democracia reside no exercício da opinião livre pois a publicidade dos atos e o debate em torno deles constituem diálogo permanente entre o Poder e o povo, ou seja, o único processo que habilita, a formação de uma opinião lúcida e justa. O anteprojeto começa pela declaração de que é livre a manifestação do pensamento, porém, ao longo de seus artigos, institui um progressivo sistema de temor, quer pelo agravamento das penas e pela dilatação da prescrição, quer pela extensão da responsabilidade penal à responsabilidade civil. E, ao mesmo tempo que requinta o sistema de temor, dá dimensões ilimitadas ao que passa a ser defeso, sob o argumento de matéria "sigilosa" ou segredo de Estado, não prévia e claramente definidos, mas ao arbítrio da autoridade, deixando em suspenso o jornalista. Bem ao contrário do que deveria: o fácil acesso às fontes de informação para que as notícias possam ser autênticas, substituindo "suposições" e "boatos" pelo conhecimento direto do fato. Em vez de só pensar em punir a "falsidade", melhor seria cuidar de facilitar a "verdade".

2. Afora os casos de calúnia, injúria e os de difamação e ofensa à moral, inclusive os de extorsões e chantagem, a que o anteprojeto acode com remédios cabíveis e, quanto aos últimos, com salutar energia — o delito de opinião — (se assim se pode classificar) é por excelência, aquilo que chamaríamos de delito transitório — hoje admitido, amanhã negado, mais tarde, por vezes, transfor-

mado em ato de bravura histórica. Não lhe dão de correspondente penas longas, mas de curta duração — de duração tão fugaz quanto a sobrevivência precária de seus efeitos. Tal delito não comporta o "agravamento da pena", mantendo vivas, na epiderme da Nação, as comições do abuso, do processo e da condenação, quando o ideal se encontrará no esquecimento completo.

3. O interesse público reside, sim, no aplacamento das paixões e na restauração da harmonia. O entendimento social e político é o fundamento da consolidação do Estado. O que convém, em relação ao delito de opinião, é a prescrição, em prazo relativamente curto, e não a remota ou quase inatingível prescrição, para manter os efeitos da condenação severa. Remédio freqüente em delitos políticos é a anistia. A prescrição em prazo curto contribui para o esquecimento, tal qual a anistia, porém sem a necessidade de um recurso geral, dessa natureza. Não se compreende a tendência de um aumento dos prazos de prescrição, a não ser como medida para fortalecer o sistema de temor, esboçado no anteprojeto.

4. Nos delitos de opinião, o fim collimado é a proclamação da procedência, ou improcedência da crítica, ou da ofensa.

A Justiça age à semelhança de um "tribunal de honra": substitui os velhos duelos, em virtude dos quais se pagava com sangue a honra ofendida. Apontam-se, agora, as grades da prisão, a reclusão, as multas, as problemáticas indenizações por danos morais. O principal continua a ser a "reparação do ofendido" pela "restauração da verdade". As penas, em si, assumem importância secundária. O *verdictum* é que vale tudo. E nesse "civilizado duelo" pela verdade não se compreende possa ser negada a "exceção de verdade", como se o processo não fôsse para desvendar o mistério de uma acusação, mas tão-somente para acusar. Poderá um Estado democrático atribuir-se o privilégio dos intocáveis, quando é ele que vem à liça pleitear de presumidos ofensores a privação da liberdade?

5. Ao delito de opinião pela imprensa, melhor fôra se lhe desse o "tratamento jornalístico", não o confundindo com os crimes comuns. O anteprojeto regula a exaustivamente o direito da res-
posta — a primeira das oportunidades

(14) Conforme publicação no Correio da Manhã — em 13 de janeiro.

de reparação — admite a retratação, modalidade que, por ser uma satisfação espontânea, exclui a ação penal ou qualquer outra ação. Deveria completar o ciclo da auto-reparação pela "única pena útil": a publicação do *verdictum* da Justiça no veículo ofensor pela forma por ela determinada. A divulgação do *verdictum* seria a punição natural, até menos vexatória, com os mesmos efeitos que a notícia incriminada produziria. Não teria o segundo sentido da vingança. Daria ao jornal a oportunidade nobre de reconhecer o seu abuso ou erro. Perante a opinião pública constituiria um exemplo admirável, com extraordinária força educativa. As leis penais não são leis de vingança: são leis de prevenção e de reeducação. A proclamação da verdade é a única finalidade a colimar numa *controvérsia de imprensa*.

6. Melhor que simples emendas seria a reformulação do projeto, dentro das idéias acima explanadas. Como reivindicações mínimas, arrolam-se, desde já a) o retorno às penas da atual legislação, em vez do agravamento, salvo as hipóteses de extorsão e chantagem; b) a conservação do júri especial de imprensa para os delitos de opinião política; c) a definição clara do "segrêdo de Estado", ou de matéria sigilosa, formulada da maneira mais restritiva; d) o afastamento da condição da idoneidade com relação a quaisquer integrantes da classe; e) a restrição da responsabilidade civil a danos materiais recuperáveis; f) a exceção da verdade, em relação a todos os processos; g) a reparação da ofensa mediante a correta publicação da resposta ou mediante a retratação, deixando de caber ação penal ou civil; h) a instituição, como pena principal da publicação integral, no órgão ofensor, do *verdictum*, da Justiça, só admitidas as penas acessórias na hipótese da não publicação ou da reincidência.

Insistir no "sistema de temor" importará em atingir em cheio a liberdade de imprensa — que não é privilégio do jornalista, mas "condição" para que o público usufrua o direito de ser informado e em fazer, tanto para o Estado como para a sociedade, os imensos benefícios da crítica livre."

O Estado de São Paulo, em 13 de janeiro, dá conta dos comentários do jornal norte-americano *Miami Herald* no dia anterior sobre o Projeto de Lei de Imprensa brasileiro, cujas "rígidas" determinações — julga o órgão da imprensa norte-americana — "deve-

rão ser modificadas em consequência da pressão exercida pela opinião pública".

Esclarece o *Miami Herald* em outro ponto do editorial:

"Mesmo no Brasil, onde o Governo da mostras de ser cada vez mais autoritário, a força da opinião pública é poderosa. Ante a crescente oposição interna e externa, o Presidente Castello Branco fez saber aos críticos que aceitará emendas às radicais restrições à imprensa, cuja aprovação pediu ao Congresso."

"A medida, parte de um programa para calar as críticas internas — prossegue mais adiante — imporá penas de prisão e pesadas multas a qualquer jornalista que publicasse matéria considerada prejudicial pelo Governo. As normas de orientação são tão vagas que qualquer crítica poderia resultar em prisão."

"A comoção proveio — continua — não só dos dirigentes brasileiros como também da Associação Interamericana de Imprensa, guardiã da liberdade de imprensa no hemisfério. Foi à AII que o Presidente da República fez saber que aceitaria modificações que dariam um "sentido democrático" ao projeto de lei. Disse que acolheria de bom grado um debate franco sobre seu projeto e convidou a AII a enviar representantes para observar as ações parlamentares e certificar-se de que todas as leis são elaboradas pelos congressistas sem coação." "Seria verdadeiramente irônico — conclui — que o Brasil, a maior Nação da América Latina, com uma tradição de imprensa forte, impusesse um severíssimo tipo de censura que pedia o projeto original do Presidente. A atitude mais branda significa que a imprensa talvez não seja amordaçada e que o Governo possa funcionar sem segrêdo."

O criminalista Antônio Evaristo de Moraes Filho, membro do Instituto dos Advogados Brasileiros afirma em entrevista concedida ao *Correio da Manhã*, em 13 de janeiro que:

"o sensível, agravamento das penas, sendo muitas de reclusão por quatro anos, a serem cumpridas sob o mesmo regime e em estabelecimentos destinados aos criminosos comuns, e também a supressão do julgamento pelo júri, instituição criada no Brasil em junho de 1822, para julgar justamente os delitos de Imprensa, além de outras inovações sufocadoras da liberdade, conferem ao Projeto de Lei de Imprensa apresentado pelo Governo

um cunho marcadamente antidemocrático.”

Continuando o seu depoimento sobre a matéria observa:

“Pelo projeto é ainda garantida imunidade ao Presidente da República, contra quem é proibido fazer-se a prova da verdade de acusações publicadas nos jornais. Se algum jornalista denunciar um crime porventura cometido pelo Chefe do Executivo e se, por isso, vier a ser processado por calúnia, ser-lhe-á vedado, no curso do processo, demonstrar a veracidade da imputação, sendo condenado como caluniador, mesmo que o Presidente haja efetivamente perpetrado o delito denunciado.”

“Embora idêntico privilégio se encontre esculpido no Código Penal, promulgado sob o Estado Novo, seu alargamento envolve injustificável anacronismo, notadamente numa lei para a Imprensa, que entre as suas funções precípua, tem a de fiscalizar os detentores do poder. Ensina Jimenes de Asua que esta imunidade tem suas origens no aforismo inglês *the king can do no wrong* — o rei não erra — e é o resquício da época em que o poder provinha de fontes divinas. Somente em algumas monarquias é que ainda vigoram os princípios de inviolabilidade e sacralidade dos Chefes de Estado, com que pretendem ornar o Presidente de uma República democrática.”

O advogado Antônio Evaristo de Moraes Filho diz adiante que:

“dispositivo também condenável é o do parágrafo 1.º do artigo 12, que prevê como delito de imprensa a prática de “algum dos crimes definidos em Lei contra a Segurança Nacional ou Instituições Militares”. A aprovação de um texto desta ordem constitui um verdadeiro cheque assinado em branco, eis que ainda se desconhecem os termos da Lei de Segurança, ainda em preparação”.

“Por seu turno, acrescenta, o artigo 13 do projeto contém norma de total vacuidade e imprecisão, fazendo os jornalistas flutuarem ao sabor das conveniências governamentais. É crime “divulgar fatos verdadeiros, truncados ou deturpados, capazes de provocar perturbações da ordem pública”. Nada mais nebuloso, tudo cabendo dentro dos conceitos de “deturpação” e de mera “capacidade de perturbação”. O pior é ser tal delito punível até a título de simples culpa, ou seja,

mesmo que o jornalista não tenha querido “truncar, deturpar e perturbar”. Em recente estudo, o penalista italiano Pietro Nuvolone sublinhou que o direito moderno não se coaduna com “normas que adotam fórmulas vagas e elásticas, fontes inevitáveis de desigualdades e arbítrios”, sendo que a liberdade individual só se sente garantida diante de “normas formuladas de modo preciso e concreto”. Os tribunais norte-americanos, por diversas vezes decretaram a inconstitucionalidade de leis penais que continham preceituação excessivamente genérica, como esta do aziago artigo 13”.

E prossegue:

“Uma olhada de conjunto sobre o projeto levou à conclusão de que sua aprovação poderá conduzir ao mais nefasto tipo de censura que é a autocensura pela intimidação. A falta de precisa definição dos fatos puníveis, somada ao agravamento das sanções, tende a sufocar pelo medo a liberdade de noticiar e criticar. E o mais grave é que o projeto está, indistintamente, integrado num contexto geral de caráter coercitivo das liberdades públicas. Sua análise não pode ser isolada, pois ele compõe um esquema, juntamente com o Projeto de Constituição Federal e a Lei de Segurança, em confecção. Esta última foi deixada para depois de modo a que, talvez nem se possa criticá-la com amplitude, se até lá a Lei de Imprensa estiver sancionada. O famigerado artigo 13 estará vigente e as restrições ao Projeto de Lei de Segurança poderão facilmente ser taxadas de “deturpações” capazes de “perturbar a ordem pública” e, como tal, seus autores punidos com um ano de prisão. “Em suma: a nova Constituição, em que o capítulo das garantias individuais foi mutilado, o Projeto de Lei de Imprensa, do qual abordamos alguns pontos, e a anunciada Lei de Segurança, cujos termos não é difícil se prever, envolverão as liberdades numa autêntica camisa-de-fôrça. Esta a tônica da estrutura jurídica que se vem impondo ao Estado brasileiro. Muito estranhável é a inoportunidade de tal imposição, que se processa em ritmo acelerado, num ocaso de Governo. Os atuais dirigentes do País estão projetando sua filosofia de Governo, para além do término de seu mando, e o fazem através de leis que enclausuram os futuros governantes. Trata-se de um engenho de efeito retardado, que manterá os próximos detentores do po-

der, compelindo-os a uma completa e difícil subversão da estrutura jurídica que encontrarão já montada, caso desejem conceder ao País um sistema menos restritivo."

"Dentro da inteireza do esquema governamental, depara-se, porém, com uma contradição, como um sistema que diz consagrar o liberalismo no campo econômico, se arma de poderes excepcionais e restringe as liberdades públicas? A contradição existe apenas na aparência. Enxergando mais fundo e não se satisfazendo com as superficialidades, verificaremos que a restrição das garantias individuais é o corolário da outorga de um posicionamento econômico do País que conflita com os desejos e interesses da nacionalidade. No atual momento histórico, o liberalismo, notadamente nas relações econômicas internacionais, expõe as forças produtivas, e conseqüentemente as políticas e culturais, do País mais fraco a uma situação não-competitiva, sem condições de sobrevivência para concorrer com o poderio de nações mais ricas. O caminho do liberalismo, que foi válido enquanto havia paralelismo de forças, significa atualmente, no dizer do suco Gunnar Myrdal, a condenação dos países subdesenvolvidos à estagnação. Ocorre entre as nações, em nossos dias, o que ocorria nas relações individuais, à época das advertências de Leão XIII, em sua *Rerum Novarum*: o liberalismo absoluto nas relações de trabalho implicava no sufocamento do economicamente mais fraco. De lá para cá, em todos os ramos do direito, se assinala um movimento no sentido do que Georges Ripert denomina "proteção aos fracos", para defendê-los em seu intercâmbio com os mais poderosos. O princípio de protecionismo é adotado, por exemplo, no terreno estritamente político-militar, quando as nações mais fortes se gabam de proteger as menos guarnecidas de agressões materiais, ou mesmo ideológicas, partidas de outras potências. O mesmíssimo princípio de protecionismo se impõe no campo econômico, só que aí as nações devem buscar dentro de si mesmas a defesa de suas forças econômicas internas, cercando-as do amparo imprescindível para seu crescimento. Desde que se estabeleceram no mundo as grandes potências econômicas, não se tem notícia de qualquer país que tenha atingido o desenvolvimento dentro do princípio do liberalismo em suas relações mercantis internacionais."

"Na verdade, acentua o espectro da "guerra fria" tem levado espíritos de boa-fé a se deixarem seduzir pela teoria radical da necessidade de integração absoluta, como num verdadeiro esforço de guerra, das nações constitutivas de um mesmo bloco. Mas a tese é falsa, tanto que, por exemplo, na órbita socialista, a Iugoslávia soube desenvolver sua economia própria, resguardando sua soberania nacional, mantendo intercâmbio com o mundo ocidental, sem prejuízo de ser signatária do Pacto de Varsóvia e de permanecer fiel às suas alianças ideológicas. E assim, com maior razão, deve ser em nosso hemisfério. Admite-se que nos unamos em torno de uma facção líder, na defesa dos princípios democráticos que nos são comuns. Aliados sim, mas independentes, com o sentimento de nacionalidade sempre de prontidão, para impedir que se contrabandeie os germes do servilismo total, a pretexto de manter a integralidade hemisférica. Devemos conservar nossa faixa de decisão própria, adotando fórmulas políticas condizentes com nossas peculiaridades e interesses e, acima de tudo, buscando o desenvolvimento através dos caminhos que nos forem mais convenientes. A teoria da "guerra fria" levada às últimas conseqüências, só favorece às duas superpotências, implicando uma subordinação não necessária dos interesses econômicos de cada país às suas alianças político-ideológicas."

"É evidente, prossegue, que um governo que, por erro de perspectiva, adote uma filosofia de engajamento tão extremada e conflitante com os interesses essenciais do país, um governo assim, para impor sua concepção, carece de restringir as liberdades, entibando as forças de resistência, que encontram sem amparo basilar na imprensa livre. Desta forma, a luta da imprensa contra a lei que a ameaça, é talvez a mais importante batalha para a sobrevivência do Brasil como nação democrática e soberana. A imprensa é a trincheira derradeira e heróica, pois é com ela que a consciência nacional conta para alertar dos perigos de uma diretriz governamental, certamente animada de propósitos elevados por parte de alguns, mas que poderá arrastar-nos a uma satelização integral e desnecessária."

A Sociedade Interamericana de Imprensa repete em 13 de janeiro, em Nova Iorque, sua manifestação contrária à proposta do Executivo brasileiro, através da seguinte Mensagem endereçada ao Presidente Castello

Branco, reproduzida no *Correio da Manhã*, do dia 14:

"Com o devido respeito a Vossa Ex.^a, gostaríamos de responder a seus comentários sobre nosso "conhecimento distorcido" sobre a proposta lei e sobre vossa afirmativa de que a Sociedade Interamericana de Imprensa é "vítima de influência tendenciosas da posição" a seu Governo, nós asseguramos a V. Ex.^a:

- 1 — As objeções da Sociedade Interamericana de Imprensa são as previsões específicas das propostas contidas no texto que temos em mão.
- 2 — Nossos protestos parecem ser apoiados pela vasta maioria da imprensa do Brasil, tanto pela da Oposição política como pela simpática à sua administração.
- 3 — A Sociedade Interamericana de Imprensa não deseja intrometer-se de forma alguma na política brasileira, mas apenas protestar contra uma lei que imporá graves danos à imprensa livre do Brasil, se não subjugá-la completamente aos caprichos dos futuros governos.

É impossível enumerar nesta mensagem todos os itens dos 65 artigos aos quais a Sociedade Interamericana de Imprensa e a maioria da imprensa deste hemisfério tem objeções.

Mais especificamente, chamamos a sua atenção para passagens redigidas de modo vago, nos artigos 12 e 13, segundo as quais os jornalistas enfrentariam multas e prisões por publicarem informações definidas como "prejudiciais à segurança nacional ou instituições militares", ou "provocar desconfiança no sistema bancário" — e o artigo 26, dando o "direito de resposta", que iria, efetivamente, amordaçar qualquer expressão de opinião política na imprensa.

Submetemos respeitosamente a V. Ex.^a que a ameaça de multas e prisões por publicação de informações ou opinião sob estas definições, redigidas vagamente, iriam abafar a imprensa livre do Brasil tão efetivamente como se houvesse um censor em tôdas as redações.

A Sociedade Interamericana de Imprensa apreciou vosso convite para enviar um representante, a fim de observar a tramitação no Congresso de sua proposta. Achamos que isto não é necessário. Temos toda a confiança em que o processo democrático prevalecerá no Brasil e é nossa esperança que V. Ex.^a usará seus bons auxiliares para trabalhar com representantes da imprensa brasileira no

sentido de uma solução que não traga o fim da liberdade de imprensa em vosso país."

Ainda em 13 de janeiro, novas demonstrações de solidariedade à luta empreendida pelos jornalistas brasileiros contra o Projeto do Governo Castello Branco são divulgadas pela imprensa. A Federação de Jornalistas do Peru e a Associação Nacional de Jornalistas, do mesmo País, entidades máximas da imprensa peruana, dirigem um cabograma ao Marechal Castello Branco, afirmando textualmente:

"Profundamente preocupados com o projeto atentatório à sagrada liberdade de imprensa, que afetaria também o Continente americano, depositários das liberdades, as instituições sindicais do Peru solidarizando-se com a imprensa brasileira, confiam no triunfo dos postulados democráticos indispensáveis ao bem-estar e ao progresso dos povos."

Em nota distribuída à imprensa em 12 de janeiro, os componentes do "I Encontro Nacional de Imprensa, Rádio e Televisão", realizado em Brasília proclamam "sua decisão de combater permanentemente pela liberdade de pensar e de informar, no Brasil e no mundo, como condição de existência digna para o homem e do aperfeiçoamento para a democracia; seu apaixonado compromisso com o regime democrático, o qual somente existe onde a autoridade se submete a leis livremente votadas e, sendo controlada por uma justiça independente, respeite realmente os direitos fundamentais do homem; a união entre empresários e profissionais de imprensa, do rádio e da televisão, em torno da determinação de sempre denunciarem e combaterem os perigos que ameaçam as liberdades públicas, o regime representativo e a livre iniciativa, a fim de que o Brasil honre seu passado de Nação livre e sirva às causas de bem-estar social, da democracia e da paz".

Ao receber, em Brasília, da Comissão de Convencionais do I Encontro de Imprensa, Rádio e Televisão o texto das 62 emendas sugeridas ao Projeto de Lei de Imprensa, o Senador Moura Andrade, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, pronuncia longo discurso em que ressalta que "geralmente só se pensa em regulamentar em momentos de transição e portanto não em momentos de permanência. E quando estamos num momento de transição, é muito difícil confundir-se a regulamentação da liberdade com a limitação da liberdade." "É aí — continua o Senador Moura Andrade — (...) que não podemos, a pretexto de regulamentar uma liberdade, limitar seu exercício ao

ponto em que ele deixa de ser efetivamente uma liberdade e passe a ser uma mera condição". Após afirmar que a Imprensa e o Congresso não são amados pelos inimigos da liberdade, fala sobre a sua esperança em que o Congresso faça uma Lei de Imprensa que, realmente, regule a liberdade sem a limitar. Relacionando a liberdade de manifestação do pensamento com o futuro do Brasil, o Presidente do Congresso observa que "se a imprensa for livre, o Congresso será livre e os demais Poderes manterão o desejado equilíbrio constitucional; defendidos serão os grandes valores históricos, realizadas as conquistas modernas".

Também o Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade se manifesta sobre a matéria. Em 14 de janeiro, através de carta assinada pelo Presidente de seu Conselho Nacional, Sr. Plínio Correia de Oliveira, e dirigido ao Presidente Castello Branco, pede "substanciais modificações" no Projeto de Lei de Imprensa, a fim de "garantir aos órgãos de difusão a liberdade necessária". O texto do documento publicado pelo *Jornal do Brasil*, em 15 de janeiro, afirma que "não se deve restringir a legítima expressão da opinião pública, mas antes tutelá-la zelosamente, para que sejam mantidos os três valores fundamentais do regime sócio-econômico: a propriedade, a tradição e a família".

O *Daily News*, de Washington, condena, em 17 de janeiro, a Lei de Imprensa proposta pelo Marechal Castello Branco, que "parece decidido a sufocar a liberdade de imprensa no maior país da América Latina." "Amorçadar a liberdade de expressão — continua o jornal — equivale nem mais nem menos a uma pura ditadura totalitária."

O *Daily News* observa que o Projeto do Marechal limita "energicamente as informações sobre quase todos os assuntos, com ênfase especial para os acontecimentos políticos e as notícias econômicas" e acrescenta que "os infratores seriam punidos com penas de prisão. Desta maneira, os jornalistas viveriam constantemente sob a ameaça de prisão, se algo do que escrevessem fosse considerado desfavorável por um representante do Governo".

O editorial do jornal norte-americano, reproduzido por *Última Hora*, em 18 de janeiro, condena a técnica usada pelo Marechal Castello Branco, isto é, a utilização dos poderes excepcionais que lhe foram confiados pelo Ato Institucional, para pôr em vigor o texto do Projeto de Lei de Imprensa.

La Prensa, jornal argentino, em 19 de janeiro, dedica o terceiro editorial à proposta do Presidente Castello Branco ao Congres-

so Nacional. *La Prensa* diz que a imagem do Brasil está ameaçada pelo Projeto de Lei de Imprensa, caracterizando que "é deplorável que ao projetar sua lei restritiva, não haja ponderado o atual Governo da grande Nação sul-americana, não obstante haver instaurado seu regime em nome de uma revolução contra o despotismo comunista que a ameaçava. Enpenhem-nos na crença de que, por fim, a razão voltará aos cérebros e que o Brasil não se incorporará ao número de países onde não se respeita a opinião dos seus filhos", diz o artigo, reproduzido no dia seguinte no *Diário de São Paulo*.

O *Imparcial*, vespertino da Guatemala, escreve em 20 de janeiro que "oitenta milhões de brasileiros ficarão confinados atrás da "cortina de silêncio", se for imposta a lei que amordaçaria a imprensa nesse País".

O editorial do jornal guatemalteco acrescenta que o Governo do Presidente Castello Branco "pretende levar as restrições demasiado longe, por exemplo, quando proíbe que as agências internacionais distribuam notícias no imenso território do Brasil, o qual ficará isolado do mundo quanto à informação". E conclui: "Apoiamos a nova cruzada da Associação Interamericana de Imprensa pela liberdade de imprensa e esperamos que não caia o temido ferrólho sobre o povo brasileiro." (15)

Motivo de especial destaque no dia 20 de janeiro através da imprensa é a aprovação pela Comissão Especial de uma emenda que torna crime, contra o qual não se pode fazer a prova da verdade, qualquer acusação a Chefes de Estados, estrangeiros ou diplomatas acreditados no Brasil.

"Isso é mais do que um absurdo — escreve João da Silva na *Tribuna da Imprensa*; é uma vergonha, é o apogeu da subserviência, é a consagração do colonialismo, é a mais melancólica confissão de subdesenvolvimento."

"Castello e seus marionetes — continua o artigo — transformaram-nos em motivo de gargalhada mundial, somos e seremos agora o alvo da risota e da galhofa de todos os países do mundo. Os jornais e jornalistas do Brasil, a partir da aprovação desse princípio imbecil, ou não poderão fazer restrição aos diplomatas sediados no Brasil (...) ou ficarão submetidos ao seu arbítrio, pois qualquer coisa que disserem lhes valerá um processo."

(15) Vide noticiário publicado no *Diário de São Paulo* — em 21/1/67.

"É atentatório o Projeto de Lei de Imprensa que o Presidente Castello Branco pretende impor ao Brasil", escreve em seu editorial de 21 de janeiro o jornal guatemalteco *El Grafico*, que informa ainda, conforme noticiário do *Correio da Manhã* do dia seguinte, ter telegrafado ao Sr. Deputado Mário Covas a seguinte mensagem: "O Projeto de Lei de Imprensa é atentatório à liberdade de expressão. Apoiamos o jornalismo brasileiro."

O Projeto de Lei de Imprensa em 20 de janeiro, conforme notícia o *Diário de Notícias* no dia seguinte, é condenado pelo Arcebispo Metropolitano de Fortaleza, Dom José de Medeiros Delgado, que considera o documento como fraqueza do Governo Federal e "um rude golpe nas tradições democráticas do País". Prosseguindo na sua análise, acentua Dom José Medeiros Delgado que "se a importante medida governamental não fôr modificada pelo Congresso Nacional importará na morte da liberdade e da expressão do País".

A nova Lei de Imprensa começa a ser debatida no Plenário do Congresso Nacional, às 11 horas e 50 minutos do dia 21 de janeiro, prolongando-se os trabalhos dos congressistas até os últimos minutos do dia, porquanto nessa data termina o prazo para o exame da matéria nos termos do Ato Institucional n.º 2. É aprovado o Substitutivo do Deputado Ivan Luz.

Em 24 de janeiro, o *Correio da Manhã* anuncia o início de movimentação para uma revisão da Lei de Imprensa e da Constituição, por parte dos mais diversos setores políticos de São Paulo. No dia seguinte o mesmo jornal noticia que o Ministro da Justiça, Sr. Carlos Medeiros Silva, dissera, na véspera, que o Governo admitia vetar os dispositivos que "desfigurassem" o Projeto original da Lei de Imprensa, mas continuaria agindo com benevolência, pois não usaria contra os jornalistas os dispositivos da lei antiga nem os da nova, que entra em vigor somente em 14 de março.

O *Jornal* noticia que "nos comentários em torno da "lei-rólha" nos meios políticos, destaca-se o de que o Presidente da República terá dificuldades de apor vetos a qualquer dos dispositivos do substitutivo aprovado pelo Congresso Nacional, porquanto, se assim proceder, quebrará a unidade do mesmo. Acentua ainda O *Jornal*, de 27 de janeiro, que "o Ministro da Justiça, reafirmou não ter tratado da questão com o Presidente, esclarecendo que o substitutivo aprovado pelo Congresso mantém 98% do que constava do anteprojeto original."

Conforme notícia em 28 de janeiro Última Hora, o Marechal Costa e Silva, Presidente eleito, declarou em Washington, ao tomar conhecimento da aprovação do Projeto de nova Lei de Imprensa pelo Congresso Nacional, que "o País precisava dessa lei, por não haver até agora no Brasil uma lei de libelo" que "protegesse a segurança nacional".

Comentando a reação da opinião pública ante a nova Lei de Imprensa, escreve Rubem Braga no dia 31 de janeiro no *Diário de Notícias*:

"Circulou muito a tese de que a Lei de Imprensa foi lançada pelo Governo como um boi às piranhas. Aquela famosa história de jogar um boi doente no rio para que as piranhas famintas o devorem rio abaixo, enquanto a boiada passa em sossego. As piranhas somos todos nós, que nos lançamos contra a lei; a boiada é a Constituição, é a Lei de Segurança, tudo o que vem por aí.

"Na verdade está o Presidente da República novamente em pleno uso de seus poderes de fazer leis; cassar mandatos, suspender direitos políticos — tudo o que permite o Ato Institucional número 2. Até 15 de março ele poderá tudo de acordo com a lei feita por ele mesmo. "Mas poderá de verdade? A luta contra a Lei de Imprensa mobilizou e uniu tanta gente que teve o condão de modificar o ambiente. Os mais timoratos saíram do silêncio e do medo, e a revolta dos jornalistas contagiou os parlamentares e o mundo político. A repercussão no exterior foi tão forte que baixou mercedamente a imagem do atual regime ao nível das piores ditaduras de militares subdesenvolvidos.

"As piranhas comeram o boi e mostram apetite para comer a boiada. É verdade que a nova Constituição mantém alguns dos mais lamentáveis dispositivos do projeto original; mas caiu muita coisa, e se formou a convicção de que não apenas é preciso como é possível reformá-la quanto antes — convicção tão forte que chegou a invadir consciências da ARENA..."

O *Correio Braziliense*, em 2 de fevereiro, reproduz as palavras de Dom Manuel Pereira da Costa, Bispo de Campina Grande, que reprova a norma recém-votada pelo Congresso nos seguintes termos:

"Como todos os homens que prezam os mais elementares direitos da pessoa humana, não posso deixar de protestar

contra a letra e o espírito em que foi vasada a nova Lei de Imprensa. Ela significa a repressão de direitos humanos, o medo da imprensa livre, dentro da justiça que o Governo do Brasil ostenta perante o mundo, numa hora em que nos mais responsáveis grupos humanos procuram fórmulas dignas de superação do radicalismo. Lamento o fato e o testemunho dado, ou imposto pelo Governo do nosso País...

O Presidente Castello Branco, em 9 de fevereiro, sanciona a nova Lei de Imprensa, apondo dois vetos ao texto aprovado pelo Congresso Nacional.

Os vetos incidem sobre o parágrafo 2.º do art. 46 e todo o art. 74, que o Marechal Castello Branco considera na exposição de motivos que envia ao Congresso Nacional como "contrários ao interesse nacional", o primeiro por contrariar a teoria da prova e o segundo por conter um privilégio aos jornalistas.

Na mesma data, o Deputado Ivan Luz, Relator do Projeto na Comissão Mista do Congresso Nacional, declara que esperava mais vetos do que os apostos pelo Presidente da República e que considera isso uma demonstração de reconhecimento do esforço dos legisladores para dotar o País de uma boa legislação específica.

Sob o título "Unidade dos Jornalistas", o *Diário de Notícias* comenta a intenção da Federação Interamericana das Organizações de Jornalistas Profissionais (FIOPI), de pedir ao próximo Governo a revogação da Lei de Imprensa.

Diz o comunicado datado de 24 de fevereiro que o primeiro mês de 1967 "ficará na história do jornalismo americano como o mais infamante para a liberdade de imprensa de todo o hemisfério". "Afora os prejuízos causados ao Brasil, a nova lei está animando outros países do Continente a adotá-la, com pequenas variações locais, daí decorrendo os compreensíveis malefícios para as instituições liberais", conclui a nota.

Em 7 de fevereiro de 1967, o Presidente Castello Branco assina o Decreto-Lei número 207, no qual altera disposições da nova Lei de Imprensa.

Noticiando o novo diploma em 1.º de março, escreve a *Tribuna da Imprensa*:

"Numa alquimia imaginada pelo Ministro Roberto Campos, o Marechal-Presidente resolveu acrescentar um parágrafo no art. 3.º da lei que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação, invalidando, assim, todas as

restrições protetoras impostas ao projeto original pelos congressistas."

"O parágrafo introduzido na nova Lei de Imprensa — continua a *Tribuna da Imprensa* — simplesmente isenta das restrições que impediam a participação de estrangeiros e pessoas jurídicas nos veículos de informação "as publicações científicas, culturais, técnicas e artísticas."

"Através desse artifício — comenta o jornal —, praticamente todos os grupos estrangeiros enquistados nas empresas jornalísticas são beneficiados, ao mesmo tempo em que torna perfeitamente legal qualquer acórdão de assistência técnica daqueles veículos com os grupos internacionais."

"Trocando em miúdo essa dança trágica de parágrafos — opina o *Correio Braziliense* em 2 de março —, uma norma legal que se referia ao problema da entrada no País de publicações impressas no estrangeiro passou a regulamentar o problema da propriedade e direção de empresas jornalísticas. E isso para permitir, pela não-aplicação dos parágrafos 1.º e 2.º do art. 3.º a propriedade de órgãos de divulgação, a estrangeiros, desde que se trate de "publicações científicas, técnicas, artísticas e culturais."

"Noutras palavras — continua o *Correio Braziliense* —, revogou-se, pura e simplesmente, o disposto nos parágrafos 1.º e 2.º do art. 3.º da Lei de Imprensa, que atribuíam, não somente a propriedade, mas também a responsabilidade e a sua orientação intelectual e administrativa, exclusivamente a brasileiros natos."

O Sr. Júlio Mesquita Filho, Presidente da Associação Interamericana de Imprensa, afirma em 8 de março ao *Jornal do Brasil*, comentando o Decreto-Lei n.º 207, que modificou a Lei de Imprensa, que "estamos diante de uma vergonhosa burla com que o atual Governo protege às escâncaras os corruptos que queiram apoiá-lo".

Em editorial de 9 de março indaga *O Jornal*: Que intenção terá movido o Presidente da República do Brasil, ao expor dessa maneira, o seu País a todos os riscos de uma sistemática destruição dos instrumentos de formação espiritual do povo? E aconselha: "Não se detenha o Congresso em colocar entre as suas primeiras preocupações, a partir de 15 do corrente, fazer a revisão desse decreto-lei, sumariamente entreguista, e por isso também, sumamente nocivo ao Brasil."

"O decreto-lei do Presidente Castello Branco sobre órgãos de divulgação fez cair a máscara dos que ainda ousavam fingir que não estavam a serviço de interesses alienígenas." — declara o Deputado João Calmom em en-

trevista publicada em 9 de março em *O Jornal*, afirmando ainda que "o texto do decreto antiBrasil parece uma dança macabra de parágrafos, procurando, aparentemente, apenas transplantar um parágrafo do artigo 60 da Lei 5.250, para o art. 3.º, transformando-o no parágrafo do caput que regula o dispositivo das Constituições de 1946 e de 1967 que não permite a estrangeiros a participação na propriedade e na administração de órgão de divulgação "de qualquer espécie".

Os jornais de 14 de março noticiam amplamente a nova Lei de Segurança Nacional, baixada através do Decreto-Lei n.º 314, pelo Presidente Castello Branco.

Segundo o *Correio da Manhã*, a imprensa "é envolvida de tal maneira" na conceituação de segurança nacional, "que o artigo 57 do decreto estabelece que o Ministro da Justiça poderá "determinar investigações sobre a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas, de radiodifusão ou de televisão, especialmente quanto à sua contabilidade, receita e despesa, assim como a existência de quaisquer fatores ou influências contrários à segurança nacional."

"Os itens mais ferozes do Projeto de Lei de Imprensa, que haviam sido derrubados ou amenizados pelo Congresso — escreve o *Jornal do Brasil* em 22 de março —, reapareceram com garras maiores e mais afiadas na Lei de Segurança."

E continua o matutino carioca:

"Não contente com isto, o Governo deixou ainda na gaveta o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, publicado anteontem no *Diário Oficial*, com data de 17 de março. O Regulamento define como sigilosos os assuntos que, "por sua natureza, devam ser de conhecimento restrito e, portanto, requeiram medidas especiais de salvaguarda para sua custódia e divulgação". A tônica, como de costume, é em divulgação.

São várias as autoridades que podem classificar como ultra-secretos documentos ou informações: o Presidente e o Vice-Presidente, os Ministros de Estado, o Secretário-Geral do Conselho de Segurança, o Chefe do EMFA, do SNI e do Estado-Maior de cada uma das Armas. Existem ainda os assuntos secretos e os extraídos dos ultra-secretos mas que necessitem de maior difusão. A tônica é em difusão.

Depois vêm os assuntos confidenciais e reservados, com suas definições, os quais não devem ser do conhecimento do pú-

blico em geral. O conhecimento do público em geral depende, naturalmente, da imprensa.

Para todos os crimes de divulgação de assuntos ultra-secretos, secretos, confidenciais e reservados, há "sanções de natureza penal da legislação em vigor sem prejuízo das sanções estatutárias, disciplinares e regimentais".

Em seus 99 artigos o Regulamento trata de um modo geral da possibilidade de inconfidência das várias pessoas incumbidas da codificação, transporte e controle dos vários documentos (são inúmeros, na descrição do Regulamento) considerados de alguma forma sigilosos. No entanto, as pessoas físicas que deixem escapar — voluntariamente ou não — tais documentos ou informações, dificilmente serão descobertas. Mas os jornais, e isto ocorre com os jornais do mundo inteiro, buscam especificamente a notícia rara, a informação que se recusa e que pode aclarar um rumo político, a documentação escassa, a tendência de uma legislação que possa ter grande efeito financeiro, econômico, militar. Todas essas notícias são crimes, de acordo com o Regulamento.

Faltou coragem ao Governo anterior de agredir a imprensa desta forma, enquanto foi Governo. O novo Governo deve ter a coragem moral não mais de discutir documentos como a Lei de Segurança e o novo Regulamento: deve atirá-los ao lixo. Como a imprensa não se curvará diante de tais caretas, as Leis de Imprensa e Segurança, e o Regulamento, serão, naturalmente inoperantes. O que se pede do novo Governo é que os torne também inexistentes."

A Federação Argentina de Jornalistas condena, em 28 de março, através de um comunicado, as leis de imprensa vigentes no Continente. Nesse documento, conforme noticiário do *O Estado de São Paulo* do dia seguinte, manifesta que "a situação existe em Cuba, no Paraguai, no Haiti" e que agora passa a se estender ao Brasil e à Nicarágua, "sob o manto de regulamentar uma liberdade que é o sustentáculo das demais".

Acrescenta o documento que as publicações e os jornalistas livres de todo o Continente condenam essas atitudes, pois constituem um obstáculo inadmissível aos direitos de informação pensamento e livre manifestação. Continua afirmando que, persistindo esse sombrio avanço, generaliza-se a ameaça inclusive sobre os países do Continente onde tais direitos ainda são respeitados.

ESTADO DE SÍTIO E SUSPENSÃO DE LIBERDADES INDIVIDUAIS

Lida Maria Carlos Haid

*Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa*

No confronto entre os diversos Estados de Sítio declarados no Brasil, desde o primeiro declarado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, até os mais recentes, pode-se notar o maior ou menor rigor das medidas referentes ao cerceamento das liberdades individuais.

Como se conceitua a palavra liberdade?

Que entendemos por liberdades individuais?

“No drama presente da humanidade — perturbada individual e coletivamente, pelo fanatismo ou pela desorientação, pelo ceticismo ou pela violência, pela angústia, pela propaganda, pelo medo ou pelos impulsos,

pela força ou pela indiferença —, o destino da liberdade é, sem dúvida alguma, o nó górdio da dificuldade. E é assim porque o centro do problema é o homem, protagonista deste drama. Se o homem de hoje está perdendo a liberdade, é talvez porque antes, ou simultaneamente, venha perdendo sua razão ou o hábito de raciocinar.”

Isto nos diz Nerio Rojas, em seu livro **Biología de la Libertad — Vida y Libertad**, onde também se lê:

“A liberdade humana se afirma em um fundamento biológico. Há, pois, uma **biologia da liberdade**. O moral, o político e o jurídico são produtos

dela..." "A liberdade é uma força biológica, iluminada pela inteligência e pela consciência do homem, que expressa a vontade autônoma da pessoa para dominar seus próprios instintos e a coação dos demais, em defesa de um equilíbrio social sobre a base da dignidade do indivíduo..."

"O homem não é um ser solitário em absoluta autonomia nem um ser gregário dirigido de fora. Sua vontade, que é o instrumento de sua liberdade, tem duas formas: a de inibição e a de ação. A primeira atua para dentro, como freio; a segunda atua para fora, em relação com os demais. Mas em um caso ou em outro, a vontade decide a conduta no plano superior da consciência, do juízo e da moral, porque o homem é um ser naturalmente social e político."

Mais adiante:

"Na realidade, todo aquele que crê na liberdade moral, na vontade livre do homem, seja por conceito religioso, seja por convicção filosófica, não pode, com lógica, defender um regime totalitário do Estado. Não deve negar na vivência da ação política uma liberdade que é, também, expressão daquela liberdade psicológica. Se ao socialista perguntamos porque e para que quer uma liberdade em cuja realidade moral não acredita, a este outro podemos dizer: por que acredita em uma liberdade moral cuja realização social busca ele mesmo destruir? Ambas as contradições se identificam na mesma negação da verdade.

Porque o homem — ente moral para a religião — é o mesmo homem — ente social na política. O mesmo que individualmente é, para aquela, responsável por seus atos, é, coletivamente, para esta, o protagonista da História. A lógica impõe reconhecer-lhe vontade livre na moral, no direito, na sociedade e no Estado. Não é justo negar-lhe em uma parte a aptidão que na outra se lhe concede. E isto não é cair no anarquismo.

"... O problema do homem deve ser visto com unidade, em todos os seus aspectos... O regime totalitário na organização do Estado é a fórmula política concorde com o determinismo na interpretação materialista do homem e da História. Marx, determinista, proclama sem dor a morte da liberdade com seu materialismo histórico e a ditadura do proletariado. Lenin realiza este programa. No socialismo comunista, há, assim, continuidade e lógica. A liberdade será, depois, um milagre de ressurreição.

... A democracia é a única forma de governo em que cabe a liberdade, e tem a sua plenitude metafísica e política. Ela realiza a organização lógica da coletividade jurídica, dando fórmula política a essa "sociedade aberta" de que falou Bergson. Sociedade evoluída, com possibilidades para o homem livre e civilizado, em contraposição à "sociedade fechada", própria dos insetos e de certas épocas primitivas.

... O destino biológico do homem é ir ampliando e afirmando sua liber-

dade inata. Seu drama histórico consiste em que esta tendência de seu instinto e de sua razão se choca sempre com a pressão do ambiente físico e social. A melhor ordem jurídica será aquela que sirva de receptáculo a esta liberdade natural do homem dentro da justiça social, e não aquela que busque afogá-la em nome da autoridade coletiva ou unipessoal. A democracia realiza este ideal com a integridade do homem livre. Quando um democrata autêntico diz "liberdade" está se referindo ao homem em sua plenitude moral e política. Quando diz "sou livre" afirma a aptidão psicológica de sua vontade de homem e a capacidade política de seu direito de cidadão. Tal é o sentido da palavra "liberdade".

Ainda conceituando a liberdade, diz William O. Douglas:

"Hoje em dia, uma das medidas da liberdade é a extensão em que o indivíduo pode afirmar que seu governo vive sob o Primado da Lei; outra é a imunidade do indivíduo ao erguer o punho em face das autoridades, e desafiá-las, quando elas deixam de seguir a lei suprema. Outra medida da liberdade é o grau em que a sociedade propicia ao indivíduo oportunidade para desenvolver-se como ser humano integrado, são de corpo e alma, com um espírito sem peias, possuidor de idéias, consciência e fé a salvo da interferência governamental, permitindo as preferências e inclinações individuais." (*A Anatomia da Liberdade*, pág. 23.)

Segundo Helvécio, "o homem livre é aquele que não está em ferros, nem encarcerado, nem aterrorizado como um escravo, pelo medo do castigo".

Para Hobbes, "a liberdade (ou a autonomia) consiste propriamente na ausência de oposição... Um homem é livre quando não é impedido de fazer aquilo que deseja fazer e que, pela sua vontade e inteligência, é capaz de fazer".

Segundo Oscar e Mary Handlin (*As Dimensões da liberdade*), estes princípios expressam a liberdade como a antítese do poder de outros, tendo os filósofos que abraçaram esta concepção, descrito a liberdade em termos negativos. Servindo de base para os historiadores que trataram do assunto "liberdade" nestes três séculos, estes princípios não foram aceitos, entretanto, por todos os filósofos modernos.

Interpretando a liberdade de uma maneira mais ampla, Dewey parte de outro ponto de vista quando diz que "a liberdade oriunda da restrição é apenas um meio para chegar a uma liberdade que é poder". (*As Dimensões da Liberdade*, págs. 19 e 27.)

Ainda, segundo a obra referida:

"... A medida da falta de liberdade é a falta de poder. O prisioneiro ou o escravo é reconhecível não tanto pelas restrições que o coíbem, como pela incapacidade de agir e de fazer os outros agirem. As algemas e as grades podem contribuir para sua incapacidade, mas não são suficientes para descrevê-la ou explicá-la. Ao contrário, o homem livre é aquele que tem capacidade de agir e de fazer os outros agirem. A liberdade de Robinson Crusoe não é mensurável pela falta de uma autoridade

sobre êle, mas pela extensão de sua capacidade de fazer o que êle desejasse fazer. O paciente no hospital permanece livre na proporção do que êle retém da capacidade de agir dentro das restrições que êle aceita. Sua liberdade é inerente ao poder que êle retém." (Mesma obra, pág. 27.)

Regendo-se pela Constituição de 1891, foram assinados vários decretos de Estado de Sítio, cujos artigos mais violentos ou menos severos geraram sempre arbitrariedades contra as liberdades individuais.

O decreto de 3 de novembro de 1891, assinado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, era extremamente rigoroso em seus artigos 2.º, 3.º e 4.º:

"Art. 2.º — Serão severamente reprimidos quaisquer atos e manifestações contrários à ordem e a segurança pública.

Art. 3.º — O Governo nomeará uma comissão incumbida de processar e julgar sumariamente os inimigos da República e os que por qualquer forma contribuírem para alterar a ordem pública.

Art. 4.º — Serão, sem demora nem processo, deportados para lugar que no ato se designará os cidadãos que o devam ser, a bem da segurança pública e da estabilidade da forma republicana, em geral os que perturbarem gravemente a ordem, ou se lhe tornarem perigosos."

Entregue o Governo nas mãos do Vice-Presidente Floriano Peixoto, foi anulado o decreto assinado por Deodoro da Fonseca. O segundo Governo da República, entretanto, foi marcado por mais de du-

zentos dias de estado de sítio, iniciando-se com o Decreto n.º 791, de 10 de abril de 1892.

Vários decretos subsequentes foram estendendo o Estado de Sítio do Distrito Federal a outras Capitais do País e as prisões e desterros originados do Decreto n.º 791 foram inúmeras.

Apesar de anistia concedida pelo Congresso Nacional, continuaram as demissões de lentes *catedráticos*, as reformas de oficiais e outros atos de força e de prepotência, até 1895, ocasionando os pedidos de *habeas corpus* assinados por eminentes juristas, entre os quais Rui Barbosa. (Veja-se *Revista de Informação Legislativa*, n.º 5, março de 1965, págs. 5 a 144.)

A história dos diversos Estados de Sítio dos primeiros governos da República, a partir de Floriano Peixoto, está bem marcada pela atuação de Rui Barbosa que, como parlamentar e jurista, opinou sempre contra a medida que considerava uma "providência lutuosa".

Impetrando sucessivos pedidos de *habeas corpus*, Rui Barbosa bateu-se contra as medidas de cerceamento não só das liberdades individuais como também da liberdade de imprensa e de tôdas as formas de repressão oriundas da decretação do Estado de Sítio.

No estudo das crises políticas e institucionais porque passou o Brasil, desde a proclamação da República, talvez não se possa medir o cerceamento das liberdades individuais pelas diversas decretações de Estado de Sítio ou, mesmo, pelo tempo de vigência desta medida de exceção.

O Presidente Arthur Bernardes (1922-1926), por exemplo, com mais de mil dias de Estado de Sítio em seu Governo, era analisado pela imprensa ao fim de seu quadriênio, em termos elogiosos, quando o *Jornal do Commercio* dizia que "com êle, o estado de sítio evoluiu ao ponto de não ser menos pressentido pelo povo..."

Esta medida extrema, pois, não foi mais neste Governo do que o cordão de isolamento entre a Constituição e a anarquia." (*Revista de Informação Legislativa*, n.º 7, setembro de 1965, pág. 140.)

Já na eclosão da Revolução de 30, a Junta Governativa Provisória — Junta Militar que dirigiu os destinos do País até a chegada de Getúlio Vargas — em seu comunicado ao povo, em 27 de outubro do mesmo ano, prevenia:

"A Junta previne a população de que se deve premunir contra os referidos inimigos da tranqüilidade e segurança públicas, e que fará punir, severamente, todos os que forem encontrados distribuindo manifestos sediciosos e todos os que atentarem contra os mantenedores da ordem e responsáveis pela paz pública." (*Revista de Informação Legislativa*, n.º 8, dezembro de 1965, pág. 49.)

Em novembro de 1930, um decreto (n.º 19.395) "concedia anistia a todos os civis e militares envolvidos nos movimentos revolucionários ocorridos no País". (*Revista de Informação Legislativa*, n.º 8, dezembro de 1965, pág. 50.)

O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, entretanto, que instituiu o Governo Provisório no Brasil, foi severo na questão das liberdades individuais quando afirmou, já em seu primeiro artigo, que "O Governo Provisório exerceria discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo", estabelecendo, igualmente, restrições ao Poder Judiciário, em seu artigo 3.º

No artigo 5.º o decreto "suspendeu as garantias constitucionais e excluiu a apreciação judicial dos decretos do Governo Provisório ou dos interventores federais".

No artigo 16, o decreto criou o "Tribunal Especial para processo e julgamento de crimes políticos, funcionais e outros". (Op. cit., págs. 50-52.)

Em 1935 sucedia-se à Revolução Constitucionalista de 32 e à Constituição de 34 a Lei n.º 38, que definiu os crimes contra a ordem política e social, estabelecendo penalidades contra qualquer infração a seus 52 artigos.

No mesmo ano de 1935 chegava ao Congresso Nacional mensagem do Presidente Getúlio Vargas, solicitando concessão de medidas excepcionais, sendo aprovado o Projeto n.º 409, neste sentido. (Op. cit., págs. 53-61.)

Novos crimes contra a ordem política e social seriam definidos pela Lei n.º 136, de 14 de dezembro de 1935, o que viria a preparar a nova mensagem do Presidente da República, solicitando a prorrogação do Sítio, e o Decreto n.º 702, de 21 de março de 1936, que declarou, pelo prazo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra, a comoção intestina grave, em todo o território nacional.

Alegando que se faziam necessárias medidas mais enérgicas de prevenção e repressão, o decreto que equiparou o Estado de Sítio ao Estado de Guerra determinava, em seu artigo 2.º, que durante a vigência do decreto (noventa dias) ficariam mantidas, em toda a sua plenitude, as garantias constantes dos números 1, 5, 6, 7, 10, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 30, 32, 34, 35, 36 e 37, do art. 113, da Constituição da República. Ficavam suspensas, nos termos do art. 161, as demais garantias especificadas no citado artigo 113, bem como as estabelecidas, explícita ou implicitamente, no art. 175 e em outros artigos da mesma Constituição. (O grifo é nosso.) Como se vê, as últimas palavras do artigo citado dão bem a medida de como era amplo o poder do Governo, no tocante às medidas quanto a garantias constitucionais. (Op. cit., págs. 71-74.)

O exame dos diversos decretos de Estado de Sítio no Brasil levam, à época da vigência da Constituição de 1946, ao exame de duas fases, na apreciação do problema das liberdades individuais: A primeira, em 1955, quando o Vice-Presidente Nereu Ramos solicitou ao Congresso o Estado de Sítio (22 de novembro). A segunda, em 1963, quando o Presidente João Goulart enviou mensagem de Sítio ao Congresso Nacional (4 de outubro). Esta mensagem foi retirada pelo Executivo no dia 8 do mesmo mês.

No capítulo das garantias individuais, é interessante confrontar êstes dois últimos documentos de sítio com aquêles, equiparado a estado de guerra, do Governo Getúlio Vargas.

A seguir, os itens que prejudicam as garantias dos cidadãos nos três documentos referidos.

PROJETO N.º 812-A, DE 1955, E PELO PROJETO N.º 1.091, DE 1963

Decreto n.º 702, de 21 de março de 1936, que declara, pelo prazo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra, a comoção intestina grave, em todo o território nacional.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil,

atendendo a que novas diligências e investigações revelaram grave recrutamento das atividades subversivas das instituições políticas e sociais;

atendendo a que se tornam indispensáveis as mais enérgicas medidas de prevenção e repressão;

atendendo a que é dever fundamental do Estado defender, a par das instituições, os princípios da autoridade e da ordem social,

Resolve:

Art. 1.º —

Art. 2.º — Durante o período a que se refere o artigo anterior, ficarão mantidas, em toda a sua plenitude, as ga-

rantias constantes dos números 1, 5, 6, 7, 10, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 30, 32, 34, 35, 36 e 37 do art. 113 da Constituição da República, ficando suspensas, nos termos do art. 161, as demais garantias especificadas no citado art. 113, e bem assim as estabelecidas, explícita ou implicitamente, no art. 175 e em outros artigos da mesma Constituição. (*Revista de Informação Legislativa* n.º 8, dezembro de 1965, pág. 71.)

Projeto n.º 812-A, de 1955, que declara o Estado de Sítio em todo o território nacional.

Art. 1.º —

Art. 2.º — Continuam em vigor as garantias asseguradas pela Constituição Federal, com exceção das previstas nos §§ 5.º, 6.º, 11, 15, 20, 21, 22, 23 e 24 do art. 141, e no art. 142, que ficam suspensas durante o Estado de Sítio, sendo que as dos §§ 20, 21 e 22 do art. 141 subsistem em relação aos indiciados de crimes comuns.

Parágrafo único — A suspensão do habeas corpus restringe-se aos atos praticados em virtude do Estado de Sítio por autoridades federais, e a do mandado de segurança aos emanados do Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Congresso Nacional e do executor do Estado de Sítio.

Art. 3.º —

Parágrafo único — Os fatos apurados, que constituam crimes contra o Estado e a ordem política e social, ainda quando cometidos por civis, ficam submetidos, quanto à investigação e ao julgamento, à jurisdição militar, conforme o art. 207 da Constituição Federal. (*Revista de Informação Legislativa* n.º 9, março de 1966, pág. 132.)

Projeto n.º 1.091, de 1963, que decreta o Estado de Sítio no território nacional.

Art. 1.º —

Art. 2.º — Continuam em vigor as garantias constitucionais expressas no artigo 141 da Constituição, §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 38.

Art. 3.º — Durante a vigência do Estado de Sítio, ficam sujeitos à jurisdição e legislação militares, como faculta o artigo 207 da Constituição, os crimes definidos na Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, arts. 2.º, n.º IV, 4.º, n.º 1, 5.º, 9.º, 14, 16, 17, 25, 26, 27 e 29.

Nota: Projeto retirado pelo Executivo em 8 de outubro de 1963. (*Revista de Informação Legislativa* n.º 9, pág. 139.)

LIBERDADES E GARANTIAS INDIVIDUAIS SUSPENSAS PELO DECRETO N.º 702, DE 21 DE MARÇO DE 1936, PELO PROJETO N.º 812-A, DE 1955, E PELO PROJETO N.º 1.091, DE 1963

O sigillo de correspondência, liberdade suspensa pelo Estado de Sítio declarado pelo Decreto n.º 702, o foi, também, pelo Estado de Sítio declarado pelo Projeto n.º 812-A e pelo proposto pelo Projeto n.º 1.091, de 1963. (Constituição de 1934, art. 113, 8, e Constituição de 1946, artigo 141, § 6.º)

A livre manifestação de pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, foi, igualmente, proibida pelo Decreto número 702, pelo Projeto n.º 812-A e pelo Projeto n.º 1.091. (Constituição de 1934, artigo 113, 9, e Constituição de 1946, artigo 141, § 5.º)

O direito de reunião e a liberdade de associação para fins lícitos foram suspensos pelo Decreto n.º 702 e pelo Projeto n.º 1.091, obedecendo aos seguintes artigos das Constituições pelas quais se regeram: Constituição de 1934, art. 113, 11 e 12, e Constituição de 1946, 11 e 12.

A liberdade de associação não foi suspensa pelo Projeto n.º 812-A, de 1955.

A inviolabilidade do lar não foi respeitada nem pelo Estado de Sítio declarado pelo Decreto n.º 702, nem pelo declarado pelo Projeto n.º 812-A, nem por aquele proposto pelo Projeto n.º 1.091. (Constituição de 1934, art. 113, 16, e Constituição de 1946, § 15.)

O art. 113, item 21, da Constituição de 1934 estabelecia:

“Ninguém será prêso senão em flagrante delito, ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não fôr legal, e promoverá, sempre que de direito, a responsabilidade da autoridade competente.”

O item 22, do mesmo artigo 113, dizia que ninguém ficaria prêso, se prestasse fiança idônea, nos casos por lei estatuídos, e os itens 23 e 24, ainda do artigo 113, tratavam, respectivamente, do *habeas corpus* e do direito de defesa.

Tôdas estas garantias constitucionais caíram com o Estado de Sítio declarado pelo Decreto n.º 702, de 1936. Caíram também as estatuídas pelos itens 25, 26, 27 e 29 do art. 113, que estabeleciam o seguinte:

Item 25: a não-existência de fóro privilegiado nem tribunais de exceção;

item 26: a subordinação de processo ou prisão à autoridade competente, sob as formas da lei;

item 27: a permissão de retroação da lei penal sômente em benefício do réu;

item 29: a não-existência de pena de banimento, morte, confisco ou de caráter permanente, ressalvadas,

quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar, em tempo de guerra com país estrangeiro.

Tudo isto caiu com o Estado de Sítio declarado pelo Decreto n.º 702, de 1936, que suprimiu ainda as seguintes garantias apontadas pelo art. 113:

- a estabelecida pelo item 31, que proibia a extradição a Estados estrangeiros por crime político ou de opinião;
- a estabelecida pelo item 33 que tratava da possibilidade de mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. E a que estipulava o item 38 que declarava ser qualquer cidadão parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

A Constituição de 1946 estabelecia o seguinte:

“Art. 141 —

§ 20 — Ninguém será prêso senão em flagrante delito ou, por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei.

§ 21 — Ninguém será levado à prisão ou nela detido se prestar fiança permitida em lei.”

Os parágrafos 22, 23 e 24, do mesmo artigo, tratavam também sobre prisão, dizendo, respectivamente, que a prisão ou detenção de qualquer pessoa seria comu-

nicada imediatamente ao juiz competente que a relaxaria se não fôsse ela legal, promovendo, nos casos previstos em lei, a responsabilidade da autoridade coatora; que se daria *habeas corpus* sempre que alguém sofresse ou se achasse ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder; que, para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-lhe mandado de segurança, não importando quem fôsse a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

As garantias constitucionais acima enumeradas caíram com o Estado de Sítio declarado pelo Projeto n.º 812-A, de 1955, e pelo proposto pelo Projeto número 1.091, de 1963, que suprimia ainda as constantes dos parágrafos 37 e 38, do mesmo artigo 141, da Constituição de 1946:

“§ 37 — É assegurado a quem quer quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos poderes públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas.

§ 38 — Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.”

O artigo 161 da Constituição de 1934, pela qual se regeu o Estado de Sítio declarado pelo Decreto n.º 702, de 1936, dizia que o estado de guerra implicaria a suspensão das garantias constitucionais que pudessem prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional.

O artigo 175, da mesma Constituição, dizia que o Poder Legislativo, na iminência de agressão estrangeira, ou na emer-

gência de insurreição armada, poderia autorizar o Presidente da República a declarar em Estado de Sítio qualquer parte do território nacional observando as seguintes condições:

- 1 — o Estado de Sítio não seria decretado por mais de noventa dias, podendo ser prorrogado, no máximo, por igual prazo de cada vez;
- 2 — na vigência do Estado de Sítio só se admitiriam as seguintes medidas de exceção:
 - a) destêrro para outros pontos do território nacional, ou de determinação de permanência em certa localidade;
 - b) detenção em edifício ou local não destinado a réus de crimes comuns;
 - c) censura de correspondência de qualquer natureza e das publicações em geral;
 - d) suspensão da liberdade de reunião e de tribuna;
 - e) busca e apreensão em domicílio.

A nenhuma pessoa se imporia permanência em lugar deserto ou insalubre do território nacional, nem destêrro para tal lugar, ou para qualquer outro, distante mais de mil quilômetros daquele em que se achava ao ser atingida pela determinação (§ 1.º).

Ninguém seria, em virtude do Estado de Sítio, conservado em custódia, em caso de agressão estrangeira,

ou por autoria ou cumplicidade de insurreição, ou fundados motivos de vir a participar nela (§ 2.º).

Em todos os casos, as pessoas atingidas pelas medidas restritivas da liberdade de locomoção deviam ser, dentro de cinco dias, apresentadas, pelas autoridades que decretaram as medidas com a declaração sumária de seus motivos ao juiz comissionado para êsse fim, que as ouviria, tomando-lhes, por escrito, as declarações (§ 3.º).

As medidas restritivas da liberdade de locomoção não atingiriam os membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Côrte Suprema, do Supremo Tribunal Militar, do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, do Tribunal de Contas e, nos territórios das respectivas circunscrições, os Governadores e Secretários de Estado (§ 4.º).

Não seria obstada a circulação de livros, jornais ou de quaisquer publicações, desde que os seus autores, diretores ou editores os submetessem à censura (§ 5.º).

Não seria censurada a publicação dos atos de qualquer dos poderes federais, salvo os que respeitassem a medidas de caráter militar (§ 6.º). Se não estivessem reunidos a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, poderia o Estado de Sítio ser decretado pelo Presidente da República com aquiescência prévia da Seção Permanente do Senado Federal. Nesse caso se reuniriam trinta dias depois, independentemente de convocação (§ 7.º).

Aberta a sessão legislativa, o Presidente da República relataria, em mensagem especial, os motivos determinantes do Estado de Sítio, e justificaria as medidas que tivesse adotado, apresentando as declarações exigidas pelo § 3.º, e mais documentos necessários. O Poder Legislativo passaria em seguida a deliberar sobre o decreto expedido, revogando-o, ou não, podendo também apreciar, desde logo, as providências trazidas ao seu conhecimento, e autorizar a prorrogação do Estado de Sítio, nos termos do n.º 1 deste artigo (§ 8.º).

Proceder-se-ia na conformidade dos parágrafos precedentes, quando se houvesse de prorrogar o Estado de Sítio (§ 9.º).

Decretado este, o Presidente da República designaria, por ato publicado oficialmente, um ou mais magistrados para os fins do § 3.º, assim como as autoridades que tivessem de exercer as medidas de exceção, e estabeleceria as normas necessárias para a regularidade destas (§ 10).

Expirado o Estado de Sítio, cessariam, desde logo, todos os seus efeitos (§ 11).

As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio, logo que ele terminasse, seriam relatadas pelo Presidente da República, em mensagem à Câmara dos Deputados, com as declarações prestadas pelas pessoas detidas e mais documentos necessários para que ele os apreciasse (§ 12).

O Presidente da República e demais autoridades seriam responsabilizadas, civil ou criminalmente, pelos abusos que cometessem (§ 13).

A inobservância de qualquer das prescrições deste artigo tornaria ilegal a coação, e permitiria aos pacientes recorrerem ao Poder Judiciário (§ 14).

Uma lei especial regularia o Estado de Sítio em caso de guerra, ou de emergência de guerra (§ 15).

As garantias constitucionais do artigo 161, supracitado, bem como as do artigo 175, relacionadas, caíram pelo Estado de Sítio declarado pelo Decreto n.º 702, de 1936.

O Estado de Sítio de 1955 e o Projeto n.º 1.091, de 1963, proscreveram as garantias estabelecidas pelo artigo 207 da Constituição de 1946:

O artigo 207 da Constituição de 1946 dizia que a lei que decretasse o Estado de Sítio, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil, estabeleceria as normas a que deveria obedecer a sua execução e indicaria as garantias constitucionais que continuassem em vigor. Especificaria também os casos em que os crimes contra a segurança da Nação ou das suas instituições políticas e sociais deveriam ficar sujeitos à jurisdição e à legislação militares, ainda quando cometidos por civis, mas fora das zonas de operação, somente quando com elas se relacionassem e influíssem no seu curso. Publicada a lei, o Presidente da República designaria por decreto as pessoas a quem seria cometida a execução do Estado de Sítio e as zonas de operação que, de acordo com a referida lei, ficariam submetidas à jurisdição e à legislação militares (parágrafo único).

O Estado de Sítio proposto pelo Presidente João Goulart apontava ainda vários artigos da Lei n.º 1.802, de 1953 (Lei que define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências), pelos quais subordinava à jurisdição e legislação militares vários crimes que fôsem cometidos durante a vigência do estado de exceção.

Os artigos apontados da Lei n.º 1.802 eram os seguintes:

Art. 2.º — Tentar:

.....
IV — subverter, por meios violentos, a ordem política e social, com o fim de estabelecer ditadura de classe social, de grupo ou de individuo.

Pena: reclusão de 5 a 12 anos aos cabeças e de 3 a 5 anos aos demais agentes.

.....
Art. 4.º — Praticar:

I — atos destinados a provocar a guerra civil se esta sobrevém em virtude dêles.

Pena: reclusão de 3 a 8 anos aos cabeças e de 2 a 6 anos aos demais agentes.

Art. 5.º — Tentar, diretamente e por fato, mudar por meios violentos a Constituição, no todo ou em parte, ou a forma de govêrno por ela estabelecida.

Pena: reclusão de 3 a 10 anos aos cabeças e de 2 a 6 anos aos demais agentes quando não couber pena mais grave.

Parágrafo único — A pena será agravada de um têrço quando o agente do crime fôr o Presidente da Repú-

blica, o Presidente de qualquer das Casas do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal, o Ministro de Estado, o Governador ou Secretário de Govêrno Estadual, o Chefe do Estado-Maior do Exêrcito, da Armada e da Aeronáutica, o Chefe do Departamento Federal de Segurança Pública, ou comandante de unidade militar federal, estadual ou do Distrito Federal.

.....
Art 9.º — Reorganizar ou tentar reorganizar, de fato ou de direito, pon-do logo em funcionamento efetivo, ainda que sob falso nome ou forma simulada, partido político ou associação dissolvidos por fôrça de disposições legais ou fazê-lo funcionar nas mesmas condições quando legalmente suspenso.

Pena: reclusão de 2 a 5 anos, reduzida da metade, quando se tratar da segunda parte do artigo.

Parágrafo único — A concessão do registro do nôyo partido, uma vez passada em julgado, porá imediatamente têrmo a qualquer processo ou pena com fundamento neste artigo.

.....
Art. 14 — Provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas ou delas contra as classes ou instituições civis.

Pena: reclusão de 1 a 3 anos.

.....
Art. 16 — Fabricar, ter sob sua guarda ou sua disposição, possuir, importar, exportar, comprar ou vender, trocar, ceder ou emprestar e trans-

portar por conta própria ou de outrem, substâncias ou engenhos explosivos ou armas de guerra ou utilizáveis como instrumento de destruição ou terror, tudo em quantidade e nas condições indicativas de intenção criminosa.

Pena: reclusão de 1 a 4 anos.

Parágrafo único — A pena será de três meses a um ano de detenção quando os explosivos, embora sem licença da autoridade competente, se destinarem a fins industriais, lícitos, fazendo-se a gradação pelo vulto do negócio e pela quantidade encontrada. Se as armas de guerra estiverem já fora de uso, ou em qualquer hipótese, em número, qualidade e mais circunstâncias que justifiquem a sua posse para defesa pessoal ou do domicílio do morador rural a pena limitar-se-á à sua apreensão para imediato registro, que não poderá ser negado, sem motivo justificado, sob pena de responsabilidade da autoridade e imediata relevação da apreensão.

Art. 17 — Instigar, públicamente, desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública.

Pena: detenção de 6 meses a 2 anos.

Art. 25 — Promover ou manter, no Território Nacional, serviço secreto destinado à espionagem.

Pena: reclusão de 8 a 20 anos, agravada de um terço na reincidência.

Art. 26 — Fornecer, mesmo sem remuneração, a autoridade estrangeira, civil ou militar, ou a estrangei-

ros, informações ou documentos de caráter estratégico ou militar ou de qualquer modo relacionados com a defesa nacional.

Pena: reclusão de 2 a 4 anos.

Art. 27 — Utilizar-se de qualquer meio de comunicação para dar indicações que possam pôr em perigo a defesa nacional.

Pena: reclusão de 2 a 6 anos, se o fato não se constituir em crime mais grave.

Art. 29 — Conseguir, transmitir ou revelar, para o fim de espionagem política ou militar, documentos, notícias ou informações em defesa da segurança do Estado, que no seu interesse, interno ou internacional, deva permanecer secreto.

Pena: reclusão de 6 a 15 anos.

Parágrafo único — Se tratar-se de notícia, documento ou informação ou de divulgação que tenha sido proibida pela autoridade competente, a pena será aumentada da metade.

Pelo confronto das garantias individuais suspensas em cada um dos três estados de sítios enumerados (Decreto n.º 702, de 1936, Projeto n.º 812-A, de 1955, e Projeto n.º 1.091, de 1963) vemos que o mais rigoroso foi o primeiro.

O Estado de Sítio pretendido pelo Governo João Goulart, cuja mensagem foi retirada do Congresso Nacional pelo Executivo, seria também rigoroso, em vista do número de garantias individuais que seriam perdidas durante a vigência do estado de exceção.

O mais suave dos três foi o Estado de Sítio ocorrido durante o Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, em 1955.

Terrenos de Marinha

Humberto Haydt de Souza Mello

*Orientador de Pesquisas Legislativas
Diretoria de Informação Legislativa*

1 — Terrenos de marinha são os terrenos que, banhados por águas sujeitas ao regime das marés (1), estejam numa faixa de 33 metros medidos à linha de preamar média antiga (2) para dentro da terra.

2 — Preamar é o ponto mais alto a que sobe a maré. É o mesmo que maré cheia.

3 — A preamar média é a superfície de nível em sua acepção mais geral, correspondente à posição média de preamares observadas durante uma ou várias lunações, de maneira a atender-se,

não só à ação conjunta da lua e do sol, como também à ação das causas perturbadoras normais, e a reduzir ao mí-

(1) Portanto são terrenos de marinha os que, de acordo com as outras restrições, estejam à beira-mar ou à margem de lagoas e rios cujas águas estejam sujeitas ao regime de marés.

(2) A Ordem n.º 155, de 14-9-1903, definiu a linha de preamar média antiga como o traço ou vestígio deixando pelas águas, em seu fluxo normal e incessante nas costas, tanto quanto possível a do estado do lugar do ano de 1831. A referida norma determina como deve ser avaliada esta medida etc.

nimo a influência das causas acidentais ou anormais. (3)

4 — Pelo Serviço do Patrimônio da União foram estabelecidas normas técnicas, segundo rigorosos preceitos da Topografia e legislação específica, a serem observadas nas demarcações ou determinações das linhas de marinha, seja pelo processo direto ou mediante trabalhos de escritório e na elaboração ou composição das respectivas plantas.

— Em terrenos de natureza dos existentes no local, diferenças de nível na determinação do preamar-médio, alguns graus de erro na inclinação da superfície do terreno podem dar lugar ao deslocamento de muitos metros da sua interseção com o plano da superfície de nível da maré, e, portanto, do preamar-médio.

— Não há razão para que se determinem, tecnicamente, os preamares médio e máximo atuais e não se faça, também, com a mesma técnica e a mesma precisão, a determinação dos de 1831. (4)

5 — A lei posterior, ainda que a pretexto de deslocar a linha de preamar, não pode alterar os limites reais da área enfiteuticada, constante do título específico, como a carta de aforamento. (5)

6 — Os terrenos de marinha são do domínio da União e se distinguem em **acrescidos e reservados**.

7 — Terrenos acrescidos são terrenos que se formam por acréscimo, natural ou artificialmente, para os lados do mar, para as margens dos rios ou para a orla dos lagos, tornando mais ampla a área do terreno a que se somam. São os atêrros, os terrenos de aluvião — estes também conhecidos como terrenos aluviais.

8 — A aluvião é espécie de acessão contínua e natural, de imóvel a imóvel. O acréscimo é sucessivo, paulatino, imperceptível. (6)

9 — Os acrescidos não têm uma extensão fixada em lei; é que essa conquista ao mar não desloca a linha da preamar-média. (7)

10 — Não se pode aforar qualquer porção de mar com faculdade de aterrar-se, a título de marinhas (8).

11 — Terrenos reservados são os destinados a logradouros ou a servidões públicas. Consideram-se, ainda, como reservados, os terrenos que estejam numa faixa de 15 metros para dentro da terra, às margens de rios navegáveis, mesmo que fora do alcance das marés.

12 — **Acrescidos aos acrescidos** são os terrenos de marinha formados, natural ou artificialmente, ao acrescido aforado.

13 — É desnecessária a antiga distinção entre **acrescidos de marinha e acrescidos aos acrescidos**, pois uns e outros são aforados da mesma forma e pela mesma lei.

14 — Praia é a extensão da orla arenosa recoberta pelo maior fluxo do inverno. (9)

15 — A doutrina distingue entre terrenos de marinha e praias, pois as praias estão incluídas entre os bens inalienáveis, enquanto que os terrenos de marinha são bens públicos dominicais, na maioria das vezes alienáveis.

16 — A União tem o pleno domínio das terras de marinha não aforadas e o

(3) Definição dada pelo Clube de Engenharia, em 1940, nas pessoas de Alfredo Lisboa, Miguel Galvão, Saldanha Marinho, Aarão Reis, Saturnino de Brito e Carlos Sampaio.

(4) Francisco Behrensdoerf Junior (ex-Diretor do SPU) — Justificação de Voto proferido na Sessão de 9 de maio de 1958 do CTU — Processo n.º 252635/57 — D.O. de 7-7-58, pág. 15215 (cit. de J. E. Abreu de Oliveira Aforamento e cessão dos Terrenos de Marinha — Imprensa Universidade do Ceará, 1960, pág. 57).

(5) Decisão do S.T.F. a 4-12-44 — Rev. For. vol. CIII, pág. 88.

(6) Ver Orlando Gomes in "Direitos Reais", Ferense, Rio, 1958, pág. 205 e 210; Washington de Barros Monteiro in Curso de Direito Civil, Saraiva, São Paulo, págs. 112 a 114; artigos 16 e 19 do Código de Águas (Todas estas indicações são de J. E. A. de Oliveira, op. cit., pág. 45, nota n.º 13.)

(7) J. E. A. de Oliveira, op. cit., pág. 45.

(8) Ordem de 24 de maio de 1939 — Registro de J. E. Abreu de Oliveira — op. cit.

(9) Girard, Direito Romano, ed. 1929, pág. 261, citação de L. Lacerda, op. cit., vol. IV, pág. 1304.

direito das aforadas. Ora, sobre terrenos de marinha nunca se concedeu propriedade; mas apenas um direito real sobre coisa alheia, nos termos do Código Civil, art. 674, no Título III; portanto, também aos reservados se aplica esta restrição. Logo, quem não é concessionário-enfitêuta é intruso. (10)

17 — Terreno alodial, em relação ao terreno de marinha, é o que confina com este, não estando sob o regime para este estabelecido.

18 — Na expressão **terras devolutas** não se compreendem os **terrenos de marinha**, que são material e juridicamente coisa diversa. Nem podia estar nas vistas do legislador transferir aos Estados esses terrenos, que são necessários à União para o desempenho dos árduos deveres que a própria Constituição lhe impôs, e para o exercício dos direitos de soberania que lhe pertencem. (11)

19 — Os terrenos de marinha e seus acrescidos podem ser utilizados pelo serviço público, aforados, cedidos ou concedidos. As ocupações anteriores a 1940 constituem situação de fato juridicamente relevante; as posteriores a esta data, também situação de fato, mas juridicamente ineficaz.

20 — São formalidades preliminares para o aforamento de terrenos de marinha a autorização para o aforamento, as audiências, as preferências e a louvação do fóro.

— Quanto à sua constituição, o aforamento dos terrenos de marinha pode ser inicial, por confirmação e por regulamentação.

— A transferência dos direitos enfitêuticos é feita mediante pagamento do laudêmio.

— A remissão, a desapropriação e o comisso extinguem o aforamento.

— O direito enfitêutico pode ser revigorado.

21 — Só mediante desapropriação regular pode a Prefeitura ocupar terreno de marinha aforado a particular. (12)

22 — O ocupante precarista de terrenos de marinha e seus acrescidos torna-se esbulhador quando se recusa a devolvê-lo a seu possuidor legítimo. (13)

23 — A licença de uma municipalidade para construções no litoral de um porto é simples concessão a título precário. Só pode alegar domínio útil sobre o terreno de marinha quem o aforou em hasta pública. (14)

24 — As causas judiciais, em regra, devem ser aforadas na justiça do Estado; a justiça federal tem jurisdição excepcional e restrita aos casos expressamente determinados em lei. Assim, as questões relativas à reivindicação do domínio útil dos terrenos de marinha aforados se devem tratar na justiça local, pois nem na Constituição nem em lei ordinária é atribuída essa competência à justiça federal. (15)

25 — A construção de barracões ou pequenas casas em terras do domínio patrimonial do Estado constitui mera **detentio** e não gera posse útil **ad interdicta** ou **usucapionem**. (16)

26 — O titular da posse sobre acrescidos de terreno de marinha pode usar do interdito possessório para defender seu direito. (17)

(10) Eptácio Pessoa in Resposta ao Memorial dos Estados, baseando-se em Carlos Maximiliano.

(11) Conceito extraído da defesa apresentada por Eptácio Pessoa — Ac. do STF em 31-1-1905, pub. Revista de Direito Público, n.º V, pág. 227, citação de Linhares de Lacerda in Tratado das Terras do Brasil, vol. IV, pág. 1304.

(12) Emb. Inf. n.º 11.596 — Ac. un. do 2.º Grupo de Câmaras Cíveis — 20-9-62 — Rev. For., vol. 212, pág. 180.

(13) Ac. das Câmaras Cíveis Reunidas do T.J.R.G.S. em 11-3-60 — Rev. For., vol. 201, pág. 207.

(14) Ac. do Trib. de São Paulo em 13-8-12 — Rev. dos Trib., vol. 4, pág. 152.

(15) Ac. do Trib. de São Paulo em 22-8-22 — Rev. dos Trib., vol. 44, pág. 131.

(16) Ac. ref. Rec. Ext. n.º 51.265 — STF — Rev. For., vol. 207, pág. 96.

(17) Ac. das Câmaras Cíveis Reunidas do T.J.R.G.S. em 11-3-60 — Rev. For., vol. 201, pág. 207.

EMENTARIO (18) E LEGISLAÇÃO**ALVARÁ DE 10 DE MAIO DE 1672**

Dá providências sôbre os terrenos de marinha implicados na extração de sal.

ORDEM RÉGIA DE 4/12/1678

Reserva os terrenos de marinha para o uso comum e para o serviço do Reino.

ORDEM RÉGIA DE 21/10/1710

Manda o Governador do Rio de Janeiro informar sôbre as edificações feitas nas marinhas ou praias da cidade, contra as quais representará o Provedor da Fazenda.

ORDEM RÉGIA DE 7/5/1725

Manda que o Governador do Rio de Janeiro informe sôbre a conveniência de entre o mar e o edificio medear marinha, e sua quantidade. (19)

ORDEM RÉGIA DE 10/12/1726

Proíbe a edificação em praias.

ALVARÁ DE JANEIRO DE 1732

Ordena ao Governador do Rio de Janeiro que não consinta pessoa alguma apropriar-se das praias e mar, por serem de uso comum.

DECRETO DE 21/1/1809

Autoriza a aforar ou arrendar, a quem mais oferecer, terrenos nas praias da Gamboa e Saco do Alferes.

ORDEM RÉGIA DE 18/11/1818

Reserva para o serviço público os terrenos até quinze braças da borda do mar e acrescidos.

DECRETO DE 13/7/1820

Declara da competência da Repartição de Marinha a concessão, em todos os portos, de qualquer porção de praia.

RESOLUÇÃO IMPERIAL DE 24/3/1823

Mantém o disposto pelo Aviso de 18 de novembro de 1818.

EDITAL DE 4/2/1825

Reserva os terrenos de marinha para o uso comum e para o serviço do Império.

AVISO IMPERIAL DE 29/4/1826

Determina limitação de obra na Praia do Peixe de forma que o terreno de marinha não seja comprometido.

AVISO IMPERIAL DE 13/7/1827

Fixa em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar nas águas vivas o espaço de terreno considerado como marinhas.

AVISO DE 7/7/1829

Reserva os terrenos de marinha para o uso comum e para o serviço do Império.

DECISÃO N.º 136, DE 6/8/1829

Declara nula a venda de terreno de marinha de propriedade nacional.

LEI N.º 375, DE 14/11/1831

Sôbre os terrenos de marinha que pretende a Câmara Municipal dessa Côte e remoção das barracas de praia de D. Manoel.

LEI DE 15/11/1831

Declara os terrenos de marinha e seus acrescidos compreendidos no patrimônio imóvel do Império.

DECISÃO N.º 274, DE 3/10/1832

Declara que por marinhas se consideram quinze braças de terras, contadas do ponto onde se chega a maré, nas maiores enchentes.

**DECISÃO N.º 348 — FAZENDA
DE 14/11/1832**

Instruções para reconhecimento, medição e demarcação dos terrenos de marinha.

(18) Sabendo que as leis mais antigas não traziam, ao início, as ementas que tanto facilitam a pesquisa e que muitas das leis mais modernas, apenas em alguns pontos, referem-se ao assunto que estudamos, tivemos que redigir, para melhor uniformidade, ementas para aquelas e, nestas, chamar a atenção às partes que mais dizem respeito a nosso trabalho.

(19) J.E.A. de Oliveira, in op. cit., pág. 41, informa-nos de que não se tem notícias da resposta do Governador.

AVISO N.º 373, DE 12/7/1833

Fixa a linha de preamar média tomando por base uma luação

LEI DE 12/10/1833

Reconhece a importância da concessão dos terrenos de marinha.

LEI DE 3/10/1834

Declara os terrenos de marinha e seus acréscidos compreendidos no patrimônio do Império.

DECISÃO N.º 210, DE 28/3/1840

Declarando os casos em que se deve haver os direitos das doações, ou vendas dos terrenos de marinhas.

DECISÃO DE 11/10/1847

Permite a concessão de aforamento a título de marinhas desde que o porto, a navegação e o plano municipal não sejam prejudicados.

AVISO IMPERIAL DE 7/12/1855

Lembra o estabelecido pelo art. 4.º das instruções de 14 de novembro de 1832.

DECISÃO N.º 231, DE 10/7/1857

Sobre aforamento de terreno de marinha.

LEI DE 27/9/1860

Reconhece a importância da concessão dos terrenos de marinha.

LEI DE 26/9/1867

Declara os terrenos de marinha e seus acréscidos compreendidos no patrimônio do Império.

DECRETO N.º 4.105, DE 22/2/1868

Consolida a legislação esparsa sobre terrenos de marinha.

DECRETO DE 21/1/1909

Manda aforar os terrenos das praias da Gamboa e Saco dos Alfes, próprios para armazéns e trapiches.

DECRETO N.º 14.594, DE 31/12/1920

Dá novas regras para o processo de aforamento de terrenos de marinha e seus acréscidos.

DECRETO N.º 14.595, DE 31/12/1920

Estabelece a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha.

DECRETO N.º 21.235, de 2/4/1932

Assegura aos Estados o domínio dos terrenos marginais e acréscidos dos rios navegáveis, que correm em seus territórios, das ilhas formadas nesses rios e das lagoas navegáveis em todas as zonas não alcançadas pelas influências das marés.

DECRETO N.º 22.785, DE 31/5/1933

Assegura ao Estado o domínio direto dos terrenos de marinha visando à defesa do território nacional.

DECRETO-LEI N.º 2.289, DE 7/6/1940

Excetua da autorização constante do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 2.175, de 6 de maio de 1940, os terrenos de marinha, acréscidos e de mangue, encravados nas áreas de sesmaria, referidos no art. 18 do Decreto-Lei n.º 96, de 22 de dezembro de 1937, e dá outras providências.

DECRETO-LEI N.º 2.415, DE 16/7/1940

Dispõe sobre a remissão de fôro, pela Prefeitura do Distrito Federal, de imóveis que compreendam terrenos de marinha.

DECRETO-LEI N.º 2.490, DE 16/8/1940

Estabelece novas normas para o aforamento dos terrenos de marinha, e dá outras providências.

DECRETO N.º 2.803, DE 21/11/1940

Autoriza a alienação do direito preferencial ao aforamento de terrenos acréscidos de marinha situados no Distrito Federal, dispõe sobre a aplicação do produto da alienação, e dá outras providências.

DECRETO-LEI N.º 3.438, DE 17/7/1941

Esclarece e amplia o Decreto-Lei n.º 2.490, de 16 de agosto de 1940.

DECRETO-LEI N.º 3.674, DE 1.º/10/1941

Autoriza o Governo do Rio de Janeiro, para fins especiais, a utilizar terrenos de marinha e seus acréscidos situados naquele Estado, e dá outras providências.

DECRETO-LEI N.º 4.120, DE 21/2/1942

Altera a legislação sobre terrenos de marinha.

DECRETO-LEI N.º 7.278, DE 29/1/1945

Estabelece novo prazo para que os atuais posseiros e ocupantes de terrenos de marinha regularizem sua situação.

DECRETO-LEI N.º 7.937, DE 5/9/1945

Dispõe sobre o loteamento de terrenos de marinha.

DECRETO-LEI N.º 9.760, DE 5/9/1946

Dispõe sobre os bens imóveis da União, e dá outras providências.

DECRETO N.º 28.840, DE 8/11/1950

Declara integrada ao território nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território, e dá outras providências.

DECRETO N.º 37.681, DE 1.º/8/1955

Autoriza os cidadãos portugueses a adquirirem, satisfeitas as mesmas exigências impostas aos nacionais, o domínio útil dos terrenos pertencentes à União, situados nas zonas referidas na letra a do art. 100 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1945.

LEI N.º 2.597, DE 12/9/1955

Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do País, e dá outras providências.

DECRETO N.º 51.935-B, DE 26/4/1963

Dispõe sobre a execução de serviços e obras de saneamento e recuperação de terrenos de marinha, seus acrescidos e outros, em Municípios que menciona, dos Estados de Pernambuco e da Bahia, e dá outras providências.

**DIREITO CIVIL BRASILEIRO
RECOPILADO**

(ou Nova Consolidação das Leis Civis vigentes em 11 de agosto de 1899) (20)

Art. 199 — São logradouros públicos:

-
e) os terrenos de marinha e acrescidos reservados para servidão pública;
.....

Art. 201 — As terras públicas compreendem:

-
f) os terrenos de marinha;
.....

Art. 203 — São terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 33 metros para a parte de terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio.

§ 1.º — Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da Lei de 15 de novembro de 1831.

§ 2.º — Não se compreendem nos terrenos de marinha:

- a) as margens dos rios navegáveis, ficando fora do alcance das marés;
b) as margens das gamboas, sejam formadas de água doce ou salgada, sejam ou não sujeitas às marés, que estiverem encravadas em terrenos particulares, onde não haja servidão pública, sendo, porém, considerada de marinha a extensão das embocaduras, que estiverem à beiramar ou nos rios navegáveis a que chega a maré ordinariamente;
c) as margens das lagoas nas condições da de Rodrigo de Freitas, na Capital Federal.

Art. 205 — O limite que separa o domínio marítimo do domínio fluvial para o efeito de medirem-se e demarcarem-se 15,4m ou 33m, conforme os terrenos estiverem dentro ou fora do alcance das marés, será indicado pelo ponto onde as águas deixarem de ser salgadas de um modo sensível ou não houver depósitos marinhos ou qualquer outro fato geológico que prove a ação poderosa do mar.

Art. 206 — São terrenos acrescidos todos os que natural ou artificialmente se tiverem formado ou se formarem para a parte do mar e das águas dos rios públicos, aquém do ponto a que chega o

(20) Organizado por Carlos Augusto de Carvalho nesta data. A ortografia foi atualizada para este trabalho.

preamar médio quanto aos terrenos de marinha, ou do ponto médio das enchentes ordinárias, quanto aos reservados para servidão pública nas margens dos rios navegáveis e dos que se fazem os navegáveis.

.....
Art. 215 — Pertencem à União:

- f) as marinhas e os acrescidos aos de marinhas;

.....
Art. 216 — Pertencem aos Estados:

- c) as margens dos rios navegáveis e dos que se fazem os navegáveis na zona nelas reservada para servidão pública e respectivos acrescidos, se por algum título legítimo não estiverem no domínio federal, municipal ou particular, respeitado o limite do domínio marítimo;

.....
Art. 217 — Entre os bens próprios do patrimônio municipal estão:

I — No Distrito Federal:

- b) o uso e fruto (foros e laudêmios) dos terrenos de marinhas, inclusive os do mangue vizinho à Cidade Nova, respeitadas as concessões gratuitas;
- c) o uso e fruto, limitado aos foros, dos terrenos acrescidos aos de marinhas.

.....
DECRETO-LEI N.º 9.760, DE 5/9/1946

Dispõe sobre os bens imóveis da União, e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

.....
Art. 1.º — Incluem-se entre os bens imóveis da União:

- a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;

- c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas, na faixa de fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés.

Art. 2.º — São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único — Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3.º — São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Art. 9.º — É da competência do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) a determinação da posição das linhas de preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.

Art. 10 — A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.

Art. 11 — Para a realização do trabalho, o S.P.U. convidará os interessados, certos e incertos, pessoalmente ou por edital, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, ofereçam a estudo, se assim lhes convier, plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho demarcado.

Art. 12 — O edital será afixado na repartição arrecadadora da Fazenda Nacional na localidade, e publicado por 3 (três) vezes, com intervalos não superiores a 10 (dez) dias, no Diário Oficial, se se tratar de terrenos situados no Distrito Federal, ou na folha que nos Estados ou Territórios lhes publicar o expediente.

Art. 13 — De posse desses e outros documentos, que se esforçará para obter, e após a realização dos trabalhos topográficos que se fizerem necessários, o chefe do órgão local do S. P. U. determinará a posição da linha em despacho de que, por edital, com o prazo de 10 (dez) dias, dará ciência aos interessados para oferecimento de quaisquer impugnações.

Parágrafo único — Tomando conhecimento das impugnações porventura apresentadas, a autoridade a que se refere este artigo reexaminará o assunto e, se confirmar a sua decisão, recorrerá ex officio para o Diretor do S.P.U., sem prejuízo do recurso da parte interessada.

Art. 14 — Da decisão proferida pelo Diretor do S.P.U. será dado conhecimento aos interessados que, no prazo improrrogável de 20 (vinte) dias contados de sua ciência, poderão interpor recurso para o C.T.U.

Art. 198 — A União tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos, salvo quando originais em títulos por ela outorgados na forma do presente Decreto-Lei.

Art. 200 — Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião.

Art. 202 — Ficam confirmadas as demarcações de terrenos de marinha com fundamento em lei vigente na época que tenham sido realizadas.

Art. 205 — A pessoa estrangeira, física ou jurídica, não serão alienados, concedidos ou transferidos imóveis da União situados nas zonas de que trata a letra a do art. 100, exceto se houver autorização do Presidente da República.

(21)

LEI N.º 2.597, DE 12/9/1955

Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do País, e dá outras providências.

Art. 1.º — É vedada, nos termos do art. 180 da Constituição (22), nas zonas indispensáveis à defesa do País a prá-

tica de atos referentes à concessão de terras, (...) sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional.

Parágrafo único — As autorizações poderão ser a qualquer tempo modificadas ou cassadas pelo referido Conselho.

Art. 2.º — É considerada zona indispensável à defesa do País a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação.

Parágrafo único — O Congresso Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá, a qualquer tempo, incluir novas zonas ou modificar a estabelecida neste artigo. (23)

DECRETO N.º 51.935-B, DE 26/4/1963

Dispõe sobre a execução de serviços e obras de saneamento e recuperação de terrenos de marinha, seus acrescidos e outros, em Municípios que menciona, dos Estados de Pernambuco e da Bahia, e dá outras providências.

O Presidente da Câmara dos Deputados, no exercício do cargo de Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, inciso I, da Constituição Federal, tendo em vista o que dispõem os arts. 2.º e 46 da Lei n.º 4.089, de 13 de julho de 1962, considerando:

- a) que a existência de vastas áreas de alagados ou alagadiças, em zonas de terrenos de marinha, em cidades dos Estados de Pernambuco e da Bahia, constituem grave problema sanitário e dificulta a expansão das mesmas cidades;
- b) que grande parte dessas áreas, irregular ou ilegalmente ocupadas, deram origem aos chamados

(21) Transcrevemos neste trabalho somente as partes que mais dizem respeito aos terrenos de marinha. O presente decreto-lei estabelece normas, entretanto, sobre mais situações em que estes terrenos possam se encontrar.

(22) O preceito do art. 180 da Constituição de 1946 está no art. 91 da Constituição de 67.

(23) "No ponto atual, todavia, não é provável que venham os terrenos de marinha a ser incluídos na zona de defesa nacional" — diz J.E. Abreu de Oliveira *in op. cit.*, pág. 53.

mocambos, acarretando sérios problemas de ordem social agravando os de natureza sanitária e impedindo a sua urbanização;

- c) que o Governo da União transformou o Departamento Nacional de Obras de Saneamento em autarquia, facultando-lhe maiores recursos e flexibilidade de funcionamento, os quais permitem a execução dos serviços de recuperação das aludidas terras;
- d) que ao aludido Departamento também foi atribuído, pela lei de autarquização, administrar bens da União que venha a sanear e recuperar dando-lhes ainda aproveitamento sócio-econômico através de arrendamentos ou alienações e projetos de urbanização;
- e) que as áreas em referência pertencem ao domínio da União e não se encontram em sua maioria legalmente aforadas ou ocupadas, urgindo pois medidas adequadas para resguardar os direitos da mesma União ao mesmo tempo em que se propiciem meios para a solução dos problemas que compõe o quadro sócio-econômico, sanitário e urbanístico dos alagados e **mocambos**;

Decreta:

Art. 1.º — O Ministério da Fazenda, através do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.), fará entrega mediante termos, independente de plantas e memoriais descritivos, dispensada a formalidade do § 1.º do art. 79 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, ao Departamento Nacional de Obras de Saneamento (D.N.O.S.), para os fins previstos na Lei n.º 4.089, de 13 de julho de 1962, dos terrenos de marinha, seus acréscidos, alagados ou alagadiços e mangues, situados nos Municípios de Recife, Olinda e Jaboatão, no Estado de Pernambuco, e de Salvador, no Estado da Bahia.

Parágrafo único — A medida que os aludidos terrenos forem sendo saneados e recuperados, poderá o D.N.O.S., consoante o disposto no art. 46 da Lei n.º 4.089, de 1962, citada, arrendá-los a particulares, aliená-los, ou cedê-los a entidades públicas, desde que se proponham, dentro de planos regionais ou locais, urbanizá-los ou dar-lhes destinação social e econômica útil à coletividade

Art. 2.º — Para os fins do artigo precedente, adotam-se desde já as seguintes providências com relação aos atuais aforamentos, arrendamentos e ocupações, assumindo o D.N.O.S. o seu domínio pleno:

I — ficam revogadas as autorizações e canceladas as inscrições referentes às ocupações sem título outorgado pela União, cujos terrenos devem ser restituídos dentro de 90 (noventa) dias, quando situados em zona urbana, e dentro de 180 (cento e oitenta) dias, quando em zona rural;

II — são declarados extintos os aforamentos e arrendamentos nas quais não tenha sido dada utilização adequada à terra, segundo as cláusulas dos contratos respectivos, ou que se encontrem nas condições previstas no art. 5.º do Decreto-Lei n.º 4.120, de 21 de fevereiro de 1942;

III — não serão revigorados os aforamentos que hajam caducado pelo não pagamento do fóro durante 3 (três) anos consecutivos, e serão imediatamente desocupados os imóveis cuja taxa de ocupação não tenha sido paga durante 2 (dois) anos consecutivos, independentemente de cobrança executiva e demais medidas legais cabíveis.

§ 1.º — Será facultado ao foreiro revigorar o aforamento, ou ao ocupante continuar na posse, parcial ou totalmente, desde que explorem os terrenos respectivos com culturas efetivas ou indústrias, ou seu titular reconhecidamente pobre aí resida com sua família em razoáveis condições de higiene e salubridade. Nestes casos, é obrigatório novo contrato ou nova autorização, sob as condições que o DNOS estipular.

§ 2.º — A revigoração, total ou parcial, será negada sempre que o DNOS considerar o terreno necessário para serviços e obras públicas a seu cargo ou de terceiros.

§ 3.º — Na consolidação do domínio pleno, o DNOS deduzirá do valor do mesmo domínio a importância de 20 (vinte) foros e 1 (um) laudêmio, correspondente ao valor do domínio direto.

Art. 3.º — O SPU e o DNOS, em mútua cooperação, promoverão todas as medidas legais, administrativas e judiciais que se fizerem necessárias, inclusive le-

vantamentos, demarcações, aviventações, cravação de marcos e averbações nos Registros de Imóveis.

§ 1.º — As avaliações de benfeitorias indenizáveis ou reconhecidas de boa-fé ficarão a cargo de comissões integradas por representantes do SPU e do DNOS, observadas as disposições do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946 e da Lei n.º 4.089, de 13 de julho de 1962.

§ 2.º — As desapropriações que forem indispensáveis serão efetuadas diretamente pelo DNOS, na forma da letra j, do art. 2.º, combinado com os artigos 37 e 38 da Lei n.º 4.089, citada, para o que ficam declarados de utilidade pública, e interesse social, todos os bens abrangidos pelo presente decreto ou pelos planos de serviços e obras a executar na região.

Art. 4.º — Os planos de saneamento e recuperação dos terrenos a que se refere este Decreto, bem como a sua urbanização, colonização, e a utilização dos mesmos para fins industriais ou de utilidade pública, serão executados em regime de mútua colaboração pelo DNOS com os Governos dos Estados de Pernambuco e da Bahia, e com as Prefeituras Municipais do Recife, Olinda, Jaboatão e Salvador, sob a coordenação e supervisão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Art. 5.º — A partir da data da publicação deste Decreto fica proibida a realização de benfeitorias de qualquer natureza, inclusive aterros, nos terrenos abrangidos pelo art. 1.º, não reconhecendo a União ou o DNOS direito a indenização dessas benfeitorias, seja a que título, pretexto ou fundamento fôr.

§ 1.º — Serão arquivados, nesta data, todos os pedidos de aforamento, arrendamento, alienação ou de regularização de ocupação, referentes a terrenos situados nas áreas abrangidas pelo presente Decreto.

§ 2.º — Excetuam-se das providências determinadas neste artigo as entidades públicas, cujos processos terão andamento com a audiência do DNOS, as quais podem, também, realizar benfeitorias, inclusive aterros, nos terrenos que ocupam, mediante, porém, convênio firmado previamente com o DNOS.

Art. 6.º — Na desocupação dos terrenos objeto deste Decreto será sempre considerada a situação sócio-econômica do ocupante e sua família.

Art. 7.º — As despesas decorrentes da execução do presente Decreto, na parte relativa à transferência dos terrenos para DNOS e de execução dos serviços e obras de saneamento rural e urbano, e de recuperação, correrão à conta dos recursos do mesmo DNOS. As demais despesas serão cobertas consoante estipulado nos convênios que vierem a ser celebrados, em decorrência deste Decreto, para complementação dos planos e programas, entre o DNOS e as entidades públicas interessadas.

Art. 8.º — Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 26 de abril de 1963, 142.º da Independência e 75.º da República.

RANIERI MAZZILLI
San Tiago Dantas
Hélio de Almeida.

CONSTITUIÇÃO DE 24/1/1967

.....
Art. 91 — Compete ao Conselho de Segurança Nacional:

.....
II — nas áreas indispensáveis à segurança nacional, dar assentimento prévio para:

a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação;

.....
III — modificar ou cassar as concessões ou autorizações referidas no item anterior.

.....
Parágrafo único — A lei especificará as áreas indispensáveis à segurança nacional, regulará utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhos brasileiros.
.....
.....
.....
.....

INTRODUÇÃO

Em virtude da competência do Senado Federal de legislar privativamente sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, conforme § 1º, do art. 17, da Constituição Federal, desempenhando funções idênticas às de uma "Câmara Municipal", é que procuramos elaborar esta análise de integração regional destinada a descrever e explicar a situação atual da nossa Capital.

Evidentemente que esta análise deixará muito a desejar. Afora as limitações do autor em assunto tão importante e complexo, de-
frontamos - nos com dois problemas cruciais: a falta de dados gerais fidedignos e as deficiências do material de recenseamento.

Todavia, procuramos fazer um levantamento global, tendo em vista que os Senhores Senadores terão a incumbência de ditar as regras normativas gerais e que estas deverão colimar o objetivo de promover o aproveitamento orgânico e racional dos fatores naturais, sociais e econômicos do Distrito Federal.

Com efeito, muitos acharão que carece de sentido este trabalho porque estamos invadindo a "seara" do Executivo, que teria melhores condições

de fazê-lo. Não negamos tal fato; pois, se pensarmos em termos de um Legislativo onde o fator tempo não entra em considerações, onde os atrasos de informação técnica não importam em aprovação por imposição de prazos, pecaríamos por excesso. Mas, se atentarmos para a realidade presente do Congresso Nacional, que terá de legislar sob a imposição de prazos constitucionais, veremos quão necessário se torna o aparelhamento técnico de suas Comissões e Diretorias a fim de melhor e a tempo atender aos Senhores Congressistas.

Dentro dessas perspectivas foi que a Diretoria de Informação Legislativa resolveu organizar um setor ex-

Integração Regional do Distrito Federal

Francisco Sampaio de Carvalho

Orientador de Pesquisas Legislativas
Diretoria de Informação Legislativa

clusivo sobre o Distrito Federal, iniciado com esta análise, fichários da legislação específica e assuntos pertinentes à Capital, visando a melhor atender aos Senhores Senadores e, em particular, aos membros da Comissão do Distrito Federal nas atividades que a nova Carta lhes conferiu.

Finalizando, ressaltamos que não nos furtamos de apresentar algumas considerações a respeito dos problemas, e propor medidas que, certamente, os Senhores terão a bondade de examinar como sendo mais uma sugestão.

DADOS DA GEOGRAFIA FÍSICA DO DISTRITO FEDERAL.

1.00 — SITUAÇÃO GEODÉSICA DO DISTRITO FEDERAL

1.01 — Posição relativa e absoluta

— O atual D.F. foi localizado no Estado de Goiás, na região escolhida pelo Dr. Luiz Cruls em 1912, nas proximidades dos Altos dos Pireneus, e da trijunção das principais Bacias hidrográficas brasileiras, isto é, do Amazonas, do Prata e do São Francisco, próximo da cidade de Formosa, cujo ponto referido de trijunção situa nas coordenadas geográficas aproximadas de 47°30' W. Green: de longitude e 15°25' de latitude Sul.

— A extensão territorial do D.F. foi composta de partes desmembradas dos Municípios de Formosa, de Luziânia e de Planaltina (todos do Estado de Goiás) ficando a sede deste último dentro do D.F. hoje Cidade Satélite da VI Região Administrativa do D.F.

— O meridiano Central do "Datum" para as coordenadas métricas da projeção cartesiana da Carta do Distrito Federal baseia-se ao médio central de 48° W. G. conforme a projeção do Sistema U.T.M.

— As paralelas que delimitam o "retângulo" do D.F. são de 15°30' Sul e 16°03' Sul.

— As coordenadas Geográficas de Brasília, para efeito de cálculos geográficos ou geodésicos são:

Brasília = Longitude 47°55'25" WG
Latitude 15°47'03" Sul

1.02 — Limites e faixas fronteiriças

— Os limites do D.F. foram estabelecidos segundo a Lei n.º 2.874 de 19 de

setembro de 1956 que contém no art. 1.º o perímetro do mesmo:

"Art. 1.º — A área que constituirá o futuro Distrito Federal será circunscrita pela seguinte linha:

Começa no ponto de latitude 15°30' Sul e longitude 48°12' W. Greenwich. Dêse ponto, segue para leste pelo paralelo 15°30' Sul até encontrar o meridiano 47°25' W. Green. Dêse ponto segue o mesmo meridiano de 47°25' W.G. para o Sul até (encontrar) o talvegue do Córrego Santa Rita, afluente da margem direita do Rio Prêto. Daí pelo talvegue do Córrego Santa Rita, até a confluência deste com o Rio Prêto, logo à jusante da Lagoa Fela. Da confluência do Córrego Santa Rita com o Rio Prêto, segue pelo talvegue deste último, na direção Sul, até cruzar o paralelo 16°03' Sul. Daí, pelo paralelo 16°03' Sul na direção Oeste, até encontrar o talvegue do Rio Descoberto. Daí para o Norte, pelo talvegue do Rio Descoberto até encontrar o meridiano 48°12' W.G. Daí para o Norte até encontrar o paralelo 15°30' Sul, fechando o perímetro."

— Confronta ao Norte com os Municípios de Padre Bernardes, Planaltina e Formosa, no Estado de Goiás; Unai em Minas Gerais a Leste. Ao oeste com os Municípios de Luziânia e de Padre Bernardes.

1.03 — Extensão superficial e forma

— A área superficial do D.F. é de 5.814 Km² (cinco mil e oitocentos e catorze quilômetros quadrados) em forma aproximada de retângulo.

1.04 — Característica da Área

— Ao Norte o território é de vastas quebradas onde afloram o calcário e o xisto com restícios do filito e do quartzo (SIAL).

— A Sudoeste onde abrange a própria Capital Federal, a topografia é levemente ondulada sobre a base do filito e do quartzo em base geológica maciça e uniforme.

— A Leste, sobre a mesma base geológica encontramos um panorama topográfico mais acidentado do que o último.

— Variando as altitudes entre 900 m a 1.349 m acima do nível do mar.

2.00 — ASPECTOS GEOLÓGICOS DO DF

2.01 — Geomorfologia

— Com embasamento rochoso de origem ígnea, xistos e ardósias, do período Pré-Cambriano, quartzito, folhelos e calcários do algonquiano e siluriano, sensivelmente dobrados e cisalhados.

— Capeamento de rochas sedimentares, mesozóico, sob a forma de calcários, arenitos e folhelos, alternados em certas áreas com camadas de rochas vulcânicas efusivas.

— A remoção erosiva de algumas áreas cobertas das sedimentares, arrasando-as continuamente, deixa o embasamento exposto ao intemperismo. E isso explica as altitudes mais baixas e quebradas acentuadas do Planalto Central.

— Os dobramentos rochosos correm geralmente para o Nordeste e o grau de metamorfismo decresce de xistos grosseiros e filitos finamente granulados, com manchas acentuadas de quartzo.

2.02 — Os Solos do D.F.

— **Generalidades:** — Como em tôdas as regiões, os solos do D.F. são heterogêneos. Os solos das Chapadas, ou sejam os mais altos, apresentam uma ple-niplanicie, o que constitui a sua super-

fície de abrasão que é coberta por acumulação de areia da decomposição do quartzo, de seixos, e cascalho e por uma crosta laterítica, de concreções ferruginosas, denominadas canga. Recobrimdo grandes áreas de quartzitos, folhelos e xistos, ela os protege contra a retomada da erosão, resultando assim a forma plana e quase horizontal dos tabuleiros.

— O solo lindeiro ou ribeirinho é consequência natural dos aluviões, resultante do intemperismo natural. O emprêgo do fogo nos campos e cerrados, muito freqüentemente, vem produzir a acidulação dos aluviões e do próprio solo, consequentemente, formado pela potassa (K) provindo das cinzas em combinação com a água das chuvas, e outros óxidos da decomposição laterítica e ferruginosos (Fe).

— A carência do azoto e do calcário é notória, e a necessária "calagem" do solo para o plantio é permanentemente evidente, além dos outros em estudos.

— Outros estudos edafológicos e pedológicos têm sido feitos por muitos. Encontram-se alguns estudos nesse sentido no Ministério das Minas e Energia.

3.00 — HIDROGRAFIA DO D.F.

3.01 — Panorama Geral

— A potamografia do D. F. comporta um vasto estudo e dissertação consequentemente longa. Em traços largos procuraremos analisar êsse aspecto com o que se segue:

3.02 — Bacias Principais

— Seccionando ou delimitando, pelos limites do "Retângulo Federal", as áreas abrangidas pelo mesmo dentro das três principais Bacias Hidrográficas do principal sistema hidrográfico brasileiro, referido anteriormente, vê-se na Carta do D.F. a área ao Norte do Território com a superfície de 769 Km² (setecentos e sessenta e nove quilômetros quadrados) delimitada pelo espigão principal que

segue a direção leste-oeste passando ao Norte da Capital Federal.

-- Outra parte é a da **Bacia do Rio São Francisco** com a superfície de 1.409 Km² (mil e quatrocentos e nove quilômetros quadrados) limitada por outro espigão ou festo das águas, que segue na direção norte-sul, a leste da Capital além do Rio São Bartolomeu.

-- A última e restante parte do D.F. pertence à **Bacia do Prata** com a superfície de 3.636 Km² (três mil, seiscentos e trinta e seis quilômetros quadrados), a sudoeste e abrangendo a própria cidade de Brasília, onde se acha a menor bacia do Rio Paranoá que delimita a zona Metropolitana da Cidade com a área de 1.058 Km², em que forma o lago artificial do Paranoá.

- A dispersão de águas do D.F. lembra-nos, comparativamente, que aflui da Alta Administração do País o Governo da Federação.

3.03 — Quedas-d'água

Encontramos no D.F. apenas a cachoeira do Paranoá que, regulada as águas pela acumulação do Lago da Cidade, pode ser considerada de utilidade econômica e que é aproveitada na iluminação de Brasília com cerca de 20.000 KWA.

-- Integra ou influi preponderantemente no potencial energético do Distrito Federal, a Cachoeira do Queimado, situada no Município de Unai, Estado de Minas Gerais, com a capacidade aproximadamente de 180.000 C.V. cujos estudos já se acham em fase adiantada, distando da Capital Federal cerca de cem quilômetros.

-- A deslumbrante queda do Itiquira situada no Município de Formosa, no Estado de Goiás, com o salto aproximadamente de 150 metros de altura, proporciona um espetáculo magnífico. O pequeno volume d'água do ribeirão desaconselha o aproveitamento hidrelétrico,

reservando-se a cachoeira para um futuro ponto de atração turística, onde já se planeja a instalação de bonde aéreo ligando o alto do Itiquira com o vale do Paranoá logo abaixo ou à jusante da citada queda. Fala-se, ainda, do aproveitamento da diferença de nível da grande quebrada ou do contra-forte de arenito da serra do Itiquira, descendo vertiginosamente com cerca de 200 metros para a extensa planície do vale do Rio Paranoá.

-- A cachoeira da "Sala Velha" situada junto à Area Alfa do Ministério da Aeronáutica, aproveitada com a instalação da Usina Hidrelétrica do mesmo nome para a iluminação de Brasília nos Idos de 1957 a 1960 com a capacidade de 400 cavalos-fôrça em duas turbinas "Francis", atualmente paralisadas.

3.04 — Lagos e Lagoas

-- O Lago do Paranoá é o único que se pode considerar no aspecto hidrográfico do D.F., pois, cobre cerca de quarenta quilômetros quadrados, com o perímetro de aproximadamente cento e cinco quilômetros de linha d'água. Veio embelezar o panorama da Nova Capital Federal, amenizando-lhe o clima, entre outros valores, ao meio ambiente local.

— As lagoas mais importantes são: a do Mestre D'Armas como nascente principal do Rio São Bartolomeu, recipientário do Rio Paranoá, cuja lagoa está situada junto à Cidade Satélite de Planaltina, dentro do D.F.

- A Lagoa Fela, se bem que situada no Município de Formosa, é a antítese do nome, dada a sua beleza, cercada de frondosas árvores e ornada de plantas aquáticas neúfares e outras; a fauna lacunar é completa, onde os jacanãs, mergulhões, marrecos e outras aves aparecem.

3.05 — A dispersão de águas no D.F. é muito acentuada, dada a composição dos solos sílicos, e por isso, muito permeável. Logo abaixo do regolito encon-

tramos a região de cascalho que se presta à adução subterrânea das águas que se acumulam em rasas regiões saturadas no embasamento argiloso e rochoso do xisto e do quartzo; os afloramentos flumines ou “olhos d’água” tornam-se abundantes e, nos altos das chapadas onduladas levemente, dão lugar ao rompimento e afloramento do nível hidrostático, formam as “veredas” enfeitadas com a flora típica das “Pindaibas” e dos “Buritizais”, que dão lugar e morada aos Papagaios, Jandáias e Araras com todo o seu magnífico colorido.

— As águas não param em poços estanques devido à grande altitude e os movimentos orográficos de uma região de aspectos geomorfológicos com topografia inclinada e sulcada pelo intemperismo, dadas as grandes precipitações pluviais no D.F.. Estando, assim, permanentemente arejado pelo seu movimento normal, de curtos cursos, e captada quase nas suas nascentes, tem a água todos os requisitos exigidos pelo homem, além dos tratamentos modernos que lhe são dados para o abastecimento da Capital.

4.00 — CLIMA DO DISTRITO FEDERAL

4.01 — Comparativo

— Graças à altitude elevada de Brasília (mais de 1.000 m acima do nível do mar), que compensa o aquecimento latitudinal (15°45' Sul), a região do D.F. é sensivelmente mais fria que a Guanabara. Sua temperatura mínima se apresenta, na média anual, em torno de 14°C, contra 19°C no Rio. No verão, tais valores sobem respectivamente para 17°C e 22°C, caindo no inverno a 9°C, contra 16°C no Rio.

Durante o dia, contudo, a diferença se atenua bastante: a média anual das máximas, 27°C, em Brasília, é quase idêntica à do Rio com 28°C. No verão, na verdade, o Planalto é bem menos quente à tarde (27°) que o Rio (31°),

enquanto no inverno se apresenta quase idêntico o aquecimento (25°C e 26°C, respectivamente).

Quanto à amplitude diurna é como sabemos, maior no interior que no litoral, dado o efeito regulador do oceano, conquanto a higrometricidade do ar, mais intensa no litoral, torne mais incômodo o calor do ambiente litorâneo. Enquanto que o clima sêco de Brasília, arejado pelas brisas típicas e constantes, favorece o meio ambiente ao homem.

Assim, Brasília registra um valor anual de 12°C contra 8°C no Rio. No verão temos 10°C em Brasília e os mesmos 8°C no Rio; no inverno 14° na Nova Capital contra 9°C na Guanabara.

— É interessante notar, contudo, que, na média anual das temperaturas, Brasília leva a vantagem de 21°C contra 22°C no Rio. É pouco mais fria no inverno (18°C contra 20°C no Rio), porém sensivelmente mais fresca no verão (21°C contra 26°C na Guanabara). Os valores extremos ou excepcionais: veremos o termômetro descer a 2°C em Brasília contra 7°C no Rio, nas raras noites frígidas, sob massa polar. E alcançar o máximo de 34°C na Nova Capital, valor ultrapassado no Rio pela temperatura de 41°C que define os dias escaldantes do Rio em certos anos.

A “amplitude absoluta”, dada tal compensação ou oscilação máxima da coluna termométrica, é praticamente a mesma nas duas cidades com 34°C.

Já uma comparação dos “dias quentes” (máxima superior a 25°C.) se torna desfavorável a Brasília, que os apresenta com freqüência, porém mais sêco, (300 dias por ano), que o Rio (270 dias), dada sua posição mais equatorial. Em conseqüência, inexistem “noites quentes” (mínima maior que 20°C.) na Nova Capital (4°) enquanto no Rio elas totalizam 120 dias por ano.

Dêsse modo, o clima de Brasília possui as características do temperamento

de inverno sêco e verão quente de KOPPEN (CWA), e esta é a face favorável.

A precipitação anual alcança a 1.949,7mm em 1964 e a 1.994,0mm em 1965, conforme dados da Estação Meteorológica de Brasília.

Estando situado o D.F. na faixa tropical, a maior concentração de chuvas é superior à do Rio, isto é, de novembro a março. No inverno, Brasília é praticamente sêca (de maio até agosto) enquanto na Guanabara ocorrem chuvas frontais. Desde setembro recomeçam as precipitações, em outubro já ultrapassam às do Rio, e em dezembro e janeiro são os meses mais chuvosos em Brasília (450 a 463mm respectivamente).

Deduzimos por menção que o clima de Brasília é tropical. A insolação, a secura e a altitude formam a evaporação em Brasília a 1.200mm por ano.

A nebulosidade em Brasília à média anual é 6 (0-10), aumentando no verão (8) e no inverno baixa 3.

A altitude do Planalto mantém o D.F. com umidade superior aos demais Estados circunvizinhos, em média anual (de 52% a 87%).

Os ventos de Brasília sopram na direção E com a velocidade de 2,9m por segundo, normalmente e aumentando com a brisa da tarde até 7m por segundo. Na época chuvosa o vento sopra do Norte (novembro a março) e passa bruscamente a E e SE no período sêco (abril a outubro).

A tensão de vapor em Brasília é de 18 milibares, menor que o litoral que vai de 22 a 27.

Temos cerca de 10 nevoeiros no D.F. por ano, com 25 névoas sêcas.

Os relâmpagos se registram de 43 a 79 por ano e com 69 a 107 trovoadas anuais.

Registram-se saráivas-granizos em número de 1 a 2 por ano.

O orvalho no Planalto é registrado em média de 2 a 41 em três anos, de 1963 a 1965.

Os ventos fortes se registram em diminuição anual de 97 a 75 e a 44 de 1963, 64 e 1965, acima de 6 m.p.s., e diminuindo de 37 e 14 a 10 em 3 anos.

— Fonte: Estação Meteorológica de Brasília.

Finalmente, o clima de Brasília é de intenso calor no verão, refrigerado pela brisa local, as noites são mais agradáveis do que as do litoral, e os dias quentes de Brasília são amenizados pela isenção do vapor d'água no ar (higrometridade baixa), devendo os habitantes da Nova Capital ingerir maior quantidade de água evitando a desidratação, principalmente observada nas crianças, sempre descuidadas por pais e "babás" que não as hidratam suficientemente, sucedendo os inúmeros casos de pronto-socorro, muito freqüentes no D.F., por desidratação.

5.00 — VEGETAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

5.01 — Generalidades

— A composição da vegetação do D.F. é compreendida por três tipos regionais:

- 1) o cerrado ou campo cerrado;
- 2) o campo limpo;
- 3) a mata tropical.

5.02 — O Cerrado ou Campo Cerrado

— Esta vegetação que predomina na região do D.F. na paisagem geral estendendo-se a todo o Centro-Oeste brasileiro, é uma formação aberta, constituída de arbustos de leve porte variando de 1m a 6m de altura alternadas entre si, com o terreno recoberto de erbáceas às vêzes frutíferas rasteiras como o "cajú" cobiçado, a "fruta de Ema", a "Gabirola", a "Pitanguinha", o "Murici" e outras, com uma grande quantidade de flora medicinal utilizada largamente pelo habitante regional, as cha-

madas "raizadas", sobrepujando entre a vegetação geral as gramíneas, entre elas o "Capim Branco", o "Jaraguá", o "Gordurinha" e outros, que servem de alimento importante e permanente para as pastagens regionais, apesar da piro-mania do sertanejo; em geral a gramínea varia a altura de 0,30m a 0,60m.

Os arbustos apresentam troncos e galhos retorcidos de suber espesso, e suas raízes aprofundam além de 15,00 metros em busca do lençol d'água.

Apesar das variações fisionômicas, com árvores por vezes de porte acima de 10m de altura, às vezes adensadas, o cerrado mantém as características que o individualizam diante de outros tipos de formação de árvores, sendo as mais comuns nos cerrados e campo o "barbatimão" (*Stryphno dendron barbatimão*), a "Lobeira" (*Solanum* sp), o "Pequi" (o *Caricar Brasiliensis*), o "Pau Santo" (*Kielmeyra coriácea*) o "Pau Terra" (*Quaalea grandiflora*), a "Lixeira" (*Crotella Americana*), além das outras espécies e gêneros do *Panicum* e *Paspalum* em inúmeras plantas arbustivas e erbáceas.

Como vegetação intermediária entre o tipo do Cerrado e a mata, encontramos o Cerradão que se destaca pelo elevado porte de suas espécies arbóreas, por elas distintas do cerrado e da mata, em que se destacam a "Sucupira", o "Jatobá", a "Aroeira" e o "Angico", como excelentes madeiras de lei muito procuradas.

5.03 — O Campo Limpo

— Caracterizado fundamentalmente por uma cobertura erbácea, o Campo Limpo vem de complementar muito naturalmente o cerrado na região do D.F.

Confunde-se, às vezes, com a chamada "macega" cuja cobertura erbácea é recoberta e sombreada por subarbustos, tipicamente.

— Quando arbustos esparsos aparecem nesse campo típico, denominamos "campo sujo" que muitas vezes se confunde com "cerrado ralo".

O Campo Limpo apresenta-se irregularmente como manchas em meio ou intercalado aos cerrados, de um modo geral. As vezes suas extensões são muito maiores, como, por exemplo, as amplas extensões como as que existem nas grandes chapadas do vasto Espigão Mestre, divisas dos Estados da Bahia, Minas Gerais e Goiás cuja formação constitui-se de gramíneas entre 30 centímetros até 1 metro de altura, destacando-se como sempre o "capim mimoso miúdo" (*panicum capiláceo*); o "capim flexa", o "barba de bode" (*Aristida* sp), o "capim branco felpudo" (*Andropogon* sp).

A cobertura vegetal varia de conformidade com as condições de relevo associado à qualidade ou tipo de solo e disponibilidade de fluxos d'água.

Comumente o solo do cerrado é ácido e com baixa percentagem de matéria orgânica, terreno seco, de solo pobre e ocupa geralmente as áreas de topografia mais plana e acentuada. Inversamente, o Campo Limpo, por sua vez, é notório nas chapadas, nos divisores de águas algumas vezes nas encostas, onde são comuns os afloramentos da ganga no solo.

5.04 — A Mata Tropical

— A vegetação é característica dos solos formados pelos aluviões umedecidos nas baixadas adrede aos cursos d'água, ou vicinais no D.F.. Aí se vê a Mata Tropical que aparece linceira aos mesmos cursos d'água com manchas isoladas geralmente em meio ao Campo Limpo, às vezes ao cerrado, aos brejais e aos pindaíbaís, como continuidade das grandes veredas.

Os solos base das Matas Tropicais são de boa qualidade visto serem de formação da decomposição das rochas básicas, de argila e arenito, localizados geralmente nas baixadas sedimentárias, e sulcos dos cursos d'água e banhadas por

outros afloramentos d'água resultantes do equilíbrio hidrostático com afloramento raso (vide: itens anteriores — "Aspectos Geológicos do Distrito Federal" (2.00) e subitens, e o disposto no item 3.04 — "A Dispersão de Águas no Distrito Federal.")

O Agrimensor tem classificado dois tipos de matas na Região do Planalto Central Brasileiro que abrange o Distrito Federal como sendo dois tipos de formação como sejam:

- 1) a Mata de 1.ª Classe;
- 2) a Mata de 2.ª Classe ou o chamado "Mato Sêco".

... A Mata de 1.ª Classe é mais densa em virtude dos solos mais ricos em bacias sedimentárias mais largas e mais extensas recipientárias de maiores aluviões; encontramos ali árvores que variam de 15m até 35m de altura. As Matas de 2.ª Classe situam-se em terrenos oriundos de decomposição de rochas como o arenito, a canga, a argila e óxidos apresentam-se em solos vermelhos com árvores menores e raquiticas pela carência do próprio solo.

Todavia, em geral a Mata Tropical apresenta três a cinco estratos de alturas de árvores variando entre 15 a 35 metros no máximo de altura, e nas matas tropicais encontramos a Aroeira e o Angico que são leguminosas do gênero Piptalênia; — "Peroba"; o "Jatobá"; "Canela"; "Cedro"; e outras madeiras de lei, como o "Casco", o "Ipê", a "Garapa" etc.

Fontes: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

Estação Meteorológica de Brasília.

Coordenação de Planos e Recursos da Secretaria de Governo da PDF.

Desenvolvimento técnico — Jethro Bello Tôrres.

6.00 — OS FATORES GEOGRÁFICOS COMO CONDICIONANTES DO POVOAMENTO E CAPACIDADE DE PRODUÇÃO

6.01 — Considerações

Brasília é uma cidade essencialmente plana, favorecendo o desenvolvimento da cidade... não existem pontes, tampouco declives acentuados. Poderá se espalhar por esta vasta região do Planalto Central, e, conseqüentemente, nunca terá problema espacial, com que se defrontam grandes metrópoles, tais como São Paulo, Rio de Janeiro etc...

O Lago do Paranoá, em volume d'água maior que a Baía da Guanabara, é um dos fatores altamente benéficos para o condicionamento da temperatura. De clima agradável, um dos mais saudáveis do País, Brasília atrai para si uma gama imensa de povoadores que, fugindo de climas instáveis aqui encontram constância de tempo positivo, um dos principais fatores para o povoamento de qualquer região.

As condições naturais do solo, no que tange ao plantio de cereais, não oferece melhores condições que certas regiões do Sul do Brasil (exemplo, norte do Paraná para o plantio do café e cereais), mas acreditam os geólogos que estudam a terra, que Brasília por meios artificiais poderá oferecer em futuro próximo mercado para uma agricultura altamente produtiva.

Sua produção agrícola é, pois, atualmente, baixa. No referente a indústria, Brasília consolida-se pouco a pouco no setor, com o advento previsto e só executado, parcialmente, de indústrias dos mais diversos produtos que passam a abastecer toda esta região.

Pelas condições planas da região, o povoamento de Brasília é não em edifícios de alto porte, mas sim em Blocos de apartamentos, que não excedem a seis andares. A própria Av. W/3, a principal

de Brasília, apresenta prédios de 3 e 2 andares, em função da não necessidade de aproveitamento de espaço.

Finalizando êste tópico, que consideramos de muita importância, pois, como sabemos, Brasília surgiu como resultante de um jogo de fatores sociais, políticos e econômicos, onde os fatores geográficos entraram apenas em último plano, vão ser êstes fatores geográficos relegados que propiciarão o crescimento integrado desta Cidade e desta região. Eis por que é imperativa a criação de uma tecnologia regional a fim de que não percamos tempo em copiar técnicas que deram resultados ótimos em outros lugares e fracassam redondamente em nossa região.

7.00 — IMPLICAÇÕES DA TROPICOLOGIA NO CONDICIONAMENTO DE NOSSA CIVILIZAÇÃO

O Brasil está situado na Zona Intertropical do nosso planeta, possuindo três zonas climáticas dentro de suas fronteiras: a equatorial, tropical e a temperada, o que muito nos favorece.

Decisiva no condicionamento de nossa civilização é a tropicologia. Assim, se o Brasil fôsse um País de zona climática equatorial uniforme, nossa civilização, isto é, "êste conjunto de criações, sobretudo técnicas, de uma comunidade humana, que dota seus meios para reagir ao contexto espacial (ecológico)" seria inquestionavelmente diferente. A civilização dos esquimós, se assim chamarmos, por condições climáticas especiais, é outra diferente da nossa.

Transportando esta realidade para o contexto espacial do Distrito Federal, faixa localizada totalmente nos trópicos, já abordamos no item anterior a necessidade da criação de uma tecnologia que domine o meio geográfico, propiciando, assim, o aparecimento de condições necessárias ao surgimento de uma verdadeira civilização.

8.00 — FATORES PSICO-SOCIAIS

8.01 — Antecedentes Históricos e Sociais: Povoação e Formação Étnica

Desde o século XVII, as penetrações bandeirantes marcaram o início da conquista do centro-oeste brasileiro, somente sendo relevante, em termos de povoamento, o que se deu no século XVIII, a partir da descoberta do ouro na região.

Esta descoberta criou condições para o povoamento e conseqüente exploração, particularmente na região do Planalto Central, em Goiás e Sul de Mato Grosso.

Destacamos 3 períodos sucessivos no povoamento da região:

- a) período de ouro e diamantes (a busca do ouro e das pedras preciosas, em princípio do século XVIII) que originou o estabelecimento de algumas cidades e povoamentos rurais associados;
- b) a expansão do gado, que desfêz os aglomerados populacionais formados em função das minas, assumindo o povoamento formas de dispersão;
- c) o terceiro período teve início relativamente recente, com a abertura das estradas de terra de acesso aos mercados dos centros urbanos em crescimento no litoral.

Êsses períodos, dentro da importância que cada um assumiu em cada um dos momentos da história do povoamento desta área, não desapareceram. Até hoje existe mineração, a expansão das fazendas de gado tomou aspecto permanente na ocupação do Planalto Central. Assim pois, no povoamento da região, dos contingentes populacionais, em flagrante desproporção com a área regional, e subdesenvolvimento sócio-econômico. A ocupação humana foi baseada em imperativos ocasionais e reflete a

descontinuidade dos fatores, que não foram suficientes para criar um estabelecimento regular, tais como dificuldades de comunicação, falta de atração econômica realmente promissora e estável etc. Além disso, reflete-se na região a pobreza demográfica do Brasil, que, salvo as imigrações internas dos nordestinos, não possui ainda correntes humanas excedentes para ocupar os grandes vazios demográficos do território nacional.

A população atual tem recebido, particularmente a partir da construção de Brasília, forte incremento de correntes migratórias, tôdas elas de nacionais, vindas do Nordeste do Brasil, de Minas Gerais, Paraná, São Paulo etc. O povoamento desta área, contudo, não tem sido orientado no sentido de se obter uma colonização com os elementos mais capazes de representar um expressivo progresso cultural ou técnico.

Atualmente, a construção de Brasília representa o marco inicial da nova marcha para a integração dos vastos territórios na comunidade nacional.

Quanto a participação do elemento externo na população do Centro-Oeste, é calculada em 20%. Os nacionais, embora sendo a maioria, recebem menos ajuda do Governo do que os estrangeiros, que por sua vez, dominam completamente a nossa incipiente agricultura.

8.02 — Classes Sociais

No início de Brasília, difícil era notar uma diferenciação entre classes. Provenientes das mais diversas partes do País, um laço de solidariedade arralgou-se nesta comunidade, unindo todos os seus habitantes sob um ideal comum de construir a Capital da República, a Capital da Esperança. Enfrentando todos as mesmas condições precárias de habitação, os elementos ditos de classes altas se confundiam com o simples operário e vice-versa.

Hoje, apesar de não se poder dizer que Brasília possui classes sociais, pela ausência de uma sociedade solidificada, de uma tradição, nas palavras de eminentes sociólogos e estudiosos do problema, nota-se contudo, que caminhamos para a concepção tida nas grandes metrópoles: a diferenciação que em síntese forma as classes sociais.

Classe social é definida como sendo grupos mais ou menos fechados pelo gênero de trabalho, pela propriedade e pela cultura. A rigor é dividida em dois grupos:

- a) **divisão da sociedade** (baixa, média, alta);
- b) **ocupação** (médicos, engenheiros etc.)

É o aspecto que começa a se notar com acentuado aceleração, em que os grupos, por exemplo, de parlamentares formam seu "círculo" seu "modus vivendi".

Interessante ressaltar a classe, com ressalvas pela relatividade da questão, dos funcionários públicos, que constitui, poderíamos dizer, a classe média. A classe baixa é constituída pelos operários. A de elite ou alta, pelos parlamentares e outras autoridades mais graduadas que aqui residem.

Com o desaparecimento gradativo da integração antes existente as classes sociais começam a despontar.

É questão doutrinária afirmar sobre a existência ou não de classes sociais em Brasília, todavia, atemo-nos à concepção mais aceita em nosso meio: as nossas classes sociais estão em formação.

9.00 — POPULAÇÃO

9.01 — Aspectos Demográficos

Do ponto de vista demográfico, Brasília cresce satisfatoriamente, atendendo, assim, um dos principais quesitos de

sua fundação: povoamento da região centro-oeste brasileira.

Abaixo traçaremos um quadro demonstrativo da situação populacional desta região, podendo tirar as seguintes conclusões:

Brasília, com uma área de 5.814 Km², correspondente a 0,29% da área regional, possui uma população de 302.000 habitantes, representando 5,8% da população regional e 0,146% da população brasileira.

| * Regiões Estaduais | Área 1.000 km ² | População Habitantes | Participação da População do C. O. % |
|---------------------|----------------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Mato Grosso | 1.111,0 | 1.254,0 | 23,8 |
| Goiás | 609,0 | 2.565,0 | 48,8 |
| D. F. | 5,814 | 302,0 | 5,8 |
| Minas Gerais | 145,6 | 970,0 | 18,4 |
| Bahia | 93,5 | 170,0 | 3,2 |

9.02 — Efetivos (absoluto e relativo)

Infelizmente o Brasil carece de dados estatísticos atualizados, sendo um dos principais fatores que dificultam o planejamento regional. Os dados oficiais mais recentes que possuímos sobre a população brasileira são de 1964, onde Brasília apresentava uma população de 268.315 habitantes. Outro dado de 1967, nos mostra Brasília com 320.000** habitantes aproximadamente, porém, a vacinação em massa da população contra varíola levada a efeito nos primeiros dias de julho veio mostrar que a população de Brasília já ultrapassou a 360.000 habitantes.

Isso é sumamente auspicioso desde que este crescimento se verifica em média superior a de qualquer outro ponto do território nacional.

Há ainda um contraste bastante significativo entre a localização da população, predominando a urbana com 94% e apenas 6% rural, com uma densidade populacional de 63,2 habitantes por Km², o que demonstra ser Brasília o futuro pólo de desenvolvimento brasileiro.

De acôrdo com o Anuário de Brasília de 1967, a população está assim distribuída:

| Localidade | Habitantes | % |
|------------------------|----------------|--------------|
| Plano Pilôto | 100.000 | 31,3 |
| Taguatinga | 100.000 | 31,3 |
| Gama | 40.000 | 12,5 |
| Sobradinho | 22.900 | 7,2 |
| N. Bandeirante .. . | 20.000 | 6,3 |
| Planaltina | 5.000 | 1,5 |
| Paranoá | 1.500 | 0,4 |
| Brazlândia | 800 | 0,2 |
| Velhacap | 5.000 | 1,5 |
| Candangolândia .. . | 5.000 | 1,5 |
| Zona Rural | 20.000 | 6,3 |
| T O T A L | 320.000 | 100,0 |

9.03 — Índice Estatístico e Crescimento Vegetativo

A população brasileira é constituída de imigrantes de todos os Estados brasileiros, notadamente do Norte e Nordeste. O rápido crescimento demográfico, entretanto, não é motivado apenas pela grande quantidade de imigrantes

* Dados extraídos de um trabalho feito pela CODEPLAN.

** Anuário de Brasília.

nacionais e estrangeiros; deve-se, também, à alta taxa de natalidade e às boas condições de salubridade e higiene que influem na contenção da mortalidade geral.

A taxa de natalidade é considerada atualmente em 4,6%, média superior à nacional que é de 4,3%.

A mortalidade infantil, por sua vez, é bem inferior à média nacional.

Concluimos que Brasília apresenta aspectos positivos para o seu crescimento demográfico: contingentes imigratórios constantes; alta taxa de natalidade e baixa taxa de mortalidade.

Mas em face desses aspectos positivos e por falta de uma política demográfica é que Brasília está crescendo desordenadamente e criando verdadeiros pontos de estrangulamentos para o seu desenvolvimento. Portanto, é mister que se trace uma política que venha resolver os fenômenos de mendicância generalizada e o das "Favelas", como a da "Invasão do IAPI", que já conta com mais de 25 mil habitantes vivendo em grande promiscuidade.

9.04 — Mão-de-Obra e Distribuição por Atividade Econômica

A mão-de-obra no D.F. é bastante diversificada, apesar de não apresentar uma boa especialização.

Muito embora o poder público ainda não tenha tornado efetiva a ajuda às classes da iniciativa privada, já há uma concentração muito grande de comerciantes que atualmente empregam mais de 40 mil comerciários (segundo dados fornecidos pelo DNPS, em 1965 havia em Brasília 35.258); na Indústria, embora tímida, contamos com mais de 50 mil industriários; no setor creditício, Brasília é bem servida, tendo atualmente 52 agências bancárias, sendo 3 matrizes, com 2.226 bancários, sobressaindo entre estas a do Banco Regional de Brasília S/A, recentemente criado pela P.D.F.

e que constituirá um importante veículo de desenvolvimento; os transportes, onde temos 1.050 táxis, uma frota regular de ônibus e carros de aluguel para cargas leves e pesadas, absorvem 4.278 profissionais; o setor rural, onde se encontra o menor número, conta com 2.352 trabalhadores.

Na área do serviço público, que representa a principal atividade humana regional, encontramos em pleno funcionamento o Poder Legislativo, abrigando exatamente 2.172 funcionários, e o Poder Judiciário, com 3 mil funcionários aproximadamente. No atual Governo o Poder Executivo está realmente tomando medidas efetivas para transferir todos os seus órgãos para a Capital Federal, o que promete fazer num prazo máximo de dois anos. Já se encontram em Brasília 17.500 funcionários deste Poder, conforme dados fornecidos pelo DASP; no âmbito municipal, encontramos 18 mil funcionários.

Concluimos, ressaltamos que a capacidade de trabalho da mão-de-obra existente é satisfatória para o atual estágio de desenvolvimento, mas que deixa muito a desejar para o modelo de desenvolvimento que o Governo deseja estabelecer. Caso o Governo não faça investimento neste setor teremos como resultado a paragem ou mesmo o impedimento do crescimento econômico, pois a sua grande maioria é despreparada e apresenta uma baixa produtividade.

9.05 — Estado Sanitário Geral

O setor sanitário de Brasília idealizado nos moldes mais modernos não atingiu em sua plenitude todas as cidades satélites.

O setor de Brasília melhor atendido atualmente é o Plano-Piloto, muito embora as cidades satélites já comecem a receber estes benefícios com a criação de unidades sanitárias e trabalhos afins.

Temos em funcionamento no Distrito Federal 10 unidades hospitalares com

840 leitos com modernos equipamentos e capacitados profissionais.

Dentre estas, cabe-nos ressaltar o Hospital Distrital de Brasília, sendo o maior de Brasília e o mais bem equipado do País; o Hospital da Av. L/2, recentemente inaugurado e o moderno hospital do Gama que conta com deficiência de pessoal técnico e é servido apenas por três médicos.

Afora um posto de saúde em cada cidade satélite, Brasília conta com um "Centro de Recuperação" e um Hospital para tratamento de tuberculosos. Cabe-nos ressaltar também que se acha em fase de acabamento o Hospital do IPASE da Asa Norte e o Hospital do EMFA, no setor gráfico, que será maior que o Hospital Distrital de Brasília.

No tocante ao abastecimento de água, temos no Plano-Piloto um sistema perfeito e o mais moderno do País; nas cidades satélites o abastecimento é precário mas já está em fase final o estudo que permitirá atendê-las nos mesmos moldes do Plano-Piloto.

A estação de tratamento d'água do Plano-Piloto tem capacidade de 700 litros por segundo. Ela compõe-se de 3 reservatórios: o n.º 1 com 300 o n.º 2 com 300 e o n.º 3 com 100 litros. Temos um total de 781.959 metros de rede de água potável construída.

Quanto ao esgoto, o Plano-Piloto também é privilegiado, com uma Estação de Tratamento na Asa Sul com a capacidade para 150.000 habitantes e uma na Asa Norte em fase de conclusão com capacidade para 75.000 habitantes. Nas cidades satélites temos apenas planos, exceto Sobradinho que está concluindo a sua Estação com a capacidade para 45 mil habitantes.

9.06 — Situação Religiosa

Em Brasília temos um verdadeiro mosaico de religiões, onde se integram católicos, protestantes, espíritas e outros.

A Arquidiocese de Brasília é composta de 23 Igrejas paroquiais, 53 capelas, com 11 padres seculares, 57 regulares e 4 capelães militares.

Além da Igreja Católica, existem 40 templos Protestantes dos mais diversos, 14 centros espíritas e 13 lojas maçônicas que mantêm uma grande rede de escolas e obras assistenciais. Cabe ainda frisar que a maçonaria inaugurou recentemente um Ginásio Vocacional na cidade-satélite do Gama.

9.07 — Reflexos da Imigração na Economia

A vida econômica de um local se mede, sem dúvida alguma, pela cultura existente no seio de seu povo.

Assim, um povo ignorante pouco ou quase nada contribui para o progresso sócio-econômico. Este é o aspecto fundamental que deve ser verificado ao se analisar os reflexos da imigração: o grau cultural dos imigrantes.

Quando da construção de Brasília, o Governo favoreceu uma imigração indiscriminada para esta cidade com o fim de assegurar mão-de-obra para o trabalho nas construções, sem contudo traçar uma política seletiva ou orientadora tendente a instalar proprietários independentes ocupados em trabalhos agrícolas mistos, nas regiões situadas em redor de Brasília, tendo em vista a absorver aquela mão-de-obra com aptidões estritamente agrícolas. Portanto, a migração interna, apesar das poucas barreiras sociais, encontra grandes dificuldades em se adaptar, principalmente os nortistas e nordestinos porque deparam com um meio cultural muito diferente. Mas não podemos desconhecer o papel vanguardeiro que êsses desempenharam e atualmente desempenham na nossa economia, muito embora sem poderem desempenhar atividades que lhes são mais familiares.

Já os estrangeiros, notadamente os japoneses, que vieram através de órgãos

controladores da imigração, receberam todo o apoio e estão desenvolvendo papel admirável nas granjas que lhes foram arrendadas.

9.08 — Nível Cultural da População

O ensino supletivo em Brasília é uma das necessidades mais prementes, dada a afluência imensa de habitantes analfabetos.

A percentagem de analfabetos em 1964 era de 24,4%; atualmente este percentual deve ter subido de uns 10%, haja vista a constante entrada de pessoas analfabetas, principalmente do Norte, Nordeste, Minas Gerais e Goiás.

Afora esta percentagem de analfabetos encontramos uma grande camada que tem apenas o primário. Contudo, podemos afirmar que o nível cultural de Brasília é mais ou menos médio, levando em conta o Poder Judiciário, o Legislativo e uma grande camada do Poder Executivo, onde a grande maioria dos funcionários ingressaram mediante concurso público.

Cabe-nos ressaltar a formação de uma elite intelectual que tem as suas origens na Universidade de Brasília e outros centros culturais.

10.0 — EDUCAÇÃO

“O Plano Educacional de Brasília, organizado nos moldes do que há de mais moderno, constitui uma experiência nova que produzirá os seus frutos num breve espaço de tempo” — estas foram as palavras do governo do Distrito Federal nos meados de 1961.

O ensino Elementar deveria compreender Jardins de Infância, Escolas-Clas-ses e Escolas-Parques, distribuídas no Plano-Piloto e Cidades-Satélites de forma a atender a demanda e com a finalidade de fazer com que a criança percorresse o menor trajeto possível entre a escola e o lar.

Para o Ensino Médio, foi prevista, a organização de Centros de Educação Média, dispondo cada um de uma escola de dois ciclos: 1.º ginasial; 2.º Clássico e Científico, Técnico Comercial — Industrial — Normal; de um Centro de Educação Física e de um Centro Cultural, com Teatro, Museu, Biblioteca e demais organizações necessárias ao aperfeiçoamento cultural e científico.

O Censo Escolar de 1964 apresenta os seguintes dados:

PRIMÁRIO

| Ensino Primário | N.º de Escolas | N.º de Alunos | % Alunos |
|----------------------------|----------------|---------------|--------------|
| Escolas Oficiais | 107 | 33.139 | 75,9 |
| Escolas Particulares | 48 | 10.476 | 24,1 |
| T O T A L : | 155 | 43.615 | 100,0 |

ENSINO MÉDIO

| Escolas | N.º de Escolas | N.º de Alunos | % Alunos |
|--------------------------|----------------|---------------|--------------|
| Oficiais | 15 | 13.379 | 79,8 |
| Particulares | 12 | 3.383 | 20,2 |
| T O T A L : | 27 | 16.762 | 100,0 |

Como o Censo Escolar registrou a existência de 47.297 crianças na faixa etária de 7 a 14 anos e somente 46.615 freqüentavam as escolas, podemos concluir que 7,8% das crianças do D.F. estavam sem freqüentar as aulas.

10.1 — EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

Oito escolas são destinadas exclusivamente à educação pré-primária, com o total de 35 salas, das quais apenas 31 estão em funcionamento devido a interdição de uma para reparos.

Funcionam em dois turnos, atendendo em média a 28 alunos por classe, perfazendo um total de 1.720 alunos.

Cabe-nos ressaltar que das oito unidades, seis funcionam na Asa Sul, uma na Asa Norte do Plano Pilôto e outra no "Cruzeiro". As outras cidades-satélites ainda não são servidas por escolas pré-primárias do poder público.

10.2 — EDUCAÇÃO PRIMÁRIA

A Educação primária ministrada sob a responsabilidade do Poder Público atende a 44.344 alunos em 137 unidades escolares, com um corpo docente de 2.102 professores.

Omitimos aqui os dados referentes às escolas primárias particulares pelo motivo de muitas delas terem se recusado a fornecer as informações solicitadas. Mas, fazendo uma estimativa levando-se em conta o censo de 1964, que apontou a rede particular composta de 48 unidades atendendo a 10.476 alunos, podemos afirmar que ela atualmente serve a 12 mil alunos.

10.3 — ESCOLA-PARQUE

A Escola-Parque, uma das características qualitativas da educação primária do Distrito Federal, dá atendimento a 1.324 alunos que, em outro turno, fre-

qüentam escolas-classes no Plano-Pilôto (Asa Sul).

A única Escola-Parque existente é composta de 19 salas, onde 13 turmas de Artes Industriais, 11 de Educação Física, 10 de Educação Musical, 10 de Teatro e Cinema e 10 de Artes Plásticas, sob a orientação de professores especializados, recebem todos os ensinamentos capazes de propiciar o desenvolvimento pleno e harmonioso, tanto físico como mental.

10.4 — Ensino Supletivo

No Ensino Supletivo, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação e Cultura, temos 17 escolas, sendo 7 no Plano-Pilôto e 10 nas cidades-satélites, atendendo um total de 3.645 alunos.

10.5 — Ensino Médio

Em 1966 foram matriculados 16.019 alunos nos 19 estabelecimentos. Em 1967 a matrícula subiu para 19.464 nos 23 estabelecimentos já existentes, conforme dados contidos no orçamento programa do Distrito Federal.

A Coordenação do Ensino Médio é composta de 23 estabelecimentos oficiais que perfazem um total de 356 salas de aula. O corpo docente é constituído de 1.209 professores, sendo 70% deste total, professores registrados e os demais sem registro.

Cabe-nos ressaltar que o ponto de estrangulamento, para o aprimoramento do ensino, está situado exatamente no corpo docente que na sua grande maioria é constituído de professores não preparados; afora isto, constatamos o péssimo aparelhamento das escolas.

Não incluímos nestas considerações o (CIEM) — Centro Integrado do Ensino Médio, subordinado à Universidade de Brasília, pois, constitui uma experiência nova no ensino do Brasil e que deverá

servir de padrão para todo o Brasil: o seu método de ensino é orientado em pesquisas com espírito científico-prático, havendo um perfeito entrosamento entre aquele estabelecimento e a Universidade que posteriormente receberá os seus alunos, já perfeitamente integrados.

10.6 — Ensino Profissional

Existem em Brasília cinco escolas profissionais: Curso de Eletrônica do Centro de Educação Média; Escola Industrial de Taguatinga; Ginásio Industrial Champagnat; Ginásio Industrial do Plano-Pilôto e Ginásio Industrial de Taguatinga.

Todos lutam com grandes dificuldades, tanto na parte financeira como na administrativa que, por sua vez, acarretam a falta de pessoal técnico-especializado.

O curso de Eletrônica do Centro de Educação Média tem 184 matriculados e o seu curso é de 4 anos; o Ginásio Industrial Champagnat, localizado em Taguatinga e dirigido pelos Irmãos Maristas, conta com 941 alunos, onde funcionam os seguintes cursos: Rádio e TV, Mecânica para Automóveis, Artes Gráficas, Tornearia Mecânica, Aprendizagem Industrial, Eletrônica, Prática-Rural, Desenho, Corte e Costura, Artes Femininas e outros.

10.7 — Ensino de Alto Nível

No tocante ao ensino superior contamos com a Universidade de Brasília, organizada sob a forma de fundação e estruturada em moldes inteiramente novos a fim de permitir maior eficiência ao ensino autenticamente universitário.

A Universidade de Brasília, localizada no Centro do País, com uma estrutura completamente diferente das outras Universidades, baseia-se na integração

de duas modalidades de órgãos básicos: os Institutos Centrais, destinados ao ensino e a pesquisa fundamental, e as Faculdades, devotadas à formação profissional e à pesquisa aplicada.

Os alunos entram na Universidade pelos Institutos Centrais — Matemática, Física, Química, Biologia, Geo-Ciências, Ciências Humanas, Letras e Artes — que se dividem em certo número de Departamentos, e após dois anos ingressam na Faculdade.

Feitas estas considerações, cabe-nos ressaltar que a Universidade de Brasília não vem correspondendo a expectativa em virtude da maneira precária e deficiente como vem funcionando: afóra a falta de salas de aulas de aparelhamento técnico, notamos no corpo docente com raras exceções, o ponto crítico dessas deficiências. A bem da verdade, acrescentamos que estas falhas não foram acarretadas exclusivamente após março de 1964, mas, com a demissão em massa daqueles professores, motivada decisivamente por ordem política, foi esta nova orientação que originou a decadência.

Atualmente, o número de alunos existentes na Universidade é:

| | |
|---|-------|
| Regulares | 2.117 |
| Especiais | 816 |
| Pós Graduação | 111 |
| Curso de Extensão Cultural | 1.605 |
| Total: | 4.649 |

A Estrutura da Universidade de Brasília foi planejada para receber 15.000 alunos.

Contamos, ainda, no setor de alto nível, com a Faculdade de Serviço Social e a Faculdade de Administração de Em-

prêsa. A primeira com 120 alunos matriculados; a segunda funcionará a partir de setembro próximo.

10.8 — Outros Tipos de Educação

Além dos tipos de educação tradicionais já abordados, existem em Brasília diversos centros culturais que estão dando a sua parcela de cooperação para a sedimentação e transbordamento cultural da região.

Destacam-se a Associação de Cultura Franco-Brasil de Brasília, Aliança Francesa, a Casa Thomas Jefferson, o Serviço Nacional de Bibliotecas do MEC, com o seu serviço ambulante, e outras Bibliotecas existentes.

Finalizando, resta-nos ressaltar o papel desempenhado pela Fundação Cultural do Distrito Federal e o do Clube de Cinema de Brasília que, atualmente, é o "Centro" que mais se destaca no Distrito Federal não só pela exibição dos melhores filmes nacionais e estrangeiros mas, também, pelas importantes reuniões culturais que promove.

10.9 — Diagnóstico Geral

No presente momento não são conhecidas as reais necessidades do Distrito Federal no setor educacional no que diz respeito ao aspecto quantitativo: não se conhecem tendência das matrículas nem os índices de evasão escolar, principalmente se levarmos em conta o déficit dissimulado.

No aspecto qualitativo está certamente o ponto de estrangulamento deste setor, pois, acreditamos que o Governo está empenhado em assegurar matrículas a todos até 1968, mas que em virtude da falta das medidas complementares (residências, salário compatível e outras garantias) não será possível solucionar o problema do corpo docente de Brasília

que é constituído em grande parte de pessoas não preparadas.

Portanto, urgem medidas imediatas e eficientes no sentido de apurar, não as pequenas e inevitáveis irregularidades, mas as necessidades globais que permitam fundamentar um planejamento criterioso, para que não seja necessário buscar as soluções através de expedientes já por demais ultrapassados.

11.0 — FATORES ECONÔMICOS

11.1 — Estrutura Econômica e Organização de sua Economia

As atividades econômicas em Brasília visam, essencialmente, ao atendimento das necessidades sociais: além das atribuições próprias de uma administração estadual e municipal, o governo do Distrito Federal atua para dar as condições de funcionamento dos órgãos federais, agindo como verdadeiro "Ministério da Capital", e age como verdadeiro pólo de desenvolvimento.

Brasília caracteriza-se evidentemente por um fortíssimo pólo financeiro, onde o poder público é o grande empresário.

Afora o setor da construção civil, já bem desenvolvido, e o da pequena indústria de transformação e extrativa, encontramos uma razoável atividade comercial.

A participação da Agricultura na economia do Distrito Federal é mínima. Os produtos alimentares provêm na sua quase totalidade dos ricos Municípios goianos e mineiros ou são importados dos grandes centros industriais do País. Convém salientar que Brasília já produz 90% dos produtos hortigranjeiros do seu consumo.

A infra-estrutura de prestação de serviços também já está mais ou menos organizada.

A economia do Distrito Federal é fortemente controlada, muito embora o *Govêrno* ainda não tenha adotado uma política de favores, visando a estimular os investimentos privados, economicamente viáveis, em benefício desta região.

Para cuidar dos incentivos aos investimentos a Prefeitura do Distrito Federal criou a Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN). Até o momento quase nada foi feito.

11.2 — Produção Regional

A falta de dados estatísticos a respeito da produção é o principal obstáculo a um perfeito planejamento, visando a um melhor aproveitamento dos recursos existentes.

Em nenhum dos setores da economia encontramos dados referentes à produção ou ao consumo.

No que se refere à produção de alimentos, existe um sistema planejado em desenvolvimento com cultura de tomate, de arroz, feijão, milho e outros. O abastecimento é exercido pela iniciativa privada e pela Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB), a qual por meio de uma rede de "Supermercados", exerce função distribuidora e reguladora, com fins de impedir a especulação.

Existem 9 núcleos rurais atingindo um total de 634 granjas, das quais 300 estão arrendadas e exploradas por brasileiros, japoneses, italianos e espanhóis, formando um verdadeiro "cinturão verde" em redor de Brasília.

Além dessas granjas existem 4 grandes fazendas, visando sobretudo ao fomento e à expansão da produção agropecuária:

- 1) Fazenda do Torto, tendo como função principal a expansão avícola, produção de estêrco e contribuindo para a cidade com o excedente da produção de ovos e carnes;

- 2) Fazenda do Riacho Fundo, visa ao fomento da suinocultura;
- 3) Fazenda do Tamanduá: pesquisa produção de forrageiras, produção de axendafeno e silagem para vender aos produtores;
- 4) Fazenda do Ipê, tendo como principal função o estudo, seleção e produção de fruticultura.

Essas fazendas são regidas e fiscalizadas pela SAB.

A Agricultura apesar de ser importante nos diversos pontos da região ainda não conseguiu se impor como uma atividade rentável; a pecuária é a principal atividade econômica da região.

A extração mineral é de grande importância, muito embora a exploração seja feita por meios rudimentares e uma grande parte da produção seja contrabandeada para fora do País.

A bacia Araguaia-Tocantins representa enorme riqueza mineral, principalmente em pedras semi-preciosas, sendo o D.F. um dos principais consumidores. Podemos, ainda, enumerar o cristal de rocha, os minérios de níquel, cromo e rutilo, o diamante e outros, como elementos que são explorados nesta região, sem contudo têrmos uma idéia aproximada de sua produção.

Finalizando êste tópico, cabe-nos ressaltar a importância da comercialização das "madeiras-de-lei", especialmente o Jatobá, a Peroba, o Cedro e a Aroeira, encontradas em grandes abundância em certas áreas.

11.3 — Comunicações — Rodovia, Aviação e Outros

Com a criação de Brasília a Rede Rodoviária Nacional começou a desenvolver-se e, atualmente, graças a ela, o Brasil é servido por modernas rodovias que servirão para integrá-lo num todo

harmônico e dinâmico: como é exemplo a Belém—Brasília.

Vários eixos rodoviários convergem para Brasília assegurando a interligação das regiões de grande potencial econômico.

No tocante à navegação aérea há também uma razoável frota ligando Brasília com os demais centros, principalmente Rio e São Paulo.

A grande deficiência é, naturalmente, a falta de transportes ferroviários, o que é de se estranhar, uma vez que esta região é essencialmente produtora de matérias-primas e criadora por excelência de gado vacum; por conseguinte, seria de grande utilização e vantagem o aproveitamento do transporte ferroviário por ser o mais barato meio de transporte para grande tonelagem.

No subsetor de telecomunicações há uma razoável produtividade. Brasília realmente está servida por um serviço de telex e telefone dos melhores do País, constatando-se um constante aperfeiçoamento.

Portanto, o Governo municipal terá que investir com prioridade nos trechos ou linhas de grande significado econômico, tanto para construções como para remodelação das vias de acesso aos centros produtores da região, pois, o que se verifica é o total abandono nesse setor.

11.4 — Finanças

O Sistema Tributário do Distrito Federal é integrado pelos seguintes:

I — IMPOSTOS

- a) Imposto Imobiliário;
- b) Imposto de Transmissão;
- c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias;
- d) Imposto sobre Serviços.

II — TAXAS

- a) Taxa de Veículos;
- b) Taxa de Cemitério;
- c) Taxa de Aferição de Pesos e Medidas;
- d) Taxa de Fiscalização de Obras;
- e) Taxa de Uso de Logradouros;
- f) Taxa de Expediente.

III — CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A Proposta Orçamentária do Distrito Federal, em termos, é toda apresentada sob a forma de Orçamento-Programa, onde são caracterizados os objetivos, as realizações das obras e das prestações de serviços.

A estima da renda Tributária para 1968, conforme proposta enviada ao Senado Federal, resulta da avaliação direta, através de análise, das circunstâncias de ordem conjuntural que poderiam afetar o comportamento das diferentes fontes de receita.

A receita está estimada em NCr\$ 373.701.927,00, sendo NCr\$ 11.340.000,00 receita própria do Distrito Federal e NCr\$ 262.361.927,00 Receita transferida da União.

A Despesa apresenta igual quantia, sendo NCr\$ 180.843.000,00 para o Custeio e NCr\$ 192.859.000,00 para investimento.

11.5 — Investimentos

Brasília, sendo ainda uma cidade eminentemente administrativa e não tendo o seu parque industrial, não conseguiu atrair grandes investimentos privados

° O principal tributo que beneficia o D.F. é o gravame que incide sobre o trigo, que, ex vi do Ato Complementar n.º 36, de 15-3-67, favoreceu a sede do órgão importador.

para acelerar o seu desenvolvimento econômico. Por outro lado, os investimentos feitos são todos de tipo social, indispensáveis, mas que não produzem os seus efeitos a curto e médio prazo.

Cabe-nos salientar que uma nova orientação está sendo imposta, visando a condicionar o processo econômico em um futuro imediato, reduzindo, assim, o custo social do desenvolvimento e fazendo uma melhor distribuição de seus frutos.

No que respeita a essa nova orientação é necessário ter em conta que ela ainda não se efetivou em fatos, não passando mesmo de bons programas que combatem o simples fluxo monetário desacompanhado de uma verdadeira e eficiente ação planejada para assegurar o seu efeito dinâmico sobre o processo de desenvolvimento.

Resta-nos frisar que o desenvolvimento desta Região, com a construção de Brasília, vem se realizando com melhoria geral das condições de vida. Ocorre, entretanto, que essa melhoria é extremamente desigual, chegando, mesmo, a classe da população de nível de vida mais baixo a não auferir nenhum benefício do desenvolvimento. Contudo, essa mesma população sofre todos os efeitos de pólo eminentemente financeiro.

12.0 — O D. F. E SUA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Nos primórdios de nossa vida republicana, dentre os vários argumentos que se ventilavam, em prol da transferência da Capital, estavam aqueles de natureza estratégica, de forma que, em caso de guerra, a Administração estaria resguardada dos ataques de surpresa.

Entretanto, com a evolução das técnicas bélicas, com os modernos engenhos de luta, com o alvorecer da era atômica, estes argumentos tornaram-se inconsistentes. Valeram, precipuamente,

aquêles que demonstravam as conveniências de natureza econômica e cultural, decorrentes da transplantação da Capital para a região central.

Foi, portanto, com este espírito que se fez a mudança da Capital; com este espírito que se fez cair aquele conceito clássico de Distrito Federal onde sua função essencial era apenas manter os serviços infra-estruturais para acolher os órgãos de cúpula do País.

Com esta mudança, antes e acima de tudo, pretendia-se levar para dentro do Brasil o progresso econômico, a educação, o desenvolvimento cultural, dilatar as nossas fronteiras econômicas que nem de perto acompanham as fronteiras políticas.

“Além das atribuições próprias de uma administração estadual e municipal, deve o governo do Distrito Federal atuar em dois outros campos de particular importância: o campo federal, com relação aos Podêres da República, no qual o Governo do Distrito Federal corresponde a um “ministério da Capital” e onde ele é responsável pela criação de condições de funcionamento dos órgãos federais e representações estrangeiras, pela comunicação dos três Podêres da República com todo o País e o exterior, pela assistência permanente e assessoramento técnico aos órgãos decisórios do País, e pela irradiação cultural; e o campo regional, com relação à região em que se situa e onde o Governo do Distrito Federal equivale a um “órgão de desenvolvimento regional.” (*)

Portanto, para o bom desempenho dessas funções, o complexo administrativo do Distrito Federal deverá ter uma estrutura capaz de corresponder e ajustar-se à dinâmica renovadora da Nova Capital como centro de irradiação do progresso no centro-oeste brasileiro.

* Orçamento-programa para 1968

13.0 — O D.F. E SUA IMPORTANCIA NA VIVIFICAÇÃO NACIONAL

Com a transplantação da Capital para o Planalto Central surgiu uma verdadeira consciência coletiva em torno dos problemas nacionais. Houve a mudança evidentemente do centro político, acarretando uma coesão nacional que poderá solucionar os problemas básicos da comunidade brasileira: o econômico, o cultural e o demográfico.

Com a expansão da zona de influência da nova Capital, mais facilmente haverá uma integração de todas as regiões à comunidade dinâmica brasileira. Haverá uma incorporação das diversas áreas contíguas ao seu território, incorporação essa que poderá ser feita através do Rio Tocantins, que poderá desempenhar papel análogo ao do São Francisco. Se este, na época da nossa colonização, uniu as regiões do Nordeste, Leste e Centro, aquele (o Tocantins) tem o papel de fazer a cristalização da nossa unidade política, através da dilatação da nossa fronteira econômica, demográfica, social e cultural, com o objetivo da humanização dinâmica de todo o nosso País até os confins do Oeste e Norte.

Feitas estas considerações, notamos quão imperativo se torna que o Governo brasileiro volte as suas vistas para o Distrito Federal, não apenas como uma capital administrativa e política, mas como um centro que irradiará o desenvolvimento para todas as regiões que se encontram em descaso ou semi-descaso.

Haverá quem diga que tal solução é utópica ou mesmo de um Brasiliense apaixonado, porém, não importa porque a experiência está a nos mostrar que, enquanto os planos forem feitos para solucionar problemas eventuais, onde os seus autores granjearão os aplausos dos menos avisados, as modificações só serão eficazes se forem estruturais e não epidérmicas, e levando-se em conta o estu-

do regional que vise ao aumento da potencialidade brasileira e conseqüentemente à pressão e dilatação da fronteira cultural, econômica e social de nosso Estado. Portanto, o D.F. tem importância capital na vivificação nacional.

14.0 — O D.F. E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DEMOGRÁFICO BRASILEIRO

O criador de Brasília, Juscelino Kubitschek de Oliveira, assim se expressou... "Somos geograficamente um dos maiores países deste Planeta, onde vive um povo em condições de apêrto.

Em torno de nós a vastidão, os descampados, o país por conquistar, sítios admiráveis e no entanto nos agrupamos à beira do mar, espiando as fases das marés. Constitui um refrão monótono dizermos que necessitamos ocupar o nosso País, possuir terra, marchar para o Oeste, voltar as costas para o mar, e não permanecer eternamente com o olhar fixo nas águas como se pensássemos em partir, em voltar. Do Brasil nenhum de nós partirá jamais, porque esta é a nossa nação e pátria".

Brasília surgiu e com ela as irradiações demográficas proliferaram-se pelas imensas regiões outrora confinadas ao abandono, ao descaso.

Estando o D.F. em relativa equidistância do centro geográfico do Brasil, onde Brasília mantém uma distância equilibrada para com os vários pontos extremos do País, naturalmente, pelas suas próprias condições geo-econômicas, ele tenderá a polarizar os fluxos migratórios de população, que têm o sentido das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas sócio-econômicamente, provocando a ocupação deste espaço geográfico.

Assim sendo, é mister que se trace uma política demográfica em função da nossa realidade, e, também, em função

das nossas necessidades. Tendo em vista que um planejamento global de desenvolvimento tem por objetivo promover o aproveitamento orgânico e racional dos fatores naturais, sociais e econômicos do meio, a política demográfica deverá ser no sentido da ocupação dos espaços vazios e paralelamente com outras medidas visando a criar condições para a fixação e desenvolvimento do homem.

Em conclusão, podemos afirmar que a importância do Distrito Federal no processo demográfico brasileiro é fundamental e, acreditamos, mesmo, que somente através de planejamento regional para promover o aceleração do desenvolvimento desta área como uma unidade econômica, conseguiremos integrar essas áreas em nossa comunidade econômica e possibilitar a redistribuição geográfica.

15.0 — O D.F. COMO FATOR DE EQUIPOLÊNCIA E DE EQUILÍBRIO CONTINENTAL

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, formado pela integração de áreas colonizadas em condições históricas diversas, desigualdades regionais em graus de desenvolvimento e níveis de vida teriam necessariamente que existir. Mesmo em um país com um sistema de transportes altamente desenvolvido e integrado, como os Estados Unidos, essas desigualdades ocorreram e persistiram por muito tempo. Ainda em 1929, por exemplo, entre importantes regiões desse país, se observaram desníveis na renda *per capita* tão acentuados como o que hoje existe entre o Nordeste

e o Centro-Sul do Brasil. Essas disparidades foram em grande parte corrigidas pela política de desenvolvimento regional, iniciada por Franklin Roosevelt, há três décadas.

Com a transferência da Capital para o Planalto Central, o Brasil se fez mais coeso, politicamente mais vitalizado através da eficácia administrativa que se implantou na consciência dos dirigentes do País.

Diante de tais considerações é que podemos aquilatar a importância do Distrito Federal — coração administrativo — como centro de equipolência na irradiação de nossas energias materiais, fazendo com que haja um perfeito equilíbrio entre as nossas regiões, entre os Estados-Membros.

Por óbvias razões se faz necessário que o Governo federal dê todo o apoio à Brasília, no sentido de fazer com que ela possa desempenhar o grande papel que a História lhe reservou: Capital dos Trópicos, Metrópole por excelência da América do Sul, onde a esperança se tornou realidade, donde irradia incentivos a imensas regiões anteriormente confinadas ao esquecimento.

Finalizando, é oportuno salientar que, sendo o Brasil o primeiro país da América Latina a se industrializar, poderá com certa facilidade, em futuro bem próximo, assegurar-se do comércio de todo o bloco latino e, melhor do que ninguém, Brasília, pela sua localização, poderá desempenhar papel análogo ao de Moscou para onde é carreado todo o comércio do mundo comunista.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Brasília, Conteúdo e Continente — Publicação do Banco Regional de Brasília.
- 2) Anuário Estatístico — IBGE.
- 3) Proposta Orçamentária do Distrito Federal para 1968.
- 4) Várias Publicações da CODEPLAN.
- 5) Distrito Federal e sua nova Estrutura Administrativa — Livros de Legislação básica do D.F. — Secretaria do Governo.
- 6) Antecedentes Históricos de Brasília — Publicação da Câmara dos Deputados.
- 7) Dados estatísticos fornecidos pelo Centro de Educação Média e Universidade de Brasília, e outros.

REVISTAS

1

O CONTRÔLE DA ADMINISTRAÇÃO

OS SISTEMAS CLÁSSICOS * O OMBUDSMAN E A PROKURATURA

(Condensado de artigo de M. Henry Puget, Conselheiro de Estado, Professor no Instituto de Estudos Políticos, Diretor de Seção no Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris — *Revue Internationale de Droit Comparé* — Ano XVII — n.º 1 — jan./março de 1965 — pág. 5).

SOB sugestão do articulista, presidente do Comitê Científico, foram estudados, durante a mesa-redonda realizada pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em Varsóvia, os sistemas de controle adotados nos países nórdicos: o **ombudsman** e a **Prokuratorura**.

Dadas as falhas provenientes da parcialidade ou da deficiência humana, decorre como necessária a fiscalização da Administração, exigida, quer pelo interesse do Governo, quer pelo dos próprios administrados: ao Governo poupa o excesso de reclamações; aos administrados, proporciona-lhes um trato mais justo e equitativo.

Distingue o articulista dois processos nos sistemas clássicos: o interno e o externo.

Pelo interno, o governo central controla, êle próprio, a Administração através de órgãos de inspeção. Destaca o autor o Conselho de Estado na França e Itália como modelos do sistema clássico interno. Pelo controle externo, os membros do Parlamento controlam a Administração através de interpelações, comissões de inquérito, podendo aquêles em casos extremos derrubar o Ministério (no regime parlamentarista). Salienta a votação do orçamento como excelente ocasião de apresentação de críticas e queixas. Cita ainda o papel da imprensa como meio de controle e, em

caso de abusos incorrigíveis, considera também como controle externo os **meetings**, passeatas e mesmo as greves.

A êsses dois processos acrescenta ainda os recursos, por parte dos administrados, quer a um tribunal judiciário, quer a um tribunal administrativo, citando como típico dêste sistema o Conselho de Estado francês. Contudo, prossegue, o sistema clássico foi melhorado por duas instituições: o **ombudsman** e a **Prokuratorura**.

O OMBUDSMAN

Esta palavra é um empréstimo da língua sueca; na Suécia teve início o sistema de de onde se espalhou pelos outros países nórdicos, atingindo depois a Alemanha Federal e finalmente a Nova Zelândia.

O **ombudsman** é por vêzes chamado procurador parlamentar, delegado parlamentar ou delegado das Câmaras. Remonta ao Século XVIII por um decreto de 1713.

Inicialmente nomeado pelo próprio rei, tornou-se esta nomeação, a partir de 1809, prerrogativa do Parlamento, por força da Constituição que lhe consagra os artigos 96 e seguintes.

Até 1915 havia um procurador único; a partir de então, houve o civil — o **justitieom-**

budsman, encarregado dos negócios civis — e o militar — **militieombudsman**, encarregado dos negócios militares —, ambos com as mesmas atribuições no círculo de suas competências.

De reconhecida capacidade, o **ombudsman**, juntamente com seus quatro suplentes, é eleito para o período de quatro anos, por 48 eleitores escolhidos entre os membros do Parlamento, podendo ser demitido, assim como os suplentes, caso percam a confiança do Parlamento, exigindo-se, para isto, a proposição do Comitê de Legislação do Parlamento.

São competências do **ombudsman**: 1.º) Fiscalizar as cortes de Justiça, inclusive as de justiça militar; 2.º) Fiscalizar os funcionários e o funcionamento da Administração; 3.º) Mover ação penal contra os funcionários que cometem faltas pessoais de certa gravidade; (Isto disfarça, em larga escala, a má administração dos processos contenciosos na Suécia, onde é reconhecida ao juiz de direito comum a competência para faltas cometidas pelos funcionários, quando estas têm caráter penal.)

A facilidade de acesso junto ao **ombudsman**, transmite aos administrados certa confiança que provoca um número ilimitado de queixas e reclamações, dando àquele procurador oportunidade de verificar diretamente o funcionamento da Administração, o que já é seu dever de ofício. Para isto, dividiu-se o País em certo número de inspeções (cinco civis e seis militares).

As observações e as penas disciplinares por êle aplicadas são muito temidas pela Administração que evita dar ocasião a queixas; estas, se fundadas, constarão em relatório anual ao **Rikstag** (Parlamento) que poderá, então, agir diretamente sobre o ministro que se teria recusado a pôr fim ao estado de coisas impugnado pelo procurador.

Êste sistema funcionou também na Finlândia, sendo o **ombudsman** e suplentes eleitos pelo Parlamento por quatro anos; pode ser demitido.

Como na Suécia, existe paralelamente ao Chanceler da Justiça. Acompanha as deliberações do Conselho de Ministros e apresenta

observações que são acolhidas ou não; Não age por autoridade direta. Move ação pública, não a sustentando, porém; interpela o Parlamento por iniciativa própria ou por queixas dos administrados: estas, em 1960, subiram ao número de 1.050.

A pedido de **Hurwitz**, o **ombudsman** foi introduzido também na Dinamarca em 1950, após diversas controvérsias, sendo o posto provido de titular, (o próprio **Hurwitz**) somente em 1955.

Sem competência nos negócios judiciais e municipais, é eleito por quatro anos por um Parlamento unicameral (suprimiu-se o Senado).

Logo no primeiro ano surgiram-lhe 600 processos dos quais 9 apenas exigiram ações formais.

Foi introduzido na Alemanha Federal em 1956, como delegado da Câmara Federal para os negócios do Exército. É eleito pela própria Câmara por cinco anos; deve ter servido durante um ano e é demissível. Tem trânsito livre em todos os negócios militares e está obrigado ao segredo profissional mesmo após seu mandato.

O cargo foi exercido inicialmente por **Helmut von Grohman**. Foi substituído pelo almirante **Heye** que, através de severos relatórios e sensacionais artigos de revistas, criticou acerbamente aspectos tradicionais das Forças Armadas alemãs, provocando escândalo e sendo taxado de violador do segredo profissional. Em consequência, retirou-se alegando razões de saúde. Em seu mandato foram-lhe dirigidas 300 queixas.

Apesar das experiências infelizes na Alemanha, segundo os críticos, o **ombudsman** muito contribuiu para a democratização do Exército.

O sistema foi criado na Nova Zelândia através de lei de 7 de setembro de 1962. O **ombudsman** é eleito pelo Parlamento e tem a mesma duração dêste, podendo ser demitido pelo Governador a pedido do Parlamento. Tem largos poderes de inquérito; transmite queixas dos administrados e formula as próprias

ao Parlamento; faz relatórios aos chefes de serviço, recorrendo ao Primeiro-Ministro e ao Parlamento, caso aquêles não forneçam solução para as queixas. Deve prestar contas ao Parlamento ao menos uma vez por ano.

Não parecem fadadas ao sucesso as diligências em favor da instituição do **ombudsman** na Grã-Bretanha, terra clássica do Parlamentarismo.

Houve também um movimento de opinião visando à sua introdução, embora modificado, nos Estados Unidos da América, no Canadá, e nos Países-Baixos.

PROKURATURA

Tendo de comum com **ombudsman**, sòmente a fiscalização da Administração, vigora nas Repúblicas Populares, especialmente na União Soviética, a **Prokuratura**: órgão autónomo que fiscaliza o conjunto da Administração e dos juizes quanto ao respeito à legalidade.

Na União Soviética, baseia-se êste sistema numa carta de Lenine a Stalin, na qual exigia absoluto rigor no cumprimento das leis, sem se levar em conta as influências locais. Lenine concluía que a **Prokuratura** devia ser centralizada e independente e não fazer parte da Administração que devia controlar.

Como consequência, foi totalmente desligada do Commissariado de Justiça por lei de 1933 que instituiu o Procurador-Geral da U.R.S.S. como órgão totalmente independente. Nova lei de 1955 reforçou ainda mais as atribuições da **Prokuratura**.

O Procurador-Geral é nomeado pelo **Soviete Supremo** por sete anos, sendo êste o mais longo mandato existente na U.R.S.S.

Com a homologação do **Soviete Supremo**, o Procurador-Geral nomeia os procuradores das Repúblicas Federadas, dos Territórios e regiões autónomas; êstes, por sua vez, nomeiam os procuradores dos distritos com a homologação do Procurador-Geral.

A competência do Procurador-Geral abrange todo o território, todos os órgãos administrativos e judiciários, todos os habitantes.

Sob a autoridade do Procurador-Geral, existe uma **Prokuratura** militar e uma **Prokuratura** dos transportes.

A **Prokuratura** age negativamente: fiscaliza se as instruções, decretos, ordens, estão de acôrdo com a legalidade.

Age positivamente: verifica se os decretos e decisões são praticados por todos os habitantes e em todos os graus da hierarquia administrativa e judiciária; impõe penalidade disciplinar; apela contra as decisões da justiça; realiza diligências quando se patenteiam fatos penalmente repreensíveis cometidos por funcionários ou particulares.

A **Prokuratura** intervém por própria iniciativa, por obrigação do cargo e por queixas de interessadas que são examinadas e esclarecidas; para isto muito contribui a imprensa a qual, ainda que estritamente fiel ao regime marxista-leninista, não deixa de tecer sérias críticas à Administração.

O caráter popular da **Prokuratura** (formulação de queixas, escolha de representantes operários para procuradores), é colocado em evidência por autores soviéticos.

O número relativamente pequeno de titulares do posto desde 1933, apenas oito, patenteia a estabilidade do sistema.

A **Prokuratura** foi introduzida na Polônia pela Constituição de 1952 que lhe consagra os artigos 54, 55 e 56.

Segundo o artigo 55, o Procurador-Geral é o guarda da legalidade popular, zela pela proteção da propriedade social, assegura o respeito aos direitos dos cidadãos, pune os crimes contra o regime, garante a segurança e a independência da República.

O Procurador-Geral é nomeado pelo Conselho de Estado ao qual presta contas, não tendo relação com o Parlamento.

Como na Rússia há também os procuradores subordinados.

O Procurador-Geral age junto à Administração através de inquéritos instaurados por demandas dos administrados e por iniciativa própria; têm uma competência semelhante a uma verdadeira inspeção geral jurídica.

A Hungria introduziu a **Prokuratura** em sua Constituição de 1949. Exerce contróle-geral da legalidade; faz oposições, intenta e sustenta ações. Não há tribunais administrativos, sendo esta matéria competência dos tribunais ordinários de distritos.

Uma **Prokuratura** do mesmo gênero, com as mesmas características, funciona na Iugoslávia, onde se criaram tribunais administrativos que não existem nem na U.R.S.S., nem na Polônia, nem na Hungria e nem, olhando mais além, na China.

Sob modélo soviético funciona também na China a **Prokuratura**. O Procurador-Geral do Supremo Tribunal do Povo é eleito pela Assembléia Nacional por quatro anos. Este Supremo Tribunal do Povo assegura a rigorosa observância da lei em todos os degraus da hierarquia. Os Tribunais locais têm idêntica função no âmbito local.

O Supremo Tribunal Popular é responsável perante a Assembléia Nacional ou perante o Comitê permanente desta.

* * *

Após ter discorrido sobre os dois sistemas de Contrôle, o articulista, sempre com base nas conclusões do Comitê de Varsóvia, focaliza a oportunidade ou não da adoção destes sistemas nos países ocidentais. Aponta como vantagens, a facilidade proporcionada ao povo

de, sem os embaraços burocráticos de outros sistemas, pôr-se a par dos negócios administrativos. Mas, prossegue o autor do artigo, esta própria facilidade de acesso ao **ombudsman** e ao Procurador, acarreta uma quantidade sem limite de pedidos de inquérito, na grande maioria infundados, que podem conduzir os órgãos fiscalizadores à repugnância de cumprir sua função normal. Diz serem estes sistemas totalmente desaconselhados nos países de grande população e naqueles onde existem boas tradições administrativas, sendo, porém, de se adotar nos países onde a jurisdição em matéria de negócios contenciosos e administrativos é imperfeita, o que explica o desejo de inovação nos países anglo-saxões.

Diz, em seguida, que o Procurador e o **ombudsman** só se recomendam se há lacunas ou falhas sensíveis nos sistemas clássicos, como a inexistência ou a diminuta existência de recursos diretos contra a Administração perante um verdadeiro juiz. Mas mesmo neste caso o articulista ainda prefere que se sane esta falha a que se adotem aqueles sistemas.

Finaliza exaltando os contrôles nos Países ocidentais, desaconselhando a **Prokuratura** que, por acumular funções judiciárias e administrativas, representa uma verdadeira subversão nas atribuições do ministério público; quanto ao **ombudsman**, diz ser inútil sua implantação na França.

E conclui: "Não imitemos levianamente."

2

A FUSÃO DAS INSTITUIÇÕES DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS

Gordon L. Well

(The American Journal of International Law, vol. 61, jan./67, n.º 1, págs. 57 a 85)

A 8 de abril de 1965, os representantes de 6 Estados-membros (Bélgica, França, República Federal da Alemanha, Itália, Luxemburgo e Holanda) das comunidades européias assinaram o tratado estabelecendo um conselho individual e uma comissão individual das comunidades européias.

O principal objetivo do tratado é substituir os corpos executivos das três comunidades, **European Economic Community** — (EEC), **European Atomic Energy Community** (EURATOM) e a suprema autoridade da **European Coal and Steel Community** . . . (ECSC) por uma única Comissão Européia.

Ao mesmo tempo, os conselhos de ministros destas três comunidades estão aliando-se num só conselho. Este tratado aliança pretende ser o primeiro passo favorável à aliança do ECSC instituído pelo Tratado de Paris de 18-4-51 e o EEC e EURATOM, instituídos pelos Tratados de Roma de 25-3-57.

O novo tratado modifica e acrescenta artigos em todos os três tratados básicos. Estas mudanças ocorrem em duas partes de cada tratado: nas seções relativas às instituições e nas disposições gerais e finais.

De acordo com o preâmbulo do tratado, os membros dos Estados consideram que o tratado Aliança contribuirá para o progresso da unidade europeia.

Em geral, o tratado resolve diferenças entre o Tratado de Paris e os Tratados de Roma em favor dos últimos. O período presidencial do chefe do conselho será de 6 meses ao invés de 3. Um convite de representantes permanentes de Estados-membros está incluído

como antes: o Conselho de Ministros não estará permanentemente em sessão, mas poderá reunir-se várias vezes por mês com diferentes ministros dependendo do assunto da reunião.

Haverá a criação de um comitê de Representantes Permanentes em lugar do comitê para EEC — EURATOM e COCOR. Todos os membros da Comissão serão indicados pelos Estados-membros para um período de 4 anos e os 3 corpos executivos possuem agora um total de 23 membros.

O Tratado, deste modo, abre o caminho para uma revisão perfeita dos 3 tratados que proporcionará a oportunidade de uma revisão geral das operações e objetivos da comunidade europeia e o estabelecimento de uma comunidade única.

Esta revisão, implicando uma confrontação das diferentes políticas nacionais, promete constituir um grande passo no desenvolvimento da ordem legal incorporada nas comunidades europeias.

3

RESPONSABILIDADE DO GABINETE NUM SISTEMA PRESIDENCIAL: O CASO DO PERU

Martin Needler

(Parliamentary Affairs — Vol. XVIII, n.º 2, 1965 — págs. 156 a 161)

ENTRE os grandes problemas que a América Latina deve superar na sua democratização, encontra-se o do grande poder do típico Presidente latino-americano. Muitos fatores se combinam para criar este estado de coisas, alguns, sem dúvida, proporcionados pela herança cultural da região. Entretanto, disposições e práticas constitucionais são também responsáveis por uma prática ditatorial sem a violação da Constituição.

A limitação do poder presidencial através da proibição de sua imediata reeleição, é exercida nesta área, juntamente com outras cláusulas constitucionais. A mais comum é a de requerer a colaboração do legislativo no cum-

primento de atos oficiais. Levado isto ao extremo, naturalmente pode resultar num Chefe do Executivo que seja não mais do que uma figura, enquanto os membros de seu Gabinete ficam sob o controle do Legislativo.

Tem sido normal considerar como separados e distintos os dois sistemas de governo: o parlamentar, com o Chefe de Estado e um Gabinete responsável face ao legislativo, de um lado, e do outro o presidencial, com o Chefe do Governo eleito pelo povo e uma dissociação dos poderes.

Após mencionar as frustradas tentativas de parlamentarismo na América Latina, inclusive no Brasil, o autor focaliza a Constituição do

Peru de 1933. Nesta ficou estabelecida a instituição de um Gabinete responsável; todos os atos oficiais do Presidente da República tinham de ser rubricados por um Ministro do Gabinete, e os Ministros eram obrigados a renunciar se censurados pelo Legislativo. O Congresso podia indicar comissões para investigar a conduta dos negócios do Executivo. Os Ministros podiam ser membros do Parlamento, embora não obrigatoriamente.

Apesar destas disposições, nos trinta anos decorridos desde a Constituição, ocorreram menos de meia dúzia de casos de Ministros se demitirem depois de terem perdido a confiança do Legislativo e, mesmo estes casos são de natureza altamente ambigua. A opinião unânime de observadores e políticos liberais é que estas cláusulas têm sido de efeito desprezível. Assim é que, apesar delas, o Presidente do Peru é o chefe da situação política da mesma forma que o Presidente de um país cuja Constituição não prevê Gabinete responsável perante o Legislativo.

A razão desta situação é derivada de uma série de fatores: em primeiro lugar, o Congresso está normalmente sob o controle político do Presidente. Na verdade, poder-se-ia dizer que, no Peru, o Presidente tem sido tipicamente um ditador com escassa consideração pelos imperativos constitucionais.

Somente em 9 dos 30 anos de vigência da Constituição, teve o Peru governo caracterizado como democrático.

Depois de tecer considerações sobre as forças partidárias no Peru, o autor acentua que dado a eleição popular do Presidente, qualquer tentativa para controlar a política nacional através do dispositivo do Gabinete responsável, enfrenta obstáculos adicionais. O Presidente sente que sua eleição lhe dá um direito mais válido para representar o interesse público, do que a soma de mandatos locais, representados pela maioria parlamentar.

Outro fator que tem ocorrido na história do Peru é a própria natureza da Oposição ao Presidente e à sua política, que, muito embora feita através de uma moção de censura a

um dos Ministros, mais assemelha-se a um ponto de partida de uma campanha que visa à derrubada do Presidente da República. Este faz com que um voto de censura, bem sucedido, a um Ministro do Gabinete, possa ser considerado como um teste de força preparatória para o impedimento do Presidente, ou talvez para criar a base que legitime uma rebelião popular ou um golpe de estado. Muitas vezes o poder de censura, entretanto, não visa à política do Presidente, mas um ataque em base de natureza pessoal a um determinado Ministro.

A instituição da responsabilidade do Gabinete no Peru não constitui um processo para verificação do poder presidencial, e isso torna-se evidente pelas seguintes razões:

- 1) muitos presidentes, com características de ditadores, fraudam as eleições a fim de se assegurarem uma maioria no Poder Legislativo;
- 2) a eleição para o Congresso ocorre juntamente com a do Presidente, sendo, assim, dominada pela escolha deste último, que em consequência, obtém, normalmente, uma maioria que lhe é favorável;
- 3) mesmo que isso não ocorra nos termos exatos acima enunciados, o Presidente pode assegurar-se e manter a lealdade dos independentes no Poder Legislativo, através do uso de vastos poderes que tem, de recompensar e punir, por meio da administração;
- 4) o Congresso está sempre inclinado a permitir que o Presidente decida sempre qualquer embaraço, devido a grande autoridade que lhe foi outorgada pela eleição popular;
- 5) no caso da Maioria no Congresso censurar um Ministro do Gabinete, o fato pode ser considerada como uma iniciativa destinada a destituir o Presidente.

Assim sendo, outros métodos parecem igualmente apropriados e mais efetivos, e certamente serão utilizados.

4

O PARLAMENTO NO QUÊNIA INDEPENDENTE

Cherry Gertzel

(Parliamentary Affairs — Vol. XIX, n.º 4, 1966, — págs. 486 a 503)

EM dezembro de 1963 foi estabelecida uma forma parlamentar de governo no Quênia. A autoridade executiva era representada pela Rainha, exercida em seu nome pelo Governador-Geral, recomendado pelo Primeiro-Ministro, e pelo Gabinete, com o qual permanece o poder político.

A primeira emenda à Constituição, estabelecendo a República, alterou radicalmente a posição do Poder Executivo, criando um Presidente que é Chefe de Estado e Chefe do Governo. A autoridade executiva é agora o Presidente.

O Presidente deve ser um membro eleito da Câmara de Representantes. A Constituição estabelece um Gabinete que é constituído do Presidente, Vice-Presidente, e de Ministros à escolha do Presidente. Todos os Ministros do Gabinete devem ser membros eleitos de uma das duas Casas da Assembléia.

A Câmara de Representantes (mas não o Senado) pode propor um voto de censura ao Governo que, se aprovado, causará a resignação do Presidente ou a dissolução das Câmaras. Toda legislação, após aprovação das duas Casas, deve ser submetida ao Presidente. O Presidente tem o poder de dissolver o Parlamento a qualquer momento, devendo também demitir-se, nesse caso.

A Câmara dos Representantes participa diretamente da eleição do Presidente. Este permanece no Governo por cinco anos e o termo de seu mandato coincide com o da Câmara de Representantes.

A eleição presidencial e a geral são simultâneas. Por ocasião da eleição geral, todos os candidatos à Câmara dos Representantes devem oferecer o seu apoio a um dos candidatos presidenciais; e aquele que, tendo sido eleito, obtenha o apoio da maioria dos seus pares, é o Presidente. Se este não terminar o mandato, seu substituto será escolhido pela Câmara de Representantes.

A Câmara baixa é a Casa mais forte da Assembléia Nacional e é a que tem influenciado o Executivo.

A Câmara dos Representantes tornou-se um fórum público, onde os representantes do povo exercem plenamente o direito de debater as ações do Governo.

A influência pessoal do Presidente tem sido vital para manter um clima amigável de trabalho entre o Executivo e o Legislativo, cujos membros têm concordado em agir sob as suas sugestões. Seu prestígio e personalidade ajudam-lhe a governar sem dificuldades.

5

O PAPEL DO SENADO NO SISTEMA POLÍTICO DO QUÊNIA

Por J. H. Proctor Jr.

(Parliamentary Affairs — Vol. XVIII, n.º 4, 1965, págs. 389 a 415)

PASSADAS tôdas as crises pelas quais o Senado do Quênia estêve ameaçado de desaparecer, J. H. Proctor Jr. se propôs a analisar a importância da existência da Câmara Alta, como que respondendo a questões sôbre: as

razões pelas quais o Senado foi criado; a que pretende servir; os interesses que representa; seus poderes e funções atuais.

A criação do Senado foi originalmente proposta pelo **Kesuja African Democratic Union**

(KADU), como parte de um plano de proteção às pequenas tribos, que aquele partido representava, contra o perigo de dominação pelos grupos mais avançados Kibuyu e Luo, os quais apoiavam o Kenya African National Union (KANU).

KADU desejava um sistema federal no qual considerável poder seria guardado para os governos regionais. O Senado foi considerado necessário para salvaguardar a autonomia das regiões e assegurar suficiente representação de interesses minoritários junto ao centro. O bicameralismo foi também apoiado pelos mercadores asiáticos e fazendeiros europeus do Quênia, como um meio de conseguir alguma repressão contra rápidas ações discriminatórias.

O Senado certamente não desempenhou, acrescenta Proctor Jr., um grande papel no sistema político do Quênia durante os dezesseis meses de seu período inicial, como se previa na Constituição. Não houve expansão de sua autoridade e não cresceu em suas funções.

Sua "performance" como um instrumento de proteção de direitos minoritários e interesses locais deixou muito a desejar.

Por fim, serviu como um fóro no qual as aspirações tribais foram livremente ventiladas e as necessidades das localidades, articuladas.

Atualmente, entretanto, os protestos e demandas dos Senadores para as menores tribos não foram mais efetivos do que na Câmara dos Deputados. Sua contribuição em legislar foi de um valor muito superficial. Sua influência no exercício do Poder Executivo foi insignificante, apesar de não ter incomodado os Ministros com questões. Seu impacto na opinião pública não foi desprezível, mas não surgiu como um rival da **House of Representatives** aos olhos do povo.

A sobrevivência do Senado, adverte o autor, deve-se, talvez, ao fato de prever uma plataforma adicional da qual o Governo poderá se defender na esperança de que seus membros atuem nos programas governamentais.

Existe uma real possibilidade do Senado vir a ser mais proeminente e construtivo nos próximos meses. Tendo decidido ampará-lo, o Governo pode se empenhar em torná-lo mais útil, e, por meio disso, fortalecê-lo. Os Senadores podem agora sentir-se menos inibidos com o desaparecimento do perigo de extinção e agir com mais firmeza.

6

PROBLEMAS DE RECURSOS HUMANOS NO BRASIL

Robert N. Dannemann

(Revue Internationale du Travail — Vol. 94, n.º 6 — Dezembro 1966, págs. 639 a 661)

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS GERAIS

Um País em Via de Desenvolvimento

A estrutura demográfica do Brasil apresenta as características típicas das regiões em desenvolvimento, que predominam na maior parte dos países latino-americanos:

- a) crescimento demográfico extraordinariamente rápido;
- b) população extremamente jovem;
- c) população vivendo, na maioria, da agricultura, em condições pouco satisfatórias do ponto de vista da higiene e da produtividade;

d) mão-de-obra compreendendo uma acentuada proporção de menores;

e) índice elevado de analfabetismo e baixo nível da taxa de escolarização.

O aspecto humano do fator trabalho se reveste de uma importância considerável nos países em desenvolvimento e, para o integrar de uma maneira eficaz no processo social de produção, é preciso resolver, não somente os múltiplos problemas técnicos, mas ainda, toda uma série de problemas relativos ao ensino, higiene, alimentação, habitação etc. A produ-

tividade do trabalho é, daqui em diante, uma questão que transpõe o limite da economia empresarial para dominar inteiramente a realidade social.

Assim, cria-se um círculo vicioso: de um lado, o baixo nível de vida não permite utilizar a mão-de-obra de um modo produtivo; de outro, as más condições de trabalho e o insuficiente rendimento não contribuem para o melhoramento geral da situação. É preciso consagrar maior atenção, e meios mais importantes, ao desenvolvimento dos recursos humanos.

Características Próprias

O Brasil oferece contrastes nos planos econômico e social; ao lado de regiões agrícolas mergulhadas na miséria zonas onde o ritmo de expansão industrial e urbana é excepcional. Em certas regiões industriais do sul, a renda *per capita* é a mais elevada dos países da América Latina, enquanto que em certas regiões do norte e nordeste é a mais baixa do mundo (menos de 100 dólares). Pouco antes do recenseamento de 1960, a taxa de escolarização de crianças entre 7 e 11 anos era de 70% (setenta por cento) no sul e de apenas 35% (trinta e cinco por cento) no norte.

Crescimento Demográfico

A população brasileira cresce de maneira extremamente rápida (3,05 por cento), taxa superior à da América Latina em geral (2,6 por cento) que é a região do mundo onde é a mais elevada. Pode-se dizer que a população do Brasil representa, atualmente, quase 34% (trinta e quatro por cento) da população da América Latina e 50% (cinquenta por cento) da América do Sul. Esse crescimento demográfico é devido ao baixo índice de mortalidade

e ao nível relativamente constante da taxa de natalidade.

Uma População Jovem

A população brasileira é extremamente jovem: mais de 53% (cinquenta e três por cento) dos habitantes tem menos de 19 anos. A população compreendida entre zero e 14 anos aumentou de quase 1% (um por cento) entre 1950 e 1960. A grande proporção de adolescentes e de jovens na mão-de-obra nacional, a pobreza e a falta de escolas, tem por efeito baixar a idade de entrada na vida ativa.

Problemas de Instrução Pública

Dois outros fatos permitem melhor compreensão dos problemas do Brasil: 1) a proporção de analfabetos entre a idade de 10 à 19 anos era de cerca de 52% (cinquenta e dois por cento) em 1950; 2) a UNESCO estimava que o período médio de escolarização era somente de 2 a 3 anos.

Mais da metade das escolas primárias do País se acham no sul. A taxa de escolarização se eleva a 70% (setenta por cento) no sul; 35% (trinta e cinco por cento) no noroeste e 36% (trinta e seis por cento) no nordeste.

Urge reformas radicais da organização social e econômica, nos campos, e uma planificação das atividades econômicas urbanas.

O articulista tece ainda considerações sobre a política de emprego, suas possibilidades (o programa de ação econômica do Governo Brasileiro — 1964/66), a participação do Estado, o problema da agricultura, a qualificação da mão-de-obra, a situação do ensino de segundo grau, formação profissional, SENAI e SENAC, importância da formação profissional, a formação profissional e a política geral de emprego.

7

O PROBLEMA DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NUMA SOCIEDADE MULTIRRACIAL: O CASO DO BRASIL

R. A. Métafi

M. Paranhos da Silva

(Revue Internationale du Travail, Vol. 93, n.º 5, maio/66, págs. 530 a 564)

COM os seus 8.516.000 quilômetros quadrados e 80 milhões de habitantes, o Brasil

constitui atualmente a maior comunidade nacional multirracional da América Latina. Apesar

de uma população composta de diferentes etnias, êle constitui uma comunidade nacional do tipo luso ocidental, cristã e politicamente homogênea; soube evitar os problemas inerentes à coexistência de homens de raças e côres diferentes.

A população atual do Brasil é constituída por três principais grupos raciais: o índio, o branco e o negro. Com a imigração japonesa, um quarto grupo racial veio contribuir para a formação da comunidade multirracial brasileira.

O Meio Rural e o Meio Urbano

No passado, quase a totalidade da população brasileira pertencia ao meio rural, constituída de pequenas comunidades mais ou menos isoladas, mas socialmente homogêneas.

Hoje, a maioria constitui ainda uma população rural. Nos meios rurais, conservadores por excelência, os hábitos e concepções patriarcais subsistem notadamente nas relações interraciais.

A falta de capital, a exploração pouco racional das terras, a insuficiência dos meios de comunicação e de transporte têm contribuído para manter uma sociedade de um tipo quase feudal.

O papel do proprietário comporta um grande número de obrigações sociais de proteção e de assistência para com os seus empregados, mas com poucas obrigações econômicas.

A situação no meio urbano não é a mesma.

A atração da vida urbana é a principal causa do êxodo rural, com a miragem de salários nominais mais elevados e melhor adaptados às flutuações. No custo de vida, as vantagens sociais e as facilidades de educação têm exercido uma influência fortíssima.

Podemos constatar que as diferenças de côr se repercutem nas diferenças de condições econômicas e sociais. Nos centros urbanos os homens estão menos isolados; os de mesma

côr podem se unir ao seu grupo e utilizar, para sair da miséria, as possibilidades maiores que oferece a diversificação de profissões. O êxito depende mais do esforço e energia pessoal do que dos meios de educação e formação.

Nisto a população urbana seja ela branca ou mestiça tem vantagens maiores sobre a negra, graças aos recursos econômicos de que dispõem.

Os Efeitos da Industrialização Sobre as Relações Interraciais

Atualmente existem dois Brasis: um Brasil arcaico e outro moderno; êste último concentrado ao longo da litoral e mais particularmente em São Paulo e no sul do País. O outro acha-se no norte e no interior do País.

Êste Brasil moderno é o Brasil industrializado. Esquemáticamente, podem ser distinguidas diferentes etapas de industrialização brasileira: a 1.^a, que se situa no fim do século 19 e começo do século 20, está ligada ao nome do Barão de Mauá; a 2.^a, ao curso dos primeiros anos de nosso século e a 3.^a durante e depois da Primeira Guerra Mundial.

Em estudos gerais e recentes chega-se à conclusão que, de um modo geral, no Brasil os membros da classe superior apresentam quase tôdas as características do tipo branco e a maioria da gente de côr se acha nas classes média e inferior.

A industrialização progressiva, e em certas regiões muito rápida, não parece ter ainda modificado êste quadro.

Mas a necessidade de mão-de-obra aumenta constantemente e mais ainda a qualificada, em razão da especialização; é de se prever que as possibilidades dos trabalhadores negros serão igualmente facilitadas.

Ainda, quanto ao índio, uma legislação especial foi feita que lhe protege a vida e os bens e para que, com métodos apropriados, seja integrado na comunidade nacional.

8

MÃO-DE-OBRA E EMPREGO NO BRASIL

A. B. Araoz

(Revue Internationale du Travail — Vol. 93, n.º 4 — Abril 1966, págs. 404 a 427)

○ Brasil, que tinha, em 1964, 80 milhões de habitantes, tem uma taxa anual de crescimento de mais de 3% (três por cento). Com os progressos realizados no campo da higiene e da saúde pública, a taxa de mortalidade continuará a baixar, enquanto que a de natalidade não parece diminuir, apesar da urbanização e melhoramentos do nível de vida. Em consequência, as estimativas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e das Nações Unidas prevêem mais de 123 milhões de habitantes em 1980.

A população do Brasil compreende uma proporção elevada de jovens e relativamente de poucos velhos. Em 1960, as pessoas cuja idade se situava entre 15 e 64 anos, representavam 54% (cinquenta e quatro por cento) da população.

A expansão econômica foi notável nos últimos anos. De 1948 a 1961, o produto bruto cresceu, em valor real, de uma taxa anual média de 6,06 por cento, que corresponde a uma taxa anual de 3,14 por cento por habitante. As taxas anuais de crescimento para a indústria e agricultura foram respectivamente de 9,65 e 4,6 por cento.

O movimento migratório para as cidades é, no Brasil, um fenómeno social de extrema importância. É um processo essencialmente autónomo, ligado às possibilidades de emprego nas indústrias. Estas possibilidades, entretanto, não são suficientes. Esta migração criou problemas económicos e sociais, pois provocou o superpovoamento dos aglomerados urbanos.

Em 1950, 17.300.000 pessoas constituíam os efetivos de mão-de-obra. Esta cifra representava 33,4 por cento da população. Em 1950, 59,6 por cento da população ativa eram do setor primário (agricultura, exploração florestal e pesca), 14,2 por cento do setor secundário (exploração de minério, construção, indústrias manufatureiras, eletricidade, gás, água e serviços higiênicos) e 26% (vinte

e seis por cento) do setor terciário (comércio, transportes e serviços).

O êxodo do campo e a proliferação de pequenas propriedades em diferentes partes do País, principalmente no Nordeste, são sintomas evidentes de subemprego rural. De outro lado, a forte proporção da população urbana que se acha nos serviços, os quais muitos são de natureza improdutivo, é um sinal de subemprego urbano.

Outro problema é o desemprego. A taxa de crescimento da população proporcionou um número considerável de jovens à procura de emprego. Cada ano a migração de contingentes rurais, totalmente inaptos para ocupar um emprego nos setores secundário ou terciário, pesa no emprego urbano, já saturado. Assim, o desemprego e o emprego parcial tomam proporções importantes.

Mão-de-obra Qualificada

No Brasil como em outros países em desenvolvimento, existe uma penúria de pessoal qualificado. A falta de instrução é obstáculo à adoção de novas técnicas e expansão econômica. De outro lado, o trabalho normal tem sido sempre considerado inferior; assim os instruídos procuram emprego no setor terciário (comércio, bancos, administração pública). A mão-de-obra industrial dita qualificada é feita, em grande parte, por trabalhadores idosos de grande experiência mas com falta de conhecimentos técnicos e que não poderiam passar para outro gênero de atividade.

Necessitam de grande número de técnicos de nível média e a situação agrava-se desde que estes se estabelecem nos grandes centros, ao invés de irem para as zonas rurais, onde são muito mais necessitados.

A formação profissional é assegurada por três grandes filiações: as escolas técnicas (federais, dos Estados, ou privadas) e as escolas SENAI e SENAC.