

DO GOVÊRO
PRESIDENCIAL



DO GOVÊRNO
PRESIDENCIAL

NA

REPUBLICA BRASILEIRA

POR

J. F. DE ASSIS-BRASIL

2ª edição



341.238
B823
dgp
2. ed.

1 9 3 4

CALVINO FILHO, EDITOR — RUA SENADOR DANTAS, 48
RIO DE JANEIRO

BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL

Este volume acha-se registrado

sob número 1547

do ano de 1946

DEDICATORIA

Pego licença para respeitosamente offerecer a presente edição d'este livro á Segunda Constituinte Republicana.

Contrariando a minha expressa e justificada resolução, os Libertadores riograndenses — admiraveis de estoica firmeza, em meio de tanta deliquescencia politica e moral — conferiram-me tambem um mandato de deputado constituinte. Procurei dar início ao seu desempenho com a efficiencia ao meu alcance. Guardarei sempre saudavel memória dos dias consagrados a esse dever civico, na convivencia de velhos e novos amigos. Presentimentos ansiosos e sombrios augurios, d'esses que povoam os espiritos em momentos turvos, como os que estamos vivendo, foram compensados ou lenidos pela esperanza de vêr predominarem no desfêcho da grande obra os homens que já entraram nella com a estatura das circumstancias e os susceptiveis de adquiril-a, penetrados da magnitude da historica missão que os defronta.

Seria um prazer permanecer em tão grata companhia. Prevejo, porém, invenciveis impedimentos de continuar a comparecer na egregia assembléa. Para esse caso provavel, faço imprimir ésta edição.

Como o lidador antigo, ao reconhecer a impossibilidade de vencer a torrente que o separava da margem de salvação (menos para si que para a sua causa) atirou sôbre a cubiçada barranca o seu montante de guerra, exclamando “vá a minha espada aonde eu não pude ir”, assim eu mando este livro ao seio da Constituinte.

Elle responderá por mim. Elle combaterá pelos principios do meu Partido.

O sabre precisaria de um braço que o manejasse; o livro lidará sozinho.

Não seria exacto affirmar que nas suas páginas se depára solução a tudo quanto vae ser discutido ou deliberado. Direi, sim, que nellas está o principal do que eu poderia dizer da tribuna e — materialmente — mais do que me permittiria o maior esforço verbal.

Pedras Altas, 1.º de janeiro, 1934.

J. F. DE ASSIS-BRASIL
(Deputado Constituinte Libertador)

PRIMEIRA EDIÇÃO



Não tive em vista offerecer nesta obra um tratado da especie de govêrno que lhe dá o titulo. Muito menos emprehendi commentar systematicamente a constituição da republica. Desejei fazer um livro de actualidade, com algumas condições que lhe permittissem viver um pouco mais do que o momento actual.

E', pois, este, antes de tudo, um livro de combate, sem abandonar, por isso, a pretensão de assentar principios. Nos tempos que correm para a nossa patria, será bem difficil evitar que algum sôpro de controversia e de luta inflamme os escriptos politicos, ainda os dos espiritos mais tolerantes, entre os quaes ambiciono ser contado. Como homem convencido e que tem estudado e meditado o seu assumpto, mostrarei algum ardor no ataque e na defesa; mas declaro que nenhuma aversão me merecem as opiniões, e menos as pessoas, dos que forem de parecer contrário ao meu. A divergencia de opiniões, quando não é irritante e fanatica, como infelizmente tanto acontece hoje, deve ser considerada grande bem público. A democracia, em troca de bellas virtudes, tem um lado feio e perigoso: desde que nella o campo está inteiramente aberto á concorrência de

todos, desde que nenhum privilegio reconhece e pôde sagrar triumphador ao de mais obscura procedencia, com a condição de ter em seu favor o voto da maioria, — é preciso que nobres objectos animem a luta, para que não degenerem em competencia de individualidades e logo em briga de facções.

Quanto ás fontes de inspiração para este trabalho, quasi posso affirmar que outra não tive que não fosse a minha propria meditação sobre o que tenho observado no nosso e em alheios paizes. Tinha, sem dúvida, uma larga leitura anterior dos mais eminentes espiritos que trataram ésta e análogas materias — dos Montesquieu, dos Blackstone, dos de Tocqueville, dos Story, dos Kent, dos Macaulay, dos Freeman, dos Laboulaye, dos Bryce, dos Dupriez, sem contar os tres venerandos apóstolos do *Federalista* — Hamilton, Madison e Jay; mas, emquanto escrevi, não abri livro, a não ser por excepção rarissima. O pouco que cito é ordinariamente de memoria. Como queria falar ao senso commum e ser por elle facilmente entendido, pareceu-me que melhor o seria assim do que apoiando as razões em conceitos de sabios, que não escreveram para o nosso caso, nem o conheceram. O que perder a obra em galas de erudição ganhará talvez em applicabilidade e em facilidade de ser comprehendida.

E' só nisso que fundo alguma prèsumpção de haver sido util ás minhas idéas e opiniões, escrevendo estas páginas, e, *perchè io so che molti di questo hanno scritto, dubito, scrivendone ancor io, non esser tenuto presuntuoso, partendomi, massime, nel disputare questa materia, dagli ordini degli altri. Ma, essendo l'intento mio scriver cosa utile a chi l'intende, m'è parso più conveniente andar dietro alla verità effettuale della cosa, che all'immaginazione di essa:*

e molti si sono imaginati repubbliche e principati che non si sono mai visti nè conosciuti essere in vero; perchè egli è tanto discosto da come si vive a come si doverria vivere, che colui che lascia quello che si fa per aquello che si doverria fare, impara piuttosto la rovina che la preservazione sua. (IL PRINCIPE, Cap. XV).

Ahi fica esse trecho do famoso propheta politico da Renascença, como satisfação aos amigos de citações e como desculpa da completa pobreza que, no genero, ostenta o meu livro.

Lisboa, Janeiro, 1896.

A. B.

SEGUNDA EDIÇÃO.

A primeira edição de *Do Governo Presidencial na Republica Brasileira* foi dada em Lisboa, em 1896, durante a missão diplomatica de tres annos que alli desempenhei. Esgotou-se logo. Porque, em tão largo trato de tempo como o que nos separa d'aquella era, não promovi a nova impressão, continuamente solicitada, aliás, por editores, por correligionarios politicos, por estudantes, por professores de direito constitucional ?

Tive fortes motivos para ir procrastinando a satisfação d'esse desejo, que era principalmente meu. Entre esses motivos prevaleceram dois:

não me parecia lícito reimprimir o livro sem o desenvolver na proporção do meu constante estudo, observação e meditação sobre a especialidade;

e faltou-me sempre esse *momento sympathico*, tão reconhecido pelos escriptores, e tão essencial á integridade da producção intellectual como a estação propria o é para a fructificação; falta explicavel pela singular e caprichosa movimentação da minha existencia, batida sempre por tão variadas vicissitudes.

Se esse momento *sympathico* não chegou ainda agora em toda a sua plenitude, ao menos uma *oportunidade imperiosa* se ostenta, com a circumstancia de dispensar a outra condição — a da refusão da obra.

Perlustrando o texto primitivo, persuadi-me de que, para o fazer corresponder á actualidade, bem pouco teria de mudar nelle. A mudar bem pouco, preferi não mudar cousa alguma.

Não considero alteração substancial a obediencia ao conselho de Horacio quanto algum trabalho de lima, aperfeiçoador da fórma. Esse foi quasi exclusivamente limitado á pureza da lingua e da linguagem. A nova edição é virtualmente uma reprodução da antiga.

Fica assim demonstrado que eu penso em 1934 como pensava em 1896. O minimo de 38 annos de inalterabilidade mental, e mesmo muito mais, se reflectirmos em que as idéas não foram improvisadas quando emittidas, nem se extinguem quando repetidas.

Emperramento? Um defeito a mais em quem já os tem tantos? Seja. Mas ha uma evidência ainda maior do que essa dúvida, e é — que as theses capitaes d'este livro, com as soluções que elle propõe, algumas d'ellas — theses e soluções — consideradas grandes heresias na época do seu apparecimento, são agora as maiores originalidades do anteprojecto de constituição, elaborado por uma junta de capacidades, homologado e offerecido pelo Governo Provisorio á Assembléa Constituinte, para base de discussão. Mais ainda: segundo todas as apparencias e probabilidades, essas theses e soluções coincidem com o pensamento mais largamente dominante na Constituinte. Não seria absurda a conclusão que tenho ouvido a mais de um observador im-

parcial de que o livro se antecipou de cerca de meio seculo á mentalidade brasileira.

Esse respeito ao texto primitivo, a que acima alludi, não o julgo quebrado pelo facto de haver introduzido no presente muito poucas e muito breves notas, accrescentando algumas palavras e phrases elucidativas, e supprimido duas ou tres ligeiras passagens que reconheço hoje incorrectas. Tolerei, assim mesmo, a permanencia de outras que hoje não escreveria, mas cuja suppressão desarranjaria o tecido da redacção.

Para transmittir aos meus collegas da Constituinte e á opinião nacional, que está por cima de nós todos, o meu pensamento inteiro relativo á presente remodelação da Republica, cogitei de um *supplemento* no fim do volume. A extensão, que assumiria tal peça, aconselhou-me declinar d'ella. A isso induziu-me a confiança em que o leitor benevolo e intelligente (dos malevolos e abstrusos *non curo*) lerá entre as linhas do livro o melhor do que eu escreveria de novo, especialmente se quizer cotejar com a verbiagem impressa os conceitos expendidos nos dois longos discursos que pronunciei na Constituinte, ouvidos ambos com attenção pouco vulgar.

Parece que só duas materias, entre as de palpitante actualidade, não foram alludidas nessas arengas, nem foram previstas e tratadas no presente volume, das quaes apenas uma é, em verdade, constitucional. Alludo á cha-



mada representação de classes e ás chamadas emendas religiosas. Sinto a necessidade de succinta referencia a cada uma d'ellas.

REPRESENTAÇÃO DE CLASSES. — Sou radicalmente contrario ao criterio superficial que, por espirito de imitação automatica, suppõe a necessidade da luta de classes. O Brasil não tem classes privilegiadas. Não ás tem de direito, nem de facto. Um carpinteiro já exerceu a nossa presidencia. Não ha um ser pensante entre nós que repugne a hypothese de qualquer outra especie de artesão repetir a experiencia. Hereus de potentados tem sido porteiros de repartições, e muito menos. O que por toda parte promove e explica o *imbroglio* social, a que chamam questão social é a sobra de braços e a falta de trabalho remunerador. Ora, aqui faltam braços e sobra trabalho. Quem quer que não seja incapaz de nascença, nacional ou estrangeiro — e este melhor que o outro — só não faz fortuna se não quer. Não temos camadas estanques, estratificações sociaes impermeaveis. Segundo toda probabilidade, esta situação se prolongará por tempo imprevisivel.

Dado esse esclarecimento, ninguem póde ser contrario á representação das classes. As classes que quizerem, syndicalizadas ou não, poderão fazer-se representar nos corpos representativos. Para isso, porém, exige-se a condição de bom senso, e até de honestidade, — de que os seus candidatos não tenham privilegio sôbre os de outras combinações politicas, economicas ou sociaes, isto é — que só sejam proclamados *eleitos* quando conseguirem a quota de suffragios exigida pela lei de representação proporcional, condição essencial e eixo incommovivel do nosso liberrimo *Codigo Eleitoral*.

Admittir numa camara de representantes eleitos por systema proporcional rigoroso e infraudável alguém que haja sido apenas *nomeado* por qualquer entidade que não seja um quociente eleitoral, ou que não esteja incluído na lista vencedora, — é enthronizar a peor das fraudes, a *fraude legal*, que já defini em *Democracia Representativa* como o carcoma principal das instituições livres.

Os que cogitam de radicar entre nós essa velharia, como grande novidade, são imitadores servís — e por isso inconscientes — dos despotas de vário feitio e differente rótulo, inimigos da democracia e da soberania do povo, pelas quaes sabem que seriam destruidos se permittissem á opinião verdadeira manifestar-se. Todos esses despotas, ou tyrannos, teem a singularidade de só comprehenderem o seu proprio systema . . . sendo elles quem governe.

(Sobre este particular de representação de classes, julgo digno de apreciação o plano do Sr. Borges de Medeiros, que propõe conselhos especiaes, como os de familia. Eleição e representação pôdem coincidir, mas são cousas diversas. As classes, mesmo não tendo fôrça para eleger membros dos corpos representativos, poderão fazer-se representar junto da administração por varios modos efficazes. O que nunca pôde ser justo nem sério é dar voto deliberativo egual a quem foi eleito e a quem não pôde sel-o).

EMENDAS RELIGIOSAS. — Denominação infeliz e idéa desgraçada ! Nome e idéa veem de traz. Veem da tentativa frustra de 1925.

Em principio, entendo que a Constituição só deve falar de religião ou de religiões para deixar claro que ellas não lhe interessam. Não interessam no sentido de não serem objecto de legislação. Assim se fez em 1891. Essa politica deu-nos 40 annos de verdadeiro socêgo de conscien-

cias. Para a religião catholica marca o periodo aureo de progressos espirituaes e . . . economicos. Ella deixou de ser, como era no imperio regalista, a religião do estado, para se fixar no que era e será naturalmente — a religião do Brasil.

D'aqui faço um cordial appêllo aos principes da egreja, entre os quaes conto alguns velhos amigos. Dizem, serem elles os responsaveis pelos insólitos pruridos reaccionarios que ninguem póde deixar de perceber no ambiente nacional. Diriço-lhes um appêllo para que façam valer a sua autoridade pastoral no sentido de não tornar odioso o catholicismo, como inevitavelmente acontecerá se causar a revivescencia da peor das discordias, a discordia religiosa. As amostras do remoto passado são estarrecedoras; a recente, do periodo imperial, bem que attenuada pelo adiantamento social, ainda é detestavel. Atravez de toda a era republicana, fertil em tantos erros, esse ao menos vinha sendo sábiamente evitado. O bispo que não observar o preceito christão de que o reino divino não está neste mundo e se fizer politiqueiro e guiar as suas ovelhas por esse atalho inconsulto, poderá desejar ser bom pastor, mas não saberá sel-o.

Parece provado que houve povos, que ainda os ha, em infimo estado de desenvolvimento, sem religião de espécie alguma, nem mesmo o fetichismo, que alguns theoristas collocam forçosamente na base da predisposição mystica inseparavel do espirito humano, quiçá mesmo da psychologia animal. Se isso for posto em duvida, não o será certamente, com verdade, o facto de haver homens (e mulheres) altamente civilizados, que não admittem crença alguma, politica, social, philosophica, ou o que for, que não provenha da observação e da experiencia. Esses tambem não seguem

religião alguma positiva, revelada, sobrenatural, ou especulativa. Os extremos tocam-se, com a differença de que, normalmente, no primeiro estão os pendores mais grosseiros e crueis, emquanto que no segundo não raro se encontram os melhores modelos da mais pura santidade. O que, porém, nenhum espirito esclarecido póde recusar é que a grande maioria, a quasi unanimidade dos seres humanos, admite de modo irrefragavel algum genero de religião, e que não ha meio conhecido ou imaginavel de fazer com que assim não seja.

Parece que na parte esclarecida da população (em grande minoria mesmo nos povos mais alphabetizados que o nosso) predomina o scepticismo, a dúvida e o proprio agnosticismo; mas isso não tira que entre nós, povo catholico, toda a gente viva catholicamente, que todos se baptisem, se casem e se enterrem catholicamente. A ironia cruel de Molière, *Il y a avec le ciel des accommodements* não é mais verdadeira no sentido directo que no inverso: ha talvez menos accommodações com o céu do que com a terra, onde a mentira convencional e a hypocrisia habitual decoram de compuncção religiosa e devota tantas figuras que são as primeiras a ter consciencia de que não evitariam o inferno . . . se o houvesse.

A religião é um facto social, irreductivel. Nenhum estadista digno de tal classificação póde deixar de contar com elle. Deve, antes, fazer quanto puder para que tal facto irreductivel se canalize no sentido das menores resistencias. O estadista brasileiro, especialmente, sejam quaes forem as suas crenças, como poderá esquecer que o Brasil é catholico e que o decôro, a pureza, a limpeza, a prosperidade, emfim, do catholicismo interessam permanentemente toda a vida nacional? Nessa direcção, uma das maiores

preoccupações deve ser a de prevenir o malestar social e os conflictos que, dil-o a historia, nunca deixaram de surgir quando uma religião pretendeu supplantar outras por meios legaes, ou autoritarios. A consciencia não é incompressivel como a areia.

O estado tem de ser imparcial, por esse e por todos os motivos. No Brasil, essa politica é a melhor, como em toda parte. Contrarial-a é um passadismo inexplicavel em gente intelligente. Ella é claramente a mais proveitosa para a religião tradicional, mais numerosa e rica do que todas as outras reunidas e — porque negal-o ? — aquella cuja indole parece mais homogenea com as condições psychologicas da nossa população.

Quanto ás emendas *religiosas* (?) de que se volta a falar agora, como ameaçando enxertar-se na nova Constituição, melhor seria que brilhassem pela ausencia; mas não temo que de tal tentativa resulte grande offensa á boa doutrina. Assim penso observando o modo por que são entendidas por alguns dos mais conspicuos deputados catholicos. Os meus dois dignos companheiros de bancada, representantes *Republicanos* da *Frente Unica* riograndense, que são catholicos, tiveram a gentileza de me submetter a minuta das suas projectadas emendas. Depois de exame cordial e serena discussão, como convem entre bons amigos, inteiramente solidarios em outros capitulos da mais alta significação politica, chegámos felizmente a perfeito accôrdo no ponto para mim principal, que foi o de se admittir e declarar que taes emendas de fôrma alguma implicariam alteração do *status* legal preexistente de separação entre egreja e estado. Então, accedi a assignar com elles algumas das chamadas emendas religiosas que de modo algum offendem a minha concepção juridica e moral, embora preferisse

deixar taes materias para o Codigo Civil, ou algum regulamento apropriado.

Nesse caso está a que estabelece a faculdade de os nubentes attenderem em qualquer tempo ás cerimoniaes e ritos religiosos da sua predilecção, isto é, antes ou depois do casamento civil, comtanto que seja este o unico producto de effeitos legaes. (E', com effeito, uma exigencia estúpida a da lei ainda agora vigente, comminando penas draconianas contra noivos, sacerdotes e quaesquer cúmplices, no caso de se celebrar o casamento religioso antes do civil. O resultado foi muitas vezes o inverso do alvejado: o contrato civil nunca mais se realizava, nem a familia se constituia legalmente. Case-se quem quizer como e quando quizer, na certeza de que, legalmente, só vale o casamento perante o Sr. Juiz dos mesmos).

Outra das emendas que tive a honra de assignar com os meus queridos companheiros de bancada é a que *permite* assistencia religiosa, segundo á confissão dos interessados, aos soldados em campanha, etc. (Nada mais liberal, especialmente quando a mesma emenda estabelece que nenhuma despeza com o sacerdote e os seus accessorios ha de sahir do Thesouro, que não é religioso).

Nunca assentiria em dar a minha assignatura a qualquer cousa que se parecesse com ensino official religioso nas escolas. Quanto ao facultativo e extensivo a todas as seitas, deve ser considerada inepta qualquer disposição legal sobre elle, permittindo-o ou prohibindo-o. Aos juristas essa expressão — inepto — nada tem de offensiva. Designa simplesmente regra impossivel de ser cumprida.

Por ultimo, recusei-me a tomar sequer em consideração a simples hypothese de qualquer disposição constitucional sobre indissolubilidade do nó conjugal, *silicet-divór-*



cio. Sou divorcista. Penso que os oppositores a essa instituição, quando a combatem com a allegação de que desejam conservar pura e feliz a familia, laboram simplesmente em petição de principio: o que se discute é precisamente se o divorcio — sim ou não? — prejudica ou favorece a pureza e a felicidade da familia. E não tenho dúvida quanto á estultice de se tentar obter pureza e felicidade por meios coercitivos. Mas . . . o rosario de argumentos seria tão longo como desnecessario neste prologo, já um tanto abusivo . . .

O divorcio póde não ser agora opportuno, como até epocha relativamente moderna não foi *opportuno que a terra girasse em redor do sol*, segundo observei da tribuna da Constituinte, repetindo a observação do mestre; acabará, entretanto, por occupar o seu lugar no Codigo Civil brasileiro. Mas só no Codigo Civil. Juridicamente, não tem lugar na Constituição. E, politicamente, não seria aconselhavel aos seus partidarios sujeital-o a uma derrota certa e . . . merecida.

Desde os primeiros autores e commentadores de constituições escriptas, sempre se considerou materia constitucional a que entende com as garantias individuaes e os limites dos poderes publicos. Era o que se ensinava nas nossas escolas de direito. Era a linguagem da carta outorgada por Pedro I. Isso não impediu que ésta contivesse disposições não constitucionaes. O espirito materialmente simplista dos allemães, os primeiros que fabricaram constituição depois do temporal que desencadearam sobre o mundo, inventou a *racionalização*, que não passa de uma regulamentação da materia substantiva. Em qualquer caso, porém, o que não é materia constitucional só deve entrar na Constituição como elucidativo de textos constitucionaes,

ou como these doutrinaria. O contrário seria autorizar a transplantação do Codigo Civil inteiro, se não de todos os codigos e leis, para dentro da Constituição.

Digo, linhas atraz, as razões por que desisti de juntar materia nova a esta edição, nem mesmo em fórmula de appendice. Um *addendum*, entretanto, julguei muito conveniente: faço reimprimir no fim do volume o manifesto da Alliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao Paiz, redigido em Montevidéo, no dia anniversario do sacrificio do homem que, embuçado na sua alva de bronze, está postado á frente da casa em que trabalha a Constituinte, especie de *memento* a recordar que os *vencidos*, mesmo os *enforcados*, nem sempre influem menos que os vencedores nos destinos dos povos, nem merecem menos o respeito e a gratidão da posteridade.

Esse manifesto, mandado á Patria de terra extranha, onde me conservei exilado por um longo lustro, eu o apontei da tribuna da Constituinte como o primeiro documento formal em que se synthetizou o ideal revolucionario. Foi para a revolução em começo o primitivo diploma original, procedente de um partido organizado e com o apoio das mais consideraveis fôrças armadas revolucionarias que até então se haviam levantado em todo o curso da historia do Brasil.

Depois que a conjugação d'esse formidavel impeto material com esse formidavel impeto moral reproduziu o milagre historico da conversão de sufficientes elementos de resistencia conservadora em outros tantos elementos de hostilidade ao abuso imperante, e a roda da fortuna poz

na parte de baixo o que antes estava na parte de cima, e o que era revolução passou a ser govêrno, — pullularam por toda parte, como sempre aconteceu na história, pretensos expoentes exclusivos dos *ideaes revolucionarios*. Era inevitavel, como inevitavel era o *trop de zèle* dos christãos novos. Mas a sedimentação se fará no liquido turvo e a realidade se imporá. Não será um novo caso de saber quem ha de rir por ultimo, porque o objecto é respeitavel e grave bastante para repellir gracejo.

O manifesto da Alliança Libertadora (primeira fórmula do Partido Libertador) deve ser lido e meditado, hoje talvez com mais propriedade do que quando foi divulgado. Eu proprio, relendo-o e meditando sôbre o passado e o presente, sôbre o que foi e o que é, sinto-me cada vez mais fortalecido na velha fé, na virtude ingenita dos principios verdadeiros e no antigo desprêzo, que sempre norteou o meu pensamento e a minha acção, quanto ao exito immediato que buscam e de que se jactam os espiritos superficiaes. *Da mihi animas; tolle cetera tibi.*

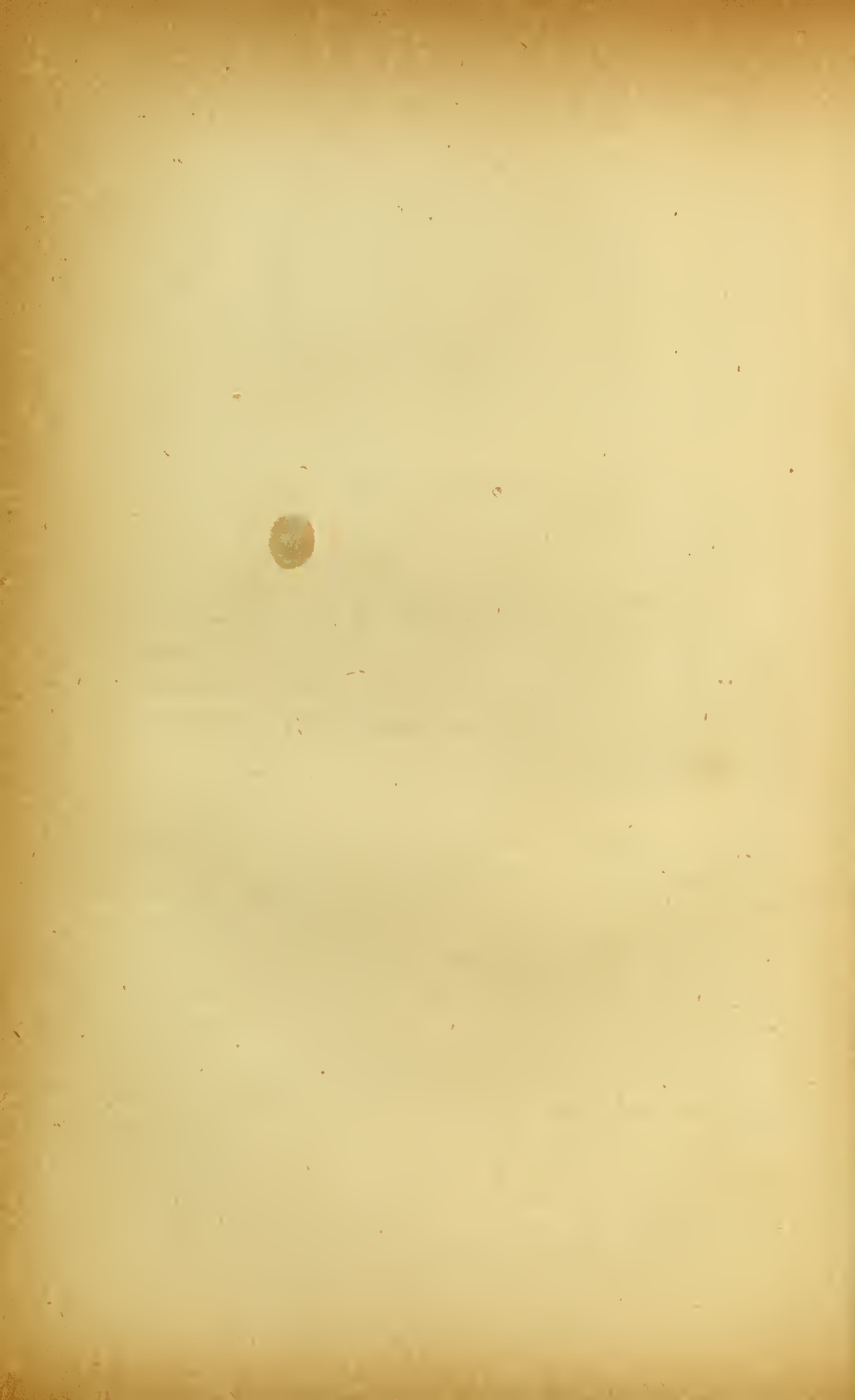
Ainda agora a lei não falhará, na variedade da sua constancia: triumphos espectaculosos de competencias improvisadas e desenvolvidas anormalmente ao calor tropical da revolução; graves conceitos de charlatães tornados inconscientes e irresponsaveis pela embriaguez da fortuna subita; desprezo das idéas, dos principios, dos compromissos tacitos e positivos, em troca de lucros occasionaes: tudo isso ha de ser reduzido ao verdadeiro valor, que é nenhum. Nenhum para o bem; desgraçadamente algum para o mal.

Pedras Altas, janeiro, 1934.

A. B.

LIVRO I

ESTADO DA QUESTÃO



CAPITULO I

E' LÍCITO PROPOR DESDE JÁ RETOQUES Á CONSTITUIÇÃO?

Uma sábia constituição politica não deve presumir-se eterna. Todas as leis são proficuas emquanto correspondem ás condições que vieram regular. Devem todas variar com a evolução das sociedades a cuja actividade presidem. E, como se trata de criação em que entrou por muito a intelligencia do homem, e não sómente a simples espontaneidade da natureza, a transformação ha de dar-se tambem em grande parte pelo esforço intelligente, cujo instrumento principal é a discussão. A regra, pois, é que todas as constituições são discutiveis e perfectiveis. A essa these geral não escapa a constituição dos Estados Unidos do Brasil. Para o nosso caso, porém, ha razões especiaes, que veem singularmente fortalecer esta verdade.

Nenhum pacto fundamental, destinado a longa permanencia, foi discutido e fabricado em circumstancias menos propicias do que o nosso. Corro, porém, a declarar que não sahiu elle, por isso, indigno dos progressos da cultura politica. Antes, pelos motivos que adiante direi, é um dos que mais honra fazem, pelo menos theoricamente, ao adiantamento do espirito de liberdade bem entendida, que se

define cada vez melhor e penetra mais a civilização a que estamos incorporados.

Preparada pela fôrça das cousas, desde muito, no mais intimo da nação brasileira, a mudança radical que começou a 15 de novembro de 1889, não estava, entretanto, igualmente evidenciada nas intelligencias. Era maior o trabalho latente de espontanea decomposição da monarchia centralizada que a formação precisa da consciencia civica no sentido da republica federativa. A substituição foi uma surpresa, senão para todos, para o grande número. Poucos brasileiros estavam conscientemente appercebidos para precisarem a nova fórmula que os factos exigiam no lugar da que se subvertia, por um movimento que, sem ter a essencia, teve todas as apparencias das mutações de theatro. Ainda mesmo quanto aos que fizeram excepção á regra, é facil de comprehender quam pouco efficaz deve ter sido a acção d'elles, operando no tumulto dos desorientados, que eram quasi a unanimidade.

A obra reformadora do govêrno provisorio

Uma cousa, porém, foi desde o primeiro momento claramente accessivel aos espiritos menos illuminados: — a simples deslocação da monarchia importava o seu desaparecimento para todo o sempre.

O govêrno provisorio, ao occupar a arena d'onde se retirava definitivamente o imperio, teve essa consciencia, e, por isso, começou a proceder como quem dispuzesse em circumstancias da maior normalidade e segurança. Nas suas primeiras semanas de vida decretou medidas e leis que traduziam profundas reformas de muitas ordens. Deliberadamente, ou não, porém, a sua actividade exerceu-se apenas sobre assumptos que não entendiam com a organização politica exclusiva da republica. Foram, por outro lado, innovações que a ninguem desgostaram, nem offenderam, tal era o sentimento universal de que tudo aquillo

havia de ser voluntariamente homologado pela opinião, quando livremente pudesse responder. Todas essas reformas representavam antigas aspirações nacionaes. O princípio federativo, a grande naturalização, o casamento civil (muito incompleto), a separação dos poderes temporal e espiritual e outras cousas semelhantes não eram privativas da fôrma republicana nem essenciaes a ella. Já constituíam theses defendidas por muitos membros eminentes dos partidos monarchicos. E' verdade que a monarchia nunca havia de permittir essas reformas, mas simplesmente porque a monarchia representava uma situação antinômica com a natureza do paiz: temia offender o espirito conservador e despertar maiores aspirações no liberal. Ninguém, entretanto, poderá sustentar em boa razão que haja incompatibilidade essencial entre o princípio hereditario e aquellas instituições. Seria negar a evidência: ha monarchias federativas, ou, pelo menos, confederativas, ha descentralização administrativa, ha casamento civil e divórcio (que é o seu complemento e consequencia), ha secularização dos cemiterios, ha separação entre a igreja e o estado — em povos monarchicamente constituídos. Por outro lado, existem republicas onde éstas medidas nunca puderam ser adoptadas. Lançando dictatorialmente taes decretos, o govêrno provisório obtemperou, pois, a uma corrente de opinião que era universal no paiz; não teve, ou não devia ter, preocupação de deitar o germen da constituição do novo regimen. Essa tarefa reservou-se ao congresso constituinte.

Como se constituiu a constituinte

Não teve o imperio quem sahisse a aparar o golpe inesperado que o prostrou para sempre a 15 de novembro. Tampouco encontraria quem viesse disputar nas urnas o direito de reagir em nome d'elle na constituinte. Sem a menor razão de temor pela sorte da republica, tão inabala-

vel quanto a monarchia estava e era julgada definitivamente morta, foi, entretanto, a eleição d'essa grande assembléa realizada por um regulamento despotico, que, não somente garantia representação apenas á opinião em maioria, mas armava a autoridade de cada estado de meios legaes para suffocar toda e qualquer candidatura, mesmo republicana, que não fosse proposta ou admittida por influencia official. A falta de possibilidade do comparecimento de quem impugnasse o facto consummado e mais ainda a exclusão dos candidatos independentes — geraram dois effeitos perniciosissimos: uma escolha defeituosa de representantes, e, depois, a maior confusão nos trabalhos do congresso, onde a falta de opposição de principios produziu logo divisões insensatas, inspiradas em interesses de bairrismo, em preocupações de seita, em antagonismos pessoais, em minúsculas pretensões. Havia uma especie de peso material, que esmagava os homens de independencia moral e intellectual. Não é para maravilhar que algum venha somente hoje dizer ao paiz o que não pôde explicar então.

Como trabalhou a constituinte

Além d'esse vício de origem, teve ainda em partilha a constituinte um momento psychologico puramente negativo, quanto aos graves fins que a deviam inspirar. Já noutro logar (*) desenhei a largos traços essa rara situação.

A constituição da republica foi discutida e votada na epocha menos propícia á serenidade e integridade dos espiritos. Sôbre todas as ordens da actividade nacional pairava sombria atmosphaera de indecisão, de ansiedade indefinida. O velho soldado, tão bravo, patriota e capaz de acção material quanto incompetente para organizar e administrar, posto pelas circumstancias á frente do levante militar que

(*) *Democracia Representativa*, 3.^a edição, liv. IV, CAP. VII.

serviu de pretexto á queda espontanea do imperio, começava a revelar os primeiros symptomas de attracção para o abysmo. Cega imprevidencia dos republicanos antigo e dos christãos novos que o rodeavam induziu-o a prolongar por mais de um anno a dictadura, que devia ser tão rapida quanto era urgente e facil deixar correr a vida nacional pelo alveo normal que lhe rasgára a tendencia historica para a democracia. Ardia a capital na febre do jôgo de bolsa, herança fatal dos ultimos dias do imperio, moribundo, mas excitado artificialmente e apparentando robustez, como os velhos que se propinam philtros magicos, produzindo a illusão da mocidade no proprio momento que precede o derradeiro estertor da natureza impotente. Vinha perto o crack, com o seu periodo algido consequente, que tinha de reflectir difficuldades em toda parte, inclusivè no govêrno. Apontavam já, por signaes que pouca dúvida podiam deixar, os primeiros annuncios da anarchia, a qual, provocada por tantos erros, devia ser uma como vingança da natureza, depois da queda sem estrepito das velhas instituições: a revolução devia ganhar em extensão o que lhe faltou em intensidade. Todos estavam inquietos, preocupados, perturbados. Ninguém tinha calma para meditar e menos para deliberar. E, finalmente, — circumstancia não sem valor para o bom criterio sociologico — a temperatura de dezembro, janeiro e fevereiro affrouxava nos mais resistentes a fibra physica que as causas moraes houvessem poupado. Esses legisladores, *quorum pars magna fui* (devo confessal-o com a leadade de quem depõe para a história), não podiam fazer obra que pretendesse inalterabilidade desde os seus primeiros passos.

A legiferação da constituinte tinha de corresponder fatalmente ao meio que a envolvia. Tiveram assento na grande assembléa — é verdade — homens de muita competencia e virtudes, tanto provenientes da antiga patrulha republicana, como d'entre os que foram melhores servidores do imperio. Não formavam os d'essa tèmpera o maior número, mas seriam, assim mesmo, bastantes para, em cir-

cumstancias ordinarias, sobrepujar e dirigir a mole dos inexperientes, ignorantes, incapazes de todos os generos. Porém, lá dentro, obedecendo á lei tyrannica da adaptação ao meio, as aguias pouco se distinguiram dos gansos. Ninguém pareceu ter levado para a constituinte idéas organicas systematizadas: os oradores que mais assiduamente occuparam a tribuna foram banaes repetidores da constituição dos Estados Unidos do norte, ou meros prolongamentos dos obcecados faladores do regimen passado, portadores das eternas intrigas dos seus campanarios, opposicionistas ou governistas incontinentes; os *leaders* que mais actividade desenvolveram mostraram menos plano constitucional do que preocupação de vantagens politicas, ainda que nem sempre pessoas; o ministro mais influente movia-se pela idéa fixa das suas medidas financeiras dictatoriaes, e pouca ou nenhuma attenção consagrou á defesa da constituição, em cujo projecto collaborára.

Teve ainda a constituinte o defeito de ser uma assembléa muito numerosa. Além de que a quantidade de deputados era grande, ainda tiveram de trabalhar estes em promiscuidade com os senadores. Farei sentir em outro logar os inconvenientes das multidões legislativas. Entre elles sobreleva o isolamento e desânimo a que são votados os representantes mais calmos e infensos ao ruído e ao tumulto, o que importa dizer — os mais aptos para a meditação do que para a ostentação? Estes formam o núcleo onde se recrutam os homens mais capazes de offerecer juízo recto sobre as cousas. Mas teem horror á confusão, e logo se refugiam em um canto, deixando a grande arena livre aos mais ousados para discursar, porém menos habéis em raciocinar. Como os seus pensamentos não passaram pelo crysol dos debates, escassa probabilidade terão de inspirar as deliberações definitivas.

Entretanto, a constituição não é má. Não é má, porque não podia sel-o. Na altura em que estavamos da evolução da sciencia politica, não era lícito deixarmos de ver o quadro dos resultados a que abstracta ou concretamente

haviam chegado os povos que antes de nós tinham trilhado a senda em que recém entravamos. O que nos faltou não foram conhecimentos; foi repouso e reflexão para affeiçoarmos perfeitamente ao nosso caso o que nos apontava como bom a experiencia ou a locubração dos outros. Assim é que, bem observada a nossa constituição, nenhuma das existentes lhe será superior em nada do que entende com aquelles principios que podem generalizar-se a todos os povos adiantados; mostrará, porém, mais de um ponto fraco no que se refere ás disposições relativas ao modo peculiar da nação. E' nesse campo especialmente que a minha critica se vae exercer, depois de haver cotejado os dois systemas rivaes — o parlamentar e o presidencial, aferindo-os sempre pelas condições do caso brasileiro.

CAPITULO II

DE QUE INDOLE É A REFORMA QUE NOS CONVÉM ?

Não ha hoje pensador esclarecido que afague o velho equívoco de que as constituições politicas possam ser obra de um dia. Ainda quando á competencia theorica do legis-ta se unisse a immaculada sinceridade do patriota, seria insufficiente para a producção de uma boa lei fundamental. Nos nossos dias, os mais modestos legisladores constituintes não iriam pedir a Spencer, como foram outr'ora ingenuos colonos da Carolina supplicar de Locke, a constituição que houvessem de traçar para a sua patria. Melhor é encommendar a legislação ao bom senso, inspirado nas tradições e nas exigencias particulares de cada povo — do que pedil-a a sabios divorciados da vida de acção.

O valor dos textos escriptos é precario e transitorio; não encerram por si sós virtude para cousa alguma. Embora escriptas primorosamente, nascidas embora da mais pujante corrente do pensamento dominante em um dado momento, as leis fundamentaes, se são letra fria e immovel, não tardarão a offender as tendencias progressivas do organismo social. E' este um ser vivo, que não póde jazer, eterna chrysálida, amortalhado em tecido de fórmulas im-

maleaveis. A' similhaça dos corpos animados, soffre perpétuo trabalho de nutrição e desnutrição, assimila progressos e elimina substancias que já não teem objecto util. Chega-lhe um dia em que perde por completo a identidade substancial com o que d'antes era, conservando apenas a apparencia do que foi. Emquanto os textos permanecem taes quaes foram formulados, o organismo cresce, modifica-se, desenvolve um organ, atrophando outro, dispensa uma funcção, ostentando outras novas a par de novas aptidões, rebella-se em breve contra o molde material e o rompe.

As mais bellas constituições do mundo, as mais pre-tensiosas de haverem compendiado soluções completas pedem reforma a curtos intervallos.

Mas o solenne, quasi mystico, sentimento que a magestade da missão infunde no legislador, individual ou colectivo, que é chamado a dar fórma nova á patria que nasce, ou que resurge modificada ao impulso revolucionario, suggere-lhe tambem de ordinario a falsa presumpção de que a obra que faz será eterna. Rara é a lei organica que a cada passo não está marcada pela preocupação de immobilizar-se no seu valor literal. Todas trazem disposições explicitas tendentes a diffcultar a propria reforma, senão a impossibilita-la. Algumas reservam certas materias com character de inviolaveis e sagradas, nas quaes jamais será lícito tocar, sem commetter sacrilégio. Trabalho vão e filho de ingenuidade, sincera sim, mas destinada certamente ás mais amargas desillusões. De um lado, a experiencia do mechanismo em acção, que nunca deixará de revelar aqui e alli imperfeições e faltas; de outra banda, solicitações novas do corpo nacional, reclamando o apparecimento de agentes e aparelhos tambem novos: a breve passo os antagonismos se evidenciam e a opinião se levanta, tanto mais aggressiva quanto mais represada foi, derruindo o que ainda hontem se reputava construcção inalteravel.

A estabilidade da constituição ingleza

A constituição que mais justamente tem conquistado admiração e applauso, a que mais se tem aperfeiçoado sem prejuizo da ordem pública, é tambem a mais debil de todas, a que nunca foi sequer escripta, a constituição ingleza. O imperio britannico não tem, compendiado em corpo systematico, o que se chama constituição politica. Entretanto, os mais profundos estudiosos do mundo representativo, como os proprios politicos e pensadores inglezes, invocam continuamente — *a constituição ingleza*. E' que ella realmente existe. Existe, mas não está no papel. Tal facto, que parece uma excentricidade mais dos curiosos habitantes da ilha nebulosa, é precisamente o que permite e explica a vitalidade da sua lei fundamental. Desroupada de duros textos, desembaraçada de frios dogmas pretensiosos e contentando-se com manter como simples ornamentação o que para outros povos é considerado essencial, — a constituição caminha e progride com o corpo social que a veste, modifica-se consoante ás exigencias d'elle, por um trabalho latente, analogo ao mysterioso crescimento dos organismos vivos, de que falei. A sua evolução é constante, como a do estado de saúde; não é intermittente, como a dos enfermos. Exemplo eloquente da naturalidade com que lá os organs nascem, se transformam ou apropriam ás novas solicitações da evolução — é o *gabinete*, tal qual existe hoje. Peça essencial da architectura parlamentarista, que amarra e equilibra os dois lados convergentes da ogiva constitucional — rei e parlamento, — o gabinete não existe em virtude de texto algum escripto, nem seria possivel ao mais paciente perscrutador pôr o dedo sobre o ponto historico exacto em que elle germinou no conjuncto das instituições. Sem elle, entretanto, o edificio inteiro ruiria. (*)

(*) O Gabinete vive e funciona por tradição, sem que uma linha de lei escripta, ou de constituição, se possa citar, que determine

Esta feliz circumstancia é exclusiva do povo inglez, e desde já quero advertir que o reconhecimento d'esse facto é que faz com que, sem deixar de admirar as instituições britannicas, eu não as queira para o meu paiz. Farei ver adiante como e porque o povo que não fôr convencionalista e fleugmatico, para não dizer — mechanico, como o inglez, só colherá descabros da mania de imitál-o em tudo. A lei sociologica, porém, onde o phenomeno arraiga, é extensiva á humanidade inteira: não é possível enjaular a natureza em fórmulas emperradas.

O progresso é condição commum a todas as sociedades, tanto ás aperfeiçoadas em civilização, como ás que se encontram ainda nas primeiras escalas. E as leis tem de acompanhar sempre, senão na letra, ao menos na applicação, cada modalidade do corpo social. Nas sociedades bem constituidas, as leis conservam mais a fôrma e mudam mais a essencia do que nas sociedades atrasadas. Ideal de uma boa constituição politica seria aquella que, supprimindo a intermittencia das reformas mais ou menos pacíficas, acompanhadas sempre de movimentos febrís do corpo nacional, permittisse o trabalho surdo e invisivel da evolução em plena liberdade. Esse é mais ou menos o caso inglez.

Como nos devemos encaminhar para a mesma situação

Para que uma constituição se preste a ser assim modificada pelo uso, é necessario ter ganho grande respeitabilidade no conceito instinctivo do público. Na Inglaterra não foi isso obra de uma nem de poucas gerações. Desde a

as suas relações com o Monarcha, com o Parlamento, com a Nação, ou sequer as relações reciprocas dos seus membros ou as d'estes com o Chefe. GLADSTONE, — *artigo publicado em 1878, na NORTH AMERICAN REVIEW.*

Magna Carta de João sem Terra até os ultimos cem annos, em que as instituições se canalizaram normalmente, ha seculos de permeio, cheios de violentos abalos de todo genero. Salta aos olhos do observador que a nossa constituição, que é de hontem, não póde já pretender ser monumento historico indiscutivel, combinando a inalterabilidade formal com os progressos indispensaveis. Por isso tambem, podemos perder a esperança de ser, amanhã já, tão bem governados como os inglezes.

Mas temos a vantagem de viver em um tempo e em um continente em que todas as cousas se conseguem melhor e mais rapido. O nosso paiz era ainda habitado por selvagens grosseiros, quando já a Inglaterra dava ostentosos annuncios da sua grandeza. Quando já ella havia conquistado quasi a perfeição das suas admiraveis instituições, nós eramos ainda colonia miseravel. Por que razão tambem a nossa constituição não ha deitar raiz no consenso público em tempo relativamente curto? Se a da monarchia não teve totalmente a mesma sorte, foi porque a monarchia era o provisorio, estava destinada, mesmo na opinião dos seus mais devotados servidores, a ceder o passo á democracia verdadeira.

Na republica de Washington, que não esteve como nós, mais de meio seculo embaraçada nas teias de aranha do provisorio, o phenomeno é bem patente. A constituição norte-americana levou alguns annos entre discussões e reformas, até conquistar equilibrio estavel entre as forças que disputavam preferencia. Entrou em seguida no numero das cousas que já não tem que temer attentados, e agora os seus aperfeiçoamentos são continuos, ainda que impalpaveis a cada momento em que se realizam. E' sempre, apparentemente, o mesmo instrumento, do qual, entretanto, mãos cada vez mais dexteras se vão servindo, produzindo cada dia trabalho mais bem acabado.

E' uma situação analogia a que deve desejar-se para a constituição da nossa republica. Nos dias que correm é impossivel evitar que ella soffra asperas críticas e ataques.

A sabedoria não manda desprezal-os sem exame. Collocada no zenith do firmamento politico, a constituição deve brilhar para todos; é, pois, necessario que ella busque accommodar-se á média das correntes de opinião que animam o paiz. Será então a resultante de forças multiplas e, como tal, a sua estabilidade poderá manter-se livre de perigo, deslocando-se com a evolução dos elementos que a conservam em equilibrio. Emquanto não a tivermos estabelecido nessa posição, não terá logrado condições de respeitabilidade mais capazes de lhe garantir vida fecunda do que o apoio das bayonetas. Para lá chegar, é preciso retocar alguma cousa do que se fez no aqodamento do primeiro dia e em meio das desfavoraveis circumstancias que já pinteí. Embora esteja promulgada ha cinco annos a constituição, o periodo constituinte não póde julgar-se encerrado, emquanto ella não houver satisfeito á média das aspirações nacionaes. A dos Estados-Unidos do norte consumiu quatro vezes mais tempo nesse trabalho de gestação.

De accôrdo com essas idéas, as reformas, cuja discussão me parece dever abrir-se desde já, não são de character a affectar a essencia do que está feito. A sua tendencia será a de tornar um pouco mais maleavel o texto primitivo. Algumas das medidas que proporei podem resolver-se por mera interpretação legal do que está feito; outras pela introduccão de precedentes diversos dos até agora seguidos, mas cabendo perfeitamente na letra constitucional; apenas mui poucas exigirão mudança positiva nos textos, mas sómente quanto aos meios de realizar o mesmo fim que já se propõe a constituição. Ver-se-á, porém, com espirito desprevenido, que taes modificações, por mais subteis que pareçam, poderão dar resultados grandemente apreciaveis e bem diversos dos que temos obtido e dos peiores que ainda colheremos, se deixarmos as cousas taes quaes estão, por mal entendido respeito.

Felizmente, a constituição da republica sahiu mais sábia que a do imperio e que quasi todas as existentes, no

tocante á reforma das suas disposições. (*) Eliminou as inuteis solennidades, geralmente requeridas para esses casos, que encerram mais a virtude de irritar a opinião que o poder de tornar respeitavel a lei organica; mas não diminuiu, antes accentuou, a necessidade de uma conveniente discussão e do tempo indispensavel para illustrar os legisladores e a nação. Por tal modo, é sempre possível provocar seriamente uma reforma constitucional, sem por isso conseguil-a emquanto a opinião não estiver amadurecida. Sem dúvida, as primeiras tentativas de legisladores isolados, embora portadores de pensamento são e proficuo, encontrarão impossibilidade de se traduzirem logo em lei. Mas a semente da verdade, uma vez lançada em terra fértil, tem de germinar necessariamente. E' questão de tempo.

(*) Artigo 90 da Constituição:

A constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional, ou das assembléas dos estados.

§ 1.º Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das camaras do congresso nacional, fôr aceita, em tres discussões, por dois terços dos votos numa e noutra camara, ou quando fôr solicitada por dois terços dos estados, no decurso de um anno, representado cada estado pela maioria de votos da sua assembléa.

§ 2.º Essa proposta dar-se-á por approvada, se no anno seguinte o fôr, mediante tres discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas camaras do congresso.

CAPITULO III

CARACTER DE ORIGINALIDADE QUE DEVEM TER AS NOSSAS INSTITUIÇÕES

Ha verdades correntes, nascidas da observação e da experiencia que, á força de serem repisadas diariamente, perdem o poder de impressionar os espiritos, como aos orgams materiaes se tornam despercebidas algumas sensações que se repetem com assidua frequencia. As instituições devem ser relativas ao modo de ser da nação que as exerce — é um d'esses profundos conceitos. Para o caso da lei organica da sociedade brasileira, porém, alguma cousa mais póde dizer-se do que aquella verdade generica, ou antes, ésta póde affirmar-se com energia superior á dos casos communs: não ha uma só nação, pertencente ao quadro da civilização de que fazemos parte, que não divirja grandemente de nós em muitos dos caracteres mais salientes, como em grande numero dos de menor vulto.

A constituição brasileira não poderia copiar servilmente uma só das constituições existentes. Desde logo póde dar-se por eliminada a hypothese das que regem povos monarchicos e centralizados: a fôrma republicana é, bem como a federação, capital para nós, no sentido de serem ambas factos definitivos d'esta phase da vida nacional. Resta

saber se das republicas federativas alguma apresenta o conjunto de condições que o Brasil ostenta. E' isso que me não parece verificar-se.

Na Europa, a Suissa é a unica republica federativa. Nos dois grandes blocos do planeta que formam o nosso continente, desprezando a enumeração inutil de outras democracias mais ou menos descentralizadas, basta considerar a republica de Washington, ao norte, e a Argentina, ao sul. Essas tres nações, que cultivam a mesma especie de estructura e systema politico que nós adoptámos, exhibem caracteristicos historicos, naturaes, sociaes e politicos bem diversos dos nossos. Vejamos uma por uma.

A Suissa

Formada lentamente de tres origens distinctas, atravez de largo tempo e com vária fortuna, occupando com os seus pequeninos e primorosos cantões área total de terreno que caberia dentro de alguns dos nossos grandes municipios semi-selvagens, quasi outra similhança não tem a Suissa comnosco mais do que no facto de ser, como nós, uma sociedade humana. Vivendo debaixo da perenne preoccupação de manter equilibrio entre os formidaveis vizinhos que a attingem pelos quatro pontos cardeaes e que poderiam tragal-a de um sorvo, — a federação helvetica teve necessidade de accumular uma extraordinaria energia de vida interna: a instrucção litteraria do seu povo, o sentimento da necessidade da defesa, que faz de cada cidadão pacifico um possivel guerreiro de primeira ordem, e tantos outros phenomenos que parecem a muitos maravilhosos, eram nada mais do que condições da sua existencia independente. Ou a Suissa havia de ser assim, ou não existiria, como desapareceram, ou não existem hoje, mais do que como expressões geographicas muito contestaveis, todos os outros pequenos paizes que se mostraram incapazes de realizar essa condição. E' facto de selecção natural.

Do Brasil pôde dizer-se talvez absolutamente o contrario de tudo isso. A enorme differença de idade é razão para que as nossas tradições sejam mais escassas e menos arraigadas, na mesma proporção. A extensão territorial, minúscula para a Suissa, pasmosa para nós, contrasta com a agglomeração dos habitantes lá, com a raridade d'elles aqui. Em pequeno territorio, densamente povoado e ainda subdividido em cantões autonomos, que são a imagem em miniatura da republica, os cidadãos suíços podem representar na vida pública um prolongamento da vida de familia. Por esse motivo, são alli tão communs esses adoraveis costumes da agitação cívica, que permitem a mais directa intervenção do povo na actividade politica. A nossa espantosa extensão territorial, os espaços enormes que separam o homem do homem, hão de sempre obrigar-nos a recorrer a outros meios para conseguirmos resultado analogo, mas não identico. Quanto á consideração da segurança interna que, como acima disse, tanto contribuiu para dar tom á fibra da nacionalidade na Suissa, foi para nós elemento pouco menos que desconhecido. Seguro, talvez mesmo além da medida razoavel, de que a sua independencia e integridade eram definitivas, perdeu o Brasil quasi, ou, antes, nunca teve a noção da necessidade de activar a circulação do fluido vital pelo aperfeiçoamento do individuo, e, se chegou a uma situação politicamente analoga á da Suissa, ou se aspira a ella, é mais por considerações abstractas do que por urgente necessidade de garantir a propria existencia.

Por evidente, podia deixar de ser allegada a differença de cultura litteraria dos dois povos: a nossa regra é ainda o analphabetismo; a dos suíços é o conhecimento universal da arte de ler e escrever, acompanhado das noções technicas mais necessarias á vida particular e á pública.

Ainda que filiadas na mesma especie, as constituições de dois povos que tanto divergem não podem razoavelmente servir-se dos mesmos instrumentos para a consecução

Chegado a cada um dos dois povos o momento de emancipar-se, o norte-americano formulou desde logo o mesmo systema de govêrno e administração por que ainda hoje se rege, com leves alterações impostas pela experiencia, quer dizer — entrou immediatamente no definitivo; nós, pelo contrario, só meio seculo depois lográmos independencia, e ainda levámos mais largo periodo a ensaiar um systema politico que, na opinião dos seus proprios sustentadores, era incompativel com os destinos do paiz.

No norte da America, não havendo sido jamais instituido regimen unitario parlamentar, tampouco a nova federação encontrou tradição a romper; no sul, entrámos, não direi com a tradição do parlamentarismo, que nunca o tivémos verdadeiro, mas com boa bagagem de vícios adquiridos em mais de sessenta annos de sophismas em nome d'aquelle systema.

A Argentina

A Republica Argentina, que comnosco entesta pelo sul, nascida embora de tronco latino e gêmeo da nossa metropole, não se aproxima, entretanto, muito mais das nossas condições do que a grande federação do continente septentrional.

Separam-nos, ou antes, isolam-nos em curta extensão páramos selvaticos, e logo a grossa corrente do Uruguay, limite meridional da zona dos tropicos, por nós occupada. Abstrahindo da raça, que, afinal, tem de obedecer grandemente ao meio em que se desenvolve, muitas circumstancias affastaram em oppostos sentidos as duas jovens nacionalidades do nucleo commum, e o trabalho constante das leis naturaes, alliado ás influencias politicas, persiste ainda, frisando cada vez mais as differenças. Não podem viver com os mesmos habitos, com a mesma indole, com eguaes tendencias povos que habitam e trabalham — um o solo tropical, outro o temperado, este a região das montanhas,



das florestas e dos grandes rios, aquelle o paiz das planícies, das pastagens e dos desertos.

A situação propriamente dita geographica produziu ainda maior divergencia nas directrizes dos dois povos: o Brasil, com a sua immensa costa maritima, ao longo da qual se alinham dezeseis dos vinte estados que constituem a presente federação e projectando ainda do seu interior as duas enormes arterias do Prata e do Amazonas, que regam mais dois dos quatro estados do centro, todos elles com sahidas livres para o oceano e encontrando muitos communição mais facil com o estrangeiro que com a capital politica, — tem sem dúvida melhores condições para contrariar o instincto centralizador da raça que a Argentina, obrigada a grupar as suas divisões administrativas no bojo do continente, com os ermos frigidis e os sertões incultos aos dois flancos, os Andes ás espaldas e apenas a cabeça apoiada sobre o unico passo ao mundo exterior. (*) A capital tinha de ser o objectivo obrigado da convergencia de toda a actividade nacional, o ponto de intersecção de todas as vias de communição com o estrangeiro. E' por isso, em grande parte, que os melhores desejos dos homens publicos platinos, sinceros admiradores da theoria da descentralização, cujo último termo é o systema federativo, tem sido impotentes para deter completamente o movimento espontaneo de lento regresso ao unitarismo.

E' interessante egualmente a esta ordem de idéas observar os modos distinctos por que os dois povos se fize-

(*) Buenos-Aires foi sempre, pelo menos no periodo que aproveita á minha observação, o unico porto argentino. Os fluviaes de Corrientes, Entre-Ríos e Santa Fé obedecem a elle. O artificial de La Plata, notavel como obra de engenharia, deixa de ter importancia politica, desde que está a alguns minutos do da capital e é uma succursal d'elle. Modernamente, tem-se desenvolvido grande actividade no porto maritimo de Bahia Blanca, tambem na provincia de Buenos-Aires, ainda que muito ao sul. A sua influencia, entretanto, é bem recente.

ram independentes. Ainda que talvez mais atrasados em civilização, os do Prata madrugaram uma duzia de annos sôbre nós no seu movimento emancipador. Quando se fez sentir na península iberica a acção perturbadora de Napoleão, ao passo que o rei hespanhol era feito prisioneiro do conquistador, o monarcha portuguez conseguia evadir-se e ganhar as praias da sua vasta colonia americana. Desapparecia, com a independencia de Hespanha, a fôrça que sujeitava em obediencia os seus dominios ultramarinos, ao mesmo tempo que, no Brasil, a presença do soberano e da sua familia era estímulo á integridade da colonia e á sua conservação debaixo do poder tradicional. Os povos hespanhoes do Prata e de todo o novo mundo cahiram do tronco arruinado como fructos madurecidos á fôrça, por falta de circulação da seiva; nós ficámos aptos para esperar uma relativa maturidade, e, ainda quando ésta se julgou completa, houve excesso de precaução da natureza, e ficámos por mais de meio seculo agarrados a um ramo da velha árvore que nos tinha sustentado. Quem não vê que taes circumstancias eram de molde a favorecer o trabalho da nossa cohesão e a perturbar o da dos neo-hespanhoes? E' em grande parte por isso que os portuguezes da America estão e estarão, provavelmente, sempre unidos, mau grado a tendencia para a desintegração que no principio poderiam fomentar as condições geographicas da terra que habitam; é tambem uma das razões por que os hespanhoes, mais favorecidos embora para o unitarismo pelo meio cosmico, nem sequer puderam realizar a aspiração da reconstituição de um só dos seus antigos vice-reinados.

Em que sentido deve tomar-se a originalidade ?

Não é preciso dizer mais para tornar patente que differenças de toda ordem nos distanciam dos outros povos que cultivam nos dois mundos instituições analogas ás nossas. Em taes condições, será sempre trabalho vão pre-

tendermos fazer funcionar a nossa máquina exactamente como operam as d'essas nações. Seria tão fácil escrever no papel disposições identicas ás d'ellas quanto impossivel realizal-as. Os povos não teem mais livre arbitrio que os individuos. Nem lhes basta o perfeito conhecimento de uma certa norma para que a cumpram perfeitamente. Quem ler os livros e ouvir os discursos dos politicos, economistas e pensadores francezes ficará maravilhado da nitidez com que mostram conhecer as instituições inglezas nas suas menores particularidades; esses homens governam a França; entretanto, não ha duas cousas mais differentes entre si do que o govêrno e a administração francezes do govêrno e administração inglezes. E' que a indole, as condições da França não são as da Inglaterra. Egualmente não póde negar-se que a gente que se encarregou de executar entre nós um govêrno imitado do inglez se mostrou sempre habil em dissertações eruditas sobre o parlamentarismo britannico; mas os resultados foram tão disparatados quanto o Brasil não é a Inglaterra.

Quererá isto significar que nas nossas leis organicas não deva entrar uma linha só do que está admittido por essas nações? Ha especies nas instituições, como as ha nas plantas e nos animaes, e ainda ha ordens, familias, raças, variedades. Mal andaria o agricultor que não attendesse escrupulosamente aos attributos e exigencias dos individuos que cultivasse; mas deve tambem saber que uma serie de leis se applica com igual exactidão a objectos que differem entre si por caracteres peculiares. Ficam muitas vezes apenas minudencias, que reclamam atenções espezias. Nessas minudencias, porém, póde estar a vida ou a morte. Como acontece nas linhas geraes da energia biologica, tambem na evolução dos povos as condições de vida mais salientes são mais ou menos identicas. Tanto maior é a egualdade de taes condições quanto mais as nações se aproximam do mesmo typo de civilização. As differenças ostentam-se em caracteres relativamente secundarios, mas nem por isso pouco consideraveis. As plantas, em

geral, sugam á terra apenas uma percentagem pequenissima, quasi nulla, dos elementos que assimilam; mas não é menos verdade que não poderiam viver normalmente, dispensando de todo essa minima quantidade de substancia; o proprio cactus que parece beber exclusivamente da atmosphera os seus principios de vida, acaba por fenecer, quando arrancado das arestas aridas dos rochedos onde vegeta. E ainda esse quasi nada que a terra fornece ás plantas deve ser dosado diversamente em quantidade e em qualidade, segundo a indole de cada uma. Outra cousa não é o que succede com o regimen legal das sociedades humanas, pertencentes á mesma ordem de civilização. A originalidade das leis organicas de cada uma está quasi sempre em pequenas cousas que explicam grandes resultados.

Depois, cumpre não esquecer que, falando do systema federativo, se trata precisamente de regimen cuja idéa fundamental é o reconhecimento da unidade na variedade. Onde impera este systema está implicitamente admittido que cada um dos grupos de que a nação se compõe se rege autonomicamente, quer dizer — segundo as exigencias do seu modo particular de ser, e o que é verdade em relação a cada um dos grupos não póde deixar de ser tambem com referencia ao todo. Só pela autonómia se comprehende a unidade da Suissa, a dos Estados-Unidos e mesmo a da Allemanha, que não annexaram, mas incorporaram ao nucleo nacional estados constituídos por povos de origens oppostas e de tendencias apparentemente inconciliaveis.

Dizer, pois, que as instituições que mais convem ao Brasil são as republicanas, federativas e presidenciaes é cousa bem diversa de affirmar que taes instituições devem ser a cópia das dos Estados-Unidos, ou da Republica Argentina. A identidade de denominação não arrasta egualdade de disposições constitucionaes. Como nas classificações scientificas, nas da botanica, ou zoologia, por exemplo, para que nós estejamos no genero dos govêrnos que teem aquelle nome basta-nos exhibir uns tantos caracteres analogos aos dos outros representantes d'elle. Tal analogia

nunca pôde ser *identidade*, pela razão de não sermos perfeitamente eguaes a nenhum dos exemplares do genero de que vamos fazer parte. Não existe em si, com caracter absoluto, conjunto algum de doutrina politica debaixo do nome de *republica-federativa-presidencial*, nem com o de republica ou monarchia parlamentares. Cada nação que se constitúe ostenta uma especie ou variedade de algum d'esses ou de outros grupos, conservando não obstante a sua individualidade propria. Nós, pois, não somos *a* republica presidencial; somos *uma* republica presidencial, como a Belgica, a Italia, etc., não são *as*, mas *umas* monarchias parlamentares.

Não é sem motivo que insisto nestes esclarecimentos. Committem geralmente, no Brasil, tanto os defensores como os adversarios do govêrno presidencial, o erro de supôr que o systema não pôde existir senão como cópia do dos Estados-Unidos. E' d'ahi que nasce a extravagancia de apresentarem a critica das instituições norte-americanas quando querem malsinar as nossas, do mesmo modo que fazem o elogio das inglezas como apologia do passado ensaio de parlamentarismo que tivêmos. Fugindo a esse methodo radicalmente falso, darei sempre por supposto, nesta obra, que a constituição do Brasil deve ser, antes de tudo, brasileira; que não ha typo algum, concretizado ou ideal, para as instituições que nos conveem; e que, se em alguns ou em muitos pontos nos confundimos com o que está admittido por outros povos, é pòrque taes casos entram no numero d'aquelles que são communs ao genero ou á especie a que pertencemos.

Tão evidentes são essas verdades, tanto ellas podem mais do que a vontade dos homens — que, apesar da falta de pensamento systematico de que soffreu a elaboração da nossa lei organica, ella apresenta, ainda assim, divergencias muito sensiveis de tudo quanto a precedeu. E isso não foi sómente em disposições de pequena importancia, como em mais de uma passagem terei occasião de fazer ver adiante. Cumpre animar e desenvolver essa tendencia be-

nefica, unico modo de aperfeiçoarmos a nossa organização politica em accôrdo exacto com as verdadeiras condições do paiz. (E' preciso sobretudo entrar na discussão do assumpto, deixando previamente assentado que o govêrno presidencial nasce de uma concepção sábia, que elle é tão elastico, maleavel e progressivo como as mais livres instituições, que não é, emfim, um dogma emperrado, um *nolli me tangere* intratavel, como o querem julgar alguns fanaticos superficiaes, que repellem sem exame, com a fulminação de parlamentarismo, todas as idéas de reforma tendentes a fazel-o, no Brasil, accommodar-se aos antecedentes e á educação do povo chamado a pratical-o.*

Esse falso ponto de vista tem sido causa da irritação que se nota nas controversias entre os representantes do passado e os defensores da actualidade. Com razão ou sem ella tem servido tambem de pretexto a desordens lamentaveis, sem exclusão da guerra civil. Seria para desejar que as duas opiniões oppostas se entendessem melhor sôbre o objecto da discussão, que fizessem menos questão do rótulo que da essencia que elle cobre.

Démos um salto ousado, ao refundir a organização politica dissolvida em 1889. Quebrámos quasi inteiramente a cadeia da evolução, fazendo taboa raza do passado e pretendendo levantar obra nova em todas as suas partes. Não ha dúvida que a logica levava mais ou menos a isso; mas, por amor á estabilidade da nossa construcção, deveríamos reflectir em que corriamos o risco de ensurdecer e deslumbrar aquelles para quem trabalhavamos, de não sermos ouvidos nem entendidos. (Penso, entretanto, que o govêrno presidencial podia, póde e deve ainda ser estabelecido com um pouco de contemplação para com esse passado, que, por ser inglorio, não deixou de crear um certo movimento de inercia, com o qual a sabedoria manda contar. Sem sahir do genero de instituições que com razão preferimos, ainda é tempo de adoçar-lhes as asperezas que offendam o sentir do paiz, o qual, afinal de contas, é o unico soberano; ainda é tempo de fazel-as



mais capazes de captar as sympathias da grande maioria dos brasileiros.) Que maior glória podemos appetecer para a obra da nossa revolução ?

E' principalmente nesse sentido que a constituição póde admittir, como depois mostrarei, algumas disposições originaes. Aos fanaticos inconscientes parecerá isso fraqueza para com o elemento vencido; eu, porém, não enxergo vencidos: a republica foi feita para a nação, e não para um grupo de doutrinarios obcecados, e é preciso que se constitúa segundo a vontade e a indole da nação.

CAPITULO IV

QUE É QUE SE DISCUTE

O conjunto dos factos da politica interna brasileira apresenta neste momento character confuso e informe. Ha, certamente, grande effervescencia na opinião; ha controversia contínua, que mais de uma vez tem tentado liquidar-se com as armas na mão; mas não apparecem nitidamente as tendencias em antagonismo. Dos successos mais extraordinarios teem-se erguido timidas affirmações de principios, para logo cederem o passo a nomes proprios de individuos, que nas divisas dos bandos mais exaltados se substituem inteiramente ás idéas e ás doutrinas.

Vejamos se é possivel penetrar com a clara luz da observação calma e methodica nas sinuosidades d'esse labyrintho, e denunciar a verdadeira indole e direcção dos successos. Sempre que um povo se agita, fóra da normalidade, se não se trata de nações decadentes, presa desse aquecimento mórbido que precede a dissolução, podemos ter como certo que ha no fundo da confusão apparente um conflicto de tendencias que se debatem pelo predominio definitivo. O caso actual do Brasil não pôde ser outro: muito superficial e grosseiro seria explicar as agitações de uma nação vigorosa e cheia de futuro por al-

guma simples briga, sem ideal, de individuos anarchizados. São fôrças que concorrem no sentido do progresso, é, em resumo, a agitação do bem que soffrêmos. D'essa agitação sente-se apenas o mal estar e não se percebem as vantagens presentes, nem se adivinham os maiores beneficios futuros, porque os homens quasi sempre são instrumentos inconscientes da evolução. Tomemos os factos na origem, e não será difficil decifrar-lhes a significação.

Não é a fôrma do govêrno

O facto palpavel e irreductivel que se deu a 15 de novembro de 1889 — foi uma mudança de fôrma de govêrno. Eramos, até esse dia, monarchia centralizada; nesse dia, uma revolta, triumphante na capital e acceita pela nação inteira, decretou que passaríamos a ser republica federativa. Será, pois, a luta entre o principio subrogado e o que se implantou a 15 de novembro a causa da agitação que presenciâmos? Não me parece: no dominio da theoria e no dos factos, está encerrada para o Brasil a controversia relativa á fôrma de govêrno que mais lhe convem.

Quanto á theoria, ninguem contestou jamais, antes ou depois de 15 de novembro, senão por phrases sedições e vacillantes, os multiplos ataques dos doutrinarios republicanos. Eram mesmo estribilhos obrigados dos sustentadores do imperio declarações como esta: — “Reconheço a superioridade theorica da republica”, ou então: “Confesso que estamos destinados a adoptar um dia a fôrma republicana”, ou ainda: — “Quando o paiz quizer livremente accetar a fôrma republicana, não serei eu que me hei de oppôr” etc. Vinham logo palavras explicativas da contemporização com o facto consummado, que uns achavam na falta de homens para o novo regimen, outros descobriam no medo á desaggregação nacional, es-

tes na veneração pessoal ao imperador, aquelles em outras cousas. Mas o facto capital era que, emquanto os republicanos affirmavam intransigentes o seu ideal, os monarchistas apresentavam apenas desculpas esquivas. Alguem pretenderá hoje negar ésta observação; mas, no tempo a que me refiro, a verdade era essa. Recordo a proposito uma sentença escripta por um dos poucos que ainda hoje são monarchistas doutrinarios: — “Está provado que ha republicanos; poderemos egualmente affirmar que existem monarchistas?”

Agora quanto aos factos: Quando veio o subito esboroamento do imperio, tão novo ainda e já de aspecto tão vetusto, como as crianças degeneradas, em cuja frente se estampa desde a aurora da vida o crepusculo da velhice, os operarios sem enthusiasmo que trabalhavam por consolidar o edificio com vãos expedientes — não mentiram ás suas tradições: correram em massa a applaudir a nova ordem de cousas, cantando a palinodia sobre os seus inuteis esforços anteriores. Desde os mais conspícuos monarchistas pelo saber e pelo character, até os mais obscuros e modestos, puderam contar-se por unidades os que não tiveram voz para engrossar o côro de adhesões que saudou a estrella nascente da republica. Dos poucos, dos pouquissimos que fizeram excepção, por prudente reserva, ou por palavras de ostensivo protesto, póde dizer-se paraphraseando o poeta latino: — Foram raros a sobre-nadar no vasto oceano em que naufragou o lenho que a todos conduzia.

O imperio desarticulou-se e expirou, por effeito de um simples piparote, precisamente no momento em que mais solido se presumia. As finanças apregoavam-se regeneradas e em caminho de definitiva prosperidade. Occupava o poder o ministerio que se reputava o mais forte de quantos haviam até então manejado o leme do estado. Festas nunca excedidas em esplendor nas cousas e orgulho nas pessoas iniciavam em redor do throno um periodo de deslumbramentos, que devia cerrar a historia de morbida

tristeza e frialdade até então prevalescente na côrte do Brasil. Já se julgava opportuno cohibir severamente os desabafos habituaes da opinião radical, quando pouco tempo antes as violentas repressões se reputavam mais perigosas que uteis. E' nesses dias de extrema confiança que um regimento de cavallaria se revolta; arrasta consigo uma brigada reduzida a poucos soldâdos; a ella se reúnem alguns particulares desarmados; marcham ao encontro do ministerio e o destitúe; apodera-se do imperador e lhe intima a deposição e o banimento. Flores e festas celebram por toda parte esta aventura. Que solidez tinha conseguido essa arvore semisecular do imperio, que o primeiro sôpro de brisa contrária arrancava assim da terra e voltava com as raizes para o ar?

Diga o que quizer o despeito dos que ficaram tanto mais atordoados com o golpe quanto menos o esperavam, será sempre ridículo e pueril attribuir factos como esse a meros caprichos dos homens. Ha por fôrça no âmago d'esses acontecimentos alguma explicação mais profunda. A opinião moveu-se sem odios. Despediu, com a maior cortezia que jamais se tem visto em revoluções, um monarcha que, sem ter attrahido por vicios odiosos a animadversão pública, estava, ainda assim, longe de ser sinceramente bemquisto e muito menos — admirado. Desde o primeiro momento pôde ver-se claramente que não era o homem que estava em questão. Entretanto, os que não sympathizam, ou deixaram de sympathizar, com o acontecimento de 15 de novembro insinuam que a obra foi, se não do accaso, da debilidade do sentimento civico, da traição de alguns homens, da indisciplina das fôrças, do despeito dos antigos proprietarios de escravos (*) etc.

(*) E' flagrante a injustiça d'este ultimo capitulo de accusação, aliás um dos mais repetidos. Os republicanos eram abolicionistas, e, pois, o despeito dos senhores de escravos deveria ser, pelo menos, tão grande contra elles como contra o govêrno, *que foi for-*

Mas nunca houve successo algum d'esta ordem, por maiores applausos que lhe devesse reservar a historia, que não tivesse sido attribuido a grosseiros motivos por aquelles a quem prejudicou, fosse por contrariar convicções, fosse por ferir interesses. E que abalo maior do que a destruição do imperio poderia imaginar-se para as poucas convicções e para os muitos interesses vinculados á sorte d'elle? Mal andariam os republicanos brasileiros, se se dispuzessem a esperar pelo beneplacito dos imperialistas para se resolverem a implantar, pacifica ou violentamente, o systema que defendiam.

Vejamos agora a contraprova do facto que acabo de narrar, vejamos se uma instituição nascida da opinião nacional póde desaparecer do mesmo modo que o imperio:

Quatro annos mais tarde, uma subita revolução apodera-se dos navios da armada; bloqueia a capital federal; occupa varios portos da União; auxiliada por numerozo exercito, atravessa entre duvidosas derrotas e triumphos estrondosos o territorio de tres estados. Tinha o alento da certeza da victoria e ainda o que lhe davam as sympathias de quasi todo o importante elemento estrangeiro, que, não podendo ter os mesmos sentimentos de patriotismo dos nacionaes, aborrecerá sempre as agitações da liberdade (embora d'ahi deva provir para todos os habitantes, nacionaes ou não, maior bem futuro) e se conservará saudoso da quietação dos ultimos tempos do imperio, emquanto a republica lhe não pudér offerecer egual tranquillidade. Teve a revolta a seu favor, por

çado pela opinião a abolir a escravidão. Em relação aos antigos senhores de escravos que vieram engrossar as fileiras republicanas, sem nenhuma idéa de restauração da escravidão, cabe menos perguntar se foi a abolição que ajudou a republica, ou era a escravidão que sustentava a monarchia. Quem observar as cousas sem paixão acabará por aceitar esta última hypothese.

mar, dois almirantes que representavam quasi todo o prestigio da armada e, por terra, caudilhos ousados e dextros, que se mostraram capazes de acções eguaes ás dos mais experimentados guerreiros. Mas, em meio de tantas circumstancias favoraveis, teve o movimento uma só, de fôrça puramente moral, que foi bastante para lhe dar morte: havia, sem dúvida, lá dentro bons republicanos, mas os chefes preponderantes eram monarchistas impenitentes; a origem dos recursos pecuniarios da revolta deixou de ser mysterio; isto convenceu a toda a gente de que o que estava em questão era a propria existencia da republica; os revolucionarios republicanos seriam postos de parte no momento do triumpho e a restauração se imporia. Tanto bastou para que o primeiro magistrado da nação se visse rodeado de dedicações innumeras, entre as quaes muitas de homens que estariam longe de applaudir o seu govêrno, mas que sobrepunham a qualquer consideração a de salvar as instituições. A revolta encontrou ardorosos inimigos, e foi dominada á custa de sacrificios ingentes, entre os quaes o do sangue não foi o menor.

Dois ensinamentos preciosos resumbram á primeira observação dos factos apontados: a monarchia era apparelho postiço, que podia ser arrancado ao corpo nacional sem o maguar; a republica tornou-se orgam natural, contra o qual é impossivel attentar sem que o paiz se confranja e reaja.

Estes são os factos evidentes: a republica teve quem se fizesse matar por ella; o imperio sumiu-se lugubrememente desamparado. Ao verdadeiro patriota cumpre acceitar, boa ou má, a solução fatal. Bom ou mau grado nosso, a republica mostrou estar entre as cousas necessarias da evolução nacional. Se nem todos os brasileiros educados tiveram genio para prevel-a e preparal-a (o que explica em grande parte as nossas difficuldades iniciaes), devem hoje todos meditar sobre os seus aperfeiçoamentos. Aos que persistirem no erro cabe o conceito de Bonaparte ao embai-

xador austriaco quando lhe offerecia o reconhecimento das instituições de 93: "A republica é como o sol; tanto peor para quem não quizer vel-a!" Como na França, poderia o sol, no Brasil, soffrer eclipse, pela interposição de algum trahidor do character do mesmo fabricante d'esta apostrophe; poderia mesmo a obra de 15 de novembro vergar ao peso de erros accumulados (e, com ser remota, esta hypothese não está de todo fóra da probabilidade); mas, tambem como lá, sabem todos que o obumbramento não seria duradouro. Os proprios que por ventura guardam nos seus corações culto secreto ás instituições banidas, sabem que restaural-as seria violar um cadaver, e de tal sacrilegio haviam de colher o mais duro descalabro, occasionando maiores males á patria. E' isto o que todos hoje reconhecem, mesmo aquelles que affectam não pensar assim. Para mim, pois, não ha mais questão de fórma de govêrno no Brasil. "A monarchia poderá ser ainda por algum tempo thema de discursos e motivo de banquetes; poderá ser a divisa da elegancia inoffensiva e inutil; mas o espirito nacional não mais ha de preoccupar-se com discussões academicas sobre *fórm*as de govêrno, quando tem tanta cousa *essencial* de que tratar.

E' ésta uma conclusão consoladora; porque é sempre melhor a situação dos povos quando litigam pela essencia das cousas do que pela fórma que ellas devem affectar. Sempre sustentei, durante o imperio, que um dos grandes males por elle causados era o de obrigar a opinião a debater ainda questões de fórma, o que por outro lado o levava a ter de despender maior energia em sustentar-se do que em desenvolver-se. Feita a republica, essa questão desaparece. E' um facto de observação nunca desmentido — que, nas monarchias, tende a crescer o elemento inimigo da fórma de govêrno estabelecida, e que, nas republicas, se dá precisamente o contrário, sendo até para notar que onde nunca houve partido monarchico, nunca mais se chega a crear um.

Não é a questão social

Se não é por desaccôrdo quanto á fôrma de govêrno, será pela resolução da questão social que, a exemplo de outros povos, se dividem os brasileiros? Não gastarei muitas palavras para responder pela negativa.

Não ha no Brasil *questão social*, no sentido que a ésta expressão se dá na Europa. E não ha, porque nada pode existir sem as suas condições essenciaes. As condições essenciaes da questão social são: — abundancia de trabalhadores e falta de trabalho. Tudo mais vem d'ahi: capitalismo, salario insufficiente, redução de horas de trabalho, pauperismo, descontentamentos, reivindicação das classes operarias, etc. Ora, no Brasil sobra trabalho e faltam trabalhadores. Superabundam as riquezas a explorar. Não temos pauperismo, nem proletariado. Só por inconsciente amor á imitação européa taes palavras vibram nos labios d'algun homem politico. Não temos mesmo o que economicamente se chama capital. Por ultimo, não temos classes irremissivelmente separadas, numa terra em que a fortuna ou a representação social podem sorrir a todos quantos não sejam incapazes por natureza... e, ás vezes, nem a esses!

Não existe tampouco esse outro aspecto da questão social que entende com a liberdade de consciencia. O povo brasileiro, na sua parte esclarecida, caracteriza-se por pronunciada indifferença a respeito das varias religiões reveladas que concorrem á preeminencia do dominio espiritual. A cousa unica de que poderia fazer-se questão séria, está de facto e de direito assentada: — seria o proprio reconhecimento da liberdade de consciencia, que já se praticava mesmo em desobediencia ás leis monarchicas, que a desconheciam, e que hoje está proclamada na constituição da republica.

Não é a organização administrativa

Não sendo pois a forma de governo, nem a questão social o objecto das divisões da opinião, resta procurar-o no modo de fazer funcionar a republica liberal que temos. Qual é a organização da republica que mais nos convem? Tal poderia ser a dúvida. Mas, ainda aqui, cumpriria averiguar se a questão é de natureza administrativa, se é politica.

Na ordem administrativa, que era seguramente a que mais impopulares fazia as velhas instituições, parece que o accôrdo da opinião nacional é ainda mais evidente que quanto á forma de governo. A controversia cifrar-se-ia em saber se a republica devia ser centralizada, ou federativa. Ora, a federação já era idéa cara a muitos imperialistas, que viam mesmo nella a unica taboa de salvação para o imperio. Hoje, sem medo de errar, pôde dizer-se que ha unanimidade na preferencia pelo regimen federativo. Elle tem sido posto a prova nas mais difficeis circumstancias, e os resultados não poderiam ser mais eloquentes. Que municipio, que provincia do Brasil consentiria hoje em perder a autonomia de que tem tirado tantas vantagens e em que põe maiores esperanças, para volver á categoria subalterna de satrapia do imperio em que outr'ora agonizava? Isto mesmo disse em occasião bem symptomatica um dos mais illustres homens politicos da outra situação, antigo ministro da corôa, hoje leal e fecundo servidor da democracia, a qual não tem regateado provas de confiança ao seu patriotismo e bom senso. E' bem conhecido o manifesto sensacional em que o sr. Affonso Penna lançou esses sabios conceitos.

Quando o tempo os houver expurgado dos preconceitos que os irritam e transviam ainda hoje, todos os homens de merito do antigo regimen hão de dar o mesmo attestado de que a federação vai fazendo a felicidade do paiz e é inseparavel da natureza d'elle. Parece que assim já vão pensando os proprios que sonham com a restauração

monarchica, os quaes não ousam ameaçar com a volta á centralização que asphyxiou o imperio. Sabem que nada seria mais odioso á opinião nacional.

Onde está a divergencia ?

Pelo processo de eliminação que se acaba de observar, chega-se logicamente a concluir que a questão que sobreleva a todas neste momento é a da melhor organização do govêrno republicano federativo. E' d'esse ponto que, conscientemente ou não, começam a bifurcar-se as correntes do pensamento nacional.

A constituição da republica estabeleceu que os tres poderes representativos da soberania nacional devem ser, se bem que harmonicos, separados, e que as pessoas titulares de cada um d'elles tenham immediata responsabilidade pelos actos ou pelas omissões que commetterem. Tinha-mos, porém, um exercicio bastante longo, ainda que muito imperfeito, de uma organização bem differente: a constituição do imperio estatua que o magistrado supremo encarnaria um quarto poder, que seria a chave de todos os outros, e que tal funcionario seria irresponsavel e sagrado, nomeando os seus ministros, provendo os cargos da judicatura, convocando, prorogando e dissolvendo a camara temporaria; para temperar tão grande carga de attribuições, procurava fazer com que os agentes immediatos do príncipe, os seus ministros, fossem de certo modo uma delegação do parlamento, sem cuja confiança não deveriam permanecer. Esta concepção governamental não chegou a crear escola positiva; mas deixou laivos em todos os espiritos. Era a doutrina que se aprendia dos mestres e cuja execução constituia o esforço intelligente de muitos cidadãos bem intencionados. E' facil de comprehender que, mudada repentinamente essa orientação, muitos espiritos se offendessem, e, como ella não é incompativel com a fórma republicana, pretendam agora transplantal-a

para a actual instituição. Aníma-os em grande parte a isso a observação de alguns resultados negativos colhidos do systema que estamos ensaiando: não se nega que a república possa fazer o bem do Brasil; contesta-se que seja para isso mais apta a república *presidencial*, que temos, do que a república *parlamentar*, que elles preferem. Eis a questão.

Procurar descobrir o que houver de verdadeiro, ou de falso, nas razões de uns e outros, cotejar, neste ponto, as disposições da nossa constituição com a doutrina mais conveniente ás condições do paiz, interpretando-a e propondo-lhe algumas alterações no sentido de fazel-a mais capaz de captar o consenso, o respeito e o amor da maioria dos brasileiros — é o objecto d'esta obra.

CAPITULO V

RAZÕES DO PRINCÍPIO DE DESCREDITO EM QUE TEM INCORRIDO O GOVÊRNO PRESIDENCIAL NO BRASIL

Estou longe de concordar com os pessimistas republicanos, e menos com os amigos que ainda possam restar da situação imperial, quando entendem que o govêrno republicano presidencial tem dado peiores resultados que o monarchico parlamentar. Mas é fôrça reconhecer que taes allegações não se fazem sem algum motivo. E motivos ha e são adduzidos diariamente. Serão elles, porém, verdadeiros, no sentido de autorizarem a conclusão, ou simplesmente apparentes? Esta ultima é para mim, sem dúvida alguma, a hypothese que se verifica.

O que se diz em desabono da situação nova reduz-se a factos familiares da nossa história, que, por se não haverem dado nos ultimos mezes do imperio, não deixaram de ter nelle bem larga realidade. Antes de tudo, fala-se muito do cambio baixo, do esbanjamento dos dinheiros publicos e das perturbações da ordem. Tomemos ligeiramente o peso a esses argumentos, antes de passar ás outras causas que teem sido nocivas á popularidade do govêrno presidencial no Brasil.

O cambio

O cambio é phenomeno economico. A sua baixa ou alta póde dar-se, e tem-se dado, em todas as fórmãs de govêrno, especialmente se o paiz vive no regimen do papel moeda inconvertivel. Não é de esperar que alguém venha hoje dizer que o regimen do papel moeda inconvertivel seja privativo da republica presidencial.

Imprimir papel não é fazer dinheiro. Pelo contrario, como o bilhete inconvertivel é um titulo de divida sem juros, nem prazo, quando o valor nominal da emissão passa de uma certa medida, o valor real de cada nota deve diminuir na mesma razão. A somma total da emissão não deve valer mais do que a somma total que o paiz emissor puder pagar em ouro, ou cousa que o valha. Se alguns factos podem apontar-se em contraposição a essa regra, será sempre facil verificar que são passageiros e insufficientes para a destruir. Esse poder de pagar, que é o que economicamente se chama crédito, não depende só dos valores que o paiz possúe, mas tambem de alguns elementos de ordem economica, que representam outras tantas esperanças de solvabilidade. Assim, para saber em um dado momento qual é, neste sentido, o crédito da nação, basta reduzir mentalmente a ouro a massa da sua moeda fiduciaria, tomar em attenção o que ella vale realmente em metal, e não o que traz impresso. Ora, applicando esse processo ao Brasil, verifica-se que o crédito da republica é superior ao do imperio:

Havia no imperio uma somma total de papel moeda em circulação cujo valor nominal não era superior a 200 mil contos de réis; na republica, varios desatinos financeiros e necessidades internas extraordinarias elevaram essa mole de papel a cerca de 800 mil contos de réis, isto é, a quatro vezes a primeira quantidade. Para que o cambio (thermometro do crédito, como querem) supportasse em razão inversa as consequencias de tal augmento, devia ficar quatro vezes abaixo do par, e ainda assim concedendo

que houvesse estado sempre ao par na monarchia, o que não é verdade. Dando agora de barato que o cambio, no periodo republicano, tivesse estado sempre a 9 dinheiros por mil réis, isto é, a um terço do par (o que tambem não é verdadeiro, porque a média tem sido muito superior a isso), teriamos que o valor metallico de toda a massa actual de papel seria de cerca de 270 mil contos, ao passo que o valor metallico de todo o acervo de papel monarchico, mesmo ao par, não chegava a 200 mil contos. A relação, pois, attestada pelo cambio, entre o crédito presente e o passado seria, na hypothese mais favoravel ao imperio, a de 3:2.

Isto digo somente para mostrar que não ha fundamento serio no que vulgarmente se allega. A questão do cambio só mui remota e indirectamente se relaciona com a doutrina politica. Nunca poderá ser, em todo caso, elemento que se leve em conta, quando se cotejam vantagens definitivas de systemas de govêrno. Nem seria difficil demonstrar com razões e com factos as verdadeiras causas economicas do cambio desfavoravel em que tem vivido o Brasil, sempre que não tem podido ou querido empregar artificios que melhorem transitoriamente a situação.

Nos paizes cujo meio circulante é o papel moeda inconvertivel, como é o nosso caso, o phenomeno do cambio anda quasi sempre confundido com o do ágio do ouro. São, porém, cousas bem diversas. Em outros paizes faz-se claramente a distincção: consideram-se separadamente a questão da desvalorização do papel, isto é — o ágio do ouro — e a da offerta e procura de cambias, isto é — o cambio. Nós fazemos das duas idéas uma só, e parece que com razão, porque as duas questões se entrelaçam mui estreitamente: desde que cada transporte de dinheiro do paiz para fóra ou de fóra para o paiz — que é o mesmo que dizer cada operação de cambio — deve cifrar-se em uma compra de ouro por papel ou de papel por ouro, é natural que a valorização do papel e a melhora do cambio obedeçam egualmente á relação entre a quantidade de valo-

res que se exportam e a quantidade de valores que se importam. A mesma *confiança no futuro*, que tão visivelmente influe sobre as cotações cambiais, funda-se principalmente nas previsões da balança dos valores. A determinante principal do cambio e da valorização do papel é, pois, a balança dos valores, que cumpre não confundir com o que desde os começos da sciencia economica se chamou *balança do commercio*, e que Adam Smith demonstrou com tanta lucidez carecer da importancia que lhe davam os economistas.

Ora, a balança dos valores tem sido e ha de ser por muito tempo desfavoravel ao Brasil, mesmo por causa da exuberancia de riqueza do paiz. A balança do commercio, pelo contrário, nos é favoravel: ha muito que as estatisticas accusam um excesso apreciavel das mercadorias que exportamos sobre as que importamos. Aliás, não seria de admirar que importassemos mais do que exportamos, quando entre as importações se contam as máchinas e todos os instrumentos de trabalho que nos promettem em proximo futuro a multiplicação da riqueza. A grande fecundidade do paiz, porém, já permite que a exportação de mercadorias cubra a importação. E' a balança do commercio favoravel. Outro tanto não se dá com a balança dos valores: os possuidores de titulos da nossa divida estão em muito grande parte no estrangeiro, e é preciso mandar-lhes aonde estão os juros e amortização respectivos; os capitães das empresas e industrias pertencem principalmente ao estrangeiro, para onde é preciso recolher os lucros correspondentes; estrangeiros são em grande parte os homens que teem feito fortuna no paiz, e se retiram d'elle logo que podem ir gozar na patria o que ajuntaram, no que são imitados por muitos nacionaes, que preferem desfructar no velho mundo os regalos da abastança, — e é preciso remetter a toda essa gente tudo quanto rendem os bens que conservam entre nós; afinal, e para não figurar casos mais miudos, a machina humana de trabalho e producção, o immigrante, não figura na estatistica da impor-

tação, sem deixar por isso de custar rios de dinheiro, desde que se move da sua terra até que pela morte deixa de remetter á patria ausente quanto foi economizando dos lucros do trabalho ou da especulação. Todos esses factos, e outros e outros, determinam uma sangria abundante e perenne, uma sucção contínua dos valores gerados no paiz, ou, em linguagem economica, — grande preeminencia da procura sobre a offerta de cambiaes, o que quer dizer elevação do preço d'estas, ou queda do cambio. Felizmente, é este mal um symptoma da grande exuberancia do paiz, como já indiquei. E' a tal phenomeno em si, e não aos destemperos do jogo de bolsa, que póde dar-se a denominação de *crise do progresso*, outr'ora empregada por um presidente argentino, com menos propriedade, com mais alguma, entretanto, do que pareceu na occasião. Se o Brasil fosse pobre e apathico, em vez de ser opulento e activo; se se conservasse agreste e deshabitado, em vez de attrahir para o seu seio as populações superabundantes da Europa; se não tivesse crédito e não contrahisse empréstimos; se não dêsse facilmente a riqueza e a magnificencia aos que vão nelle buscar fortuna: — o cambio estaria sem duvida a 27, como está ao par ou, pelo menos muito melhor do que o nosso, o de paizinhos velhos ou arruinados, onde a apathia ou ausencia de negocios e de movimento afasta a emergencia de necessidades internacionaes e permite uma vida isolada de puras relações economicas internas.

Está claro que, separando a questão do cambio da da politica, devo entender que o que fica dicto das condições economicas do Brasil é tão applicavel ao tempo da republica como ao do imperio. O phenomeno deve ser hoje apenas mais intenso, porque a actividade nacional está pelo menos dobrada. Como conseguiu o imperio levantar algumas vezes o cambio? Só e exclusivamente por meios artificiaes, contrahindo empréstimos sobre empréstimos, fazendo o serviço da divida com divida nova. Quando o empréstimo era recente, o govêrno não concor-

ria á compra de cambiaes, a balança de valores approxima-va-se mais ou menos da horizontal, o cambio subia na mesma proporção. Esgotava-se o emprestimo, — o movimento descendente accentuava-se. E tudo isto sem guerra civil, sem perturbações, sem emissões clandestinas, sem republica presidencial. Os que enchem a bocca com a situação do cambio nos ultimos mezes do imperio sabem perfeitamente, ou deviam saber, que aquella situação era instavel e transitoria e devida aos meios artificiaes que acabo de assignalar. Pouco tempo antes d'esse periodo phantastico, que foi para o imperio a *visita da saude*, o cambio tinha estado, em 1885 e 1886, a 17 e na guerra do Paraguay esteve a 14. Explicar o florescimento aliás enganador, dos ultimos momentos do imperio pelas virtudes do proprio imperio, sôbre ser grosseiro charlatanismo, denuncia a estulta pretensão de fazer os mais de tolos.

Os monarchistas sensatos e esclarecidos não pensarão de outro modo. Aposto que nenhum d'elles, que preze as suas opiniões, é capaz de subscrever o compromisso de fazer-se republicano no dia em que o cambio attingir a média que manteve no imperio. Ha, ou póde haver, cambio baixo nas melhores instituições; ha ou póde haver optimo cambio no peor dos absolutismos. Depois, só o facto de ser baixo o cambio não é um mal para um paiz productor: tudo quanto se produz e exporta é ouro; tudo que se consome paga-se com o ouro das producções; se, nominalmente, o preço das cousas que se comprem sobe, é sempre em relação com a alta, nominal tambem, das cousas que se vendem. O peor mal do cambio é a instabilidade, que a ninguem permite calcular exacto o resultado dos negocios. Mas esse mal é inseparavel do regimen absoluto do papel moeda inconvertivel, que não é criação da republica; é uma das mazellas que herdámos do imperio.

Esbanjamentos

Não nego que são grandes e lamentaveis os que se teem feito na republica. Mas quem, em boa fé, é capaz de

affirmar que seja esta irregularidade consequencia obrigada da fórma de governo? E' um vício antigo, que começou com o nosso primeiro passo de nação livre, quando pagámos alguns milhões de cruzados, quantia enorme para o tempo, pela independencia que já estava feita. Nem sei que financeiro do imperio, por mais respeitavel e credor da gratidão pública, deixou de soffrer fundada accusação de esbanjador, se não peor. O grande Paranhos foi denunciado e cahiu do poder por ter accudido com sete mil contos do thesouro aos negocios de um banqueiro, seu amigo. Cotegepe, que não menos honra fazia á capacidade dos estadistas brasileiros, baqueou tambem, accusado e convencido de haver lesado a nação, em materia de dinheiro, com a aggravante de empregar para isso o crime de contrabando, por intermedio de uma casa de que era commanditario. Na guerra contra a pequena republica do Paraguay gastou-se somma superior a seiscentos mil contos de réis, ouro, que passou em grande parte, segundo diziam na epocha, para as algibeiras de alguns arranjadores de negocios. E é preciso ter presente que essas e muitas outras sangrias (exceptuando a da guerra internacional que aliás se deu em plena tranquillidade domestica) se deram no seio da paz mais completa, e em pleno florescimento do imperio; emquanto que, recentemente, não é preciso gastar palavras para fazer ver que a situação era das mais excepçionaes.

Se ainda pudesse dizer-se que os titulares das duas dictaduras mais ou menos expressas que temos tido roubaram para si, seria licito temer que as instituições apanhassem o vício e o perpetuassem; mas não: é sabido que deixaram o poder, levando as mãos tão limpas como sempre as tiveram.

A nenhum espirito imparcial e esclarecido os ultimos esbanjamentos de dinheiro, nem a má gestão da riqueza pública, apparecerão como effeito do systema politico. Não foi a republica presidencial que occasionou essas lamentaveis irregularidades; foi a propria situação das

cousas; foi a revolução que no seio do imperio se preparou; foi o aturdimento inevitavel no momento da liquidação da velha ordem postíça, que se mantinha artificialmente. Depois de uma profunda mudança, e ainda mais quando são as tendencias chamadas adiantadas que triumpham, tornam-se inevitaveis factos da ordem dos que tivemos. As idéas adiantadas teem o extranho privilegio de arrebanhar geralmente os dois extremos da moralidade nacional — os melhores espiritos e os peiores, os que teem energia e virtude para se esquecerem de si e se consagrarem exclusivamente ao bem público, e os que sabem aproveitar-se da aureola d'esses santos para dissimularem a sua physionomia diabolica. Na confusão do primeiro momento não é facil seleccionar os homens; é quasi seguro que o poder ha de cahir alguma vez em mãos de incompetentes, quando não de maus, ao menos de incapazes. Esta ultima hypothese teve muita entrada nos primeiros passos da nossa republica: homens inexperientes tiveram as chaves da caixa e viram-se em meio dos perigos mais urgentes. Oxalá esse prazo esteja de todo passado, que ainda se poderá julgar bem curta a sua duração e benignos os seus effeitos !

Em todo caso, a republica pôde queixar-se um pouco da sorte: o imperio achou para morrer exactamente o momento em que mais tinha conseguido esconder em apparencias douradas a podridão interna que o invadia. Se tem durado mais algum tempo, a liquidação da situação artificial que deu cambio alto e regularidade nas outras manifestações da vida nacional — teria sido presidida pela corôa. Assim não aconteceu: o pomo enganador do Mar Morto rolou por terra e desfez-se em pó, quando mais affectava a fecunda maturidade que não tinha; o reverso da medalha só pôde ser presenciado quando já o novo regimen estava triumphante. Agora, ha de ser difficil levar aos menos expertos observadores a convicção da verdade; nem por isso a demonstração deixará de ser feita pelos factos.

Perturbações civis

Como o bronze, antes de esfriar no monumento que ha de desafiar os insultos do tempo, as sociedades teem muitas vezes necessidade do super-aquecimento que se chama revolução. O Brasil, para remodelar-se, fez uma revolução. Seria melhor que a pudesse ter executado a frio; simplesmente foi isso impossivel. E que ha ahi de extranhavel, mesmo dentro do quadro da nossa historia politica ?

O imperio não mudou, como nós, um systema. Mudou um nome e passou uma corôa da cabeça do pae para a do filho. Teve, entretanto, trinta annos de desordens muito peiores, que fizeram estremecer o organismo nacional inteiro, contra cinco escassos de movimentos parciaes que nos tem custado a consolidação da republica, ou mesmo o dôbro d'esse tempo, se tão longe forem os sombrios agouros dos pessimistas. E tão insubsistente era — que, ainda depois de haver domado pela fôrça a irritação do paiz, se tornou a materia prima e o ponto de partida das actuaes conturbações.

Disse que as revoluções do imperio foram de peor character e mais longas que as da republica. A nossa historia é toda nova; não é preciso repetir com muitas minudencias os seus factos mais salientes. Tentativas de separação, que ainda não tivémos, teve-as o imperio em mais de uma occasião. Rebelliões insensatas, denunciadoras apenas de profunda anarchia, deram-se nelle em muito maior número. Pela propria guerra civil do sul, que tanto tem feito bradar aos reaccionarios, deu-nos elle outra, no mesmo theatro, só com a differença de ser tres ou quatro vezes mais longa e mil vezes mais séria e perigosa. (*)

(*) Sobre as perturbações da ordem pública durante o imperio, veja-se REPUBLICA FEDERAL, *livro II, capitulo II*, onde estão todas enumeradas na sua ordem chronologica até 1848, epocha em que começou a *paz podre*.

O que sente o criterio popular

Tudo isso é verdadeiro e demonstravel facilmente pela história: o imperio teve cambio baixo, esbanjamentos systematicos, (*) guerras civis mais longas e mais graves que as d'estes tempos. Mas os interessados em desvirtuar a verdade encontram para os seus planos um elemento favoravel: a massa ignara e o grande numero de pessoas que se não occupam senão do immediato interesse proprio — não teem capacidade para guardar dos successos passados senão as ultimas impressões; ora, não ha dúvida que os ultimos dias do imperio ostentaram as mais felizes apparencias. A philosophia do grande número julga todas as cousas com um criterio bem grosseiro, mas o unico accessivel aos seus recursos intellectuaes: nos ultimos dias do imperio o cambio estava ao par, a administração fazia-se normalmente, não havia revoluções; logo, o imperio é o bom cambio, a regularidade nos serviços, a tranquillidade pública. Nos primeiros dias da republica o cambio é mau, gasta-se muito, fazem-se desordens; logo, a republica é tudo isso. *Post hoc; ergo, propter hoc.* Para o vulgo, nada é mais convincente do que aquillo que póde affirmar-se por uma fórmula escolastica, ainda que sophistica. Exactamente porque o vulgo não cultiva a sciencia e não medita, impressiona-se muito com os conceitos que póde cobrir com apparencias de logica e philosophia.

Mas não é tudo. Além de que a republica apparece como causa immediata dos phenomenos que dentro d'ella se produzem, accresce ainda que a republica que instituímos tem o nome de presidencial. Saltam logo alguns que fundaram grandes esperanças na democracia pura e que se julgam defraudados nessas esperanças, e buscam explicar os males que sentem, mas que não comprehendem, pelo

(*) Foi do imperio que disse um imperialista notavel: "Elle é o *deficit* e o *deficit* é elle."

facto de ser presidencial a nossa republica. Vem de outro lado um grupo consideravel de antigos monarchistas, sufficientemente intelligentes, para comprehenderem a impossibilidade de fazer o bem da nação com a restauração do imperio, mas bastante patriotas para não negarem o seu concurso aos negocios públicos: estes, naturalmente inclinados a sympathizar com tudo quanto lembra o passado em que cooperaram, julgam sinceramente encontrar remédio na maior aproximação possível entre esse passado e o presente, e nenhuma seria mais estreita do que tornar parlamentar a democracia, como o foi a monarchia.

Preparado por esta fórma o espirito popular, nada é mais explicavel que as grandes perdas de prestígio que hão de soffrer as instituições a cada difficuldade que a nação fôr experimentando neste interessante periodo da sua evolução. A isto ainda se veem juntar algumas causas particulares, como as que vou apontar.

Como se tem exercido o presidencialismo

Exceptuando o presente govêrno, que aliás ainda não pôde começar a agir desassombradamente, para revelar a boa ou má interpretação que é capaz de dar ao systema, nenhum homem competente esteve com a responsabilidade da direcção do regimen presidencial. Que não é isso devido só ao regimen difficultar uma conveniente selecção dos homens — vê-se bem no facto de haver sido escolhido, pelos meios que elle offerece, o actual presidente, a quem, sem injustiça, é impossivel negar boas qualidades. As condições inferiores dos seus antecessores são bem explicaveis.

O primeiro presidente e o seu substituto legal, que por mais tempo do que elle empunhou as redeas em nome da constituição, podem ser considerados como preexistentes a ella. Quanto ao primeiro, sabia-se bem, muito antes

da eleição, que seria o nomeado, pela fôrça das circumstancias, ou pelas circumstancias da fôrça. Do segundo não havia a mesma certeza quanto á pessoa, mas sim quanto á qualidade. Tinha-se como fatal que seria eleito vice-presidente um militar, pouco importando o nome proprio. O govêrno provisório levantou primeiro a candidatura do que foi mais tarde eleito e depois d'essa adoptou outra, de um almirante, que foi derrotada. O que teve, pois, o Brasil, antes da nomeação do sr. Prudente de Moraes, foi pura e simplesmente um regimen militar, não tanto por serem militares os dois primeiros chefes da nação, como principalmente porque foi só a qualidade de serem militares que os fez eleger: eram ambos figuras insignificantes da vida politica. O que se pôde dizer de mal d'esse periodo não será contra o govêrno presidencial, porém contra o regimen militar no govêrno civil.

Mas o vulgo e os interessados em malsinar as novas instituições encontram ainda aqui ensejo para a sua logica especial: no govêrno presidencial deu-se o militarismo; logo, o govêrno presidencial é o militarismo. Seria facil mostrar o disparate d'este supposto raciocinio, fazendo ver que em todas as fórmãs e systemas politicos se teem dado casos de militarismo, o que levaria á conclusão absurda — que todos os govêrnos são o militarismo; mas para que? — o criterio popular não se fórma senão por impressões immediatas, e sempre haverá quem tenha interesse em manter e cultivar taes desvios de razão. O remedio que tem o govêrno presidencial para destruir as manobras dos seus inimigos e para fazer a massa popular attribuir-lhe as virtudes que elle possúe — consiste só em apresentar permanentemente e com fundamento o aspecto de paz e prosperidade que só apparentemente pôde exhibir o império nos ultimos momentos de existencia. Emquanto não chegar tal situação, os amigos do govêrno presidencial terão de contar com elementos contrários tanto mais serios quanto nascem da mais íntima natureza das cousas.

Má comprehensão por parte dos republicanos

E' exercendo as instituições que os povos podem habilitar-se a tirar proveito d'ellas e aperfeiçoal-as. *C'est en forgeant qu'on devient forgeron.* Sem dúvida, é necessario que cada povo tenha um fundo conveniente de qualidades preliminares para o systema que vae praticar; mas a capacidade effectiva para bem manejar o instrumento, não a póde adquirir senão no exercicio do mesmo. Assim, o homem que pretender luzir um dia em qualquer disciplina, a da gymnastica, ou a do canto, por exemplo, deve antes consultar a natureza dos musculos ou a da garganta de que dispõe. Se tiver a base necessaria, poderá emprender a obra com grandes probabilidades de bom êxito. Mas, se nunca fizer deslocações, embora timidas e mal equilibradas ao princípio, se nunca solfejar, ainda que saltando fóra do compasso e do diapasão algumas vezes, jamais será gymnasta nem cantor.

O povo brasileiro tem qualidades para se governar bem pelo systema presidencial; instituiu-o livremente; mas está ainda no periodo em que não póde ter bem a sensação do centro de gravidade para essa gymnastica, nem a afinação para essa harmonia. Antes de ganhá-las, tem de soffrer não poucas quedas e de dar muitas notas em falso. Só os phantasistas poderiam esperar que se praticasse desde logo correctamente no Brasil o systema presidencial, como só os nescios da natureza humana podem de boa fé julgar o regimen imprestavel, pelo facto de não haver desde logo mostrado toda a sua utilidade nas mãos de um povo que começa a ensaiá-lo.

Para este caso, inclúo na expressão — povo brasileiro — também as classes chamadas dirigentes. Estas, como todas, cada uma na sua funcção espontanea, ou legal, é só em exercicio que se hão de tornar aptas. Dos que teem governado e dos que teem sido governados teem partido eguaes erros e claudicações. Recordo, para não citar mais exemplos, um documento assignado pelo marechal Floria-

no Peixoto, durante a revolta de 1893, em que se dizia que, "no regimen presidencial, o presidente era o verdadeiro ministro responsavel do povo." E' de suppor que a redacção fosse de algum ministro de estado. Entretanto, maior ostentação seria impossivel fazer de ignorancia dos fundamentos essenciaes do systema que instituimos. E' de affirmações d'esse quilate que os antipathicos ao regimen presidencial concluem que nelle não ha ministros, porém meros servidores de um dictador. Mas a verdade, que espero tornar clara, é que ha ministros responsaveis, em tórno de um magistrado tambem responsavel, sem character algum de ministro, mas com toda a essencia e todas as condições legaes de um chefe de estado.

Amigos prejudiciaes

Grande parte das antipathias que tem attrahido o novo regimen veem d'essas falsas interpretações. E não são só os estadistas incompetentes que teem nisso responsabilidade: são tambem alguns homens de intelligencia cultivada, que exercem influencia nos espiritos subalternos. Os amigos do systema presidencial que o interpretam falsamente, fornecendo armas aos adversarios, por sua vez mal orientados; os fanaticos partidarios que, ainda de boa fé e nas melhores intenções, pretendem transformar o regimen em instrumento de força: são talvez mais prejudiciaes que os inimigos declarados. O adversario é estímulo e ponto de apoio para o aperfeiçoamento das boas instituições; o amigo incompetente e fanatico é perenne elemento de perturbação interior e, por isso, mais temível.

Neste caso deve ser incluído o grupo de republicanos oriundos da seita religiosa fundada por Augusto Comte. São bem poucos no Brasil os d'essa especie, mas a sua situação moral encerra muitos dos caracteres que a experiencia mostra como capazes de produzir vasta influencia.

São homens consagrados com ardor fanatico ao cultivo de um ideal; os attritos da vida de acção não os conspurcaram ainda; a opinião reputa-os exemplares de pureza individual, e com muito fundamento, porque todo apostolo convencido é incarnação d'uma doutrina, é uma especie de ser impessoal e, portanto, extreme dos vícios que não abandonam facilmente a humanidade profana; nada mais natural do que o grande ascendente moral que homens taes ganham desde logo sobre todos os espiritos a que conseguem tornar sympathicas as suas doutrinas. O governo presidencial dos Estados-Unidos não mereceu mais sympathias ao illustre philosopho francez que o parlamentar da Inglaterra. Ambos os systemas são representativos, e tanto basta para que não possam estar na concepção que o mestre formulou na sua ultima phase philosophica. Mas, no Brasil, os nescios gritam que o presidencialismo é a dictadura. Por outro lado, os positivistas religiosos, como espiritos ardentes e bem intencionados, devem ser grandes patriotas e comprehendem o mal que nos adviria de um regresso ao passado. Essas razões os levam a não occultarem a sua preferencia pelo systema presidencial actual, ainda que como transição para o seu ideal, que é a verdadeira dictadura. Ninguém ignora quantas prevenções teem nascido na opinião pública pelo facto de termos merecido para o nosso systema a honra d'essa preferencia. Ha mesmo quem diga que a nossa constituição, democratica e representativa, foi obra dos positivistas religiosos, que são inimigos da democracia e do representativismo. Devem lisongear-nos, mas é preciso que acceitemos com reservas, apoios d'essa ordem. O ideal do nosso systema é governar o Brasil pelo melhor modo de o fazer feliz e próspero; até hoje não mostra a historia um só caso de se conseguir esse resultado pela applicação de doutrinas systematicamente extremadas. A sociedade quer, deve e só póde ser governada segundo a média da sua opinião, que, por emquanto, é democratica e representativista.

O que dirá o tempo

Em conclusão, — todas as causas que podem ter contribuido para o princípio de descrédito do govêrno presidencial no Brasil, comquanto sejam de certa gravidade, não revestem character essencial ou permanente. São motivos contingentes e, por sua natureza, passageiros. Os proprios acontecimentos, em tempo relativamente curto, se incumbirão de os eliminar. E, como á evidencia não é possível fugir perpetuamente; não devemos estar muito inquietos os amigos das instituições: o tempo desarmará os inimigos d'ellas, que o forem de boa fé.

Com effeito, não são muito para ser temidos adversarios que se estribam, para a impugnação do govêrno presidencial, no facto de termos hoje o cambio baixo; no de haverem os govêrnos esbanjado dinheiro; no de termos tido perturbações da ordem, depois de mudança tão profunda como a que soffreram as instituições nacionaes. Quando vier a calma e todos puderem ver o que é evidente, isto é, que todos esses phenomenos foram correntes na história do imperio, que não podiamos romper de chofre com o passado e mais que elles são resultado obrigado de grandes abalos necessarios infligidos ao organismo da nação na sua marcha evolutiva; quando o cambio estiver ao par, ou igual, ou superior á média do da monarchia (visto que o par só por meios artificiaes e passageiramente pôde conseguir-se, dado o desequilibrio da balança de valores e no regimen do papel moeda, que o imperio nos legou); quando a administração se fizer normalmente e apenas se despenderem as dotações orçamentaes; quando, encerrado o periodo revolucionario, não houver mais disposição para romper a paz: nesse dia, os inimigos do govêrno presidencial hão de sentir a terra fugir-lhes debaixo dos pés. E' o destino inevitavel de quem se apoia, não sobre argumentos de natureza permanente, mas sôbre fa-

ctos transitorios. Desapparecida a causa, não ha mais effeito.

Por outro lado, o vício do militarismo, consequencia talvez da fórma por que nos foi indispensavel fazer a república, ha de passar, se já não está passado, entrando cada orgam em sua funcção propria, o que, se é impossivel num periodo revolucionrio, é inevitavel em epocha de normalidade não artificial; o criterio popular, que se fórma sôbre as occurrencias immediatas, soffrerá grande, ainda que insensivel, modificação; as classes intelligentes, á fôrça de exercerem o novo regimen, colherão a experiencia necessaria e terão d'elle a verdadeira comprehensão, no todo e nas particularidades; uma tradição será creada; precedentes e costumes serão estabelecidos; o estreito periodo de incertezas e sobresaltos que temos atravessado não ficará na história senão como curiosidade digna de estudo.

Uma prova da grande disposição ingênita do paiz para o govêrno presidencial é que, apesar de tudo, apesar de todos os falseamentos, de todas as desillusões, ainda a maioria da opinião republicana não é parlamentarista. E' preciso que uma idéa qualquer esteja, por assim dizer, na massa do sangue, que exprima uma necessidade do organismo para que resista com tão grande tenacidade a elementos como os que no Brasil se teem conspirado contra o novo regimen. A esperança nas novas instituições continúa a existir na razão directa do descredito das antigas.

O nosso temperamento nervoso faz-nos ao mesmo tempo e igualmente grandes entusiastas e grandes pessimistas. Aguardâmos sempre com a mais pia convicção os melhores resultados de todas as cousas, e, como os melhores resultados não veem senão excepcionalmente, entregamo-nos, na maioria dos casos, a desalentadas expansões de pessimismo. Os povos d'êsta têmpera experimentam duras difficuldades no seu progresso. A sua evolução opéra-se não raro aos arrancos. Só uma larga escola

de experiencia, ajudada por lenta adaptção da raça ao meio que habitâmos, poderá corrigir esse vício organico, e ha de corrigil-o, porque as condições que nos cercam contribuem para esse effeito salutar. O Brasil tem elementos para ser ainda uma republica presidencial modêlo. A realização d'esse ideal está tão perto quanto são energicas as influências que nos trabalham.

LIVRO II

PARALLELO DOS DOIS SYSTEMAS

CAPITULO I

EM QUE SE DISTINGUE O GOVÊRNO PRESIDENCIAL DO PARLAMENTAR ?

As duas origens

As observações do livro antecedente encerram, além de outras vantagens, a de dispensar muitas explicações e resalvas preliminares, ao entrar agora plenamente no objecto d'este estudo. Assim, já não tenho necessidade de dizer que não considero assentado um typo ideal, ou concreto, de instituições com o nome de govêrno presidencial, nem com o de parlamentar. Isto não impede de serem bem conhecidas as origens proximas dos govêrnos que deram causa áquellas denominações: o presidencialismo vem dos Estados-Unidos da America, o parlamentarismo da Inglaterra.

Não é, porém, a circumstancia de se admittirem essas duas nações como fontes historicas dos dois systemas, motivo para pensar que fóra do que ellas cultivam não haja outras origens posteriores e mesmo anteriores. A humanidade é solidaria, e ainda aquelles grupos humanos que parecem mais originaes mergulham alguma raiz no passado e recebem influencias de outros grupos com os quaes con-

vivem. Parlamentar ou não, o governo representativo não é invenção da Inglaterra, nem dos Estados-Unidos. E' resultado da tendencia espontanea da raça aryana, de que fazemos parte, a formar a grande sociedade, a nação, em vez da tribu, que caracteriza outras secções da humanidade. Organizada a nação e desenvolvido o espirito de liberdade, o povo não acha meio de exercer o proprio governo, senão valendo-se da representação. A Inglaterra e os Estados-Unidos exhibem duas variantes notaveis d'esse facto common ao nosso grupo humano, — eis tudo. Mas, nem na Inglaterra o parlamentarismo, nem o presidencialismo nos Estados-Unidos guardam um typo constantemente uniforme; teem soffrido e continuam a soffrer ininterruptas modificações. Não serão éstas apreciáveis a cada momento, nem por isso avultam menos quando se comparam duas epochas sufficientemente affastadas para que o contraste seja sensível. Se, pois, é inadmissivel o respeito religioso por uma dada fórmula concreta mesmo para o paiz que passa por lhe ter dado origem, como poderemos acceitar que uma nação, que apenas adaptou ás suas circumstancias regimen observado por outrem, se conserve escravizada ás normas que lhe serviram de modelo e abdique inteiramente a sua liberdade de introduzir originalidades nas instituições? O Brasil, pois, tendo-se inspirado na concepção de Hamilton, na constituição dos Estados-Unidos do norte, póde ser uma republica presidencial, sem ser cópia servil da nação que imitou. Bastar-lhe-á o traço geral que distingue a especie. Vejamos qual é elle, depois de ter averiguado

Em que se parecem os dois systemas

No governo presidencial e no parlamentar é geral o accôrdo quanto ao princípio representativo: o exercicio da soberania nacional é delegado, e no exercicio delegado da soberania nacional consiste o *poder*, no sentido politico d'êsta expressão.

Ainda concordam os dois systemas no estabelecimento de tres districtos para o poder: o legislativo, o judiciario e o executivo, a cada um dos quaes o uso tem admittido que se consagre a mesma denominação generica de — poder. As excepções ou variantes que teem havido a essa divisão do poder, como o nosso passado caso do *moderador*, ainda subsistente em Portugal, são originalidades formaes que não alteram a substancia da regra.

Mais outra cousa em que não divergem os dois systemas: ambos consideram o poder judiciario independente do legislativo e do executivo, embora devendo manter harmonia com ambos. Varía de paiz a paiz o modo de designação dos titulares do poder judiciario, a função que elle exerce é mais ou menos lata, segundo a indole das instituições; mas a sua independencia em relação aos outros é egualmente admittida.

Em que divergem

Resta verificar as relações entre o poder executivo e o legislativo. E' ahí que é diverso o criterio dos dois systemas: o parlamentar os entrelaça e confunde; o presidencial, conservando-os harmonicos, discrimina-os do mesmo modo por que procedeu para com o judiciario.

Essa é a unica differença essencial entre os systemas de govêrno presidencial e parlamentar. E' tão simples como parece, mas as consequencias proximas e remotas são largas e complicadas. Explicarei, antes de chegar a ellas, o sentido da distincção que acabo de indicar, esclarecendo melhor a indole de cada uma das duas instituições rivaes.

Estructura do presidencialismo

Os tres districtos, secções, ramos, ou orgams do poder, ou, segundo a linguagem usual, — os tres poderes, estão coordenados na proporção das faculdades que a nação lhes



delegou. Cada um é independente no exercicio das suas attribuições; todos os actos legaes de cada um obrigam aos outros dois: é a isso que se chama *independencia e harmonia dos poderes*. Por sôbre todo o organismo paira a soberania nacional, fonte unica da autoridade e das leis e, pois, vínculo permanente de unidade na variedade dos orgams. A soberania nacional é a synthese; os tres poderes a análise.

Eguaes e destinados a um resultado harmonico, não pôde nenhum dos poderes attentar, virtual ou positivamente, contra a existencia do outro: o presidente não dissolve o congresso legislativo, nem o congresso demitte o presidente; não pôde o presidente prescrever cousa alguma quanto aos meios de acção do congresso, nem compete a este influir legalmente na escolha dos chefes dos departamentos executivos — os ministros de estado.

Como em toda funcção intelligente, por mais que seja regulada por leis, é impossivel não deixar uma larga margem á liberdade, e, como todo funcionario livre deve responder pelas faltas que commetter, — o presidente, individualmente, e do mesmo modo cada um dos portadores de qualquer somma de autoridade, são sujeitos a accusação, processo e condemnação, nos casos que a lei assignalar (*).

Estructura do parlamentarismo

Deixarei de parte o poder judiciario, que os dois systemas collocam substancialmente na mesma situação.

O poder legislativo tem, a par do destino de fazer leis, o de inspirar a politica do executivo e até a sua acção

(*) A excepção aberta geralmente quanto aos membros do congresso é, segundo o artigo 19 da constituição, sómente para as *opiniões, palavras e votos no exercicio do mandato*. Comtudo, alguns representantes, na constituinte, por espirito de systema, a meu ver mal entendido, mostraram escrupulo em approval-a.

administrativa em grande parte. O chefe do estado reina ou preside, mas não governa, nem administra. Uma delegação do poder legislativo o rodeia para esse fim. E' o ministerio, ou gabinete (*).

Desde que o chefe do estado não pôde governar, senão atravez da delegação da legislatura, é logico não lhe attribuir responsabilidade alguma: é inviolavel e sagrado, pelo menos politicamente, ao passo que os membros do gabinete respondem politica e moralmente perante o parlamento e criminalmente perante os tribunaes.

O gabinete, delegação, que é, da legislatura, só pôde viver emquanto merecer a confiança do seu delegante; mas, em contraposição a este princípio (e é aqui que se evidencia a maior confusão dos dois poderes) deu-se tambem ao gabinete a faculdade de dissolver a legislatura, nos seus dois ramos, como na Belgica, ou em um só (precisamente o que teria o poder de derrubar o ministerio) como na Inglaterra.

Entretanto, a nomeação do gabinete e a dissolução do parlamento são pronunciadas pelo chefe do estado irresponsavel.

Resumo

Comquanto, postos em exercicio, os dois systemas exhibam aspectos muito distinctos, não ha entre elles outra differença essencial que não seja: para o parlamentar, — penetração reciproca dos poderes legislativo e executivo; para o presidencial, — separação entre aquelles poderes, tanto quanto existe entre cada um d'elles e o judiciario. Todas as demais dissimilhanças se reduzem, em última análise, a essa fórmula, ou d'ella brotam, como corollarios.

(*) Na Inglaterra estas expressões — ministerio e gabinete — não teem precisamente o mesmo sentido, mas não é assim em toda a parte.



Taes são, por parte do parlamentarismo, a responsabilidade política do ministerio perante a camara, a dissolução d'êsta, a accumulção de funcções legislativas e executivas nos mesmos individuos, etc.; por parte do presidencialismo, a independencia do ministerio quanto á inspiração obrigada do poder legislativo, a fixidez das legislaturas, a especialização das funcções e incompatibilidade dos representantes de um poder para o exercicio das de outro, etc. Terei occasião de mostrar, porém, que tudo isto varia mais ou menos, conforme a preocupação de espirito de systema com que foi elaborada e se observa a constituição de cada povo.

A noção da opinião actual

A distincção que deixo indicada parece-me a mais exacta. Não creio, entretanto, que seja a que inspira o criterio mais vulgar no Brasil. A intelligencia popular, antes de tomar o caminho da tradição consagrada por uma especie de hereditariedade inconsciente, apprehende todas as cousas pelos caracteres mais apparentes e, por consequente, mais materiaes.

Entre nós, no tempo em que diziam que tinhamos govêrno parlamentar, faziam-se muitos discursos nas camaras. D'ahi a idéa que fórma o vulgo de que govêrno parlamentar é aquelle em que os representantes falam muito. Inversamente, como se dizia que o govêrno presidencial era o contrário d'aquillo, concluiu-se que, em tal regimen, muito poucos ou nenhuns discursos se fariam. Por mais extravagantes e grosseiros que pareçam esses conceitos, elles correspondem bem á realidade. Apparecem com frequencia nos escriptos ligeiros dos jornaes. Tanto se generalizou esse modo de pensar que conseguiu, até certo ponto, penetrar nos cerebros de não poucos homens da camada superior. Assistindo ás sessões das nossas camaras, não é raro que um vizinho nos segrede ao ouvido, em presença

d'algun representante que permanece tempo excessivo na tribuna, ou diante de um debate que começa a fatigar, por sobrar-lhe em latitude o que lhe falta em importancia: "Se isto não é parlamentarismo, não sei que é". Na constituinte, quando ainda a lembrança recente do parlamentarismo imperial mantinha contra o systema aversão intransigente, um digno representante que se lhe conservava fiel e que havia sido varias vezes deputado monarchico — fez um dia, sobre não sei que objecto insignificante, largo discurso, em que tratou impiedosamente o govêrno provisório; levantou, como era natural, grande alarido de *apartes*; ao concluir, passando pelo logar onde eu tinha assento, disse-me: "Então! não lhe parece que é bem bom ás vezes um pouco de parlamentarismo?" As classes intelligentes obedecem mais do que pensam ao influxo dos preconceitos vulgares.

As nossas instituições ontem apenas foram proclamadas. Correspondiam a uma necessidade espontanea do organismo nacional; mas nunca tinham sido exercidas pela nação. Muito poucos dos homens chamados a cultivá-las, e menor proporção ainda dos destinados a ser por ellas governados, tinham luzes sufficientes sobre a sua natureza e funcionamento. O aquecimento natural da opinião pública, diante da refusão politica que experimentámos, a resistencia e reacção tacita do espirito velho, a consequente calorosa defesa por parte do novo, feita por gente menos competente do que entusiasta — são outras tantas fontes de desvios de apreciação. Os dois elementos collocam-se além dos extremos, onde nunca pôde estar a verdade, que é relativa como todas as cousas.

Em tal situação, quando todos se superexcitam e tudo se exaggera, comprehende-se que os antipathicos ao govêrno presidencial sustentem que elle é a propria dictadura; que é o regimen em que todas as responsabilidades ao mesmo tempo que todos os poderes se concentram no chefe do estado, o que equivale á melhor definição de despotismo; que os ministros, méros secretarios de pessoa, não teem im-

portancia alguma; que, apesar da sua posição subalterna, podem zombar da autoridade das camaras quanto quizerem; que éstas ficam reduzidas á funcção de votar a receita e a despesa, funcção aliás innocua, porque a irresponsabilidade dos demais funcionarios permite gastar o dinheiro público sem attenção ás dotações orçamentaes. Por sua vez, os presidencialistas, preoccupados com os perigos da ousadia reaccionaria, attribuindo-lhe as vacillações da ordem nova, que só á insufficiencia de tempo se devem imputar, não dispondo de conhecimentos exactos sôbre a natureza do systema, nem tendo tido ainda repouso para adquiril-os, — singularmente reforçam as razões dos seus adversarios. Parece-lhes que as difficuldades da situação nascem da pouca energia pelo govêrno empregada para esmagar o inimigo; proclamam que a consolidação da república presidencial só poderá ser acabada por mão de ferro, que se não embarace nas teias de aranha do poder legislativo, nem da justiça organizada. E' preciso conceder que a falsa interpretação que os parlamentaristas mais ou menos conscientes teem dado ao nosso govêrno presidencial é autorizada por muitos dos presidencialistas.

Não creio, pois, commetter erro, affirmando que não temos ainda sufficientemente divulgada uma justa noção da differença que existe entre o systema governamental que instituimos e o que deitámos abaixo. Já mostrei que a desorientação vae da infima camada á que se deve reputar superior, citando o conceito de um dos nossos presidentes militares, que se presumia o verdadeiro ministro responsavel do povo !

CAPITULO II

COMPARAÇÃO DE PRINCIPIOS

Promettendo uma especie de paralelo especulativo das qualidades dos systemas presidencial e parlamentar, não se pense que vou inquirir de qualquer pretenso valor absoluto de nenhum d'elles. A indagação especulativa póde ter muito valor relativo, mas, como todas as cousas, não encerra vantagem alguma absoluta. Em face das idéas philosophicas que professo, não tem sentido a affirmação de que ésta ou aquella fórma de govêrno, tal ou tal regimen, seja bom ou mau em si. Outra cousa, porém, é indagar da indole de cada concepção, para, na applicação, cotejar os principios doutrinarios, abstractos, ou especulativos, como aqui os denomino com mais propriedade, com as circumstancias do paiz que nos interessa. Depois de bem conhecidos nesse terreno, será mais facil affeiçoal-os ao caso occorrente, e o todo concreto que d'ahi resultar ostentará maior harmonia entre as suas partes. Tudo quanto é desharmonico desagrada e offende os espiritos bem ponderados, e, não satisfazendo a essa exigencia ao mesmo tempo racional e esthetica, faltará a uma das primeiras condições das obras duradouras. O homem é razão e sentimento.

Por ultimo, advertirei que, embora a materia tratada por este modo tenha para mim importancia muito secundaria, tal discussão encerra a utilidade de prevenir umas quantas dúvidas hoje frequentes na opinião. O espirito vulgar é amicissimo de generalizações. O modo mais commum de debater questões entre os menos competentes é o especulativo. Sem attenção alguma ás condições do nosso paiz, affirmam-se e repellem-se diariamente theorias de cuja adopção tudo se espera ou na qual nada se confia, só com o supposto fundamento de razões abstractas. O govêrno presidencial, particularmente, é atacado e defendido de preferencia por essa maneira. Julgo, senão dever, conveniencia dos que o defendem rebater ainda mesmo esses ataques gratuitos e fazer ver a verdadeira theoria que o inspira e que se procurou accommodar ao caso concreto nosso.

Desde a origem

O systema parlamentar (disse eu, buscando descobrir a sua distincção do presidencial) admite a penetração recíproca dos dois poderes — legislativo e executivo; o presidencial separa estes dois poderes, como cada um d'elles do judiciario. Desde logo, occorre indagar: Por que razão ha de parecer inadmissivel que o poder executivo não seja obrigado a confundir-se no legislativo, e vice-versa, ou, segundo a linguagem euphêmica parlamentarista — não serem ambos solicitados a se inspirarem mutua e intimamente — quando se admite que o judiciario permaneça separado, ou independa de tal inspiração? A resposta será ésta, ou outra semelhante: “E’ a natureza particular de cada um dos poderes que o explica”. Concordo, por hypothese, com essa razão, para d’ahi tirar um esclarecimento que será precioso á prosecução d’êsta controversia, e é — que não é o facto de dois ramos do poder, ou dois poderes (conforme direi, para simplificar a phrase) se moverem

cada um independentemente na órbita de acção que lhe corresponde — motivo sufficiente para se affirmar que elles não guardam entre si connexão e unidade. Entretanto, pretendem os parlamentaristas que no systema presidencial a harmonia se quebra só porque não é permittido ao poder legislativo em relação ao executivo, e vice-versa, influir mais directa e positivamente do que em relação ao judiciario. Para mim, o que é lícito concluir do facto é apenas — que o systema presidencial é neste ponto primitivo mais logico do que o outro. Mas vamos adiante.

Cada orgam com sua funcção

Segundo o sabio Darwin e os seus discipulos, um dos caracteristicos dos seres superiores, bem como uma das tendencias espontaneas mais energicas da natureza organica é a especialização de cada orgam em uma funcção privativa. O systema parlamentar dá pouca attenção a ésta verdade scientifica.

Em todos os paizes parlamentares, os ministros devem ser membros do parlamento, e, onde não é isso obrigatorio, como na Belgica, teem todos elles o direito de tomar parte nas discussões de qualquer das duas camaras, independentemente de convite d'éstas ou de eleição popular. Os ministros podem propor e votar leis, e a sua iniciativa tem sempre preferencia nos trabalhos do parlamento. Na Inglaterra, póde mesmo dizer-se que o gabinete tem o monopolio de toda a iniciativa legislativa: ha certas leis que só por elle podem ser propostas, e, ainda nos trabalhos ordinarios do parlamento, reserva-se um unico dia da semana, a quarta feira, para se discutirem os projectos de iniciativa dos simples deputados, com a circumstancia de que é essa a unica sessão cuja duração não é illimitada, devendo ser levantada automaticamente ás 6 horas da tarde. Finalmente, se os chefes dos departamentos executivos, os ministros de estado, tiverem razões para crêr que a opinião pú-

blica está mais com elles do que com o parlamento, em caso de conflicto, demittem-no e fazem eleger outro.

Isto quanto á intromissão do executivo no legislativo. O inverso, isto é, a ingerencia do legislativo no executivo, não é menos marcada. O parlamento nomeia do seu seio uma commissão, que toma o nome de ministerio e assume o poder e a responsabilidade da função executiva. Cada um dos membros de tal commissão quer dizer — cada um dos ministros, deve ser ao mesmo tempo eleito membro do parlamento, e o que o não conseguir perderá o logar. O parlamento indica directamente aos ministros o procedimento que devem observar. Quando tal procedimento lhe não agrada, censura e demitte o ministerio.

Com razão observa Mr. Naquet, no seu interessante livrinho — *Questions constitutionnelles* — que esse mechanismo chegou ao resultado paradoxal de fazer o executivo legislar quasi exclusivamente e o legislativo tambem quasi exclusivamente governar. Depois de mostrar como se governa e como se legisla na Inglaterra, exclama o entusiasta W. Bagehot: “Segundo a anályse d’estas diversas funcções, póde concluir-se que é a *camara dos communs quem governa*”. Mais adiante confessa que semelhante modo de governar é um verdadeiro *prodigio*, isto é, qualquer cousa que, se não é sobrenatural, pelo menos contraria os casos communs da natureza. Á essa combinação, que põe o legislativo a governar e o executivo a legislar chamam os parlamentaristas — unidade do poder; mas nenhum nome lhe póde caber melhor do que — confusão de funcções. E tal confusão não se compadece com as leis scientificas attestadas em relação a todos os seres superiores.

O poder deve ser realmente uma unidade. A expressão — separação dos poderes — parece, pois, viciosa. Deixará, porém, de o parecer, desde que se reflecta que — unidade não quer dizer identidade. Pelo contrário, a unidade suppõe um organismo e, pois, um conjuncto systemático de orgams. Mas, tomando a expressão ao pé da letra, duas escolas oppostas chegaram ao mesmo erro de

confundir as funcções de governar e legislar: a positivista com a sua dictadura, a parlamentarista com o gabinete. E' facil de verificar que o motivo original foi para ambos os casos o mesmo: o falso supposto de que a unidade se oppõe á diversidade. Ora a verdade é exactamente o contrario d'isso. Tomai um bloco de metal: é identico em todo o seu volume; separai-o em certo numero de pedaços — e tereis sempre as mesmas propriedades e a mesma substancia nos diversos fragmentos. Tomai agora um organismo, o corpo humano, por exemplo: separai-o do mesmo modo — e o tereis destruido. O metal era um corpo cujas partes eram identicas entre si; o homem é um organismo, cujos elementos são entre si diversos, mas que não póde existir sem a systematização, a harmonia, a unidade d'elles.

Do mesmo modo — o poder é um organismo materialmente indivisivel. Mas é prova de pouca fôrça mental pretender concluir da indivisibilidade de um organismo a identidade dos seus organs e a confusão das respectivas funcções. A ordem universal nos mostra a unidade na variedade, cada organ do mesmo todo especializando-se na sua funcção, como observei, apoiado no sabio Darwin. Não só é d'esse facto que resulta a verdadeira unidade, como é certo que, á medida que um organismo se aperfeiçoa, mais as funcções se discriminam e especializam. Os que definem a unidade do poder pela confusão dos poderes estão no caso do physiologo que pretendesse fazer o figado digerir e o estomago secretar bilis, o cerebro presidir á drenagem arterial e o coração á relação das sensações.

Pelo systema presidencial, o poder legislativo tem a missão de fazer leis, o executivo a de as cumprir, o judiciario a de julgar os casos de direito. Ahi está a especialização. Como, porém, esses tres poderes são organs diversos de um poder só — a soberania nacional, trabalham accordes e harmonicos, auxiliando-se, equilibrando-se e corrigindo-se, mas nunca invadindo um as funcções do outro. Entram, sim, em contactos recíprocos a todos os momentos, e d'ahi resulta a sua systematização e unidade, exactamente como

no organismo animal, a que alludi, se tocam por conductos e mediadores naturaes os varios organs que coooperam para o phenomeno synthetico — a vida; mas cada um tem a seu exclusivo cargo uma determinada operação, que não pôde nem deve ser desempenhada por outro, sob pena de desequilibrar o systema. Não se chegou ainda a realizar em toda a sua plenitude, em govêrno algum, esse arranjo sabio, no qual cada organ se especializasse completamente na sua funcção. Não importa. Tambem nos corpos vivos, que obedecem a leis menos complexas do que as da sociedade humana, ha gradações de aperfeiçoamento. Para o govêrno dos povos, como para todas as cousas progressivas, haverá sempre um ideal de perenne attracção. No ponto de que se trata agora parece que o govêrno presidencial é o que mais perto vai do ideal scientifico.

E' o peccado commettido contra essa lei da natureza o que produz o sem numero de difficuldades objectivas que exhibem continuamente os paizes parlamentares, menos, ou em menor escala, a Inglaterra, cujo convencionalismo ingenito lhe permite evitar muitos escolhos com uma aptidão tão digna de applausos quanto impossivel de ser imitada por outros povos. Debaixo da constante ameaça de invasão do poder vizinho, nem o executivo, nem o legislativo pôde trabalhar proficuamente. E' tão verdadeiro a respeito dos individuos como a respeito das collectividades, — que a estabilidade é a primeira condição do progresso. Ora, no parlamentarismo, o ministerio e o parlamento estão sempre em equilibrio instavel. Os melhores govêrnos teem tido, na França, votações contrárias da camara no dia seguinte ao dos seus maiores triumphos. Nestes dias ainda se viu cahir o ministerio Ribot logo após a conquista de Madagascar e uma eloquente moção de confiança do parlamento. Se ainda se pudesse allegar que taes movimentos se operam ao influxo da opinião predominante no paiz . . . Mas não; o que manifesta a opinião, no caso da França, pelo menos, é uma fortissima tendencia con-

servadora. Depois de cada cambalhota ministerial, não faz mais do que lamentar-se da leviandade ou fraqueza do parlamento, que, movido por intrigas de ambiciosos, foi instrumento do enfraquecimento do poder. Não foi outro o espectáculo que se contemplou por ocasião da *parlamentarice* um pouco mais séria que tornou impossivel a presidencia de Casimir Périer, em 1894. A consternação foi geral. O jornal republicano francez mais conservador, e tambem o mais parlamentarista, chegou a dizer que, a continuarem scenas d'aquellas, seria preciso confessar que o systema adoptado não era o que mais convinha á França.

Se essa é a situação do poder executivo, no regimen parlamentar, não menos precária póde ser a do legislativo. Como o *correctivo* unico de que elle dispõe para com o ministerio é o de tirar-lhe a vida, a sua posição tem de ser forçosamente, nos casos graves, a de victima, ou a de algoz. Se quer sustentar o ministerio, é preciso deixar-se guiar por elle, perder toda a iniciativa e liberdade. Todas as preponderancias d'esse genero tendem a abusar com o tempo. Nada ha mais irritadiço do que homens que governam, e a sua irritabilidade mais se pronuncia á medida que se accumulam os attritos inseparaveis da vida de acção. O partido que sustenta o govêrno faz todos os sacrificios de melindre íntimo, se não de dignidade, perde gradativamente aos seus proprios olhos em respeitabilidade o que prospera em dedicação. Um dia, o vaso está a transbordar; pequeno incidente de administração é a gota que faltava para o extravasamento; um voto motivado por qualquer bagatella deita por terra o gabinete que pôde aguentar-se em occasiões de sérias difficuldades. Para não buscar exemplo fóra da França, que acabo de citar, basta ver por que cahiu o ministerio Ribot: foi por um assumpto de administração de estradas de ferro, que ninguem pretenderá levantar ao nivel de conflicto de idéas politicas, quando na vespera tinha sido victorioso em incidente relativo á questão social, que é a mais interessante de quantas agitam a opinião franceza.

Para não ser despedido, o gabinete pôde usar do recurso da dissolução da camara. Esse assumpto será considerado mais especialmente d'aquí a pouco.

*Impossibilidade de um criterio seguro para
a mutua acção e reacção dos dois poderes
segundo o parlamentarismo*

Dirão que é duro um ministerio que não anda bem não poder ser despedido pela camara. Mas ha ahi grande illusão. Basta, porventura, que a camara vote contra um ministerio, para ficar provado que elle não anda acertado? Tão judicioso é concluir isso — como não ser a camara que está com a razão. O desaccôrdo só podendo dar-se quando o ministerio tem uma opinião e a camara outra, não havendo mais integridade moral ou intellectual em um corpo do que no outro, tanto pôde acontecer a camara estar no terreno da conveniencia pública como estar o ministerio. O mais natural é que haja uma justa partilha de erros e de acertos e ainda muitas vezes que o conflicto provenha apenas de melindres e teimosias, surgidos exactamente da possibilidade de um poder ter a faculdade de deitar a mão sobre o outro. E, de facto, a experiencia mostra que nos paizes presidenciaes, onde tal faculdade não existe, os desaccôrdos são quasi desconhecidos. Não quer isto dizer que haja subserviencia de um poder para com o outro. Não; elles encontram-se várias vezes em difficuldades de harmonia, mas, como tratam de potencia a potencia, acham sempre na sua sabedoria e patriotismo meios de conciliação em honrosas transigencias. E, desenvolvendo-se cada um na sua órbita, fazendo o trabalho que a constituição lhes destina, a camara pôde desagradar ao ministerio, este pôde desgostar á camara, mas seguem respeitando-se e procurando-se, como dois socios e amigos de igual competencia, cujo ideal é antes de tudo o decôro público e a prosperidade do negócio commum.

Dirão que a camara representa o povo, e, pois, a sua vontade deve prevalecer. Sim; a camara representa o povo — para legislar, e não para governar. Quem tem autoridade para governar é o presidente da republica, assistido pelos auxiliares legaes, e, por essa razão, é a elle que a constituição concede a faculdade de nomear e demittir os chefes dos departamentos executivos, os secretarios de estado, ou ministros. Depois, o argumento provaria de mais: se, quando um dos orgams supremos do poder público descontenta ao outro, deve ser por este demittido, nada mais deve ter estabilidade permanente, ou temporaria, nem o mesmo presidente, nem os juizes, nem ninguém. Não vale a allegação de que o chefe do estado, ao dissolver o parlamento, ou este, ao demittir o gabinete, o hão de fazer inspirados no bem público: nenhuma autoridade que preze o decôro, mesmo formal, cobrirá jamais os seus actos com outra explicação. Se invocar o bem público fosse bastante para justificar todas as acções do poder, ainda mais aquellas pelas quaes se não devem dar outras contas, o despotismo seria o melhor dos governos para todo e qualquer estado de civilização.

Que é que se procura, fazendo a vida do ministerio depender das camaras — e vice-versa: — uma conformidade real da vontade do paiz com o govêrno, ou apenas as apparencias d'isso? Espero que ninguém affirmará esta última hypothese. Pois bem; mesmo no primeiro caso, ainda o criterio parlamentar não brilha pela exactidão. O apoio do parlamento pôde ser apenas apparente. Tem-se visto a mesma camara apoiar successivamente ministerios com idéas diversas, apenas com a condição de pertencerem ao mesmo partido. No Brasil o caso foi o mais vulgar do parlamentarismo. Na França não é menos commum: em menos de dois annos, diz Naquet, vimos Fréycinet succeder a Gambetta, Duclerc a Freycinet, Fallières substituir Duclerc e ser substituido por Julio Ferry. Entre alguns d'esses homens públicos houve bem sensiveis differenças de programmas, particularmente em relação a Gambetta para

com os outros. Ora, se é possível admittir que a mesma camara possa ter simultaneamente duas ou mais opiniões sobre a direcção do govêrno, não é tão facil suppor que a mesma versatilidade exista na nação. Não ha duas maiorias nacionaes no mesmo momento. D'onde se conclúe, além de outras cousas, — que o parlamentarismo é um arranjo, como qualquer outro, para governar; não é tal, forçosamente, o govêrno da maioria da nação.

O que acabo de dizer é verdadeiro mesmo com relação á Inglaterra, que, em essencia, faz apenas questão de salvar as apparencias. Sem falar das antigas (relativamente modernas) situações em que imperava o capricho dos reis e Pitt podia manter-se no poder, apesar de lhe votarem os commons, em dois mezes, quatorze moções de desconfiança, — baste lembrar que os gabinetes de lord Derby em 1852, 57 e 66, o de lord Beaconsfield em 1868 e o de lord Salisbury em 1885 não tinham maioria na camara baixa. Aguentavam-se, porque materialmente os adversarios não podiam exhibir a maioria da opinião que representavam, por se acharem divididos. Taes gabinetes duram, em regra, o que duram as discordias da opposição; não vivem da maioria da nação, mas sim de convencionalismo, só possível entre inglezes.

O que de tudo isto me parece evidente é que o modo seguro de saber se a opinião pública acompanha o govêrno não póde afferir-se pela camara. E isto não devia ser posto em dúvida pelos parlamentaristas, que proclamam a necessidade de cotejar tambem a mesma camara com a opinião. Para outra cousa não é que admittem a dissolução.

No systema presidencial, a camara não dissolve o ministerio, nem este a ella. Entende-se que a melhor e mais prudente consulta que póde fazer-se á opinião é a que tem logar no fim de cada periodo legislativo ou governativo. Nada perde a opinião com ter paciencia, no caso de haver durante cada periodo probabilidade de alguma divergencia. Não poder destruir a sua propria obra, senão em prazos

certos, é um sabio comportamento, cuja imagem temos em muitos dos nossos negocios particulares. Sem falar dos contratos a que nos sujeitamos voluntariamente por determinado tempo, quantas vezes nos proprios assumptos que não dependem senão da nossa liberdade renunciâmos de facto ao poder de alterar um programma antes de que elle tenha tido tempo razoavel de mostrar a sua utilidade ! E cumpre não esquecer que, tratando dos que nos governam e nos fazem as leis, não temos em frente de nós criados de servir, que nos fornecessem igual trabalho, quer tivessemos a faculdade de os pôr na rua segundo o nosso capricho, quer não: são operarios intelligentes, consagrados a uma elevada missão, verdadeiras autoridades legaes, a quem é tão indispensavel dignidade e fôrça moral como repouso, para desenvolverem toda a actividade de que forem capazes em nosso benefício, sem que por isso nos desarmemos dos meios de responsabilizal-os pelo mal que fizerem, a qualquer momento e em qualquer altura da tarefa.

O homem público nos dois regimens

A educação do parlamentarismo não é a que póde preparar homens mais convenientes ao bem geral, nem a que dá mais probabilidades de bom aproveitamento das melhores aptidões. Isto parece-me egualmente verdadeiro da actividade legislativa e da governativa.

W. Bagehot, o espirituoso e eloquente panegyrista da constituição ingleza, sustenta que no systema presidencial os legisladores devem ser mais mediocres do que no parlamentar. A razão que apresenta para assim pensar é ésta: as discussões no congresso presidencial não conduzem a cousa alguma, desde que não podem dar com o govêrno em terra, e, pois, os representantes não teem necessidade de aperfeiçoar os seus dotes de intelligencia; o contrário d'isso acontece no parlamentarismo, onde justas ambições impellem os homens á luta, único meio de abrir

caminho aos mais cubiçados postos de governo. Em tórno d'esse estribilhão divaga largamente o arguto escriptor, procurando fazer sentir quanto tal exercicio de eloquencia parlamentar deve aperfeiçoar os homens públicos, resoando ao mesmo tempo na alma popular, que não póde deixar de se commover com os desfechos dramaticos das peripécias parlamentares, emquanto que no presidencialismo o povo tende continuamente á indifferença politica. Sinceramente, não vejo cousa mais superficial que similhante divagação. Antes de tudo, não é verdade que no regimen presidencial a discussão deixe de ser interessante, tanto em relação ao estímulo dos homens que nella se empenham e revelam a capacidade que os fará dignos do conceito e da preferencia popular, como quanto ao público, que a observa e por ella fórma o seu juízo sôbre pessoas e cousas. Sómente não tem a discussão no regimen presidencial o alvo immediato de derrubar ministerios, mas o de esclarecer os assumptos, e não comprehendendo que em boa razão possa alguém duvidar de que este objecto é mais util do que aquelle outro. Tambem não é verdade que das discussões no congresso não possa nascer a mudança de um ministerio e mesmo a de uma politica. O presidente da republica, que é a autoridade competente para nomear e demittir ministros, inspira-se em todas as manifestações da opinião, e as que lhe veem do congresso encerram muitos motivos para ser ouvidas e pesadas com particular cuidado. De quatro em quatro annos elege-se novo presidente, e, seja o povo directamente o eleitor, ou, com mais fôrça ainda para o caso, deva ser nomeado pelo congresso, é sempre certo que o que se tiver dicto com fundamento do alto da tribuna mais elevada do paiz ha de influir grandemente na futura escolha. A differença é ainda que, no regimen parlamentar, um effeito theatral de occasião póde subverter uma situação, emquanto que no presidencial ha de haver sempre espaço para meditar e decidir entre as declamações dos oradores e o alvo que ellas levam. Assim se evita que arrebatamentos de occasião, simples jogos de palavras,

felizes combinações de apóstrophes e syllogismos, senão de mentiras e intrigas, pronunciem a vida ou a morte de um governo, como, se não acontece frequentemente na Inglaterra, graças á sua natureza fleugmatica, é a história mais commum nos povos sanguineo-nervosos e impacientes que lhe teem imitado as instituições.

Se os ministros devem ser ao mesmo tempo representantes da nação e se o ministerio deve cahir sempre que tiver um voto contrário do parlamento, a primeira consequencia, em relação á capacidade dos homens, ha de ser que o melhor ministro será o melhor orador, o mais habil parlamentar. Entretanto, é incontestavel que tu podes ser o mais brilhante tribuno, o mais refinado manobreiro parlamentar, sem que por isso tenhas a minima capacidade administrativa. Antes, a experiencia parece demonstrar com cruel insistencia, em todos os paizes, que são cousas inconciliaveis — uma extraordinaria habilidade de expressão e o conjunto de qualidades mais sólidas do que espectaculosas de que se fórma á essencia dos homens capazes de governar fecundamente.

A suprema aspiração do homem público é ser governante. Para o conseguir, no regimen presidencial, o meio mais legítimo e mais próspero consiste, primeiro, em revelar capacidade moral e intellectual, depois, em grangear a estima de um partido que confie na dedicação do candidato. Estas condições são mais faceis de conseguir com a observancia de austeros costumes privados e públicos e com extrema actividade de trabalho sério do que por quaesquer expedientes menos confessaveis. Não affirmo que na Inglaterra seja outro o caminho preferivel; porque, lá, cada situação, em regra, nasce e morre com o mesmo gabinete, presidido pelo mesmo chefe. O caso recente do sr. Gladstone haver adoecido de catarata e passar o timão ao seu primeiro logar-tenente é uma excepção. Mas, nos paizes onde isso não se dá; nos paizes onde isso não pôde dar-se, como devem ser todas as republicas; o caso mudará extremamente de figura e de essencia. Então, a maior probabilidade de

galgar o govêrno estará em promover repetidas quedas de ministerios. E' o meio de abrir vagas, e com o número d'estas crescerá a eventualidade favoravel de tocar a cada um o momento appetecido. O que é natural, então, é que a sciencia da intriga floresça, que todos vejam com certo prazer secreto aproximar-se a hora da crise, que os menos escrupulosos a provoquem por todos os meios e que até os mais honestos não consigam suffocar o fundo de egoísmo que mais ou menos reside na alma de todos os miseros mortaes.

Mas, admittamos que todos os representantes amigos do govêrno são da melhor especie, que a maior ambição que alimentam é a da sustentação do gabinete do seu partido. Nem por isso o govêrno deixará de ter adversarios, e estes, promovendo por todos os meios a crise ministerial, não farão mais do que usar do seu direito, senão de desempenhar o seu dever. A todo momento, pois, o gabinete terá diante de si interpellações, propostas de votos de censura, questões de confiança. Os seus amigos serão collocados em verdadeira escravidão intellectual. Tenham a opinião que tiverem, é preciso que a calem, ou se manifestem contra o que pensam, se sôbre isso versar a interpellação, o voto de censura, a questão de confiança. O homem mais íntegro terá de proceder como qualquer hypocrita, que outra coisa não é quem pensa de um modo e se manifesta de outro. Se assim não fizer, arrastará o govêrno amigo á ruina.

Não é só a opposição que promove crises ministeriaes. O govêrno, por sua vez, tanto como ella, declara questão de confiança quanto assumpto lhe interessa, e, uma vez declarada a questão de confiança, os amigos fieis devem abrir mão do seu modo de pensar verdadeiro para se subordinarem ao dos ministros.

Porém, quando mesmo a opposição nem o govêrno teem levado as cousas a esse extremo, ainda a iniciativa do deputado ministerial póde estar grandemente tolhida. Estará elle seguro de que uma concepção qualquer sua póde ser proposta sem contrariar o pensamento politico do gabi-

nete ? As melhores iniciativas que tiver levado para o parlamento, fructo de seus estudos e meditação, poderão ter de conservar-se hibernadas indefinidamente na fria atmosphera ministerial em que respira. Tal situação não é certamente de molde a estimular a capacidade de ninguem.

O que é verdade de cada parlamentar em si, não o é menos a respeito de todo o parlamento. A sua missão fica inteiramente deslocada: em lugar de se destinar a fazer leis, ha de sentir sobrepujal-o a preocupação de destruir ou de aguentar ministerios. Ao discutir um projecto de lei, terá menos em conta o merito da obra que vai offerecer ao paiz do que a resonancia que tal obra vai ter na existencia do gabinete. Apenas lhe será concedido ter liberdade e independencia nas mais insignificantes medidas, as que não jogarem com a sorte do govêrno. Tudo isso são factos de observação, que seria inutil reforçar com exemplos caseiros, falando a um povo que deve ter fresca a memoria do parlamentarismo postigo; mas será interessante este caso da França, tomado ao excellente livrinho do sr. Naquet, *Questions Constitutionnelles*: Tratava-se da revisão, ou não revisão da constituição e da maneira por que havia de ser feita; mas o que se discutia a 26 de janeiro de 1882 era se se havia ou não de derrubar Mr. Gambetta, e a 5 de março de 1883 se se conservaria ou não Mr. Ferry. Os oradores que queriam falar verdadeiramente da revisão não eram ouvidos, na primeira, nem na segunda d'aquellas datas. Mr. Andrieux, de cujos labios estava pendente a assembléa, em 1882, porque então elle falava em nome da commissão que visava á queda do gabinete de 14 de novembro, não conseguia, em 1883, obter um momento de attenção, quando procurava mostrar os inconvenientes do regimen constitucional. A camara, por sua vez, não hesitou em voltar atraz, votando antes a revisão sem limites e repellindo depois toda e qualquer revisão. Mas não se lhe pôde fazer d'isso um crime: esta contradição é mais apparente que real; porque, nem em 1882, nem em 1883, a camara votou sôbre revisão alguma, mas sôbre o

ministerio Gambetta, em 1882, e sôbre o ministerio Ferry, em 1883.

Teria ainda de certo modo um simulacro de justificação o damno que ao character dos membros do poder legislativo faz a indole parlamentarista, se, em troca, se lhe pudesse reconhecer alguma virtude no sentido de melhorar para o bem público a situação, e o character mesmo, dos representantes do executivo. Mas infelizmente ainda neste particular a experiencia e a observação nos ministram attestados negativos. Antes de tudo, os chefes dos departamentos executivos, os ministros, devem tambem ser membros do parlamento, com a aggravante de que o cabeça do gabinete, o primeiro ministro, deve ser o *leader* da maioria parlamentar. Já isto leva a presumir que estas personagens não de soffrer dos mesmos males dos seus collegas não ministros. Pôde mesmo dizer-se que nelles o vício será tanto mais efficiente quanto mais intensa é a parte que tomam na vida do parlamento. Antes de penetrarem no sonhado paraíso ministerial, passaram todos pela chamma inexoravel do purgatorio parlamentar que, se na Inglaterra acaso purifica o character, nos outros paizes, que não teem as mesmas condições, devora as qualidades de independencia e altivez com que, por ventura, transpuzeram os umbraes da vida pública.

Quanto á regularidade no govêrno e administração

O exercicio do govêrno, como toda actividade administrativa, não se comprehende sem espirito de continuidade, o que aliás é verdade de todo movimento. Os ministros parlamentares, porém, podem estar seguros de tudo, menos de não terem de largar as pastas no dia de amanhã. A qualquer momento, um attrito superveniente, inesperado, pôde deital-os abaixo. E' o phenomeno mais corrente na vida parlamentar dos paizes imitadores da Inglaterra. Que obra de merito poderão apprehender com segurança e.

portanto, com integridade de ânimo, homens que nenhum fundamento têm para prever se podem ou não levá-la a cabo? Depois, nenhum espirito observador ignora que as melhores empresas a que nos abalançamos, aquellas que nos custaram maior somma de meditação, quanto mais originaes e bem acabadas forem no seu plano, quanto mais sahirem da rotina consagrada — tanto mais espantam aquelles a quem as revelâmos por primeira vez. O ministro começa a realização de uma obra, mesmo naquelles districtos de administração que a lei assignala á sua privativa iniciativa; deputados que nunca estudaram o assumpto, que d'elle não entendem senão o que sempre viram fazer, sentem naturalmente, ao primeiro conhecimento que travam com o plano do govêrno, pruridos de opposição; duvidam da efficacia da concepção; as críticas surgem logo; as perguntas impertinentes obsediam o ministro; as interpe-lações não demoram; e, quando mesmo o poder executivo atravessa triumphante esse caminho erigido de acúleos, o seu ânimo deve estar já bastante quebrado, a sua energia diminuida para tentar nova experiencia. Quantas vezes, para evitar taes difficuldades, não terá de truncar em meio da execução o plano systematico que havia traçado! quantas outras, a conveniencia maior, a suprema razão de não comprometter o gabinete lhe não imporá silêncio e inacção! E' raro que as grandes obras de verdadeira utilidade permanente, emquanto estão em princípio e não podem revelar os beneficios futuros que apparelham, deixem de sublevar ataques, e até indignação, mesmo de homens bem intencionados, aos quaes se liga a turba dos que se julgam individualmente prejudicados. Na administração, é esse caso uma regra quasi sem quebra. Julio Ferry, que foi modelo de patriotismo e bom senso, fez a sua estrêa na celebridade, atacando, como escandalo monstruoso, a transformação da cidade de Paris, emprehendida e realizada por um homem cuja memoria a grande capital perpetuou. E' conhecido o *calembourg* de que fez título ao seu violento pamphleto: *Les comptes phantastiques de*

Haussmann. Se Haussmann estivesse sujeito á vida precaria do parlamentarismo, talvez Paris ainda não possuisse as bellas e vastas arterias que tanto contribuem para lhe dar o primeiro logar entre todas as cidades do mundo. Dizem que factó analogo se passou, mas infelizmente com resultado opposto, em relação ao administrador municipal que emprehendeu fazer um pouco menos repugnante e infecta outra cidade que teve da natureza condições para não recusar cotejo com as mais formosas do planeta — a capital da nossa grande republica. Aliás é bem antigo este sombrio symptoma de pobreza de espirito da nossa triste humanidade: o velho “de aspeito venerando” que o genio de Camões faz apostrophar, á beira do Tejo, as náos que vão rasgar o caminho do Oriente bem o representa, quando malsina por este modo uma das mais fecundas ousadias da especie humana:

*Oh ! maldicto o primeiro que no mundo
Nas ondas velas poz em sêcco lenho !*

Tudo isto não quer dizer que se deva dar redea solta a quanto cerebro saturado de impetos reformadores appareça; mas é intuitiva a conveniencia de deixar um pouco mais de liberdade e um pouco menos de apoquentação aos homens que forem reconhecidos dignos de presidir aos grandes departamentos executivos. Difficilmente elles produzirão males irreparaveis, e é certo que, sem a condição de relativa liberdade e socêgo, nunca farão bem algum notavel. Os brasileiros não temos necessidade de ir exemplificar muito longe esta verdade.

O ramo executivo do govêrno não consta sómente dos ministros e dos seus auxiliares; faz parte importante d'elle o suprémo magistrado da nação, o presidente da republica. No systema presidencial, como eu o entendo e como o estabeleceu a nossa constituição, do mesmo modo que no parlamentar, o presidente governa atravez dos seus

ministros. O presidente parlamentar terá de soffrer todos os embaraços, toda a impossibilidade de realizar as idéas que constituem a sua personalidade politica, e em virtude das quaes mereceu o posto; terá de participar de todas as circumstancias negativas que deprimem a acção politica e administrativa dos ministros. A monarchia parlamentar, como o nome o indica, apesar de proclamar a transitoriedade constante dos titulares do poder público, na ordem executiva e na legislativa, mantém permanente a pessoa do chefe do estado; por eguaes razões, não ha partidario do parlamentarismo republicano que não admitta dever o chefe de estado democratico também ter fixidez pelo tempo que a constituição marcar. Mas, se o princípio é possível e natural na monarchia, torna-se de facto incompativel com as republicas. O presidente parlamentar não está muito mais seguro da sua estabilidade do que os membros do gabinete que elle nomeou. Uma, duas, muitas vezes mesmo, o presidente, obtemperando á indicação do parlamento, despede os seus ministros e nomeia outros, que pareçam mais susceptiveis do apôio dos representantes; mas, afinal, este fazer e desfazer constante e caprichoso cansa e irrita; não ha uma tal provisão de homens públicos que possam lançar-se todos os dias por dezenas á garganta insaciavel do parlamento, cujas censuras também não raro alcançam a pessoa do chefe do estado: as crises ministeriaes incontinentes terminarão facilmente por se fazerem crises presidenciaes. A França consumiu quatro presidentes em vinte annos, fóra do prazo constitucional. Se nem todos sahiram evidentemente pelo motivo supposto, é também certo que algum poderia ter permanecido, evitando o grande perigo público que o facto encerra, se as cousas andassem como deviam, se as camaras se encarregassem de fazer leis e o presidente de presidir á republica.

As considerações d'estas ultimas paginas resumem-se, dizendo que o parlamentarismo republicano é a especie de governo mais instavel que póde imaginar-se. Ainda nas monarchias, principalmente na ingleza, ha o elemento per-

manente, a realeza, e mais a camara vitalicia e hereditaria, chamada de revisão pelos commentadores, a camara dos lords. Por mais que os communs pudessem (o que lá se não dá por motivos peculiares) fazer revezarem-se febrilmente os homens públicos no govêrno, ficaria firme o espirito de continuidade nesses dois elementos, a corôa e a aristocracia, que teem autoridade por direito proprio e que, quando mesmo não fossem mais do que freio puramente moral, haviam sempre de amortecer a extrema vertigem da parte cambiante do govêrno. Mas, com que se pôde contar para esse effeito em uma republica parlamentar de fundo essencialmente democratico? Não; nestas condições, é preciso variar o artificio legal com a variedade da condição nacional: é preciso dar prazo certo e garantido ao chefe do estado, da mesma fórma que ao corpo legislativo. Que este não possa demittir o outro, nem ser por elle dissolvido. Que os ministros presidam aos negocios das suas pastas, enquanto gozarem da confiança do chefe do poder executivo, ou não forem destituídos por processo. Que este tenha a commun sabedoria e vulgar bom senso de comprehender quanto tal confiança não depende só da sua predilecção individual, mas antes de tudo do consenso público e da consideração de manter a maior cordialidade para com os representantes dos outros dois ramos do poder, o legislativo e o judiciario. Finalmente, que a nação conserve sempre o direito e o poder de responsabilizar, moral, politica e criminalmente, qualquer dos seus funcçionarios, do mais elevado ao ínfimo, pelas faltas ou crimes que commetter, não importa em que prazo do respectivo exercicio, recusando-lhe consideração e respeito, negando-lhe a reeleição, ou processando-o e condemnando-o. Essa é a boa doutrina presidencial.

CAPITULO III

O BRASIL NÃO TEM CONDIÇÕES PARA O GOVÊRNO PARLAMENTAR

Lição da experiencia

Para os povos, do mesmo modo que para os individuos, é preciosa vantagem o conhecimento adquirido na prática de qualquer negócio que em um dado momento se trate de renovar e cujas boas ou más probabilidades novamente se discutam. Os brasileiros dispomos d'esse elemento para aggregarmos ás razões pelas quaes tivermos de accentuar a nossa preferencia por um dos dois systemas governamentaes que disputam a direcção da republica: com a carta constitucional de 1824 foi instituido um regimen parlamentar imitado do inglez, com alguns retoques inspirados por publicistas doutrinarios então em grande crédito, a cuja frente estava o francez Benjamin Constant.

De 1824 a 1848 a monarchia não teve socêgo. Pagou á fatalidade das leis sociologicas tributo semelhante ao que está prestando hoje a republica. Comquanto seja excessivamente largo o periodo de um quarto de seculo para consolidar uma situação que se dizia levantada por unanime aclamação dos povos, não lhe quero contar esse tempo,

do mesmo modo que reclamo contra os que pretendam julgar a republica exclusivamente pelos seus primeiros cinco annos de estabelecimento. Mas seria já conceder muito, seria ultrapassar a condescendencia mais tolerante — esquecer o tempo decorrido em plena paz e tranquillidade que começa em 1848 e termina em 1889, nada menos que quarenta e um longos annos. O imperio julgou-se, desse primeiro momento em diante, definitivamente consolidado: tinha eliminado as revóltas internas; conseguira firmar a existencia, ao menos apparente, de dois grandes partidos com as divisas classicas do parlamentarismo — a conservadora e a liberal; á frente dos dois partidos viu surgirem homens prudentes e possuidores de grande saber e virtude, que fariam honra á administração de qualquer povo culto; o chefe do estado, chegado á idade da reflexão, admittindo-se embora que não exhibisse typo genial de director de uma grande e joven nacionalidade, mostrou sempre character honesto e manso, incapaz de oppressões violentas e vicios inconfessaveis, a tal ponto que éstas virtudes, unidas ao patriotismo, que a história lhe não contestará, suppririam completamente o que lhe faltasse em elevação de intellecto, para que passasse aos olhos do mundo por modêlo de sabio monarcha constitucional; e, para que nada faltasse ás condições favoraveis que o destino accumulou afim de tirar a prova decisiva do imperio parlamentar no Brasil, as armas nacionaes, deshonradas pelo primeiro imperador com a perda funesta da melhor parte do territorio nacional e da melhor conquista do periodo colonial, regressaram por tres vezes victoriosas dos mesmos campos em que tinham sido abatidas nos primeiros dias da independencia.

Se, em meio de todas essas circumstancias favoraveis, o parlamentarismo deu resultados negativos, não é, sem dúvida, a ellas, circumstancias, que deve attribuir-se o descalabro, mas a ellê, parlamentarismo, em si. E que resultados deu o parlamentarismo? Não é de bom gosto perder tempo a repisar cousas sabidas á saciedade, nem formular

accusações que podem ser recolhidas completas das boccas dos mesmos a quem tiverem de ser lembradas. Foram os proprios pontifices do parlamentarismo, foram os grandes, os maiores homens do regimen passado que disseram d'elle tudo que eu poderia dizer, que disseram mais, se é possível, do que eu poderia allegar. Euzebio de Queiroz, Alves Branco, Cavalcanti, José Bonifacio, Zacharias, Cotegipe, Ferreira Vianna, Silveira Martins, Silveira da Motta, Nabuco (pae e filho), Paulino de Sousa, — que lista interminavel seria preciso tentar para referir todos os nomes de prohomens do imperio, vivos e mortos, que vieram espontaneamente dar solenne testemunho de que o parlamentarismo foi no Brasil uma perfeita mystificação! Alguns dos sobreviventes a essa illustre plêiade virão hoje talvez retirar da circulação os conceitos affrontosos que então deitaram a todos os ventos; mas que respeito, ou antes, que crédito, por mais respeito que lhe devamos, poderá merecer a palavra de homens taes, que, segundo as conveniências do momento, ousassem sustentar o sim ou o não sôbre assumpto cujo julgamento ninguem lhes arrancou por meios tyrannicos? Seria um povo de imbecis o que lhes desse ouvidos. Esgotaram todo o prestígio na obra de desacreditar o parlamentarismo; não lhes restaria vislumbre de autoridade para virem agora, trazendo como armas novas apenas as do seu despeito, tentar reerguer do sepulchro, que abriram, o regimen por elles enterrado. Ser-lhes-á mais facil imbuir hoje a credulidade popular da falsa idéa de que serão permanentes os males transitorios da consolidação do novo regimen do que lograr que alguém se enleve nas notas dolentes da palinódia que venham cantar sobre as suas passadas opiniões e procedimentos.

Na monarchia e na republica

Evidentemente, não deu bom resultado o parlamentarismo monarchico. Nem póde allegar a plausivel desculpa de que circumstancias transitorias foram causa da sua má

fortuna, como poderíamos nós hoje contestar aos que pretendessem objectar-nos que também o presidencialismo tem merecido censuras de alguns republicanos. Será lícito esperar que na república federativa tenha o parlamentarismo melhor sorte do que alcançou na monarchia unitaria?

Deixemos para examinar em separado as hypotheses dos principios federativo e unitario. Começarei por fazer sentir que sempre será mais facil ao chefe de estado hereditario e permanente do que ao electivo e temporario rodear-se da somma de mystico respeito, de semi-religioso prestígio, indispensaveis para se conservar e se fazer crer neutro, imparcial, superior aos interesses em jôgo, no meio da luta dos partidos, condição sem a qual o parlamentarismo será sempre o que foi no Brasil. O principio monarchico é também mais apto do que o democratico para crear de modo permanente uma solida representação do espirito conservador. O espirito conservador é precisamente a columna principal do parlamentarismo, que, systema de ficções, como é, em que a lei deve ser quasi sempre interpretada em material opposição com o texto, havia de dar os maiores disparates e não poucos abalos fataes á ordem pública, sendo entregue exclusivamente ás inconstantes aspirações liberaes da sociedade. O rei existe por graça de Deus, e não por favor da opinião; não pôde ter partido; nenhum partido pôde pedir-lhe contas pelo facto de ter julgado mais conforme á sua missão divina e ao bem do seu povo chamar este ou aquelle á direcção dos negocios públicos. Póde-se-lhe, quando muito, exigir, como faz a unica monarchia parlamentar perfeita — a Inglaterra — que não despeça um, nem chame outro, senão quando notar certos signaes de approvação na opinião pública. O chefe d'um estado republicano, pelo contrario, é um homem que logrou notoriedade nas lides cívicas, onde nada poderia fazer se não houvesse um partido que o apoiasse. Levado ao poder por esse partido, despedil-o seria despedir-se a si mesmo, porque ambos proveem da presumpção de que eram os preferidos da opinião nacional. O que seria direito

e em certos casos dever do monarcha seria vedado, como negra trahição, ao presidente. Este só tem a faculdade de mudar homens, deixa á nação o direito de revezar opiniões. Substituir homens dentro do mesmo partido será tudo, menos parlamentarismo.

Uma republica, pois, nunca será verdadeiramente parlamentar. Vejam-se as existentes, e dispensem-me de invocar factos positivos para justificar esta verdade evidente. Se quizerem allegar que na França o mesmo presidente tem successivamente governado com radicaes e com opportunistas, responderei que na França não ha, em substancia, senão tres partidos: o republicano, o reaccionario e o socialista, encerrando embora cada um varios matizes; quando o chefe do estado chamar o segundo ou o terceiro, darei attenção á objecção. Para governar com homens do mesmo partido, preferindo sómente, segundo as circumstancias, a feição mais ou menos adeantada, não é preciso sahir do govêno presidencial. Se a França um dia vier a não contar mais do que republicanos, dividindo-se estes em verdadeiros partidos, que se não encontrem mais em um empenho commum, como é hoje o de conservar a fôrma de govêno, o presidente não governará mais senão com o que o elegeu, sob pena de infringir as leis da lealdade, e mesmo as da decencia. (*).

Federalismo e unitarismo

De todas as conquistas da revolução que começou com a brilhante parada militar de 15 de novembro de 1889 o princípio federativo é a mais fecunda e mais solida. Todos

*) Observação em 1934. — O *partido Socialista* alludido na primeira edição d'este livro (de 1896!), como antipoda do reaccionario, ou monarchico, era o que hoje se chama Marxista, ou Comunista, cuja feição dominante é a negação da propriedade privada. Com o tempo, formaram-se novas combinações partidarias como

os republicanos são federalistas, e, se já não era, deve sel-o hoje boa parte dos antigos monarchistas, quer do maior número que veio á republica, quer dos poucos que ainda cultivam a chimera sebastianista. A federação foi a verdadeira causa da republica, do mesmo modo que é a federação que lhe mantem o prestígio contra os erros indesculpaveis e os inevitaveis desvios d'estes primeiros tempos. E' ella que mantem a bolsa dos particulares, os municipios e os estados prósperos ou esperançados, ao lado dos desastres do centro. E' hoje, por isso, amparada pela razão e pelo instincto, e tanto basta para poder considerar-se inabalavel. Não eram poucos os antigos propagandistas republicanos — e entre esses reclamo o direito de ser contado — que não combatiam a fórmula monarchica, senão ou principalmente porque a julgavam incompativel com a federação. Assim tambem, muitos monarchistas da maior imputabilidade recuavam diante da implantação do principio federativo só porque temiam que elle viesse *desconjuntar* o imperio, segundo a phrase característica lançada por um dos mais illustres d'entre esses, o visconde de Ouro Preto.

A federação é hoje, para o Brasil, uma d'essas conquistas feitas e acabadas, por cuja sorte não ha mais que temer. Sómente se perderia, perdendo-se tambem a nacionalidade. Porque, entre os males que nos traria o absurdo regresso ao velho regimen desacreditado, o primeiro e o maior seria o fraccionamento da nação. Os estados actuaes só deixariam de ser federados, para serem independentes. Pois bem; ésta firmeza, este character fixo e definitivo do instituto federativo contrasta com a pouca aptidão que elle tem para o systema parlamentar, maximè quando a

variedades da concepção propriamente socialista, isto é, anti-individualista, que absorveram virtualmente a antiga combinação republicana. Esse socialismo, que não repudia a propriedade, nem os principaes postulados classicos da sociedade, tornou-se verdadeiro partido de governo e, pois, virtualmente conservador.

federação vem acompanhada da democracia. Esta questão já se tem discutido muito no Brasil, e, como todas as questões d'estes inflammados tempos, tem dado lugar a exaggeros de um lado e de outro: para os presidencialistas, é absolutamente incomprehensivel govêrno parlamentar em republica federativa; para os outros, não sómente é a cousa muito natural, como deve mesmo ser mais proficuo o systema parlamentar, sendo a republica federativa, do que se fôr unitaria. Sem pretender sustentar a absoluta incompatibilidade entre a republica federativa e o govêrno de gabinete, desde que outras condições favoraveis existam, a minha opinião é — que, sejam quaes forem as circumstancias, o parlamentarismo encontrará sempre grandes difficuldades de bom êxito, vestindo um apparelho federativo.

A observação mostra que nenhuma nação organizada federativamente pratica o govêrno de gabinete. Pelo contrario, são todas presidenciaes, ou encerram mais accentuado esse espirito do que o outro. Até mesmo as confederações germanica e austro-hungara, que são ultra-monarchicas, sem impedirem que algum dos seus estados continúe sendo mais ou menos parlamentar, apresentam nos centros índole mui diversa do que pôde com propriedade chamar-se parlamentarismo. E' que, se o todo é federativo, cada uma das partes em si é, ou pôde ser, unitaria, segundo predominar mais ou menos o espirito de systema.

A recíproca d'essa these é perfeitamente verdadeira: todas as nações parlamentaristas são unitarias. São-no a Inglaterra, a Belgica, a França, Italia, a Hespanha, para não falar de outras menores. A Inglaterra, obedecendo ao genio da sua raça, é muito mais descentralizada administrativamente do que algumas federações; mas nem por isso pôde nunca dispensar a mais estreita concentração politica. Na Hespanha, o partido republicano *centralista*, dirigido pelo sr. Salmeron, grande amigo da autonomia administrativa, é parlamentarista, ao passo que o *federal*, commandado por D. Francisco Pi y Margall, é presidencialista. Na nossa America, são, ou pretendem ser, parlamentares

apenas algumas republicas unitarias, de que é exemplo o Chile, onde acaba de dar-se uma revolução victoriosa em nome do principio parlamentar, sem aliás parecer estar muito no caminho de ser observado com exactidão. Nas lutas civis de meados d'este seculo, na Republica Argentina, a opinião se repartia entre *federales* e *unitarios*: venceram estes ultimos; mas, como fizeram uma constituição presidencial, imitada da dos Estados-Unidos, a logica das cousas levou-os a instituirem tambem uma organização federativa, apesar da contradicção flagrante em que se collocavam em relação á divisa da propria bandeira. E, — circumstancia digna da mais séria meditação, — os pensadores argentinos que revelam sympathias pelo governo parlamentar, entre os quaes sobresahe o historiador D. Vicente Fidel Lopez, manifestam parallelamente a maior descrença na perfectibilidade do systema federativo.

E' certo que nem tudo o que nunca se praticou está por isso destituído de probabilidades de verdade e conveniencia; mas é sabio presumir que razões poderosas deve haver para um procedimento constante e universalmente observado. E, neste caso, todos os factos correspondem, a meu ver, a uma bem marcada influencia da indole das instituições. O govêrno parlamentar exige concentração politica, embora ao lado de extensa descentralização administrativa; o presidencial requer unidade na variedade das organizações politicas, administrativas e civis. Como o ideal do govêrno de gabinete é fazer do chefe do estado symbolo quasi impessoal da lei, destitui-o virtualmente de toda autoridade que não seja a de consultar as tendencias da opinião para dar-lhes satisfação em momentos opportunos, — é preciso que as redeas de todos os ginetes que arrebatam o carro do estado se lhe enfeixem nas mãos, afim de que possa sentir a maior ou menor energia com que o arrastam pela estrada da constituição. Doutrinariamente, não resulta perigo algum d'ahi, porque a quem guia não é dado mudar de caminho; apenas deve affeição a marcha aos bons ou maus passos da rota obrigada. O

chefe de estado parlamentar tem poucos poderes, ou melhor, poucas attribuições effectivas; póde-se-lhe dar impunemente muito poder legal. No govêrno presidencial, pelo contrário, o chefe do estado é chefe do executivo, administra directa e indirectamente, tem a responsabilidade effectiva do bem ou do mal que fizer; imprudente seria fazer omnimoda essa autoridade: por isso, concede-se autonomia politica aos grandes orgams componentes da união, os estados, com as consequentes faculdades de resistir proficuamente aos arrebatamentos do supremo guia. A autoridade central, quebrando-se por partes, á medida que mais se affastam os seus raios do foco, vae esbater-se frouxa e impotente no campo reservado ás autonomias locaes. Em princípio, o mesmo objecto é conseguido no systema parlamentar e no presidencial, mas nunca pelos mesmos meios: o primeiro reclama concentração politica em face de uma autoridade debil; o segundo descentralização, que neste caso é federação, em frente de um poder forte. *Em princípio*, disse eu, e peço que tomem boa nota da restricção; porque, de facto, só será igual o merito dos dois systemas quando ambos se applicarem respectivamente a povos aptos para os exercerem, e os povos dignos do parlamentar sendo muito mais raros do que os aptos para o presidencial, este é, na maioria dos casos, preferivel áquelle.

A federação não offerece materia á vida parlamentar

Essas observações conduzem naturalmente a avaliar que resultados poderia dar o systema parlamentar, posto em operação em uma republica federativa, como é o Brasil.

Antes de tudo, faltaria ao govêrno de gabinete, em um paiz federativo, o colorido, a animação, a vida que só lhe podem dar as grandes questões que interessam ao paiz inteiro. Na plena autonomia da federação muitas iniciativas de reforma levantam-se e liquidam-se em cada estado particularmente. Dá-se então um perfeito caso de politica

experimental: os outros estados que observam a agitação por motivo de tal reforma e depois os effeitos d'êsta, uma vez realizada, entram pelo mesmo caminho, ou evitam-no cuidadosamente, segundo o bom ou mau resultado colhido pelo vizinho que tomou a dianteira. Se no Brasil isto ainda se não pôde dar quanto á legislação civil e criminal, sujeita a uma uniformidade inconciliavel com a natureza das nossas instituições e com a diversidade dos estados federados, é questão de tempo mudarem-se as cousas no sentido da autonomia tambem para esse particular. Um publicista norte-americano, citado pelo sr. Boutmy, nota com acerto que todas as grandes medidas, todos os grandes progressos legislativos decretados pelo parlamento inglez, nos ultimos 60 annos, seriam conseguidos nos Estados-Unidos, isto é, no systema federativo, por meio das legislaturas dos estados. O parlamento, o congresso federal conservar-se-ia alheio a toda a agitação que precedeu e acompanhou taes reformas na Inglaterra. E cumpre observar que o facto de ser a maioria das questões aventada e terminada por partes, nunca respondendo a uma agitação universal do paiz, está em consonancia com os proprios motivos que determinaram a preferencia da organização federativa: ésta foi implantada precisamente porque o paiz era composto de membros por tal modo vastos e dissimilhantes — que absurdo seria continuar a governal-os a todos segundo regras uniformes.

Firmado o regimen federativo, eliminadas ou tornadas raras as occasiões em que na legislatura federal se pleiteiem assumptos de ordem interna e character partidario que sublevem o interêsse geral da nação, que resta? Restam as questões internas de natureza passageira e as internacionaes. D'aquellas ninguem dirá que tenham fôrça para produzir dissidios taes na opinião que devam provocar alterações graves na vida dos partidos. Quanto ás internacionaes, é sabido que na propria Inglaterra, inventora e melhor operadora do govêrno de gabinete, são aquellas em que o parlamento menos tem que ver. A diplo-

macia é conduzida exclusivamente pelo poder executivo, que apenas presta audiência consultiva ao parlamento, o qual nem sequer tem o direito, que nós admittimos na nossa constituição, de approvar os tratados. E, ainda a acção do executivo é exercida em parte notavel pelo soberano individualmente. A propria rainha Victoria, o chefe de estado mais respeitoso das tradições e das leis que jamais teve a Inglaterra, mais de uma vez reivindicou energicamente dos primeiros ministros, especialmente de lord Palmerston, o seu direito de intervir na politica internacional. Gladstone, que não póde ser suspeito de morrer de amores por nenhuma prerogativa régia, fez o elogio d'essa peculiaridade, dizendo: "Estas relações (as relações directas do soberano com os outros chefes de estado sôbre a politica internacional) permittem dizer mais cousas, e sob fórma mais doce e mais efficaz, do que seria possivel fazel-o nas correspondencias diplomaticas e nas relações officiaes entre os govêrnos" (*). Se nós temos e devemos conservar, segundo me parece, um pouco mais de intervenção do congresso nos assumptos de relações exteriores, como a approvação dos tratados e nomeação dos chefes de missões diplomaticas, não é menos verdade que, mesmo ahi, mui restricto é o papel do poder legislativo: tem apenas de responder *sim* ou *não*, sem o direito de alterar o que foi de antemão discutido e ajustado pelo govêrno. Em todo caso, com ser dos mais graves, qualquer assumpto internacional, pelo facto de pôr em jogo a fortuna ou a honra da nação, a propria importancia excepcional da materia a faz transcender os limites da actividade, dos interesses e das opiniões dos partidos: rarissimamente taes questões deverão motivar mudança de politica, mas sómente mudança dos homens que houvessem commettido o verdadeiro crime de sacrificar a patria ao estrangeiro. A hypothese será mais vezes de responsabilidade criminal que de responsabilidade politica.

(*) Gleanings of past Years.

Mui estreito e mesquinho seria o campo reservado aos grandes debates parlamentares em um paiz federativo. O parlamentarismo arrastar-se-ia em perenne anemia, acabando por morrer de consumpção. Se lhe sobrassem apparencias de vida, seriam para as lutas subterraneas da intriga, promovidas pelos cubiçosos de pastas ministeriaes. Levantar-se-iam á altura de princípios verdadeiras bagatellas, negativas para o bem publico, mas sempre capazes do resultado appetecido — derrubar ministerios sobre ministerios, para abrir oportunidades aos pretendentes.

Não foi outra cousa o que tivêmos no imperio, porque o imperio nunca pôde ser parlamentar em opposição á indole do paiz, que o não era tambem.

Embaraços para a dissolução parlamentar no regimen federativo

Chegado agora o momento de dever o presidente obtemperar á indicação do parlamento, despedindo o gabinete, não poderia, como fiz vêr, buscar outro senão entre os homens do partido que o levantou. Se lhe fôsse lícito variar, seria sómente quando antes houvesse variado o seu partido. Ora, para despedir uns ministros e nomear outros do mesmo credo, não tem o chefe do estado necessidade das instituições parlamentares: pôde e deve fazel-o tambem no regimen presidencial, sempre que o seu bom conselho, inspirado nas indicações da opinião (de que o congresso é uma fonte importante) lh'o indicarem como conveniente aos interesses nacionaes e á gloria da sua administração. Mas, se o caso fosse tão serio que devesse, consoante ás normas parlamentares, autorizar uma dissolução do congresso, difficuldades de outra ordem appareceriam.

A dissolução, tenha o caracter que tiver, importa sempre uma iniciativa tomada pelo chefe do estado de consultar a opinião, quando lhe parece que o parlamento a dissolver não mais a representa. O chefe do estado pôde

conservar para as novas eleições o gabinete que já o acompanhava e que se lhe affigura corresponder mais á vontade do paiz do que o parlamento que lhe negou apôio, ou póde mandar embora gabinete e parlamento e chamar novos ministros, que se encarreguem de receber a consulta nacional: em um e outro caso, nos paizes parlamentares, é essencial que o gabinete, antigo ou moderno, se valha da concentração politica para refundir onde fôr preciso os agentes da autoridade, collocando por toda parte homens da sua confiança. Nos paizes de grosseira organização, como foi o nosso com o seu arremêdo inglez, a *razzia* tem logar com o fim de fazer pressão material nas urnas; mas nas nações de opinião independente não é certa mudança menos necessaria, para levar a todos os recantos o prestígio do poder e para evitar a acção do despeito por parte de funcionarios que viram desaparecer a situação em nome da qual tiveram os seus logares. Entre as duas hypotheses — de parcialidade contrária e favoravel, o govêrno sempre deve preferir ésta. Se se deixarem as cousas como estavam, é provavel que a resposta das urnas seja na maioria dos casos indevidamente conforme aos interesses da situação decahida: alem da positiva inferioridade com que vai o govêrno entrar no pleito, ainda ha de ter a resultante da sua patente manifestação de impotencia. O prestígio dos homens públicos é tão facil de ganhar na opposição quanto de perder no govêrno. Depois, em realidade, não é a opinião independente que faz em um dado momento descer uma das conchas da balança eleitoral: a opinião independente vale muito e fórma o casco de cada aggremação partidaria capaz de governar; mas, de ordinario, divide-se em dois grupos mais ou menos equilibrados, e o que vem decidir afinal é a massa fluctuante, que pende para o lado onde enxerga mais prestígio. Por tudo isso, é necessario, e em parte alguma se deixa de fazer, em seguida a cada dissolução, uma refórma geral de certo pessoal de mais immediata confiança, por toda a superficie da nação. E' indispensavel para fazer comprehender ao povo que ha homem ao leme.

O povo não quer entender de abstracções. Ora, esse trabalho preparatorio necessario é impossivel no regimen federativo. Cada estado tem a sua organização, o seu pessoal, a sua politica, tudo independente do poder central, e de modo algum fará o que lhe não convier, só em homenagem a um princípio politico theorico. A unidade de inspiração na luta desapparecerá. Voltarão ao congresso os mesmos representantes que já lá havia, com leves alterações quanto ás pessoas, mas representando o princípio permanente do predomínio da politica de cada estado, que é fixa, contra a do centro, que variou.

Não é necessario dizer mais para deixar claro que a dissolução do parlamento — recurso indispensavel do parlamentarismo — se tornaria no regimen federativo uma superfetação.

Para evitar que isso aconteça, o govêrno terá de saltar fóra das mais rudimentares conveniencias. Não querendo já suppor que elle vá buscar allianças inconfessaveis com elementos de opposição nos estados, fomentando o espirito de conspiração e rebellião contra os poderes locais estabelecidos, resta-lhe apenas um campo de actividade que devia por sua natureza estar sempre isolado da agitação partidaria: os funcionarios que nos estados dependem directamente do poder central são os militares, os encarregados da arrecadação das rendas da união e os juizes federaes. E' intuitivo o mal de fazer d'essas ordens de empregados instrumentos mediata ou immediatamente eleitoraes. Mas a necessidade obriga, e não será de maravilhar que, em desespero de causa, um govêrno pouco escrupuloso, e mesmo um sinceramente persuadido da urgencia de evitar o que elle chamaria — mal maior, a sua derrota, appelle para esse desgraçado recurso. (*).

(*) Escriptas essas considerações, tive o prazer de ler, remetido por um amigo, o manifesto que em 17 de Setembro d'este anno (1895) publicou o meu distincto amigo, o dr. J. da Matta Machado.

As divisões da opinião

Quando os nossos parlamentaristas, a exemplo dos de outros paizes igualmente incompatíveis com o govêrno de gabinete, dissertam sôbre as hypotheticas bellezas do systema, vão dando como supposto que nós devemos ter, como a Inglaterra, a opinião pública exactamente dividida em dois grandes campos, por tal modo constituídos e tão numerosos que toda e qualquer nova aggremação politica que ao lado d'elles nascer não ha de alterar a situação geral das cousas. Effectivamente, os dois partidos historicos inglezes, os *whigs* e os *tories*, por menos que no exercicio do poder se distingam um do outro, estão por tal modo arraigados nos habitos da vida civica ingleza — que a sua existencia não se perturba com o surgir constante de novos grupos. São como esses robustos troncos annosos das nossas florestas, sôbre cujo espesso cortex pullulam vegetações innumeras, que lhes não fazem sombra, nem compromettem a circulação da seiva.

Pretende o intelligente deputado por Minas demonstrar: 1.º que o parlamentarismo não é incompativel com a federação; 2.º que o regimen federativo seria um correctivo aos males já observados no parlamentarismo imperial. Esta segunda these vem confirmar o que eu disse acima relativamente á opposição de alguns parlamentaristas brasileiros, que levam a sua admiração pelo systema ao extremo de julgarem-no mais realizavel na federação que na centralização.

As observações d'este capítulo são bastantes para a impugnação das theses do dr. Matta Machado, aliás discutidas com a elevação de que é bem capaz a sua notavel intelligencia. Não lhe opporei, nesta nota da ultima hora, novas considerações; mas devo fazer sentir, como interessantissimo, o depoimento do distincto parlamentarista com respeito ao resultado negativo que deu o nosso parlamentarismo. O dr. Matta Machado não põe duvida em declarar que foi uma perfeita burla. Este attestado é tanto mais precioso quanto o dr. Matta Machado foi dos mais intimos do alto mundo politico do imperio, tendo mesmo chegado a ser incumbido da direcção de uma pasta de ministro, em attenção aos seus reconhecidos merecimentos.

Mas, existe isso em todos os paizes? Será de esperar que no nosso se realize o mesmo phenomeno? A observação das condições da nossa raça e de todos os nossos antecedentes historicos manda responder negativamente. E' certo que o imperio viveu algum tempo mais ou menos com dois partidos, porém artificialmente e graças á centralização, que permittia ao principe revezar ao seu capricho liberaes e conservadores no poder. Nos ultimos tempos, esboçava-se já o partido federalista, que havia de scindir o liberal, ao mesmo passo que vigoroso brotava o republicano, destinado a ver em breve robustecida a representação que já começava a ter no parlamento e nas assêmbleas provinciaes. Destruída a centralização e adoptado o suffragio universal, não haveria mais artificio que pudesse impedir a formação de grupos parlamentares com aspirações de doutrinas ou de interesses profundamente divergentes. Isso poderá evitar-se unicamente pelo meio por que se evitou nos Estados-Unidos: fazendo com que a formação de taes grupos, dentro ou fóra do congresso, não tenha o poder de derrubar ministerios. Então, todos os interesses convergirão para as conveniencias de eleger um presidente da sua feição partidaria. Os pequenos partidos, sendo impotentes para tentar essa empreza, fundir-se-ão nos grandes, até a maior simplicidade das divisões da opinião. E' isso tão facil e natural no govêrno presidencial quanto difficil e anti-razional no parlamentarismo.

Desde que haja mais de dois partidos politicos, com alguma ponderação todos elles, já o jogo parlamentar se torna impossivel. Darei o exemplo mais eloquente, o que entende com a propria vida do parlamentarismo: Se um dos tres ou mais grupos em que se divide a camara fôr inimigo do parlamentarismo, terá nas mãos meio seguro de desacreditar-o, provocando crises repetidas, desorientando o chefe do estado e fatigando a nação. Bastar-lhe-á conseguir pêso sufficiente para, addicionando-se á opposição parlamentar, produzir maioria. E esse pêso não precisa de ser muito grande: 200 deputados na maioria não

aguentarão um gabinete que tiver em opposição 170, se houver 31 de um terceiro partido que resolvam pender para estes ultimos nas votações de confiança. O partido a que estes ajudarem a subir ficará nas mesmas precarias circumstancias do que resvalou. Contra este mal de morte, só haveria remédio na dissolução; mas, desde que admittimos a nação dividida, a nova camara traria o mesmo vício de constituição, após eleições que reflectissem o verdadeiro estado da opinião pública. Se as eleições fossem fraudadas, seria a confissão da falta de condições naturaes para o parlamentarismo, o qual, como todas as cousas que vivem da mentira, teria os seus dias contados. Foi para evitar difficuldades d'este genero que, na França, planejou Gambetta, em desespero de causa, o seu famoso escrutinio de lista, meio seguro-de repellir das urnas as pequenas minorias, mas tambem igualmente funesto á permanencia de qualquer regimen que não possa viver senão do apôio da soberania nacional. O proprio Gambetta recebeu logo essa lição amarga.

Prevejo a objecção que pensariam poder oppor-me: "O pequeno partido contrário ao parlamentarismo podia ser inutilizado por uma combinação dos dois grandes partidos amigos do regimen." Resposta: O que haveria nesse caso não seria mais o jôgo parlamentar ordinario, nem mesmo decente. Ou um partido teria de perpetuar-se no poder, ou, por mero compadresco, concertaria com o adversario o momento de ceder-lhe o lugar. Faço aos nossos parlamentaristas a justiça de suppor que não é este o seu ideal. Para que o systema ande bem, de harmonia com as suas ficções, deve ter-se como admittido que o gabinete será obrigado a retirar-se quando a maioria material da camara o desamparar, sem attenção a rótulo algum de grupos partidarios. Assim se entende e se faz em toda parte. Ainda nestes ultimos dias, cahiu em Paris o ministerio Ribot em circumstancias identicas ás que estou referindo. Eis, segundo um jornal, o quadro verdadeiro do que se deu: A moção que derrubou o ministerio Ribot foi approvada por 55 socia-

listas, 139 radicaes da extrema esquerda, 28 republicanos de govêrno e 14 republicanos constitucionaes; votaram contra 171 republicanos de govêrno, 12 constitucionaes e 5 membros da direita. Abstiveram-se de votar 71 deputados, dos quaes 42 republicanos de govêrno, 23 radicaes, 2 constitucionaes e 4 membros da direita. Faltaram á sessão 32 deputados, que se desdobram assim: 20 republicanos de govêrno, 3 radicaes, 1 socialista, 3 constitucionaes e 5 membros da direita. O centro dispõe de 292 votos, emquanto que toda a esquerda, incluindo os socialistas, sóbe apenas a 221. Resta a direita, que dispõe de 61 deputados, e temos por ultimo uns 31 republicanos chamados constitucionaes. Uma tal composição evidencia as difficuldades onde esbarrará qualquer gabinete. A tudo isto, ha uma nota comica final, que, por ser extravagante, não deixa de descobrir mais uma fraqueza do parlamentarismo: julga-se que o desamparo do gabinete por parte de grande número de deputados do centro foi motivado pelo despeito de que estavam possuidos muitos representantes do sul, por causa da prohibição das corridas de touros á hespanhola (!).

Não é só na França que se descobre ésta debilidade do parlamentarismo. Na Hespanha, na Italia, por toda parte, factos similhantes teem occorrido. A propria Belgica, que parecia ir aguentando a sua imitação ingleza e que tem tido a preciosa, mas não definitiva, vantagem de haver sido governada por dois principes excepcionaes, está neste momento em um caso bastante crítico. Depois que a pressão popular forçou as camaras a votarem o suffragio universal, já na primeira consulta ao paiz desapareceu quasi por completo o partido liberal, que era um dos elementos obrigados do mechanismo parlamentar. Veio em lugar d'elle o dos socialistas republicanos. Nas recentes eleições municipaes, que tiveram lugar algum tempo depois das parlamentares, foi maior ainda o descalabro do partido liberal e o augmento do socialista republicano, que parece

ter de affrontar sósinho, dentro em breve, o partido catholico. O jôgo parlamentar fica supprimido. A consequencia será que os catholicos, ou conservadores, terão de permanecer no poder, sob pena de extinguir-se com o parlamentarismo a propria monarchia. Fóra d'ahi, só terão o recurso de fazer falsas eleições, inspiradas pelo rei em defesa propria, galvanizando o partido liberal desbaratado e morto. Em um e outro caso não é invejavel a sorte do parlamentarismo belga; o seu desaparecimento parece questão de mais dia, menos dia.

Indole democratica do Brasil

Além das condições negativas, de certo modo externas, que tem o Brasil para o govêrno de gabinete, outras ha inseparaveis da mais íntima natureza do povo. A primeira d'ellas encontro na indole egualitaria e democratica da nossa nação.

Somos um povo radicalmente democratico. Já na raça da qual provimos observava o profundo Montesquieu que o sentimento predominante era o da egualdade. Fazemos vida nova em um continente que ainda hontem era desconhecido á humanidade civilizada. As condições em que fomos lançados romperam os vinculos das velhas tradições que ainda guardavam os nossos maiores do velho mundo. Tudo estava por conquistar no mundo novo; a luta com a natureza travava-se desordenadamente e ao mesmo tempo em todos os districtos da actividade: não seria com o respeito a seculares convenções que se havia de entrar no combate e vencer. Todos os homens nivelaram-se na America, acceitando, por uma espécie de accôrdo tacito, que mais valeria aquelle que melhores qualidades pessoases demonstrasse no empenho commum de subjugar a terra virgem. A democracia nasceu vigorosamente das circumstancias, e nunca se pôde perder, por mais esforços

que nesse sentido se fizessem, porque as circumstancias ainda permanecem as mesmas.

A metropole ensaiou o feudalismo, creando donatarios de enormes extensões de terra; alargou mais tarde até á colonia americana a legislação civil que protegia as instituições aristocraticas; afinal, o imperio empenhou-se por fazer surgir uma nobreza verdadeira, seleccionando entre os habitantes aquelles que já se tinham mostrado superiores aos demais, pela habilitade de ganhar fortuna, ou por dotes de intelligencia, e os fez portadores de titulos nobiliarchicos e de insignias de ordens imitadas da antiga cavallaria. Tudo foi impotente e inefficaz diante da irresistivel tendencia democratica da população. Ainda em pleno imperio, aboliram-se as desigualdades civis e politicas entre os cidadãos, e o que ficou do esforço para a constituição de uma classe nominalmente nobre serviu antes de pasto aos amigos do ridiculo do que de esteio e amparo ao throno, que parece não ter sido o ultimo a dar o verdadeiro valor á extravagante instituição. Foi facil armar de insignias a mais de um feliz e pacato ricaço, trocar-lhe o nome de familia por algum titulo guarani; mas impossivel fazer o paciente d'essa operação comprehender o alcance e as intenções d'ella, bem como os deveres que d'ahi lhe vinham. Chamavam-se barões, condes, ou marquezes de qualquer cousa, mas não consentiam em mudar os habitos de vida burgueza ou campesina; prestavam-se a que lhes pregassem crachás, mas protestariam contra quem lhes pretendesse arrancar os tamancos. O bom senso popular nunca admittiu seriamente que uma commenda ou um titulo dêsse valor a alguem. Quando algum homem público notavel, como Paranhos, ou algum general de grande bravura, como Osorio, acceitava titulos, por não offender ao imperador, que os offerecia, o povo obstinava-se em não admittir o chrisma, e continuava a chamar o homem pelo seu proprio nome. Os titulos, em regra, só pegavam quando vinham substituir nomes subalternos. O imperio comprehendeu logo isso, e de certo tempo em diante usou da

munificencia régia quasi só como arma de corrupção ou fonte de renda. Não poucos caudilhos eleitoraes salvaram situações attrahidos por baronatos. Ministro houve que organizou — dizem — tabella de preços para os titulos de nobreza, destinando o producto á construcção d'um hospicio de alienados. Aos seus intimos costumava dizer que havia de fazer a casa dos loucos com o dinheiro d'elles próprios.

Faltam-nos por egual as duas classes que na Inglaterra caracterizam a feição culminante da sociedade — faltam-nos a nobreza tradicional e a multidão miseravel, boçal, estúpida, que recebe tudo passivamente, e faz na cultura do parlamentarismo o papel do estrume nas lavou-ras. E' nessa materia bruta que se originam as noções supersticiosas que transcendem ás camadas superiores e que fazem ver o rei e a realleza envoltos sempre em subtil perfume de grandeza, mysterio e divindade. O fundo egalitario do povo brasileiro dá-lhe inclinações bem diversas a esse, como a muitos outros respeito. O parlamentarismo nasceu em uma sociedade que tinha e que conserva ainda mais naturalmente do que nenhuma outra a desigualdade social. Quando se esboçou na Inglaterra, tal desigualdade estava tanto nos costumes como nas leis: hoje tem desaparecido quasi totalmente d'éstas, mas conserva-se naquelles com o antigo vigor. O que explica alli a lenta formação do systema de ficções, equilibrios e contrapesos, que se chama parlamentar, é, antes de tudo, a desigualdade na sociedade. O mais eloquente e um dos mais sagazes pânegyristas do parlamentarismo inglez, W. Bagehot, o reconhece e proclama, ao mesmo passo que está de accôrdo em que o systema não será proficuamente operante senão em nações que exhibirem condições sociaes semelhantes ás da Inglaterra. E' essa mesma a opinião de muitos dos mais competentes commentadores da constituição ingleza.

Não somos um povo respeitoso

Essa indole democratica, essa ausencia de convencionalismo, que nos não consente distinguir quem quer que seja por outro criterio que não o do directo valor individual de cada um, essa possibilidade reconhecida na universalidade dos cidadãos de chegarem todos ás mais altas dignidades, apenas com a condição de se mostrarem capazes d'ellas, tudo isso faz com que o povo brasileiro não seja tambem o que chamam os inglezes — um povo *respeitoso*. E' possivel que seja isto um mal e mesmo que levemos o nosso horror ao convencionalismo ao extremo de tratar os negocios mais serios com grande ligeireza; mas será, por isso, menos verdadeiro o facto da nossa íntima natureza? Porque nos reconhecemos defeituosos, devemos deixar de tomar em consideração a nossa indole, boa ou má, quando discutimos a preferencia das instituições que nos conveem?

O povo inglez, que tão feliz tem sido, pelo menos de certo tempo até hoje, com as suas ficções parlamentares, é tudo quanto pôde haver de mais differente do que nós somos. O finado D. Pedro II, nosso último imperador, não tinha menos legitimidade dynastica, menos luzes intellectuaes, menos virtudes privadas, nem menos aspecto venerando que a sua prima rainha Victoria, e era mil vezes superior a um Jorge III, a um Guilherme IV, para não falar senão dos modernos; mas, ao passo que o soberano inglez é visto e julgado pelos seus subditos sempre atravez do esplendor religioso que dardeja o throno, o nosso era a figura tangivel mais em evidencia na critica dos negocios públicos feita por toda a gente, desde os conselheiros da corôa até o ultimo habitante dos campos que tivesse capacidade para soletrar um jornal, e o vizinho analphabeto que lhe dêsse ouvidos. Está na nossa idiosyncrasia — que nenhuma convenção, nenhuma ficção isempta a ninguem da responsabilidade dos seus actos. A constituição imperial declarava inviolavel e sagrado o imperador, fazia recahir sôbre a cabeça do ministro todo o pêso do bem ou do

mal que se fizesse; mas ninguém quiz jamais enxergar seriedade nessas ficções. Admittindo que a nação não tivesse mais de dois partidos, o conservador e o liberal, o poder pessoal do imperador estava sempre em accusação por um ou por outro d'elles, — pelo que no momento não occupava o poder. A função militante dos partidos não conhecia mais do que ésta alternativa: exercer o governo, ou *xingar* o imperador. Em 1878, se bem recordo, queixava-se na camara o sr. Sinimbú, então presidente do conselho, d'essa irreverência para com o soberano e lembrava um facto recente dado na Inglaterra: em um *meeting* popular de protesto contra não sei que medida de governo, um orador exaltado alludira pouco respeitosa-mente á pessoa da rainha, e tanto bastou para que os mais vivos protestos da multidão lhe impedissem continuar a falar. Entretanto, nas nossas reuniões particulares, nos banquetes políticos da opposição, nos manifestos dos seus chefes e nas mais ardentes apostrophes dos oradores das duas casas do parlamento, o segredo do êxito estava na maior ou menor violencia, ás vezes brutalidade, com que se aggre- dia o chefe do estado. As ameaças de revolução armada eram de todos os dias. Orador houve (e tão conspicuo que dias depois era ministro!) que lhe chamou — *Cesar caricato*. Outro, não menos pródigo em duras invectivas, vendo-se um dia accusado pela má direcção que havia dado á pasta que acabava de largar, julgou defender-se, allegando em plena camara que o imperador lhe tinha dicto ao despedil-o: "O sr. é um homem de bem". O imperador era a explicação de todo o mal e de todo o bem. A sombra do throno cobria tudo e empestava tudo.

Entretanto, esses parlamentares brasileiros eram homens possuidores de sufficiente cultura e espirito para bem comprehenderem a theoria e a prática do regimen que estavam exercitando. Mas todas as suas habilidades eram impotentes para transformar a natureza do povo e a sua propria. Por mais que se suppuzessem e pretendessem parecer representantes de uma perfeita situação architecta-

da á ingleza, a indole da nação reagia dentro d'elles e os transmudava em inconscientes, mas poderosos, instrumentos da democracia não parlamentar. O imperio não foi derruido pelos seus adversarios naturaes, os republicanos; cahiu por si, porque era corrosivo o cimento que ligava entre si os seus materiaes: se teve demolidores, foram os proprios imperialistas.

Não temos esse espirito profundamente respeitoso do povo inglez, que até se confunde com infantilidade e que o conduz a tomar a serio muitas cousas de que a nossa raça faz chacota. Por isso, é tão facil na Inglaterra como impossivel entre nós admittir que as massas esclarecidas acceitem com igual conformidade, como fundamento do govêrno e da autoridade, symbolismos e ficções, ou factos tangiveis e razões positivas. Quem tiver entre nós o logar culminante da hierarchia politica — ha de governar realmente, e ha de apparecer como tal. De que lhe valerá cobrir-se com a responsabilidade legal de outrem, se de todo modo a opinião sempre lhe irá pedir contas directamente? Isso quer dizer que, pelo menos emquanto não reformarem inteiramente a natureza de que somos feitos, não é o govêrno parlamentar o que mais nos convem.

Temperamento parlamentar

Em uma das suas cartas persas, classifica Montesquieu o povo da Peninsula Iberica entre os apathicos e fleugmáticos. Se estes adjectivos tinham no tempo do magnifico pensador o mesmo sentido que hoje lhes damos, não podia ser mais infeliz a denominação. O temperamento da raça latina (com a gota de sangue mouro que ella não póde esconder) é, antes de tudo, nervoso, e, pois, o menos conciliavel com a paciencia, com o convencionalismo, com a fleugma, com a apathia. Se ha povo que com justo título possa reclamar essas qualidades é o inglez, a par de outras raças do norte. Nós somos insoffridos, ardentes, incons-

tantes, aventureiros. Capazes de immensas conquistas, inhabeis para conserval-as. Essas qualidades levaram os nossos maiores ás formidaveis empresas de cuja glória vive ainda, na sua decadencia, a familia inteira. Pelo caminho aberto entraram depois os povos apathicos e fleugmaticos, e foram deitando raiz nas ilhas e nos continentes que a volubilidade nervosa dos descobridores ibericos não permittia conservar e aproveitar.

E' realmente necessario no povo um temperamento frio, de certo modo mechanico, para o florescimento que ostentam as instituições britannicas, bem como os factos mais salientes da vida da nação ingleza. As nações que o não tiverem, para se aguentarem no convencionalismo do regimen parlamentar, precisarão de algum elemento extrinseco de resistencia. E' o caso da França, aliás menos histerica e mais preparada pelos antecedentes historicos do que nós. A republica franceza constituiu-se e vive *na defensiva*, primeiro contra os elementos reaccionario e revolucionario, que lhe ameaçam no interior a existencia, e depois em relação á idéa fixa da *revanche* contra o vizinho poderoso que lhe arrebatou uma parte do territorio. Não é outro o caso da Italia, onde a sustentação da unidade, ainda mal segura, pela existencia do formidavel poder inimigo enkystado no proprio coração, sobrepuja todas as outras considerações e permite ao parlamentarismo manter apparencias de vida e regularidade. Onde estímulos taes não existem, como na Hespanha, na Grecia e em muitos outros paizes, o rótulo parlamentar se conserva, mas cobrindo cousa bem diversa da que annuncia. Já fiz sentir, invocando os proprios depoimentos dos nossos parlamentaristas, que não foi outro espectáculo o que exhibiu o nosso ensaio mallogrado de governo de gabinete.

Como na vida íntima do povo, na actividade politica da Inglaterra tudo é convencionalismo. Tudo repousa sobre essa especie de força de inercia contínua que permite prolongar indefinidamente na mesma direcção o movimento uma vez adquirido. E' por isso que na Inglaterra

a convenção, o costume vale mais que a lei escripta. Se a Gran Bretanha viesse a submergir-se no oceano que a cerca e d'aqui a seculos algum curioso investigador pretendesse construir a imagem da organização politica a que ella chegou, as fontes de informação menos verdadeiras que encontraria seriam exactamente os monumentos legislativos. Ha uma especie de capricho nas leis fundamentaes inglezas para dizerem tudo ao inverso do que se deve entender e seguir. A letra da lei é nada; a convenção é tudo. A convenção é alguma cousa mais que o espirito. Segundo a lei, todo o governo, toda a administração estão nas mãos do rei; o rei é a fonte e o centro de toda autoridade; é a vontade regia que dirige e ordena todos os negocios publicos: legisla com o concurso das duas camaras; dirige as relações exteriores; administra a justiça; o *King in Parliament* faz as leis e o *King in Council* as executa e governa a nação. Entretanto, nada pôde haver mais contrario á realidade do que esse quadro theorico levantado com os textos authenticos da constituição ingleza. O que está convencionado e o que se dá, apezar da solenne opposição da lei, é: que a fonte de toda autoridade é a soberania nacional; que a vontade régia lhe obedece nas grandes como nas pequenas cousas; que as leis são feitas pelos representantes directos do povo, apenas com a revisão dos lords e da corôa, a qual seria obrigada, segundo um escriptor, a sancionar a sua propria sentença de morte; que a justiça é administrada por magistrados independentes e é soberana; que o poder executivo, finalmente, está nas mãos de um gabinete nomeado pelo parlamento, com a singularidade de que nenhuma disposição legal deu jamais a esse parlamento a faculdade extraordinaria de crear tal organo do poder.

Todas essas cousas pretendemos nós imitar, escrevendo claramente na nossa constituição o que na Inglaterra se faz independente de textos escriptos, ou em opposição ao que elles dizem. Mas o nosso temperamento não é o inglez, e a imitação deu o resultado burlesco que todos

conhecem. Nós queremos tudo palpavel e positivo. Nunca se compadecerá com o nosso feitio nacional — armar o poder supremo de toda a fôrça do despotismo, reduzindo-o a ser, de facto, mero phantasma, puro apparelho de pompa e representação espectacular, para deslumbrar uma multidão boçal, que não possuímos, emquanto o mechanismo effectivo das instituições funcçionasse ao exclusivo impulso da soberania da nação.

E' tal a singularidade do caso inglez — que, para imital-o, não basta que uma nação possúa algumas das qualidades culminantes da Inglaterra; é preciso tel-as todas; do contrário, o systema ha de claudicar na execução, mais aqui, mais alli. Dos paizes europeus parlamentares nenhum se parece mais com a Inglaterra do que a Belgica; mostrei, entretanto, ainda ha pouco, em que difficil apêrto se encontra neste momento o parlamentarismo belga. Na Hollanda, na Dinamarca, na Scandinavia, povos de raça e de história analogas ás da Inglaterra, a engrenagem parlamentar encontra de quando em quando attritos insuperaveis, salta fóra do andamento regular, caminha a impulsos intermittentes. Mas nenhum povo devia ser mais homogeneo com a Inglaterra que esse que se formou das colonias da America do Norte: mesma raça, selecção dos melhores exemplares de homens sãos de espirito e de corpo para povoar e dirigir o novo imperio, — tudo faria crer que, organizando-se livremente uma nação independente com taes elementos, havia de ser á propria imagem e semilhança da mãe patria. Assim não foi, porém os Estados-Unidos da America formaram precisamente o typo de govêrno representativo que se oppõe ao parlamentarismo inglez. E tudo isso principalmente porque faltaram á joven nacionalidade duas condições da metropole: — a condição geographica, para permittir concentração politica ao lado de descentralização administrativa, e a existencia da aristocracia. Não que as colonias americanas não tivessem sido povoadas tambem por aristocratas, ao lado

de plebeus; mas as condições do novo meio nivelaram bem depressa os homens, creando uma situação democratica.

J. Bryce, o moderno historiador inglez, esforce-se por provar, no seu livro notavel *American Commonwealth*, que a originalidade da constituição norte-americana vem da ignorancia dos seus autores sobre o verdadeiro espirito da constituição ingleza. O illustre escriptor apaixonou-se demais pela sua these; desconhece que muitas das originalidades da constituição americana contrariam costumes e leis inglezes do tempo que não podiam ser ignorados por ninguem, menos por homens da estatura de Hamilton e Jefferson. Taes são as relativas ás relações entre os poderes legislativo e executivo, precisamente a pedra de toque dos dois systemas. Não se pôde egualmente attribuir a espirito de imitação, sem forçar o bom senso, a instituição do poder politico attribuido ao judiciario. Mas, concedamos que Bryce tenha inteira razão, que os paes da patria americana ignorassem o espirito da constituição ingleza: o que eu concluo d'ahi é que — espontaneamente, é impossivel chegar ao parlamentarismo inglez, ainda a um povo que tenha a ventura de encontrar legisladores com as raras qualidades dos convencionaes de Philadelphia, — desde que não disponha de todas as qualidades intrinsecas e extrinsecas da Inglaterra. O parlamentarismo é uma singularidade britannica.

Nesta altura da discussão, creio estar bem claro o meu pensamento:

O parlamentarismo britannico pôde ser optimo, mas, tanto quanto nós divergimos da Inglaterra, os seus resultados seriam differentes no Brasil;

As instituições que nos convem devem ser em grande parte originaes, e, entre os preceitos que terão de acceitar já seguidos por outros povos, — não pôde estar a confusão, a penetração reciproca dos poderes legislativo e executivo.

CAPITULO IV

DA RESPONSABILIDADE NOS DOIS SYSTEMAS

O cavallo de batalha dos parlamentaristas

Quanto se diz de mal do govêrno presidencial poderia ser resumido nesta fórmula: "Faz irresponsavel o poder executivo". Inversamente, as mais excelsas bellezas que se attribuem ao govêrno de gabinete gravitam em torno d'êsta outra affirmação: "E' o unico que estabelece responsabilidade real para o poder executivo".

Não é só no Brasil que assim pensam e dizem os parlamentaristas; mas parece ser no Brasil sómente que se teem dado taes allegações como verdades axiomaticas, das quaes se vão tirando desembaraçadamente todas as conclusões, sem o cuidado prévio de qualquer especie de demonstração (*) Examinar este capítulo de accusação equivale,

(*) Não é outra a base em que assentam as 12 objecções formuladas pelo meu amigo sr. Sylvio Romero, no seu interessante opusculo — *Parlamentarismo e Presidencialismo na Republica Brasileira*. — O autor dispunha de talento e conhecimentos sufficientes para se não confundir com os malsinadores vulgares; mas, tanto se repete que o govêrno presidencial é o da plena ausencia de responsabilidade, que até espiritos superiores, como o seu, se julgam dis-

pois, a passar revista a todas as demais objecções que se fazem ao systema presidencial e virtudes que se pretendem para o parlamentar. Entretanto, presumo que o leitor encontrará disseminadas por toda ésta obra, nos logares convenientes, respostas ás mais consideraveis das objecções secundarias que se teem irrogado ao systema presidencial, quer considerado em princípio, quer na sua applicação ao Brasil.

A these é complexa: em materia de responsabilidade governamental, ha o que dizem as leis e ha o que se póde fazer effectivamente, segundo as condições de cada paiz. Tomarei, pois, o assumpto por partes e buscarei fazer, no fim, a synthese do que houver observado.

O que está na lei

O chefe de estado parlamentar póde ser electivo e temporario, ou hereditario e perpétuo, isto é, presidente ou rei.

Tomadas ao pé da letra, as constituições monarchicas parlamentares conferem omnipotencia aos reis; as democraticas, tambem parlamentares, dirão, quando muito, a mesma cousa; mas deve haver sempre menos influên-

pensados de provar a allegação. A consideração pessoal que tributo ao sr. Sylvio Romero e a que lhe vota a opinião incitavam-me a considerar uma por uma as 12 perolas do que elle chama o seu *rosario* de objecções; mas reconheci que todas se reduzem a este unico *padre-nosso*: "o governo presidencial é o governo da irresponsabilidade", o que quer dizer que, discutida a these generica, estarão considerados todos os casos particulares. Assim tambem evitarei dar a este trabalho character um tanto casuistico. Recommendo, entretanto, a leitura do opusculo do distincto escriptor, que, descontado o temperamento irritavel adquirido pelo autor no exercicio constante da polemica, encerra muitos conceitos que farão meditar sôbre os possiveis desvios das nossas instituições e constituem sabios avisos aos estadistas brasileiros.

cia da parte de um funcionario temporario do que da parte de um perpétuo, mais impunidade real (a legal é absoluta) no rei de natureza divina que no presidente de origem humana. A maior vantagem do chefe temporario sôbre o perpétuo seria talvez que naquelle a funcção pôde ser mais energica, sendo o funcionario mais debil. D'ahi vem o dizer-se que os presidentes de republica dispõem de mais poder que os monarchas constitucionaes: a acção do presidente deve ser mais intensa, mas é evidentemente menos extensa que a do principe.

Temporario ou perpétuo, um chefe de estado parlamentar não tem, *no sentido legal*, menos poder, nem, com certeza, mais responsabilidade que um chefe de estado não parlamentar, por outra — presidencial. O que está escripto nas constituições é que o chefe de estado parlamentar, hereditario ou não, nomeia e demitte livremente os ministros; convoca, addia, proroga e dissolve a legislatura; sanciona, suspende ou veta as leis e as regulamenta e executa; provê os empregos publicos; faz os tratados; firma a paz ou declara a guerra. E' evidentemente mais restricto o poder legal do presidente não parlamentar, o qual, desprezadas mesmo outras limitações, variaveis para cada paiz, nunca poderá dissolver a camara, nem addial-a, nem prorogal-a.

Em ambos regimens as attribuições do magistrado superior devem ser exercidas de accôrdo com certas regras, com certos precedentes, com certos costumes. Se me dissem que essas limitações do uso reduzem o governo de gabinete a uma cousa muito boa, responderei que nada se oppõe, antes tudo indica, que tambem o govêrno presidencial seja exercido em obediencia a normas usuaes, que o desbravem de quantas asperezas se lhe notarem, quando não se considerar mais do que o frio texto legal. Para os dois casos prevalece o velho brocardo romano: *Summum jus — summa injuria*. Mais uma vez, pois, chegâmos á sensata conclusão de que não é o merito intrinseco das instituições a chave do bom ou mau êxito que d'ellas se

póde colher; todas serão optimas ou pessimas, segundo forem applicadas a povos que as reclamem ou que as repilam, que as mereçam, ou que sejam indignos d'ellas.

O que fica dicto do chefe do estado é extensivo aos ministros que o acompanham. Em relação aos ministros, o que está na lei, mesmo na Inglaterra, não é mais nem menos do que se estatúe no regimen presidencial: accusação, processo e julgamento. Não foi senão em tempo relativamente recente que o *impeachment*, a accusação legal, o juízo politico dos inglezes, deixou de ser a norma usual, sem deixar de ser a legal, de responsabilizar ministros. O costume de se retirarem do govêrno os ministros antes que o *impeachment* appareça, bastando que se pronuncie um voto de desconfiança, é moderno, sem que, por isso, a Inglaterra se considerasse menos possuidora de um govêrno responsavel, antes do imperio de tal costume. Alludo em outras páginas a gabinetes que ficaram no poder, apesar de votos formaes de desconfiança e censura, e poderia adduzir muitos outros casos. Mas, mesmo nos tempos mais modernos, se bem que seja pedra angular do parlamentarismo inglez o ser o gabinete delegação do parlamento, em diversas occasiões tem-se entendido que elle deve ou não retirar-se em presença de votos de desconfiança perfeitamente identicos. Gladstone entendia até 1861 que uma derrota na lei de orçamento não traduzia desconfiança. Conservou-se no govêrno, em taes circumstancias, dizendo que — “uma mudança de orçamento não implica mudança de gabinete”. Lord Liverpool tinha andado do mesmo modo em 1816 e Russell em 1851. Mas já o mesmo procedimento não foi observado por lord Derby em 1852, nem pelo mesmo Gladstone em 1885, quando, derrotado na votação do imposto sôbre as bebidas, largou o poder, declarando que — “era do espirito da constituição que o ministerio perdia a confiança da nação, uma vez posto em minoria sobre uma questão financeira”.

Segundo a indole do govêrno presidencial, de que se não affastou, neste particular, a constituição da nossa

republica, nenhuma autoridade póde fazer cousa alguma, nenhum habitante póde ser obrigado a fazer ou deixar de fazer cousa alguma, senão em virtude de lei anterior; nem ha autoridade, desde o presidente até o ultimo inspector de quartirão, que não seja responsavel pelo que fizer ou deixar de cumprir. Todos podem ser accusados, processados e julgados, todos podem perder os seus logares e soffrer ainda outras penas. Além da disposição constitucional que isso determina, deve existir ainda lei ordinaria, marcando a fórma do processo e julgamento do presidente e seus ministros. Porque, pois, ha de dizer-se que o systema institúe a irresponsabilidade legal d'estes funcionarios? Só porque se nega ao parlamento o poder de despedir por uma censura o corpo executivo? Na cega admiração que votam ás instituições inglezas, os opposicionistas ao regimen presidencial vão dando por admittido, sem mais razões, que a responsabilidade á ingleza é a unica responsabilidade possível. Ora, isto é precisamente o que eu contesto, affirmando ainda que tal methodo póde ser excellente para a Inglaterra, sem deixar de ser negativo ou contraproducente para outros povos, inclusive o nosso. Mas isto é assumpto para d'aquí a pouco.

Em materia de responsabilidade legal, pois, toda a que offerece o systema parlamentar encontra-se egualmente no presidencial, só com esta differença, que é importantissima: — pelos actos por que ninguem é responsavel no parlamentarismo, — pelos privativos do chefe do estado — alguém o é no regimen presidencial; esse alguém é o presidente da republica. O systema presidencial não concebe o primeiro magistrado da nação sem vontade e sem algum campo de acção directa; responsabiliza-o, portanto, individualmente pelo que nesse caracter fizer. E' isto derimir a responsabilidade dos ministros? Não, porque os ministros respondem, do mesmo modo que no outro regimen por todos os actos em que tiverem assistido o presidente e respondem ainda individualmente pelos que lhes são privativamente attribuidos. Tudo isto é objecto de leis ta-

xâtivas, que só o furor de repetir os parlamentaristas inglezes pôde fazer esquecer.

Responsabilidade não escripta

Allegam, e com razão, os parlamentaristas que não é a applicação material da lei a melhor garantia de responsabilidade para o govêrno de um paiz livre, e que no seu systema ella reside effectivamente em outras cousas, que não o texto legal. A isto opporei o que já tive occasião de dizer — que tambem no dominio presidencial se conta menos com o préceito imperativo da lei do que com a fôrça de certas condições que devem fazer funcção normalmente a máchina do govêrno. Não são identicas as garantias propostas pelos dois systemas, mas não vejo razão para que *a priori* se dê preferencia ás do parlamentarismo.

Na Inglaterra, se o gabinete não agrada á camara dos communs, ésta o derruba por uma manifestação hostil; se o gabinete tem motivos para julgar-se mais apoiado pela nação do que a maioria parlamentar que o hostiliza, não se deixa cahir; dissolve a camara e convoca os eleitores á escolha de outra. Observarei, antes de tudo, que isto é menos um meio de crear a responsabilidade do govêrno do que um methodo de eleger o mesmo. Bagehot reduziu este facto a uma fórmula, dizendo, mais ou menos: "E' assim que elegêmos o presidente da nossa republica."

Ha muitas razões para que, na Inglaterra, essa combinação não dê maus resultados; mas duas são as principaes condições para que ella não produza disparates phenomenaes:

A primeira é que a nação, dispondo de sufficiente independencia para votar, exhiba uma tal homogeneidade — que a opinião possa estar reduzida ao minimo de diviões partidarias, de tal modo que o partido vencedor na eleição possa presumir-se com justiça o representante da maioria nacional. Em tal caso, o chefe do gabinete, isto

é. o presidente d'essa republica *sui-generis*, vai ao poder, ou d'elle se retira, precisamente nos momentos em que a opinião o deseja, ou o repelle. Isto seria quasi a perfeição. O meu patriotismo optimista não basta para fazer-me pensar que a independencia eleitoral do Brasil seja tão cedo a que deixei supposta, nem a observação verdadeira da nossa situação me permite admittir que consigamos jamais firmar na vida parlamentar dois grandes partidos que resumam a quasi totalidade da opinião. Já tenho dicto porque; não frei aqui repetições.

A segunda condição é que, seja qual for o resultado da consulta á nação; a acceitem os interessados, como cousa sagrada e indiscutivel. A superioridade numerica de representantes sahidos das urnas deve ser recebida sem exame como expressão authêntica da opinião em maioria. A fleugma, a paciencia, o convencionalismo inglezes aconselham os derrotados a curvarem a cabeça diante do resultado material, embora razões pudessem encontrar para impugnar o facto consummado. Stuart Mill, Hare e outros homens de primeira plana accumularam mil exemplos de victorias eleitoraes puramente apparentes, que não corresponderam á vontade da nação, mesmo segundo os algarismos do processo eleitoral; mas nem a evidência tem fôrça para demover os frios e mechanicos inglezes da direcção que levam por fôrça de inércia. Sem querer buscar no passado, que seria longo, factos comprobativos do que avanço, assignalarei apenas o mais recente: Neste anno, 1895, houve na camara dos communs um voto contrário ao gabinete liberal, presidido por lord Rosebery. A questão era insignificante: tratava-se de uma verba do orçamento da guerra; mas o gabinete demittiu-se. A rainha chamou os conservadores. Ninguém protestou contra isto, apesar de ser liberal a maioria da camara dos communs. Veio, em seguida, a dissolução d' ésta. Nas novas eleições, os conservadores conseguiram uma maioria *material* de 152 deputados. Os partidos, os jornaes, a opinião acceitaram o triumpho como incontestavel e a situação

tory poderá, ao calor d'elle, cumprir desassombradamente a sua missão. Feitas, porém, as contas de todos os votos proferidos pelos eleitores, verificou um cultor de estatísticas que tão descommunal maioria de representantes foi conseguida com uma maioria de eleitores apenas de 37.000. Os tories, *com os seus alliados unionistas*, tiveram 2.406.000, e os whigs 2.369.000. Foi a defeituosa divisão dos circulos eleitoraes; foi a lei de eleições irracional; foi a existencia dos burgos podres, onde se não fazem eleições, mas d'onde sahem tão bons deputados como os outros; foram todas essas cousas que fizeram com que os conservadores, que, segundo os algarismos, não poderiam ter mais de 5 ou 6 representantes de maioria, conseguissem 152, a mais volumosa que tem havido na Inglaterra, no correr d'este seculo, se exceptuarmos a excepcional de 1832, do tempo da reforma. Em que paiz de raça latina deixaria de ser esse facto motivo perenne de desprestigio ao govêrno? Entretanto, lord Salisbury se julga, e é julgado e acatado por amigos e adversarios, o árbitro de uma das situações mais solidas e legítimas. Emquanto os nossos parlamentaristas não conseguirem injectar nas arterias do brasileiro o curioso sangue que permite taes maravilhas, hão de colher sempre da imitação do parlamentarismo inglez os fructos deteriorados de que fizémos tão largas messes durante o imperio.

Com o nosso temperamento, com os nossos habitos, com as condições creadas pela nossa história e pelas circumstancias da terra que nos nutre, — não podemos razoavelmente encontrar onde os inglezes encontraram os meios positivos e extra legaes de normalizar o govêrno que podemos ter. A censura do parlamento ao ministerio será, para nós, nada menos que a intriga organizada, para produzir a instabilidade do govêrno e da administração. A dissolução ha de ser, por sua vez, a propria alma do despotismo. Quanto á responsabilidade, ha de desaparecer até a última noção, sendo deixada, pelo lado do legislativo, nas mãos de corrilhos anonymos; pelo do govêrno, en-

tregando-se o recurso da dissolução a uma autoridade por tal modo constituida — que terá de cruzar os braços diante da independencia dos estados, ou de intervir perturbadoramente na economia d'elles, para evitar a derrota.

Entre as preciosas histórias, impregnadas de moral e bom senso que o adoravel engenho materno tem inventado para impressionar a facil imaginação infantil, conta-se a do macaco sabio, que, vendo o amo barbear-se com uma navalha, espiou o momento em que este abandonava no toucador o instrumento, empunhou a lamina subtil, e começou a ingenua imitação por applicar formidavel golpe á garganta. A nossa macaqueação ingleza não deu resultados muito differentes, e a mesma cousa tem succedido a todos os povos egualmente divergentes da Inglaterra, em condições politicas, e sociaes, que a teem pretendido arremedar.

Já me repugna insistir na evocação da nossa experiencia de mais de metade d'um seculo em govêrno de gabinete. Uma das razões d'essa repugnancia é saber que os mais conspicuos homens de estado d'esse tempo foram os primeiros a contestar a legitimidade do que tivémos. Mas — que diabo ! — o que tivémos foi justamente o que podiamos ter. O repúdio d'aquelle periodo por parte dos proprios parlamentaristas é a maior e melhor prova de que não temos condições para o parlamentarismo. Em face dos contemporaneos de tão recente passado, quem ousará negar que os recursos da censura parlamentar e da dissolução, preciosos na Inglaterra, para o fim de eleger os titulares do govêrno com assentimento da opinião, foram no Brasil cousa mais digna de comedia que dos solennes dramas de uma nação livre ?

Para que deve servir a censura, o voto de desconfiança do parlamento ? — Para collocar no govêrno um ministerio que corresponda á vontade nacional. No Brasil, porém, nunca serviu senão de arma de despeito, ambição e intriga. Que fim deve ter a dissolução ? Consultar a nação em alguma grave divergencia entre o executivo e o

legislativo, ou provocar o apparecimento de uma representação nacional que corresponda ao estado real da opinião. Mas, no Brasil, teve sempre por alvo fazer maioria ao sabor do ministerio que a decretava. Qual é o objecto do poder conferido ao principe de nomear e demittir livremente os ministros? — Deve ser crear uma valvula para a solução de conflictos, habilitando o chefe do estado a rodear-se a cada momento d'aquelles homens que a opinião preferir e que mais accordes possam marchar com o parlamento. Entretanto, essa faculdade foi entre nós nada mais do que instrumento do poder pessoal, segundo a affirmação recolhida dos labios dos mais eminentes parlamentaristas brasileiros.

Póde alguém seriamente dizer que tal mechanismo é o de um verdadeiro systema de responsabilidade? Não; é evidentemente a máscara da mystificação e da hypocrisia. E' o contrasenso da responsabilidade do anonymato: a maioria anonyma e occasional do parlamento derruba ministerios; o chefe do estado irresponsavel dissolve; a massa dos eleitores, capitaneada pela administração centralizada, dá satisfação á consulta. Ninguém responde positivamente por cousa alguma: o chefe do estado, porque é irresponsavel; a camara, porque é irresponsavel; a massa eleitoral, porque é irresponsavel. Resta o ministerio, que ha de ser peça inutil, fluctuando sôbre ésta superficie líquida de anonymato e de irresponsabilidade, ou ha de subverter as intenções da constituição, assumindo de facto a peor das dictaduras, a que apara todos os golpes em cabeça alheia.

As discussões do parlamento e as interpellações aos ministros são dos instrumentos de responsabilidade de que mais se jactam os parlamentaristas. Tal instituição, porém, assentará em base illusoria, desde que lhe falem as outras condições intrinsecas e extrinsecas que podem fazer proficuo o govêrno de gabinete; mas, em todo caso, não é isto uma questão essencial: o systema presidencial não elimina as discussões, e até nada se oppõe a que admitta

tambem interpeilações aos ministros, apenas com a notavel differença de que uma e outra coisa não terão por effeito um dos poderes deitar a mão a seu bel-prazer sobre o outro, mas esclarecer e preparar a opinião para que, nos prazos certos em que ésta de antemão sabe que terá de ser consultada, pronuncie o seu veredictum inappellavel sobre a orientação que deve levar o governo.

Sei que todos aquelles que cuidam não poder haver regimen presidencial senão copiado *ipsis verbis* dos Estados-Unidos do norte, vão espantar-se com o que acabo de affirmar: "os ministros podem ser interpellados e podem ir ás camaras, mesmo no regimen presidencial". Este assumpto terá seu logar mais adiante. Mostrarei que nem a doutrina, nem os factos observados em outros povos representativos, não parlamentaristas, se oppõem a que seja admittida tal instituição, sem offensa do espirito das nossas instituições. Não seria, entretanto, a falta d'esse recurso que havia de collocar systema presidencial em inferioridade. Muitos outros elementos de responsabilidade, não só do governo, como de todos os poderes públicos, lhe assistem ainda.

Uma garantia de responsabilidade com que não contam os parlamentaristas

Disse, ha pouco, que a mentalidade parlamentarista confundia a noção de responsabilidade do governo com a de equilibrio dos poderes, quando offerencia os recursos da censura parlamentar e da dissolução como elementos propriamente de responsabilidade. Fiz ver que, mesmo na Inglaterra, o que se chama legalmente responsabilidade dos ministros é o juizo politico, o *impeachment*, cahido nos últimos tempos em desuso, precisamente porque a responsabilidade legal não é necessaria e desaparece quando os poderes estão, como lá, misturados e confundidos, quando a deliberação e a acção arrancam da mesma fonte. Mas, no systema presidencial, os tres poderes são parallellos, e a har-

monia lhes vem de que a acção legal de cada um obriga aos outros dois. D'ahi procede a necessidade e tambem a possibilidade de se fundarem na lei organica meios engenhosos de limitar a acção de cada um d'elles, fazendo os titulares de qualquer somma de autoridade responder perante pessoas e poderes diversos d'aquelles em cujo nome ou debaixo de cuja inspiração agiram.

Particularizando o caso ao exercicio do poder politico, que é o que neste momento interessa, direi que o supremo tribunal de justiça (Supremo Tribunal Federal, segundo a denominação que acceitámos), tal como o concebe e tem instituido o systema presidencial, encerra qualidades para ser o repressor mais efficaz a todos os abusos, erros e inconveniencias do poder, ao mesmo passo que o melhor regulador da ordem constitucional. Ora, este elemento é um privilegio do govêrno presidencial. A função politica do poder judiciario seria uma protuberancia no regimen parlamentar, cujo nervo está justamente em evitar os julgamentos, e não em promovê-los. O ministerio que se retira diante do voto de desconfiança, evita o *impeachment*; o parlamento dissolvido não pôde pronunciar a accusação; o novamente eleito é favoravel ao govêrno, e dá-lhe um *bill de indemnidade*, ou é contrario, e o deita abaixo, o que importa abrir igualmente mão da accusação, processo e julgamento. Toda a actividade politica se esgota na acção e reacção d'esses dois poderes encaixados um no outro; ao judiciario fica somente a missão de curar dos casos communs de justiça. Deixa de ser um poder, para ser uma repartição.

No nosso imperio parlamentar, a confusão das orbitas dos poderes accentuava-se singularmente. A extravagante criação do *moderador* veio complicar ainda o quadro commum do parlamentarismo. Mas o que soffria maior eclipse era o judiciario. Quem o exercia? Sabia-se vagamente que estava disseminado por toda a massa dos juizes. Hoje, está bêm discriminado, como tudo mais. Do mesmo modo que o executivo tem um titular palpavel,

o presidente, que o legislativo tem o congresso, tem o judiciario o supremo tribunal federal, autoridade e poder bem destacados dos demais. Os juizes federaes, a um por estado; os tribunaes federaes que, segundo o art. 55 da constituição, forem pela união creados em qualquer parte do territorio; finalmente, os juizes nomeados pelos estados: — ficam sendo prolongamentos do supremo tribunal e, em certos casos, seus agentes responsaveis, como os ministros o são do presidente. A soberania nacional, porém, delega-se nestes tres seres effectivos, tangiveis, limpos de ficções: presidente, congresso, supremo tribunal.

O genero de responsabilidade que o systema presidencial, como está admittido na grande republica da outra America e como nós adoptámos tambem, garante por meio do supremo tribunal federal — não é puramente criminal, como se tem dito e como pareceria a quem se fixasse apenas na circumstancia de ser tal tribunal o representante principal do poder judiciario. Não; a responsabilidade, aqui, consiste principalmente no facto de nenhum poder, nem autoridade alguma legislativa ou executiva ter a faculdade de decidir sem appellação. No parlamentarismo, a decisão mais vexatoria e illegal tomada pelo legislativo é tambem uma decisão do executivo, porque estes dois poderes estão confundidos; a corôa sanciona; nada impede que se execute. No systema presidencial, não: ha uma autoridade impessoal, sem voz nas discussões e sem voto nas deliberações — que póde cassar o que fôr determinado, parta d'onde partir, desde que offenda a constituição. E' o supremo tribunal federal.

Como poder politico, a missão do judiciario é dupla: ser guarda fiel da constituição e manter a unidade do espirito da mesma. Dois fins tiveram-se em vista, diz o classico Story, ao estabelecer-se a autoridade judiciaria central, igualmente importantes e essenciaes a um govêrno livre: o primeiro consiste no exercicio regular dos poderes do govêrno; o segundo na uniformidade de interpretação e da acção d'estes poderes.

Obcecados na sua admiração pelo caso singular da Inglaterra, alguns escriptores não chegam a comprehender este simples mechanismo pelo qual se consegue dar maior preeminencia á fôrça da lei do que á vontade dos homens, sejam ministros, ou assembléas. Por isso não raro commettem deploraveis incongruencias nas suas críticas á concepção americana. O sr. Boutmy, aliás um dos mais claros espiritos d'entre os publicistas contemporaneos, não escapou á regra. Accusa, nos seus *Études de Droit Constitutionnel*, a constituição americana de facilitar a irresponsabilidade do poder executivo, e logo adiante, topando com o poder judiciario, espanta-se de que este tenha "a ultima palavra nas questões numerosissimas em que tem logar a sua intervenção". E o que mais maravilha o escriptor francez, habituado a não lóbrigar bellezas senão nas ficções constitucionaes, é que os representantes da lei tenham nos Estados-Unidos razão até contra a *soberania do povo*.

Um povo é tanto mais livre, e, pois, mais digno e capaz de ser respeitado na sua soberania — quanto mais tem substituido o govêrno das leis ao govêrno dos homens. O supremo tribunal, que não governa, que não legisla, que não decide senão para cada caso em especie, interpreta todas as leis, em todas as relações de direito. Que melhor garantia para a liberdade se poderá desejar? Venha o ataque de quem governa, ou de quem legisla (porque as assembléas podem ser tão tyrannicas como as autoridades singulares, e quem sabe mesmo se mais!) ha sempre recurso para ésta autoridade reparadora. De que te serviria que o parlamento fizesse e desfizesse gabinetes, que o gabinete convocasse e dissolvesse parlamentos, se a lei que um e outro fabricassem pudesse attentar contra as liberdades que a constituição te garante? E' isso o que não acontece onde os tres ramos do poder estão discriminados e onde póde commetter-se a um d'elles a guarda imparcial e effectiva da constituição e das leis. Não são raros nos Estados-Unidos os casos de serem os cidadãos dispensados por senten-

ça do supremo tribunal federal de pagar impostos inconstitucionaes e de obedecer a outras injunções illegaes do legislativo e do executivo. Nós mesmos, apesar da imperfeição com que ainda funciona o nosso aparelho, acabamos de ver 13 militares de altas patentes devolvidos pela autoridade do poder judiciario ao serviço activo, depois de separados d'elle por um acto do executivo que teve a approvação expressa do legislativo, mas que foi julgado illegal pelo judiciario, quando para a sua autoridade appellaram os interessados. No systema presidencial bem executado ninguem deve desesperar da justiça. Não ha mais fecunda nem mais efficaz responsabilidade em relação ao poder, nem há melhor garantia em relação á liberdade.

Conclusão

O govêrno presidencial pôde dar nascimento a um regimen de responsabilidade mais completo do que o offerecido pelo govêrno parlamentar. Pelo menos tanto como este, elle responsabiliza criminal e politicamente todos os titulares de autoridade, e pelos actos em que o parlamentarismo não reconhece pessoa alguma responsavel — responde alguém no presidencialismo. Ao contrário do systema parlamentar, o presidencial offerece correctivo e reparação ás injustiças extremas, tanto das autoridades mais altamente graduadas como da propria soberania popular.)

Admittem methodos differentes os dois systemas; o parlamentar exige que o govêrno seja destituivel a qualquer momento, independente de accusação, processo e julgamento; o presidencial quer que se consulte a nação em prazos certos, antes dos quaes os funcionarios trabalharão tranquillamente, seguros, porém, de que a todo instante poderão perder por sentença os seus logares e ainda respon-

der criminalmente. Ora, os meios preferidos pelo parlamentar não parece que sejam os que melhor se combinam com a natureza do nosso paiz, e, portanto, não devem dar, como não deram, num ensaio de mais de meio seculo, resultado analogo ao que se colhe na Inglaterra. Pelo contrario, o methodo presidencial em nada offende a indole da nossa nacionalidade.

Mas, dirão, em materia de responsabilidade dos poderes públicos, todas as precauções podem ser illudidas. Sim, do mesmo modo por que podem ser fraudadas as garantias do parlamentarismo. Não é a letra constitucional, é a capacidade do povo para um govêrno de liberdade o que pôde dar ensejo á revelação das virtudes de um systema politico; mas, tanto quanto o povo brasileiro pôde ser considerado digno da liberdade, não ha motivo algum theorico nem prático que autorize a concluir ser a responsabilidade á ingleza mais efficiente que a responsabilidade á americana.

E' pelo methodo do govêrno presidencial que se consegue dar menos anonymato aos actos do poder. O autor do bem ou do mal é sempre visivel. Será tambem por isso mais facilmente responsavel, desde que o povo tenha capacidade para reger-se por instituições livres. A responsabilidade, diz Story, é de duas especies: uma importa reprovação, outra castigo. A primeira é a mais importante para um govêrno livre. Quando não vivemos mais nos tempos de grosseiro barbarismo em que se mandavam ao cadafalso homens públicos justa ou injustamente convencidos de prevaricação, é melhor e mais seguro confiar nos nobres sentimentos da alma humana que no temor de castigos faceis sempre de evitar ou illudir. O mais pusillanime estadista moderno teme hoje menos a fôrça que o mau conceito que possa merecer dos seus concidadãos e da história. A experiencia attesta que ésta sancção moral tem sido mil vezes mais efficaz que todas as inuteis crueldades

antigas. (Ora, sendo o govêrno presidencial o que melhor permite estabelecer a relação entre o acto e o autor, o que mais directamente colloca a funcção nas mãos do funcionario — deve ser tambem o que offerece campo para um regimen de responsabilidade mais consentanea com a natureza humana e, por isso, mais efficaz.)

LIVRO -III

**IDÉAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO E EXERCICIO
DOS PODERES LEGISLATIVOS E
EXECUTIVO**

CAPITULO I

A LEGISLATURA

Destino do Congresso

Na existencia de um congresso de representantes do povo, consiste, mais do que em nenhuma outra circumstancia, o character representativo das instituições. A propria denominação d'estas d'ahi provém. Sempre que as nações puderam, pelo enfraquecimento do poder despotico, ou pelo aperfeiçoamento e systematização das fôrças populares, intervir efficazmente no trabalho de reger os proprios destinos, — trataram de organizar congressos, dietas, estados geraes, parlamentos, denominações differentes que respondem sempre ao mesmo objecto — assembléa de delegados incumbidos de traduzir a opinião nacional. O que se fazia, porém, intermittentemente nas epochas de debil cohesão do elemento popular, passou a fazer-se de modo permanente, á medida que a soberania nacional se foi mais nitidamente destacando: a reunião de representantes tornou-se peça necessariamente engrenada no mechanismo politico.

O congresso nacional, como lhe chama a nossa consti-

tuição, é, pois, um *ramo do poder*. E' o orgam principal que permite á nação a liberdade de se governar. Para que exista um govêrno livre, duas condições são antes de quaesquer outras necessarias, uma essencial outra formal: a primeira consiste em traçar as normas da actividade official, por outra, em fazer as leis; a segunda em executal-as. Pertence a primeira, no govêrno representativo, aos representantes do povo. Pela bocca d'estes, a nação declara por que modo quer ser regida. Nenhuma funcção pôde ser mais importante que essa de resumir a propria nação; o que mais caracteriza a evolução politica no rumo da liberdade é que os homens vão sendo cada vez menos governados pela acção individual d'outros homens e cada dia mais pela simples influênciã das leis. Por isso, o papel do poder legislativo e a importancia com que é considerado pelos diversos povos estão sempre na razão do adiantamento de cada um.

Observando a evolução do princípio representativo, nota-se-lhe desde logo a tendencia, commum a todos os organismos progressivos, de especializar cada vez mais nitidamente os seus diversos orgams em funcções privativas. Este facto claramente se verifica no orgam destinado a legiferar. Os primeiros parlamentos foram creados mais como necessidade de administração que de legiferação. Governavam e faziam leis simultaneamente. Confundiam-se muitas funcções em um orgam só. Tal foi e tal é ainda hoje um pouco o parlamento inglez, que ao princípio se considerava antes guarda que autor das leis. E a razão é naturalissima: em uma sociedade grosseira mais importa a fixidez que o aperfeiçoamento das regras; ha menos necessidade de legislar assiduamente que de manter as normas escriptas e os costumes que impedem usurpações e violencias. Quando, porém, taes attentados já não são tanto para temer, porque a vida nacional se tem canalizado normalmente, a representação do povo especializa-se no seu destino, passa a exercer o poder por outra fórmula, em outra e mais bem determinada funcção. Essa é a de declarar

o modo pelo qual o povo quer ser governado e administrado, por outras palavras — fazer leis. Por isso tambem, foi só depois de muito aperfeiçoada a funcção dos representantes do povo em congresso, ou em parlamento, que se lhe pôde chamar — *poder legislativo*.

Os que confundem a unidade do poder com a identidade dos seus orgams, negam a existencia de um poder legislativo. Assim pensou Augusto Comte; mas, quando teve de propor uma organização positiva de accôrdo com os seus princípios, reconheceu a impossibilidade de dispensar em absoluto os representantes do povo, — e os admittiu com o exclusivo fim de votar a receita e a despesa e de fiscalizar a execução das leis respectivas. E' claro que esta criação das *camaras orçamentarias*, como lhes chama a doutrina, seria apenas uma reducção no campo do poder legislativo, mas de modo algum a extincção d'elle. Decretar a receita e a despesa é fazer leis, e leis que se renovam todos os annos, demandando, por isso, aos legisladores muito maior actividade intellectual do que as outras, que, comquanto possam ser reformadas ou abolidas a qualquer momento, teem duração indefinida. Decretar a receita e a despesa é ainda exercer poder: pôde-se, em rigor, comprehender um govêrno despojado de qualquer dos seus elementos extrinsecos, menos os meios de manter-se, governar e administrar que a lei de orçamento lhe confere. A concepção das camaras orçamentarias foi resultado de um esforço demasiadamente violento contra a confusão de funcções observada no parlamentarismo por um espirito systematico e não educado no exercicio de estadista, como foi Augusto Comte. Foi um exaggêro opposto a outro. A verdade é que, uma vez admittidos representantes do povo, se lhes reconhece necessariamente um poder. Esse poder não pôde ser o de *executar*, que se oppõe á natureza da autoridade collectiva, sem aptidões naturaes para similhante funcção; é o de declarar as normas que teem de ser executadas, é o de fazer as leis. A execução suppõe unidade de acção; mas a determinação das regras legaes pre-

feridas pela média do sentimento nacional só pôde apurar-se através dos representantes da nação. Este poder de fazer leis não devia ser confiado á autoridade incumbida de executá-las, sob pena de proclamar-se o pleno absolutismo, nem ser entregue directamente ao povo, a quem faltam aptidões materiaes e moraes para discutir e deliberar; tem de ser necessariamente exercido pela representação nacional, que fica sendo assim, como já disse — *o organo do poder para a função legislativa.*

O congresso deve representar a opinião

Das observações antecedentes se conclúe que a primeira condição de um bom congresso é representar fielmente a opinião nacional (*). E' só de um congresso onde todas as opiniões ponderaveis tenham voz que pôde sahir a lei com esse carácter a que ainda ha pouco alludi— de exprimir a média do sentimento nacional, e é só quando se executa uma lei que traduz a média do sentimento nacional que o povo tem o govêrno que merece.

Esses princípios doutrinarios estão de pleno accôrdo com as necessidades e conveniencias da vida nacional. E' somente quando o povo tem o govêrno que merece, bom ou mau, que a sua natureza pôde operar utilmente e aperfeiçoar-se. Nenhum organismo adquire jamais aptidões senão desempenhando os exercicios em que ellas consistem. A liberdade não suppõe exclusivamente gôzo ou felicidade; comporta soffrimento tambem. A liberdade de soffrer é uma condição para o conhecimento e gôzo da felicidade. Se a nação não fôr a fonte expressa do proprio

(*) No meu livro *DEMOCRACIA REPRESENTATIVA — DO VOTO E DO MODO DE VOTAR* — 3.^a edição (Paris — Guillard, Aillaud & C.^a 1895) procurei fazer uma resumida monographia completa da questão da representação na theoria e na prática.

governo, as vantagens que lhe couberem em partilha não serão merecidas, porque não serão obra sua, e as desgraças que lhe sobrevierem serão sempre injustas, porque foram provocadas por causa extranha. Ora, é fazendo-se representar que a nação se governa, e é intuitivo que tal governo será legítimo na medida da verdade da representação.

A perfeita representação da opinião no congresso, desde que é uma necessidade dos governos livres, deve ser por isso mesmo de grande utilidade prática. O poder executivo terá sempre em um congresso bem constituido o mais authentico manancial de inspiração para se orientar. As reaes conveniências públicas, a oportunidade das medidas são factos relativos, que podem apurar-se melhor do que em parte alguma na reunião das culminancias das várias tendencias do espirito público em um todo resumido, que a vista possa abranger e a intelligencia discernir summariamente. Os melhores homens de estado nunca foram no governo applicadores systematicos de programas intransigentes. Isso explica em grande parte o êxito que elles teem alcançado: os seus actos, traduzindo a média do pensamento nacional, nenhuma tendencia offendem fundamentalmente, conciliam-se com todas nos pontos communs por onde todas se ligam e formam systema. Ainda nos casos em que estadistas excepcionaes *dirigem* a opinião, mais do que são por ella dirigidos, só devem decidirse á acção depois de verificarem que as suas suggestões foram por ella absorvidas e perfilhadas.

A representação verdadeira da opinião nacional no congresso é, além de tudo, uma questão de justiça, tão evidente que dispensa demonstrações. A justiça não existe como cousa absoluta; é preciso combinar o bem que se espera da sua prática com a possibilidade de fazel-a effectiva, isto é, com o maior ou menor grau de utilidade geral que d'ella possa advir. Essas condições se encontram no caso que nos occupa. E' justo dar voz na representação nacional a todas as opiniões que se revelarem em certo grau de intensidade, e é *util* á sociedade e ao poder

que ella instituiu que taes opiniões se façam representar. O que o poder constituido ambiciona, antes de tudo, é tranquillidade, é ordem, e o meio mais seguro de perturbar a ordem é exercer violencias. Segundo um dos bellos conceitos com que o velho Aristoteles abre a sua *Política*, o homem só pela justiça se mostra o primeiro dos animaes; quando a abandona pela violencia, é a peor, a mais cruel e até a mais repugnante das feras. O que diz o sabio grego do homem singular pôde affirmar-se do homem collectivo, dos partidos, das facções. A melhor cousa que pôde fazer o poder constituido para evitar aggressões incômodas é facultar entrada na representação nacional a todos os partidos que tiverem meios do conseguil-a. Se é verdade que os homens se hostilizam no congresso, não o é menos que se aproximam e se conhecem e perdem muito das ferozes prevenções reciprocas que mantinham quando se atacavam de longe. Mas o melhor de tudo é que nenhum partido que consiga representação correspondente á sua fôrça perderá de vista ésta noção essencial á democracia — que o melhor meio de chegar legitimamente ao govêrno é demonstrar nas urnas livres ter por si a maioria da opinião. O pensamento politico organizado em partido tem dois meios de disputar preponderancia — a persuasão e a violencia: como o homem, individualmente considerado, só recorre ao emprêgo da fôrça quando pela razão nada consegue, tambem os partidos, contando com o desafôgo da representação, perdem a disposição e o direito de appellar para os meios extremos. Ha muita propriedade na comparação que se faz ordinariamente da verdadeira representação ás valvulas de segurança das caldeiras a vapor.

Outra vantagem de primeira ordem que tira o govêrno, isto é, a maioria da opinião, de fazer justiça ás minorias — é evitar o enfraquecimento proprio. Se não ha no congresso opposição de princípios, ou pelo menos de partido, a maioria não levará muito tempo sem se fraccionar. Quem tem alguma experiencia da vida das assembleas politicas sabe o que são dissensões internas de parti-

dos. Nunca um partido se debilitará tanto pelos ataques dos adversarios naturaes como pela acção dissolvente das controversias entre os seus proprios membros. E nada é mais efficaz para suffocar desgostos, para fazer esquecer pretensões individuaes que a existencia de um antagonista natural. O perigo de perder a preeminencia e o amor aos principios communs se combinam então para produzir unidade de vistas e disciplina.

Pouca paga

Os membros do congresos devem ter um subsídio, mas é preciso que este corresponda ao nome, sendo apenas o necessario para subsistirem decentemente durante os trabalhos legislativos.

Assim comprehendido, o subsídio aos legisladores é uma medida de character democratico: só quando a nação garante a subsistencia ao legislador durante os trabalhos do congresso é possível a qualquer cidadão competente acceitar e desempenhar o mandato. Se é preciso deixar o lar e a familia e vir para a capital subsistir á propria custa, a representação passará a ser privilegio dos abastados. Foi com o intuito de travar o passo ao elemento democratico que a Allemanha negou subsídio aos legisladores. Os socialistas tiveram, é verdade, um bello ensejo para a prática da sua doutrina: assistiram com os fundos sociaes á conservação dos seus deputados; mas com que poderá contar o representante que não tiver atraz de si um partido poderoso em número e cohesão, como é o socialista germanico ?

O subsídio é conveniente. O que não póde deixar de merecer reprovação é a interpretação que se lhe tem dado em alguns paizes, inclusive o nosso. Subsídio não é renda, nem honorario, nem salario; é assistencia *quantum satis* para subsistir. Se nada se dá ao representante, é como negar-lhe uma condição do desempenho dos seus deve-

res; é natural que elle trabalhe tanto menos e peor quanto tiver de se occupar em buscar os meios de subsistir; mas, dando-se-lhe de mais, não somente se tira o character á instituição, como ainda se provoca no favorecido a tentação de gastar alegremente o que tão pouco lhe custou a ganhar. Por outro lado, é patente o risco de fazer desaparecer nos candidatos, em grande parte ou totalmente, a idéa da representação pela do lucro.

No Brasil paga-se muito aos representantes. Era commum no tempo do imperio a denúncia contra os *candidatos ao subsídio*, que transluzia algumas vezes em claras allusões levantadas no seio da representação. Teve grande voga o caso indecente de um enriquecido trampo-lineiro parlamentar que mais de uma vez se disse haver comprado a cadeira a um candidato influente pelo preço adiantado do subsídio que este devia receber nos quatro annos do mandato. A republica paga hoje indistinctamente aos membros das duas camaras a mesma diaria que o imperio pagava aos senadores. E' excessivo. Com a desvalorização do papel-moeda, os representantes republicanos recebem muito menos que os imperiaes; mas, ainda assim, mais que o necessarios para a subsistencia.

Pequeno número

E' ideal do systema representativo fazer com que o paiz esteja virtualmente presente no congresso nacional. Nota-se, por outro lado, em todos os paizes representativos pronunciada tendencia para alargar, e nunca para restringir, a quantidade de representantes que o povo deve eleger. Se a intenção d'essa tendencia é buscar a maior verdade possivel da representação ella repousa sôbre uma confusão lamentavel: o que faz a verdade da representação não é tanto a extensão como a intensidade; não é tanto o número dos representantes como a verdade da representação.

E' evidente que o número, só, não basta para uma legítima representação: mandem-se ás camaras todos os membros de um partido unico, de uma só escola política, — e ter-se-á uma assembléa monstro, sem que seja, por isso, representante da opinião nacional, mas sómente de uma das suas fracções; reúna-se agora uma duzia de homens politicos, na qual se contenham proporcionalmente adeptos de todas as opiniões em que se reparte o pensamento do paiz — e será uma representação d'esse pensamento. Se o número de representantes fôr consideravel, estando elles, entretanto, proporcionalmente repartidos entre os varios matizes da opinião nacional, haverá legítima representação; mas, além de que, como se acaba de ver, o grande número não é condição essencial para tal resultado, occorre ainda — que não é conveniente ao bom andamento do poder legislativo.

Depois de ter exercido a média razoavel do número de individuos que póde comportar uma assembléa destinada a discutir e a deliberar, — *quanto mais cresce o número de representantes tanto mais o poder é realmente exercido por poucos*. O ruido, a confusão, a difficuldade de obter occasião de falar e ser ouvido, a impossibilidade de discutir bem e de bem votar annullam mais ou menos a acção dos representantes possuidores de temperamento menos ardente e proporcionam a poucos caudilhos meios habeis de fazer passar tudo quanto lhes convém. Os representantes calmos, amigos do silêncio e da boa ordem, incapazes de incutir á força de berros ou de cabala as suas opiniões, chegam a experimentar certo allívio, quando encontram algum collega capaz de arrostar o tumulto, e confiam os assumptos a essas raras salamandras, que sabem atravessar intemeratas as chammass da fogueira parlamentar. Outros suffocam os clamores da consciencia, e fogem do recinto, abandonando quanto podem o desempenho do dever. O poder legislativo, pois, á fôrça de querer universalizar-se, depositando-se em maior número de cidadãos,

— arrisca-se a ser empolgado por meia dúzia de cabalistas e manobreiros, ou outros especialistas.

Outro perigo das grandes massas legislativas está em que nellas se torna possível e provavel esse extranho phenomeno de mutua suggestão, de emoção collectiva, que, levado num sentido, se chama terror panico e, no sentido opposto, arrebatamento entusiastico. Uma assembléa legislativa com as qualidades da multidão é tudo quanto póde haver de menos conveniente. Nos periodos ordinarios, funciona mal, por excessivamente flascida e languida; nos momentos extraordinarios, move-se com impeto vertiginoso. impellida mais pela emoção que pela razão. E' um vehiculo mui pesado, que se arrasta a grande custo nas encostas e no terreno plano, podendo precipitar-se desastrosamente quando tiver de descer uma rampa.

Mas, que é que póde chamar-se número excessivo? em que quantidade poderia assignalar-se o limite maximo da representação que convém ao Brasil? São questões a que nenhuma solução mathematicamente póde ser dada. Não ha razão demonstravel alguma para que os representantes sejam, por exemplo, 300, e não 301, ou mesmo 350. O raciocinio bem dirigido póde, porém, guiar-nos á admisão de um criterio generico. Se não é possível preferir com fundamento razoavel um de muitos números mais ou menos proximos, já o mesmo embaraço não há de dar-se quando se metterem em comparação duas quantidades muito distanciadas. Assim, nenhum espirito são julgaria conveniente que os representantes fossem 3.000. Seria evidentemente um desproposito. Não é de esperar tampouco que alguém supponha bastante a millessima parte d'aquelle número, isto é, 3. Seria o mesmo desproposito em sentido inverso. O número, pois, que deve satisfazer á bôa razão terá de obedecer a esta regra: não ser tão grande que pareça multidão, nem tão pequeno que tire á reunião dos representantes o character de assembléa deliberante.

A nossa constituição estabelece, no artigo 28 § 1.º, que o número de deputados não passará de 1 por 70.000

habitantes, não devendo, em qualquer caso, ser inferior a 4 por estado. Não limitou, pois, o número, senão no sentido crescente. A representação poderia vir a ser de 1 por 140.000, ou mesmo por 280.000 habitantes, sem offender a disposição constitucional. Ahi se vê claramente admittido o criterio que acabo de indicar. Se a nossa camara de deputados devesse contar sempre 1 representante por 70.000 habitantes, quando o paiz viesse a ter 700 milhões de almas, isto é, ainda menos que o maximo de população previsto por sabios viajantes e geographos, como Humboldt, Agassiz e Reclus, a camara deveria reunir 10.000 deputados ($\frac{700.000.000}{70.000} = 10.000$) A mais phantásiosa ima-

ginação estremeceria diante de tal monstruosidade. Entretanto, ainda a relação de 1:70.000, decretada na constituição, é actualmente insufficiente para alguns dos estados do Brasil, e a mesma constituição o reconhece, marcando o limite minimo de 4 deputados por estado. Tudo isso mostra que ha um fundo geral no consenso politico em favor d'este principio — que a verdadeira e util representação não está na quantidade de representantes; é preciso que ésta se combine com as demais condições que deve possuir o organo do poder legislativo.

O que me diz o meu sentimento individual, guiado pela observação do modo por que tem funcionado o nosso poder legislativo, é que o número de que actualmente se compõe o nosso congresso é um pouco excessivo. Eu votaria para que não tivessemos, por enquanto, mais do que uns 150 representantes, e para que, ainda quando a nossa população houvesse ganho grande expansão, o número não fosse além de uns 300. Restaria a difficuldade relativa á proporcionalidade entre os estados: ha uns que são dez vezes mais povoados que outros; mas o mal está antes na desigualdade com que foi repartido o territorio nacional, e bem se poderia pensar no modo de equilibrar por uma divisão melhor as forças e recursos dos varios membros da federação. Se, porém, não se pudér ou não se quizer fazer isso, na representação resumida encontra-se

justamente o meio mais natural de attenuar a desigualdade de população: bastará para tanto limitar o maximo. como já se limita o minimo, da representação, ou, então, diminuir a percentagem de representantes presentemente estabelecida, conservando sempre o mesmo minimo que se exige agora. Particularmente, em relação ao minimo para os estados de menor população, seria justo reduzi-lo desde já a 3, quantidade sufficiente para assegurar representação proporcional. O número de 4 foi fixado arbitrariamente.

Modo de illudir os males do grande número

Indicando o limite que merece a minha predilecção, de maneira alguma ousou propôr que seja elle desde logo decretado. E' tão facil augmentar sem razão o número de representantes quanto difficil restringil-o. E' certo que a diminuição em nada offenderia os interesses das localidades, desde que as respectivas representações, proporcionalmente resumidas, guardassem reciprocamente as mesmas posições que occupam agora; ainda assim, porém ficaria um serio embaraço á reforma: a vida partidaria perderia um dos seus mais necessarios attractivos. Os partidos precisam de muitos logares de representação, para acenarem com elles ás naturaes ambições dos seus membros. E esse interesse é tanto da maioria que governa como da minoria que faz opposição: a uma e outra se torna mais facil accommodar os seus quando os logares são numerosos. Ora, na situação actual das instituições representativas, não é de esperar que os partidos se resignem a abrir mão de uma vantagem que tão preciosa consideram. O que de melhor teem a fazer, por emquanto, os poucos homens políticos que merecem o nome de pensadores, por se preoccuparem mais com o destino das instituições que com a vida empirica, — é obstar quanto puderem a que se expanda em quantidade a representação actualmente admittida.

Virtualmente, todos os parlamentos teem reconhecido a conveniencia do pequeno número. Reduzil-o materialmente é difficil; tem-se appellado para um meio indirecto, que, além de muitas vantagens secundarias, tem a de illudir razoavelmente a difficuldade. Esse meio indirecto consiste na creação de commissões, *committees*, ou *comités* parlamentares, já com character permanente, para o estudo dos projectos de lei e das questões da actividade ordinaria da legislatura, já com o destino especial de esclarecer algum caso extraordinario de notavel interesse, que reclame resoluções. Taes commissões são, em última análise, verdadeiras reduções do parlamento á mais simples expressão. Cada uma na sua especialidade substitue-se a elle quasi sempre por completo. O que ellas assentam tem 99 probabilidades em 100 de ser a resolução definitiva.

Cioso da sua autoridade, o parlamento inglez, que, como já observei, foi creado mais para governar que para legislar, se oppoz sempre á instituição de commissões ordinarias. Pela curiosa inversão que se dá na Inglaterra, estando toda a fôrça legislativa nas mãos do gabinete, comprehende-se que devia ser do interesse dos homens do govêrno — ter sempre diante de si, no parlamento, o grande número tumultuario, maneira segura de exercerem elles a plenitude do poder legislativo: já observei que, depois de uma certa medida, quanto mais cresce o número da representação tanto mais o poder é exercido por poucos. Apesar de tudo, porém, o parlamento inglez tem-se rendido, nos ultimos tempos, á evidência da necessidade. Em 1882, a camara dos *commons* creou duas commissões, encarregadas do exame dos projectos de lei pertencentes á ordem dos *public bills* assim chamada para a distinguir da dos *private bills*, que são os que dizem respeito a decisões menos importantes e que só entendem com interesses particulares. Uma reacção do espirito de rotina aboliu a breve trecho a instituição das commissões parlamentares; mas, em 1888, foram restabelecidas. Pouco e pouco teem-se creado alguns outros pequenos *committees* nos com-

munis. A propria ultra-tradicional camara dos lords fundou, em 1889, quatro commissões para o estudo dos *public bills*. Demais, é uso relativamente antigo do parlamento inglez constituirem-se commissões mixtas, em que entra número egual de representantes das duas camaras, para o estudo especial de questões de maior relevancia. O poder legislativo é de facto exercido pelas commissões: o que ellas pensam e decidem raras vezes deixa de ser homologado pelas camaras, que lavram assim attestado de reconhecimento da incompatibilidade entre o grande número tumultuario e a função intelligente que se lhes commette.

Se essa é a situação na Inglaterra, onde o parlamento se arroga mais que em nenhum outro paiz o direito e a capacidade de governar, o caso se torna muito mais evidente nas nações não parlamentares. Nos Estados-Unidos, as commissões annullam o congresso. São a materia solidada, a ossatura, de que elle fica sendo mero revestimento. Todo o empenho do govêrno consiste em conseguir o voto da commissão por cujo estudo tem de passar a materia em questão; o assentimento do congresso torna-se, então, obrigatorio. Ha homens politicos que fazem especialidade da presidencia de tal ou tal commissão. Alguns teem occupado os seus lugares por dezenas de annos. Chegam em muitos casos a conquistar maior importancia e maior influencia nos negocios que os respectivos secretarios de estado, ou ministros. E' de taes personagens que se acercam os ministros de estado, é d'elles que solicitam as medidas, é diante d'elles que justificam os seus planos, é dos labios d'elles que recebem o sim ou o não que a lei attribue ao congresso.

Meditemos sôbre essas experiencias para sabermos buscar as vantagens e evitar os perigos da instituição das commissões parlamentares. Ellas são precioso recurso e correctivo contra os males do tumulto do grande número inevitavel; mas, é preciso impedir que se transformem em oligarchias facciosas: *souvent la peur d'un mal nous con-*

duit dans un pire. Para prevenir a criação de commissões facciosas, será bom evitar que ellas se constituam de um partido só. E' uso em muitos parlamentos a maioria conceder alguns logares nas commissões a certos membros eminentes da opposição; mas, uma garantia tão essencial não deve ser exclusivamente fiada á bôa vontade e tolerancia da maioria, virtudes que não raro brilham pela ausencia nos partidos politicos. E' preciso estabelecer que as commissões sejam nomeadas por processo eleitoral favoravel á proporcionalidade. Que cada representante vote apenas em um nome na eleição das commissões — e ter-se-á garantido a propriedade. E' o systema chamado de Girardin, que já descrevi em *Democracia Representativa*, e que é tão inapplicavel nas grandes massas eleitoraes quanto precioso para o caso de eleitorados muito resumidos.

Uma ou duas camaras ?

Não é raro que bons princípios sejam repellidos só porque não são boas as razões que se allegam em seu abono. Isto parece verificar-se quanto ao da dualidade legislativa. A base principal que lhe dão os seus partidarios é essa: “convém que haja duas camaras para que o espirito conservador esteja em uma — a dos senadores — e o liberal em outra — a dos deputados”. Ora, a recusa de tal razão é exactamente o fundamento que mais invocam os que não querem duas camaras, e, comquanto seja um fundamento mais negativo que positivo, fôrça é reconhecer que tem muito pêso: se a explicação da conveniencia de duas camaras fôsse aquella, tal instituição havia de manter-se apenas emquanto a intelligencia pública não tivesse tempo para meditar. Vejamos por que.

Não é possível fazer dos homens instrumentos por tal modo mechanizados — que se pudesse collocar materialmente no senado só o espirito conservador e na camara só o liberal. Tal separação não existe quanto aos par-

tidos, nem ainda quanto aos individuos: coexistem em cada partido as duas tendencias, e as ha igualmente em cada individuo. As tendencias de ordem e progresso devem equilibrar-se no homem individual como no homem colectivo. Seria tão imponderado o individuo ou o partido que só quizesse melhorar, sem se occupar com a conservação do que já tivesse adquirido, como o que só pretendesse conservar, sem attenção aos melhoramentos que já possuísse. Mas, quando mesmo houvesse seres normaes exclusivamente conservadores e outros sómente liberaes, quando mesmo os partidos *conservador* e *liberal*, que o espirito de imitação tem formado em todas as nações representativas, correspondessem na substancia ao que annunciam nas denominações, — ainda assim evidente seria a impossibilidade de distribuir ao senado só o matiz conservador e á camara só o liberal: o senado e a camara, desde que não electivos, são accessiveis a todos os partidos; o povo pôde eleger senadores liberaes e até libertarios, do mesmo modo que deputados conservadores e mesmo reaccionarios.

Todos os paizes representativos são mais ou menos influenciados pelo criterio inglez. Por toda parte se confunde um pouco a admiração que merece a Inglaterra, como nação regida por um bello systema de liberdade politica, com a conveniencia de copiar-lhe as instituições. D'ahi vem muitos equivocos. Um d'elles consiste em equiparar-se a camara dos deputados á camara baixa ingleza, o senado á camara alta. A dualidade legislativa existe na Inglaterra por motivos diversos dos das outras nações. As duas camaras respondem a um phenomeno historico: trata-se de uma separação de interesses, não de idéas. Já fiz sentir que o parlamento inglez nasceu mais como organ de govêrno que como legislatura. Notemos, entretanto, que, apezar disto, a camara alta, mesmo hereditaria, aristocratica e talhada para ser ultra-conservadora, não está fechada ao espirito liberal, nem a dos communs ao conservador.

Outra razão a meu ver insubsistente que se allega em favor das duas camaras é a que pretende a separação entre o temperamento calmo e o ardente: emquanto os deputados poderiam ser nervosos e apaixonados, os senadores formariam uma assembléa tranquillá e prudente, que moderaria as discussões ordinárias e seria instrumento de primeira ordem para outros usos constitucionaes, entre elles a função judiciaria attribuida ao poder legislativo. Já não corresponde hoje o senado á sua etymologia; já não é, como em Roma, o conselho dos velhos cidadãos, da sábia experiencia, o conclave de deuses que emocionou o embaixador barbaro. Nos tempos modernos, se é hereditario, admitte ao lado de tremulos anciãos a mais tenra juventude; onde é electivo tem-se abaixado por tal modo o limite minimo da idade (35 annos, segundo a nossa constituição, 30 pela da Republica de Washington) — que as barbas negras deixaram de ser excepção no recinto da segunda camara. Não é este um facto sem importancia para o bom andamento do poder legislativo; porque, a fôrça de se querer tornar calmo o senado, povoando-o systematicamente de velhos taciturnos, saudosos do passado e sem estímulo para o progresso, — chega-se a um resultado tanto mais inesperado quanto é diametralmente contrário ao que se pretendia: o senado póde sahir tão apaixonado como a camara, apenas em sentido inverso. Se uma camara composta de jovens póde ser demasiado impetuosa no sentido do progresso, um senado constituido por velhos póde ser emperrado de mais no sentido da rotina. Por isso, observa mr. Naquet, inimigo da dualidade legislativa, que o senado, creado com o destino de ser elemento de equilibrio, é ordinariamente instrumento de conflicto. Teria inteira razão o valente escriptor francez, se o senado devesse effectivamente ser representante systematico do espirito de resistencia.

Em resumo, não me parecem racionaes nem practicos os dois motivos geralmente adduzidos para justificar a conveniencia de duas camaras: separar o elemento

liberal do conservador e oppôr ao temperamento ardente dos deputados a calma dos senadores. Poderia acompanhar ainda o meu pensamento de exemplos tirados da história do poder legislativo de varios paizes, que mostrariam um grande número de medidas liberaes tendo iniciativa no senado; poderia apontar muitos outros do caso inverso, isto é, de defender a camara providencias ultra-conservadoras; não seria difficil mostrar o senado arrebatado e a camara tranquilla; mas deixarei esse facil trabalho á observação e meditação do leitor, e passarei adiante.

Para o caso das nações federativas, tem-se formulado um argumento especial em favor da dualidade: "a camara dos deputados representa o povo, e é por isso eleita na proporção dos habitantes de cada estado; o senado representa as soberanias dos estados, que dão por esse motivo o mesmo número de senadores". E' a concepção norte-americana, debatida desenvolvidamente no *Federalista* e por todos os commendadores da constituição dos Estados-Unidos. E' tambem a noção acceita pelo illustre *leader* do federalismo europeu, D. Francisco Pi y Margall. O nosso legislador constituinte tão imbuido estava d'ella que declarou (art. 90.º) a egualdade de representação no senado assumpto inviolavel, sôbre o qual não será lícito sequer propôr reforma. E' digno de consideração o artificio destinado a temperar a desigualdade de população por essas engenhosas embaixadas compostas de número egual de enviados para todos os estados federados; o que me não parece accetavel é que d'ahi se possa tirar fundamento sufficiente para fazer duas camaras em vez de uma: se os representantes a quem se dá o nome de senadores viessem trabalhar em commum com os deputados, contrabalançariam do mesmo modo ou muito aproximadamente a desigualdade de população dos estados, e, nem por isso, haveria duas camaras.

Como deputado constituinte, votei em favor da dualidade legislativa. Os motivos que tive, porém, foram bem diversos desses, cuja insubsistencia acabo de denun-

ciar. As minhas razões são quatro: a primeira foi me inspirada por John Stuart Mill, senão no todo, ao menos na substancia; as outras não creio ter visto offerecidas por outro escriptor; são todas, entretanto, resultantes de observação ordinaria, ao alcance de todas as intelligencias experientes dos phenomenos políticos.

Eis a primeira razão por que prefiro duas camaras a uma só: Tendo de tomar uma deliberação, quer o homem quer uma assembléa, dispõe de muito mais integridade de ânimo quando póde combinar o seu voto com o do seu semelhante, quando póde partilhar com outrem a responsabilidade em que incorrer — do que quando tiver de deliberar isoladamente. Sempre que nos achâmos sósinhos em face de graves questões, vacilla-nos o ânimo, não temos inteireza de espirito, não dispomos da plena harmonia das nossas faculdades no momento de resolver. O contrário nos acontece quando sabemos de antemão que o nosso juizo vae passar pelo exame de uma autoridade semelhante á nossa, que póde descobrir as falhas da nossa obra, e, não as descobrindo, se nos associará na carga de responsabilidade em que incorremos. Tal é o caso das duas camaras, discutindo successivamente um objecto só, fazendo incidir os seus votos sôbre a mesma materia. E' subtil e philosophica demais esta razão? Não sei; mas, creio bem que Stuart Mill não a formulou para os que forem incapazes de penetrar com a meditação nas profundezas das cousas. Eu a considero muito justa: não sou o mesmo homem nem delibero a mesma coisa quando estou isolado, ou quando posso apoiar-me sôbre outrem; como legislador, tampouco me parece que daria o meu pensamento íntegro, quando devesse recahir exclusivamente sobre a minha cabeça, toda a responsabilidade dos successos. Uma assembléa, em muitos casos, nos mais interessantes da sua actividade, será menos tímida nas circumstancias ordinarias e mais firme nas extraordinarias quando tiver ao seu lado outra assembléa que lhe examine e approve os votos mais graves. Se fôr prudente, ha-de

sentir-se mais desafogada e mais agil; se fôr leviana e arrebatada, terá freio e contrapeso na revisão da sua socia, que, embora possa soffrer dos mesmos defeitos, será sempre uma limitação ao seu absolutismo.

O segundo motivo pelo qual prefiro duas camaras consiste em me parecer que com duas camaras é mais facil do que com uma só obter que o número de cada assembléa não seja muito elevado. Já deixei entrever neste capítulo, que, em fundo, não é o intento de conseguir uma perfeita representação o que leva a admittir grande número de representantes; é antes a necessidade de dar entrada a uma certa quantidade de homens politicos que aspiram a essas honras e que, deixados ociosos, seriam elementos incommodos á vida dos partidos e talvez mesmo á da nação. Não será esse o criterio unico para a fixação em cada paiz da quantidade de representantes, mas estou seguro de que entra por muito. Com uma ou com duas camaras, pois, o número total dos representantes será sempre mais ou menos o mesmo. Ora, separando essa gente em dois grupos, fazendo uma camara e um senado, ficará evidentemente cada uma das duas casas diminuida de tantas figuras quantas forem as que constituirem a outra. Não voltarei a demonstrar os males do grande e as vantagens do pequeno número, nas assembléas deliberantes.

Terceira razão: Com duas camaras fazem-se menos leis do que com uma só. A intemperança legislativa é denunciada a respeito de todos os parlamentos. E' mesmo éssa uma accusação que representa o singular privilegio de ser igualmente formulada pelo vulgo ignaro e por philosophos. O povo queixa-se das atrapalhações que lhe causa o diluvio de leis em que se desentranham as camaras todos os annos. Quanto aos sabios, baste recordar o que disse Herbert Spencer, aliás menos inimigo do representativismo que Augusto Comtè: Spencer verbera, com severidade, especialmente no seu *Individuo contra o Estado*, a superabundancia das leis inglezas, o afan do parlamento em

augmental-as sem criterio e, mais do que tudo, o excesso de regulamentação com que se vae diariamente suffocando a liberdade individual.

O principal officio dos representantes é fazer leis. Nada mais natural, portanto, do que vel-os occupados nessa faina durante todo o tempo das sessões. E' o favor popular que confere ao homem político um diploma de representante. Para se recommendar aos seus eleitores, nenhum representante quererá deixar de figurar com a paternidade de algum projecto legislativo. Nenhum, que tiver uma lembrança qualquer, deixará de a formular em proposta de lei. Uma das extravagancias de certa porção da massa popular é censurar o corpo legislativo por fazer leis de mais, e cada legislador em separado porque não propôz lei alguma. "Ninguem se entende com tantas leis" — "Não sei que foi fazer á camara este sujeito, que nem sequer um projecto de lei apresentou". São phrases habituaes dos populares, quando discreteiam sobre a especialidade. E' prender por ter cão e por não ter cão. A vaidade do representante leva-o a preferir ser criticado pelo que fez a ser censurado por nada ter feito. Se o maior número das tentativas de cada legislador naufraga na discussão ou fica dormindo nos archivos perpétuo somno, é, ainda assim, notavel a quantidade que vinga e vae engrossar a mole da legislação positiva.

A instituição de duas camaras duplica o trabalho de gestação das leis e reduz a faculdade de iniciativa. Deve, pois, haver menos fecundidade legislativa onde ha duas camaras que onde ha uma só.

Poder-se-ia receiar que esse entorpecimento da legislatura viesse a ser nocivo, quando houvesse necessidade de alguma medida urgente de salvação pública; mas o correctivo estaria na propria importancia do objecto: para esses casos excepçionaes todos os parlamentos são ageis e ha medidas classicas para a acceleração da máquina legislativa.

Quarta razão: Com duas camaras é mais facil que com uma só obter que a discussão dê os seus melhores fructos. Um velho parlamentar disse: "As discussões fizeram-me algumas vezes mudar de opinião, de voto nunca". O voto obedece quasi sempre a uma opinião preestabelecida. Quando se nos propõe qualquer cousa, se somos obrigados a dizer immediatamente o que pensámos a tal respeito, bem difficilmente poderemos depois voltar atraz d'essa primeira manifestação do nosso pensamento. A discussão que se levanta póde esclarecer-nos, mas é mais certo que nos irrite e nos faça teimosos. De certo modo mesmo, a dignidade se julga interessada na controversia e raramente conseguirá na mudança do primitivo parecer. Chegado o momento de decidir, decidimos pela idéa com que começámos. Se essa é a regra quando somos obrigados a intervir no comêço do debate, bem diversa é a situação quando podemos ter a vantagem de assistir a elle sem nelle nos empenharmos. Então, as condições moraes e intellectuaes tornam-se inteiramente favoraveis: a preoccupação d'essa dignidade *sui generis*, que nos faz repugnar qualquer indício de mudança de opinião, as influências do orgulho e do amor proprio não teem razão de apparecer, a podemos modificar o nosso juizo íntimo, segundo a fôrça da argumentação a que imparcialmente assistimos, levando em conta não sómente o debate parlamentar, mas tambem os commentarios feitos cá fóra pelo povo, ao qual de certo modo estamos incorporados.

As situações que figuro teem muito logar na vida dos corpos legislativos. Proposta uma medida em alguma das camaras, grande parte dos membros d'essa camara manifesta logo, por discursos, por apartes, por discussões particulares em grupos, uma opinião sôbre o merito do projecto. Toda essa é, em regra, gente perdida para aproveitar dos resultados da discussão regular que se vae abrir, até o momento do voto definitivo. Mas, se houver uma segunda camara, por, onde o mesmo projecto

tiver de passar, os membros d'ella assistirão de longe á controvérsia, sem os attritos e o calor do torneio.

Ficam naturalmente na posição do individuo prudente e experimentado que permanece silencioso, emquanto a sociedade em que se encontra debate mais ou menos atropeladamente uma these qualquer. Diz um pensador que taes homens se conservam em guarda, emquanto os outros se descobrem. Quando os exercicios acrobaticos da dialectica já teem fatigado quantos nelles se empenharam, ainda cada paladino se mantem aferado ao mesmo modo de pensar com que entrou na liça. O que assistiu de parte, porém, formou serenamente, o seu juizo sôbre o merito dos argumentos d'uns e outros. Essa é a posição da camara na qual não foi iniciado o debate: póde formar juizo sem opinião preconcebida, ou modificar o juizo primitivo, esclarecido pelos debates em que não foi parte. Quando o projecto lhe é apresentado, encara-o já com muito mais lucidez do que foi dado á outra camara. Se o parecer que adopta é contrário ao que lhe chegou triumphante, tem deixado tempo ao outro ramo legislativo para meditar com mais repouso e entrar na resolução final com esclarecimentos muito superiores aos de que dispunha no princípio.

Valor d'êsta questão

A natureza das quatro razões pelas quaes prefiro duas camaras a uma está indicando que não considero a dualidade legislativa cousa essencial ao regimen político adoptado hoje no Brasil. Não julgaria perdida a república presidencial se o senado e a camara dos deputados se reunissem em um corpo só. Apenas me parece melhor, mais util o caso inverso: que um só corpo de representantes eleito pela nação *trabalhe em duas salas separadas, ou melhor ainda, — em duas casas que tenham entre si o intervallo de algumas centenas de metros.*

Nunca é possível, e na nossa sociedade egualitaria muito menos, fazer com que o senado se componha systematicamente de gente differente da que tem assento na camara dos deputados.

Fala-se muito do grande contraste de capacidade que offerece o senado dos Estados-Unidos em comparação com a camara dos deputados. Quer alguém vêr o motivo no facto de serem os senadores nomeados pelas legislaturas dos estados, emquanto que os deputados são eleitos pelo povo: os senadores representariam os interesses dos estados, os deputados os da massa. A distincção é gratuita: senadores e deputados procedem dos estados, uns e outros pertencem a partidos e todos os partidos se apoiam nas massas; apenas a variedade de methodo de eleição teria força para mudar-lhes tão profundamente a natureza? Os motivos da superioridade do senado norteamericano (que haviam de produzir equal effeito no Brasil, quando as instituições funcionassem normalmente) são, a meu ver, outros e mui diversos. O primeiro é o pequeno número de que elle se compõe, — dois representantes por estado, um terço menos do que a quantidade marcada na constituição brasileira. O segundo é que os senadores são eleitos por mais tempo do que os deputados, — seis, em vez de dois, annos. Por mais democrata que seja o homem político, prefere de ordinario a posição que melhor o acoberte dos incommodos e azares eleitoraes. Assim, é natural a emigração para o senado de todas as figuras salientes da politica. Essa camara se torna, por tal modo, emporio de summidades partidarias, e mais capacidade poderia ainda exhibir, se todas as summidades partidarias fossem intelligencias de primeira plana, e não meros cabalistas engenhosos, como tantas vezes são os chefes de partido. Nenhum applauso me merece tal arranjo, que resulta em uma camara de caciques, com prejuizo da outra, que ficaria sendo repositorio de politiqueiros subalternos.

Constituição das camaras

Que os representantes da nação, para merecerem esse nome, não devem representar só um partido, isto é, que a eleição deve ser livre e proporcional — é uma condição em que tenho insistido tanto que bem posso dispensar-me de voltar neste momento á sua demonstração. Nada se oppõe na constituição da republica a que um dos ramos do poder legislativo, a camara dos deputados, obedeça ao princípio da proporcionalidade na representação. Já a mesma cousa se não verifica quanto ao senado. O senado deve ser renovado por terços, de tres em tres annos, e, como cada estado dá tres senadores, a eleição senatorial tem de ser sempre de um. A eleição singular repelle evidentemente a possibilidade de proporcionalidade. Mas, será tão necessaria, ou mesmo tão conveniente, a renovação parcial — que não deva ser sacrificada a proporcionalidade na representação das opiniões? Resolvo pela negativa. Penso mesmo que, ainda deixando de parte a proporcionalidade na representação, nenhum corpo legislativo deve ser renovado por partes. Vejamos o caso em relação ao nosso senado.

O mandato de senador dura nove annos. Raro será que durante nove annos a opinião tenha deixado de soffrer alguma alteração formal ou substancial. Eleitos por todo o estado e cada um por sua vez, a presumpção é que os senadores representarão sempre a maioria do grande círculo que os enviou. Ora, com a renovação triennal, sendo muito possível que em cada eleição tenha predominado uma opinião differente, póde chegar-se ao absurdo de suppôr tres maiorias simultaneas em um estado só. A ninguem escapa a situação falsa em que ficarão collocados os senadores mais antigos, virtualmente exautorados pela voz das urnas. E o que se dá a respeito dos senadores d'um estado póde verificar-se quanto ao maior número, desde que um determinado partido nacional, até então em minoria, tiver revelado na ultima

prova eleitoral que passou a ser maioria. Os seus representantes recém-entrados no senado serão os primeiros a vilipendiar os adversarios que encontrarem assentados em curúes que a opinião lhes acaba de contestar. Em uma palavra, esse methodo de renovação terá de pôr a opinião muitas vezes em contradicção consigo mesma, para dar, em troca de tão grande mal, que beneficios? Maior estabilidade do senado? Mas tudo pôde esperar-se de um corpo que vacilla em falsa posição, menos estabilidade, que, nos organismos políticos, é phenomeno mais subjectivo que objectivo e se perturba sempre que o centro de gravidade, marcado pela opinião pública, se desloca. Não se deve confundir estabilidade com duração. Preocupação de alojar no senado certo espirito conservador? Mas o espirito conservador bem entendido, o que se não confunde com egoismo, nenhuma connexão tem com a duração do mandato, nem com a fórmula da renovação d'elle; acompanha o homem em todas as situações, como modalidade, que é, do character individual.

Para mim, a fórmula preferida para a constituição do senado foi mais obra de irreflectido espirito de systema e um pouco de concessão á rotina alheia e nossa — que plano deliberado dos legisladores constituintes. O primeiro plano da constituinte era incumbir ás legislaturas estaduais, como nos Estados-Unidos, a nomeação dos senadores. Veio á tribuna o venerando sr. Saraiva, e, invocando a sua larga experiencia, affirmou que, por tal modo, o senado havia de ser composto exclusivamente de chefes de partido. Essa observação, reforçada pela preocupação democratica dos republicanos historicos e pelos resaibos de imperialismo dos novos adherentes (no imperio, os senadores eram eleitos por provincia e pelo povo, em lista triplíce, da qual o imperador designava um nome), fez com que se entregasse a eleição senatorial ao suffragio popular directo.

Consequente com a concepção que tenho da existencia e destino do senado, eis o modo de constituir esse

ramo do poder legislativo que propuz na *Democracia Representativa*: O senado deve sahir da propria camara dos deputados e da representação de cada estado, proporcionalmente. Accrescentar-se-iam tres ao número de deputados que tivesse de dar cada estado; reconhecidos que fossem os poderes, cada representação estadual nomearia, por um processo favoravel á proporcionalidade, os tres dos seus collegas que deveriam passar ao senado. O plano eleitoral de Girardin, segundo o qual cada eleitor vota apenas em um nome e são considerados eleitos os candidatos que obtiveram maioria relativa, seria o melhor para ésta eleição, como para a das commissões parlamentares já propuz. A simples pluralidade de votos perderia todos os seus defeitos, tratando-se de um eleitorado tão resumido e intelligente.

As vantagens d'esse modo de eleger o senado são grandes. Desde logo, resaltam as seguintes das observações que anteriormente fiz: o senado poderá acompanhar exactamente a evolução da opinião; a representação poderá ser proporcional no senado, como na camara, desaparecendo assim uma incongruencia das instituições; a opinião deixará de correr o risco de exhibir-se em contradicção comsigo mesma, apresentando duas, e mesmo tres, *maiorias absolutas simultaneas*; finalmente, os senadores não poderão distanciar-se d'ella tanto que fiquem parecendo menos representantes do que vulgares empregados públicos, sem filiação alguma na vontade e sentimentos populares. Accrescente-se a tudo isso que, sendo os senadores tirados da camara dos deputados por um processo favoravel á proporcionalidade da representação das opiniões, é seguro que, embora evitando o mal e a vergonha das conhecidas unanimidades, nunca as duas camaras se encontrarão em conflicto grave: poderão divergir sôbre assumptos correntes, mas, como o partido predominante em uma deve sel-o sempre na outra, absurdo seria que se encontrassem em algum d'esse duellos de morte em que

não raro se tem visto empenhados os dois ramos do parlamento, onde as respectivas origens não são homogêneas.

Nenhuma das outras variantes susceptíveis de ser adoptadas para a eleição dos senadores me parece encerrar os meritos da que proponho. E' certo que, pelo suffragio universal directo, se obteriam tambem as condições de proporcionalidade e renovação integral; porém não seria tão facil conseguir a mesma selecção de capacidades que a escolha pela camara permite. Sinto a necessidade de dar aqui um esclarecimento: Como deixei entrever em outra página, não julgo vantajoso dar ao senado qualidades políticas que o tornem mais meritorio e respeitavel que a camara; penso que o poder legislativo só andará bem quando não houver supremacia natural de um dos seus ramos sobre o outro; quando falo, pois, de selecção de capacidades para senadores, refiro-me exclusivamente á habilitação profissional, a certas especializações. A constituição confere ao senado funcções que não deu á camara dos deputados, e vice-versa: o senado fornece um dos vice-presidentes da republica; homologa as nomeações dos chefes de missões diplomaticas; funciona como tribunal de justiça, presidido pelo presidente do supremo tribunal federal; julga o presidente da republica e pôde demittir-o, em virtude de sentença; são todas essas attribuições privativas do senado; é preciso, pois, escolher os seus membros segundo a capacidade que para as desempenhar tiverem. Ora, essa selecção de capacidades é justamente o que não pôde fazer com grande competencia o suffragio universal. E, se, além da inhabilitação para a escolha que tem o suffragio popular, ainda se levar em conta que os senadores devem ser eleitos por tres vezes mais tempo que os deputados, comprehende-se quanto se hão de agravar as condições desfavoraveis de semelhante methodo: o senado se tornará asylo de magnatas politicos, não correspondendo, nem de leve, aos intuitos da constituição.

Tampouco me parece superior ao que proponho o methodo adoptado pelos americanos do norte, que esteve a ponto de ser admittido pela constituinte — a eleição dos senadores pelas legislaturas dos estados; apesar das engenhosas ponderações de Hamilton, no *Federalista*, e de Story, nos seus *Commentarios*. Repito que, para obter que os representantes se interessem pelos seus estados respectivos, é ocioso fazel-os eleger por esta ou por aquella maneira. E' puramente gratuita para o effeito essa distincção entre o povo e o estado. Eleitos pelas legislaturas estaduais, pelo suffragio popular, ou sahidos da camara, sempre os senadores buscarão de preferencia o interesse do estado que representarem, e, desde que todos os estados deem o mesmo número de senadores, sempre será creado o mesmo freio ás possiveis absorpções dos pequenos pelos grandes.

Adivinho que de quanto acabo de propôr o que mais dúvida ha de fazer será o encurtamento do prazo do mandato senatorial, que deixo equiparado ao dos deputados. Dizem que o longo prazo dá mais estabilidade ao senado e permite aos seus membros maior experiencia. Esquecem que, por pequeno que seja o prazo, os representantes podem perpetuar-se, desde que a reelegibilidade é indefinida. Assim, voltarão os que melhor houverem desempenhado o mandato, os que continuarem a merecer o favor da opinião, e serão despedidos os demais. Parece que ninguem ha de sustentar que o senado deva representar uma opinião que o repelle. E' sábia a razão fundada na necessidade de evitar repetidas crises eleitoraes; é mesmo esse um dos motivos por que o systema presidencial não admitte a dissolução do congresso e lhe marca tempo fixo de duração; mas, desde que, no fim d'esse tempo, deve forçosamente consultar-se a nação a respeito dos deputados e de um senador por estado, desde que se abre a crise, que mais é que se faça extensiva a todos os senadores? Aliás, nem esse caso se daria de facto, porque

o povo elegeria apenas deputados e seriam estes os encarregados de nomear os senadores.

Depois de haver indicado em *Democracia Representativa* o methodo que deixo exposto de constituição do senado, tive occasião de examinar a lei da importantissima reforma liberal levada a cabo na Inglaterra em 1888 e posta em vigor desde 1.º de janeiro de 1889. Ahi vi uma concepção singularmente parecida com a minha, na nova organização dada ao governo local: Os conselheiros são eleitos pelo povo, os *aldermen* pelos conselheiros, e d'entre estes, e todos juntos nomeiam o *mayor*. E' em ponto pequeno o que eu quero para a organização legislativa superior do Brasil e para a designação do chefe do estado: O povo elege os deputados, estes indicam d'entre si os senadores, e deputados e senadores reunidos elegem o presidente da republica. Mas esta última parte pertence ao capítulo que se segue.

CAPITULO II

O PRESIDENTE

Natureza do cargo

O presidente da republica é o chefe e primeiro representante da nação, no sentido de ser a autoridade política que mais visivelmente exerce o poder no interior e mais directamente responde no exterior em nome da soberania nacional. Com ser o primeiro representante da nação o presidente não é um *representante*, na accepção que toma este termo quando se refere aos membros do congresso nacional. A differença é tão positiva quanto é conveniente assental-a claramente para facilitar a comprehensão da natureza do cargo, do modo de o prover e do espirito em que deve ser exercido.

Para ser completa e exacta, a expressão *representantes*, quando allude a deputados e senadores, devia ser acompanhada d'este complemento — *da opinião* ou, melhor, *das opiniões*. O congresso nacional, onde houver representação verdadeira, deve ser a miniatura do paiz político e social, com todos os seus matizes salientes de opinião. E' um corpo colectivo, a cuja formação concorrem todos os partidos, todas as variedades do pensamento nacional, cada uma na proporção das suas forças. Bem

diverso é o caso do presidente. Este é autoridade singular, residindo em uma pessoa physica, uma unidade, emfim, que não pôde materialmente ser de todas as procedencias de opinião ao mesmo tempo. Sem proporcionalidade, não ha representação da opinião nacional, e proporcionalidade é inconciliavel com eleição singular. Se o presidente fosse um representante de opinião política, só o poderia ser em relação ao partido que o elegeu. Mas, nesse caso, não representaria a nação, que conta ainda no seu seio outros partidos e nucleos de opinião os quaes, sommados, poderão mesmo exhibir maior volume que o vencedor na eleição presidencial.

Os representantes das opiniões, os deputados e senadores, desempenham-se dos seus deveres, levando em mira principalmente a implantação das doutrinas e interesses dos seus respectivos partidos; a sua missão é fazer leis e o seu ideal supremo constituir direito, traduzindo o pensamento político que representam, sendo-lhes secundario, ainda que não indifferente, o cuidado da conservação e applicação do que já existia; entretanto, o destino principal do presidente é exactamente guardar e applicar as leis existentes e apenas secundariamente curar da predominancia dos princípios da escola de que fôr oriundo. Prova de que essa concepção está fundamentalmente generalizada é que raramente os presidentes recém-eleitos (e a seu exemplo muitas outras autoridades subalternas), ao começarem a exercer o cargo, deixam de manifestar e prometter que não farão obra partidaria, mas farão respeitar as leis e distribuirão justiça com egualdade. E' verdade que o chefe eleito da nação deve governar com quem o elegeu, deve guardar ao seu partido e ás suas opiniões a mais escrupulosa fidelidade; mas, a não ser elle delegado de uma facção selvagem, é impossivel que esse partido e essas opiniões se opponham á noção de que o govêrno deve ser feito para a nação, seja qual fôr a politica vencedora na eleição do magistrado supremo. O presidente rodear-se-á, naturalmente, dos homens da sua maior confiança, e esses

não podem deixar de ser os seus amigos políticos; mas não ficará privado de utilizar no serviço público quaesquer outras aptidões, e menos poderá deixar de proteger a liberdade de todos e cuidar do progresso nacional, aproveite a quem aproveitar. Se me pedissem uma fórmula para servir de manifesto inaugural a todos os presidentes sinceramente bem inspirados, eu offerceria ésta: "Governarei com os meus amigos — para a nação."

Synthetizando, o presidente da republica não é um representante: pela sua *origem*, representaria apenas o partido que o levantou, o que seria inadmissivel; pelo seu *destino*, não lhe compete servir interesses de grupos, mas os da nação. O character que predomina, pois, no presidente é o de funcionario público. E' o occupante de um cargo. E' o empregado de mais alta categoria, o primeiro dos servidores, o incumbido dos serviços culminantes e de superintender toda a actividade official. Por isso, uma linguagem acceita hoje universalmente denomina o presidente — o magistrado supremo da nação.

Methodos de eleição de presidente

Estabelecida a noção do cargo de presidente, é logico passar a inquirir de como deve esta personagem ser escolhida. Nas republicas modernas, nas republicas democraticas, tres são os modos usados para tal escolha, e parece que nenhum outro substancialmente diverso d'esses tres poderia ser tolerado pela indole das instituições: os presidentes das republicas existentes são eleitos pela legislatura, ou por eleitores de segundo grau, ou pelo povo directamente. A nossa constituição deu preferencia a este último processo (*). Contra elle já me pronunciei em outra

(*) Art. 47.º da constituição: "O presidente e o vice-presidente da republica serão eleitos por suffragio directo e maioria absoluta de votos."

obra (*). Como não gosto de dizer a mesma coisa com palavras differentes, vou repetir aqui o que então disse, apenas com as modificações que o methodo especial d'este trabalho reclama.

A eleição popular

A eleição do chefe do estado por suffragio popular transforma-se em um caso de plebiscito. Escolher presidente e escolher deputados não é a mesma operação, nem sequer analogia existe entre ambas. A linguagem costumeira emprega para os dois casos a palavra *eleger*. *Eleger*, *eligere*, é sempre escolher, nomear, designar, se apenas dermos attenção ao sentido etymologico do vocabulo; elle exprime, porém, cousas bem distinctas entre si, conforme a applicação objectiva. *Eleger* deputados, homens da confiança do povo, representantes das várias opiniões em que este se divide, que terão de discutir questões, fazer leis ordinarias, arbitrar os recursos de que poderá dispor o govêrno e fiscalizar a applicação d'elles — é hypothese completamente diversa da de designar o mais alto dos funcionarios, o que ha de presidir ao govêrno e á administração e ser o mais patente titular do exercicio da soberania nacional. Adoptando o sentido usual das palavras, eu diria: "Os representantes devem ser *eleitos*, o presidente *nomeado*."

A designação dos representantes requer apenas um elemento — homogeneidade política, ou, antes, partidaria, entre os elegendos e os eleitores. Deve, por isso mesmo, ser exclusivamente entregue ao povo, e só ha de ser legitima quando no conjunto reflectir a imagem perfeita da opinião popular. A escolha do chefe do estado é, pelo contrario, mais um acto de administração que de sobera-

(*) *Democracia Representativa*, livro IV, cap. VII. Veja-se tambem no appendice d'essa obra a descripção resumida da eleição presidencial em todas as republicas.

nia. E' uma operação que demanda trabalho prévio de ponderação e raciocínio, inconciliáveis com a immaleabilidade do suffragio popular. A opinião manifesta-se intransigentemente, e, assim convém que seja; mas aos actos de governo deve presidir o mais pronunciado espirito de tolerancia. E eleger presidente não é constituir representante, é fazer o primeiro dos funcionarios públicos.

Não se confia ao arbitrio popular a nomeação dos juizes, nem a dos especialistas dos varios ramos dos serviços públicos; menos se lhe deve reconhecer competencia para eleger o magistrado dos magistrados, o chefe de todos os serviços, o administrador supremo da cousa pública. E' da natureza do eleitorado popular que os seus movimentos sejam como de um ser inarticulado, projectando-se numa direcção unica, sem possibilidade de variante, nem de alta, antes do termo fatal: ha de manifestar-se por *sim* ou por *não*, pela unica fôrça da preponderancia numerica, seja esta de um partido homogeneo, ou já de uma colligação. Não é preciso recordar que me refiro ao eleitorado chamado a resolver uma dada questão de administração, como é a nomeação de funcionarios; não do que tem de eleger representantes. Para este caso o instrumento opéra tão appropriadamente quanto é negativo para o outro.

O sentimento intenso d'êsta verdade levou certa escola política, mais respeitavel pelo fervor dos seus adeptos que pela praticabilidade das soluções que offerece, a propôr que a designação do chefe do estado fôsse arrebatada ao povo, para ser entregue ao alvedrio singular: cada presidente designaria o seu successor. Isto, porém, seria escapar á tyrannia anonyma das massas, para cahir, embora com a melhor das intenções, no despotismo unipessoal. Se é incompativel com a indole do suffragio popular a serie de condições exigidas em quem quer que seja para reflectir e resolver, é tambem inseparavel da natureza humana a tendencia ao exclusivismo e á intolerancia de que os actos individuaes se resentem tanto mais gravemente quanto mais os individuos investidos de autoridade se substituem

ao corpo social. A história regorgita de exemplos d'essa ordem, entre os quaes o do philosopho Marco Aurelio não é o menos edificante. O govêrno de um só é o que se chama despotismo, por fôrça da propria etymologia e ainda porque nunca deixa de dar os resultados odiosos que a linguagem vulgar designa com aquelle nome. E' bello suppôr um dos nossos semelhantes expurgado das mil contingencias que são apanagio universal; mas, baixando da hypothese á realidade, a doce illusão ha de sempre evaporar-se. Eu ponho na mesma linha, para o effeito em questão, o suffragio popular e a designação pessoal. O arbitrio de um e as sentenças incompetentes do plebiscito confundem-se, pela regra de que os extremos se tocam. Attribuir a nomeação do presidente ao suffragio directo, ou indirecto, é o mesmo que decretar que os verdadeiros eleitores serão os poucos políticos (quando não os corrilhos de politiquinhos) que designam o candidato do partido preponderante. Os eleitores populares são convidados apenas para dizer sim ou não.

Eleição indirecta

No que fica dicto não se distingue o suffragio popular directo do indirecto. Os defeitos de um methodo são extensivos ao outro, embora alguém tenha pretendido o contrario. Na eleição indirecta, ou de dois graus, ha menos eleitores, mas ficam assim mesmo bastantes, para que as condições de aptidão para pensar e deliberar desapareçam. A experiencia dos Estados-Unidos, onde se pretende que esta eleição seja indirecta, mostra bem que, na prática, tal qualidade se elimina por completo, tornando-se os eleitores secundarios uma perfeita superfluidade (*). As candidaturas presidenciaes são levantadas antes das dos eleitores, e éstas já são votadas, mediante o compromisso

(*) Veja-se *Democracia Representativa*, livro II, capitulo VII.

de suffragar aquellas. Apenas são conhecidos os eleitores secundarios, muito antes de ser por elles escolhido o presidente, já se sabe qual será o nome victorioso no final da luta. O mandato dos eleitores é, de facto, imperativo. A eleição é, de facto, directa. Deve encerrar, além dos defeitos proprios d'esse methodo, ainda os da maior complicação e extensão da crise eleitoral, accrescidos da possibilidade de grosseira mystificação da vontade real da nação, como adiante direi.

Estão enganados os que pensam que, elegendo indirectamente o presidente, conseguiriam uma especie de eleição proporcional, visto que todos os partidos poderiam mandar ao eleitorado de segundo grau alguns representantes. Esquecem que só o partido em maioria é que se fará representar(?) afinal, porque só elle fará o presidente. Como pôde haver proporcionalidade em eleição singular? Em todo caso, seria a mesma que existe na eleição directa, porque nesta ainda mais seguramente todos os partidos teem representação quanto aos votantes, ainda que a não tenham quanto ao eleito.

Mas o maior defeito da eleição presidencial indirecta é que por ella é muito possivel que, legalmente, um partido em minoria consiga o triumpho. Ainda aqui recorro a outra pagina de *Democracia Representativa*.

O eleitorado do segundo grau embaraça a legítima representação. Ainda que um partido tenha real superioridade numerica e consiga fazer maioria no eleitorado, basta que ésta se divida, na occasião de pronunciar o voto final, para ser derrotada. Porém já a maioria dos eleitores do segundo grau pôde estar em contradicção com a maioria do povo: isso pôde acontecer quando um partido vencer por poucos votos nos collegios que deverem dar dar muitos eleitores e perder por muitos nos collegios que deverem dar poucos; egual contrasenso ha de dar-se, ganhando o mesmo partido por insignificante maioria em pouco mais de metade dos collegios e perdendo por muitos votos nos outros.

Qualquer esforço de meditação fará ver que, nesses casos, quem teve menos votantes fez mais eleitores. Factos eguaes teem sido muitas vezes repetidos; mas um dos que mais fizeram clamar, pela evidência do escandalo, foi o que patenteou a eleição presidencial dos Estados-Unidos, em 1876. Ha uma voz universal de que Mr. Hayes foi eleito pela fraude. Não sei até que ponto haverá razão para affirmar-o, em relação aos escrupulos observados nas operações eleitoraes; mas — que a opinião pública, a maioria do povo foi fraudada pela lei — é cousa que se conclúe de um simples golpe de vista aos números. Votaram pelo candidato republicano, Mr. Hayes, 4.033.950 eleitores do primeiro grau; por Mr. Tilden, candidato democrata, 4.284.485; mas ésta última gente estava distribuida pelos estados, ou districtos eleitoraes, por tal modo que os republicanos ganharam por poucos votos em muitos districtos e perderam por muitos em poucos, ou então, tiveram em cada circumscripção o número apenas sufficiente de votantes para fazer os eleitores de que necessitavam, emquanto que os votantes democratas estavam agglomerados em certos pontos, dando superabundancia de votos a menor número de eleitores; o resultado foi que os democratas, exhibindo aliás a respeitavel maioria de 250.535 votos na massa eleitoral de toda a nação, fizeram 184 eleitores de presidente e os republicanos 185. O admiravel senso pratico dos republicanos do norte aconselhou submissão respeitosa á letra fria da lei, ainda na certeza de que ella traduzia uma dolorosa injustiça. Seria de esperar o mesmo grandioso exemplo de capacidade republicana, tratando-se de qualquer das nossas democracias latinas? Estas não teriam sufficiente dominio sôbre as paixões para comprehenderem que a primeira e essencial virtude de um povo democratico está em acatar, *soffrer*, se quizerem, o imperio da lei, por mais que ésta desagrade, e só a modificar pelos meios que a lei mesma indicar. Na America do Sul, o mesmo ou menor disparate legal faria correr sangue.

A fôrma preferível

A fôrma de eleição presidencial que eu preferiria para o Brasil seria a usada na França, onde ésta missão está confiada ás camaras. E' a melhor cousa que vejo na organização constitucional franceza.

Poder-se-á considerar indirecta a eleição pelas camaras ? Já demonstrei que não (*). São eleitores *directos* do presidente da republica os cidadãos que forem membros do congresso. E' um caso de eleitorado resumido, não de eleição de dois graus. Que importa que os eleitores sejam por sua vez creaturas d'uma eleição, se não foram eleitos para eleger; se não trazem mandato legal ou virtualmente imperativo a respeito dos candidatos presidenciaes; se são legal e virtualmente livres para meditar, discutir, deliberar; se, finalmente, pôde até dar-se o caso de, durante todo o tempo em que forem eleitores, não terem occasião de exercer a função que se lhes attribue ?

Só em dois casos, um de natureza política, outro puramente material, esta eleição poderá adquirir caracter de indirecta, soffrendo em ambos profunda degeneração. O primeiro é o de faltar ao congresso, por vício das instituições, ou por incapacidade nacional, sufficiente elevação e dignidade, de modo que todos os demais deveres dos legisladores cedam o passo á preocupação eleitoral. O caso material é o de fazer-se a renovação das camaras preceder immediatamente a renovação presidencial. No Brasil, essas duas hypotheses podem dar-se por eliminadas. O paiz é bastante vasto, rico e populoso, o progresso geral da nação fornecerá sempre assumpto sufficientemente palpitante de importancia, como pasto á actividade dos representantes, — para que estes sejam escolhidos em vista de outras preocupações, que não a eventualidade de serem eleitores de

(*) *Democracia Representativa*, livro 2.º cap. VII e livro 4.º, cap. VII.

presidente. A variedade de elementos de que ha de sempre compôr-se o congresso será perpétuo obstaculo á disciplina servil dos seus membros á vontade de mandões: o Brasil é grande de mais para caber na mão de um homem. O segundo caso não offerece mais perigos que o primeiro. Nas mesmas condições actuaes, a renovação presidencial não poderá coincidir com a do congresso: o presidente é eleito por quatro annos, os deputados por tres e os senadores por nove, e, ainda que se modifiquem essas condições, o facto capital póde permanecer. Nas republicas em que o defeito accusado existe, como, por exemplo, a do Uruguay, cessando o presidente durante o periodo, succede-lhe pelo resto o substituto legal. Não se faz nova eleição sem camaras novas, expressamente eleitas (menos uma parte do Senado) para esse fim. Os candidatos a deputados e senadores são, pois, em grande parte candidatos a eleitores de presidente. Vê-se bem que tal methodo deve prejudicar por egual o character da eleição e o do corpo eleitor (*).

Não é com certeza essa a nórma que convém ao Brasil, o qual felizmente já tem as cousas encaminhadas para obter outros resultados. As nossas camaras não terão mandato imperativo. Como já disse, não coincidem as tres eleições — de presidente, deputados e senadores. Mas a principal razão é que a faculdade eleitoral do congresso é *contínua*, emquanto que, pelo methodo uruguayo, os deputados perdem o character de possiveis eleitores, uma vez dado o voto a que são chamados logo depois de eleitos, do mesmo modo que os eleitores secundarios nos Estados-Unidos desaparecem immediatamente após a votação para presidente e vice-presidente. Pela constituição franceza,

(*) Na reforma radical soffrida pela Constituição uruguayana instituiu-se a eleição do presidente pelo suffragio universal directo. No momento de traçar estas linhas já a Constituição reformada se acha suspensa e em via de ser substancialmente alterada. A experiencia foi edificante! (Nota de 1934).

cessando um presidente em qualquer tempo do seu prazo, dá-se-lhe logo successor definitivo, por novo periodo íntegro. Essa disposição é a que reduz o poder permanente de eleger conferido ás camaras a uma simples possibilidade, bastante para apagar qualquer laivo de indirecto que pudes-se guardar o methodo eleitoral. E' tambem o melhor modo de poder dispensar-se a existencia do vice-presidente privativo, de que falarei d'aqui a pouco. Como na França, o ministerio tomará a frente do poder executivo durante os poucos dias, ou as poucas horas, que mediarão entre a morte, demissão, ou terminação do presidente e a designação pelo congresso do novo titular.

A eleição pelas camaras tem mais o merito de eliminar a unica, a verdadeiramente séria crise peculiar ás democracias. A commoção eleitoral, que deveria conturbar a nação inteira, é por esse modo circumscripta a um campo resumido, mas ao mesmo tempo sufficientemente elevado para que de todos os sectores possa o espectaculo ser contemplado pelo espirito público, que assim tambem poderá inspirar em justa medida o desenlace, sem a possibilidade de o resolver pela pressão material do número. A serenidade e a limpeza do processo se combinam para favorecer o resultado.

Rapidez da substituição

A tudo isso póde accrescentar-se a vantagem da grande presteza com que se dá successor ao presidente que venha a faltar dentro do seu periodo de govêrno. Tive occasião de verificar com os meus olhos este facto mui recentemente: ao chegar ao porto de Lisboa, em junho de 1894, encontrei-me com a notícia do assassinato do presidente Carnot; dois dias depois, sabía, em Bordeaux, que havia sido eleito o sr. Casimir Perier; e, só com o intervallo de tempo que leva o trem expresso d'este porto á capital da França, fui ainda presenciar em Paris os funeraes do chefe do estado, presididos pelo seu successor definitivo. Na

procissão funebre que conduzia o cadaver ao Pantheon, havia duas insignias presidenciaes: a que levava o defuncto e a que cingia o sr. Perier. Não foi menos grave a crise motivada pela demissão d'este ultimo presidente, mezes depois de haver sido escolhido. Apezar d'isso, algumas horas depois estava eleito o sr. Felix Faure. A explicação da paz e da ordem com que se fazem taes substituições, em um povo impressionavel e excitavel como o francez, está sómente no methodo adoptado. Compare-se isso com o que poderá acontecer no nosso paiz, em analogas circumstancias, quando fôr preciso appellar para o suffragio universal em meio de uma crise aguda.

A selecção dos homens, segundo os dois methodos

O suffragio universal, arrebatando-se mais por emoções que deixando-se levar por bem entendida utilidade, não tendo materialmente meio de discutir, deliberar, mudar de proposito, acompanhando as conveniencias públicas supervenientes — nunca disporá de elementos para fazer escolha razoavel de candidatos. A principal preocupação dos partidos é vencer. A victoria, quando houver partidos equilibrados, poderá ser dada pelo elemento popular fluctuante, que pende para quem melhor o sabe attrahir. Por isso, os partidos hão de levantar sempre nomes de guerra, homens de opiniões extremas e qualidades brilhantes, d'esses que são excellentes para deslumbrar as turbas, mas, em regra, negativos para as funções correntes de govêrno.

Se temos no Brasil exemplo recente do contrario, com a eleição do novo presidente, é preciso observar que essa candidatura foi levantada pela maioria dos representantes nas duas camaras, assim como já havia sido suffragada pelos legisladores constituintes que resistiram á mal dissimulada imposição militar de 25 de fevereiro de 1891. O sr. Prudente de Moraes foi apenas *acclamado* pelo suffra-

gio universal, a 1.º de março de 1894: estava desde muito virtualmente eleito pelas camaras.

A eleição pelas camaras, com o seu salutar espirito de reflexão, conciliação e transigencia; deu á França os seis presidentes da terceira republica, recrutados, é verdade, entre os homens mais competentes, porém sempre em vista de prudente transigencia com as circumstancias, e todos elles despidos d'essas funestas qualidades ostentosas, ou preponderancia pessoal, que supplantam ou desnorteiam a soberania nacional; entretanto que o suffragio universal engendrou Luiz Napoleão, e, logo depois, investindo francamente o nome, que melhor lhe quadrava, de — plebiscito —, cingiu de louro imperial a cabeça insensata que em breve devia ir inclinar-se abatida ao allemão, em Sedan.

*O presidente não fica escravizado á legislatura
que o nomeou*

E' errado pensar que, por ter origem nas camaras, o presidente lhes ficará sendo inferior e destituído da quantidade de independencia necessaria para bem representar o seu papel. E' um preconceito que se explica, antes de tudo, pelo costume de equiparar os actos públicos aos privados. Não ha identidade entre o caso de nomear o particular um procurador para administrar o seu bem e o de nomear o congresso o presidente da republica. O primeiro faz um preposto, para obedecer ás suas ordens; o segundo crea uma autoridade independente com orbita de acção legal propria. A nomeação do presidente não é favor. Antes, se tivesse de haver dependencia, mais natural seria a do congresso para com o cidadão em quem reconheceu tal superioridade que o fez chefe da nação. Mesmo os ministros de estado na Inglaterra, que formam uma commissão revogavel a bel-prazer do parlamento, tanto não são considerados inferiores a elle — que até são os seus directores naturaes. No presidencialismo, o eleito do congresso não

seria revogavel; tanto melhor para garantir a sua independencia.

Outra causa de engano para os que cuidam que o presidente nomeado pelo congresso ficaria debilitado na sua integridade, vem de outra idéa commum — a de que o creador é sempre superior á creatura, o autor á obra, o pae ao filho. Mas essa observação — que já não é verdadeira para todos os casos — é claramente contestavel no que nos occupa. O presidente é, como disse, nomeado em attenção a qualidades superiores, que lhe crearam prestígio junto dos representantes. Ha de ter autoridade e independencia, seja qual fôr a sua origem. O árbitro que eu nomeio para uma questão em que sou interessado tem autoridade sôbre mim, ainda contrariando os meus interesses. O general acclamado pelo exército em perigo não é menos o commandante em chefe, e tem autoridade até para fazer fuzilar, em nome da salvação geral, algum dos que o acclamaram. Do mesmo modo, o supremo tribunal federal, nos Estados-Unidos, no Brasil e em todas as republicas representativas não parlamentares, composto de juizes nomeados pelo presidente da republica, não é, por esse motivo, subordinado ao chefe do estado; exerce livremente a função legal, mesmo contrariando a vontade de quem o nomeou. (*).

Desde o momento em que effectúa a escolha do presidente, o congresso tem de respeitá-lo pelo prazo constitucional. Não depende da sua vontade, mas só e exclusivamente de circumstancias legais, o encurtamento d'este prazo. Assim, o presidente reúne á fôrça moral que lhe

(*) Isso não tira que seja preferivel a nomeação dos juizes pelos proprios juizes, como propõe a emenda constitucional da minha bancada, por mim commentada da tribuna. O mal do presente methodo é fazer os juizes dependentes do executivo, não pelas nomeações passadas, mas pelas futuras. Além d'isso a magestade do poder judiciario só poderá sentir-se engrandecida com a posse de tão importante faculdade. (Nota de 1934).

captou as adhesões dos representantes — o prestígio legal da fixidez do prazo da sua autoridade. Fica para com quem o nomeou em posição analoga á do papa em frente dos cardeaes que o elegeram, só com as differenças relativas á diversidade dos princípios capitaes das duas sociedades: o da obediencia passiva para a ecclesiastica, o da liberdade para a civil.

A nossa republica tem tido tres presidentes, eguaes em patriotismo e sentimentos de honra, mas de caracteres mui differentes. Os dois primeiros foram eleitos pelo congresso, em virtude da primeira clausula transitoria da constituição. Só o ultimo foi votado pelo povo directamente. Entretanto, tem sido precisamente este o máis respeitoso para com o congresso, do qual os seus antecessores fizeram bem pouco caso. Prova isso contra a nomeação feita pelas camaras? Não, pelos motivos que já dei, sendo um d'elles — que o sr. Prudente de Moraes foi tambem virtualmente por ellas escolhido. O que isso prova é que nada, ou bem pouco, inflúe directamente, quanto á independencia do presidente em face do congresso, para o bem ou para o mal, a origem da sua nomeação.

O perigo da fraude

Por fim, allegarei contra a eleição popular do presidente um motivo que poderá ser insignificante para outros povos, mas que para nós parece digno da maior attenção: essa eleição póde ser facilmente fraudada, já para satisfazer aos interesses de uma região do paiz, já por manobras dos partidos. Expuz ésta mesma preocupação a um collega, durante a constituinte, e recordo haver este respondido logo que, dentro em pouco, todos os presidentes viriam do norte, porque lá eram useiros e vezeiros em falsificar eleições. E' inutil advertir que não commungo neste injusto modo de pensar: entendo que o sul é tão capaz de falsificações como o norte, o leste, ou o oeste; mas a observação

mostra bem que existe no fundo da situação brasileira algum fermento de rivalidade entre as zonas geographicas do paiz. Quem será o fiscal em nome da verdade eleitoral, quando um estado, uma colligação de estados, no empenho de fazer triumphar o seu candidato, quizer fazer figurar nas actas eleitoraes duas ou tres vezes o número de eleitores que houver concorrido ao pleito e suffragado o seu candidato ? Só haveria remédio em fraude igual ou maior por parte dos prejudicados; mas, longe de nós semelhante situação !

Substituição do presidente

São substitutos legaes do presidente da republica, segundo a constituição, — um vice-presidente, eleito ao mesmo tempo e pela mesma fórma que elle; depois, o vice-presidente do senado; em terceiro logar, o presidente da camara dos deputados; em último, o presidente do supremo tribunal federal. (*).

Pronunciei-me ainda agora contra a instituição do funcionario privativo que a constituição, a exemplo da dos Estados-Unidos, chama vice-presidente. Eis as razões; mas, antes d'ellas, uma explicação: E' intuitivo que alguém deve tomar o logar do presidente que vier a faltar temporaria ou definitivamente; o contrário seria a acephalia do govêrno; não é, pois, a existencia de substitutos do presidente o que julgo mau; é o character que a constituição dá ao primeiro d'esses funcionarios — que me não parece conveniente.

O vice-presidente é, por sua propria natureza, figura subalterna. Na eleição presidencial, as atenções convergem de tal modo para o primeiro logar, que para o segun-

(*) A Constituição (art. 41 § 1.º) distingue o *substituir* do *succeder*, conforme o character provisorio ou definitivo da substituição.

do pouco mais sobrar  que uma indifferença mascarada. E' em t rno da candidatura presidencial que litigam as paixões, os interesses e as opiniões, que anceiam as aspirações de preponderancia dos individuos, dos partidos, das zonas geographicas do paiz. Em último logar, os políticos lembram-se de que é preciso pôr alguem na candidatura a vice-presidente, mas não já com a preocupação dos altos interesses de toda ordem que tiveram em vista ao liquidar a primeira candidatura. Agora a preocupação   de harmonizar discordias, satisfazer a descontentes, acalmar irritações. Para isso busca-se um nome. Não pode ser o de um homem digno do primeiro logar, antes de tudo, porque este ha de ter mais altas aspirações, e seria o primeiro a esquivar-se, em parte pelos seus proprios escrupulos, em parte pelos conselhos do seu partido, que ha de preferir guardal-o em reserva para tempos mais propicios. Emfim, não tenho necessidade de muita anályse da psychologia política para fazer crer que — nunca, ou bem raramente, a escolha de vice-presidente recahir  sôbre um nome que a opinião pública pudesse indifferentemente suffragar para um ou para outro logar, para vice-presidente ou para presidente. Pelo contrário, o sentimento e a esperança dos políticos   que esta personagem, que vem à guisa de *madeira de encher*, nunca será guindada   suprema m gistratura.

Entretanto, não   isso o que uma sábia previsão manda pensar. O vice-presidente p de perfeitamente vir a empunhar as redeas por tempo bem longo e em occas o bem difficil. Ha sempre probabilidade de que o presidente seja um homem aproximado da média do termo da existencia. E' uma das mais tristes condições da debilidade humana que, podendo embora o cidadão em idade bem fresca ter já grande capacidade para governar, sómente os seus compatriotas a possam reconhecer e nella confiar quando já o que a possui desce a passos rapidos a montanha da vida. O cidadão que fôr escolhido para presidente estará de ordinario na idade em que se conta o maior n me-

ro de candidatos ao cemitério. Se vem a faltar, depois de haver governado dois annos, succede-lhe pelo resto do periodo o vice-presidente. Terá então a nação um govêrno que não escolheria, se fosse chamada a pronunciar-se, tanto assim que dois annos antes deu a outrem a preferencia. Esta consideração pôde parecer doutrinária de mais; porém é antes de tudo determinada por grande preocupação positiva, fortalecida pela experiencia: dos vice-presidentes que teem governado republicas raras teem deixado de justificar o mal que d'elles julgo. Se a falta do magistrado supremo se der antes dos dois annos de exercicio, será menos extenso o govêrno do vice-presidente, mas não será menos intenso: elle terá de organizar ás pressas a campanha do suffragio universal, e, figurante de segunda plana, senão de inferior ainda, terá de inspirar em larga escala a selecção de quem lhe vae ser muito superior; porque não será jamais possivel supprimir uma larga partilha á influencia de quem governa nas vicissitudes da eleição popular.

No ânimo do legislador constituinte parece que não estava mui profundamente arraigada a idéa da necessidade da vice-presidencia privativa, com as condições da que foi instituida. O que me faz assim pensar é o facto de se haver creado só um titular d'esse cargo. Comtudo, admittido o suffragio universal como meio de nomear presidente, comprehendem-se os embaraços do legislador diante da questão: desde que não é possivel dar immediato substituto ao presidente cessante em meio do prazo, hesita-se em confiar a governação suprema a quem não tenha sequer apparencias de estar sacramentado pela soberania nacional. Por outro lado, o legislador reconheceu que o suffragio universal não é instrumento de que se deva usar sem cautela e moderação, e estabeleceu que, faltando o presidente do meio para o fim do periodo, lhe succederia plenamente o vice-presidente. Todo esse arranjo denuncia muito pouca segurança de convicção; não obedece a doutrina alguma; é improvisado e empirico.

Story, que escreveu os seus commentarios com a idéa fixa, que confessa, de justificar a constituição dos Estados-Unidos em todas as suas disposições, sustenta a utilidade do vice-presidente com argumentos bem fraquinhos. O principal é este: como o vice-presidente é também presidente do senado, evita-se, por esse modo, que o presidente do senado seja tirado da representação de um dos estados, o que destruiria a egualdade da representação, que a constituição declara essencial; em uns casos, a representação a que pertencesse o presidente do senado estaria desfalcada de um voto; em outros, teria desmedida preponderancia.

Como fazer a reforma ?

Disse em outra passagem d'êsta obra que, das reformas de que necessita a constituição, algumas poderiam obter-se por mera interpretação, outras pela adopção de usos ou precedentes. A que me parece exigir a eleição presidencial está até certo ponto nesta última hypothese. Acabo de alludir ao facto de se haver feito cousa analoga nos Estados-Unidos: a constituição norte-americana dispõe que a eleição de presidente e vice-presidente seja de dois graus; ella é, porém, realmente directa. E, para obter tão fundamental reforma, não se alterou em cousa alguma a letra constitucional. A mudança fez-se fóra da lei.

No Brasil ha já um facto bem significativo para autorizar a presumpção de que a reforma que acabo de defender se encaminha a uma solução semelhante, não no objecto, mas nos meios, á que se deu na outra America. Esse facto é o da eleição do sr. Prudente de Moraes. O actual presidente foi o candidato mais sympathico por occasião da primeira eleição constitucional, quando os eleitores eram os constituintes. Foram então vencedores para os dois postos supremos dois candidatos militares. Um pouco de pressão do medo em alguns dos eleitores, existencia de outros mettidos *ad hoc* no congresso, considerações

patrioticas (ainda que, a meu ver, erradas) por parte de outros, que julgavam necessario uma especie de govêrno de fôrça para a consolidação da republica — foram as principaes causas d'esse resultado. Aproximando-se, porém, o termo do primeiro periodo presidencial, os representantes nas duas camaras, que ainda eram os mesmos da constituinte, reuniram-se em maioria e proclamaram a candidatura do mesmo cidadão que havia sido antes derrotado. Então, já a escolha definitiva tinha de ser feita pelo suffragio universal directo. Os representantes votavam para candidato; não para presidente. Mas, desde logo, toda a gente comprehendeu que, em qualquer eleição com visos de liberdade, o candidato da maioria dos representantes seria triumphante. E assim aconteceu. O suffragio popular não tem condições para deliberar, nem para mudar de conselho; deve responder *sim*, ou *não* ás questões que se lhe apresentam. Ora, não é natural que, devendo estar no congresso tudo quanto os partidos contam de mais influente, deixe de obter resposta affirmativa de todos os correligionarios eleitores uma proposta subscripta pelos respectivos representantes. (*).

O modo, pois, de reformar, substancialmente, neste particular, a constituição, sem lhe tocar em uma vírgula, consistiria em consagrar o precedente da eleição presidencial de 1894. Para que o processo se torne completo, é

(*) Depois que, devido á insufficiencia da Constituição, o presidencialismo se transformou em dictadura de um homem ou de uma olygarchia, pretendeu-se firmar esse precedente; mas as Camaras escuras, filhas de eleições legal e materialmente fraudadas, só compareciam para homologar candidaturas decididas pelo unico eleitor real — o presidente cessante e a olygarchia clandestina que lhe obedecia ou que o absorvia. Entre outras condições primordiaes para que as Camaras desempenhem honestamente as suas incumbencias está a de haverem sido eleitas de verdade, como é de esperar aconteça com a presente lei eleitoral e a nova Constituição. (Nota de 1934).

conveniente que tambem a opposição, ou as opposições proclamem por elle os seus candidatos. E' tão util á maioria como ás minorias: é mais natural que haja unidade na luta eleitoral quando teem responsabilidade na candidatura poucos homens influentes derramados por toda a superficie do paiz, que sendo elles numerosos, mas de pouca importancia; do mesmo modo, os representantes, provenientes de todas as secções da nação, podem transmittir mais fôrça ao candidato do que o faria uma pequena commissão de notaveis, estabelecida no centro, dado o caso que se quizesse entregar a proclamação ao directorio central do partido.

E' preciso não esquecer que, uma vez conservado o suffragio popular como instrumento da escolha do chefe do estado, os verdadeiros eleitores serão sempre os que proclamarem a candidatura em nome do partido em maioria. E' preciso suppôr muito indisciplinado um partido, isto é, suppol-o incapaz de vencer a eleição, para admittir que, na operação do suffragio popular, quando não é mais possível discussão, nem transigencia, nem arrependimento, nem concertos, — elle possa distrahir votos, levantar novas candidaturas, dividindo-se, enfraquecendo-se, suicidando-se. E, se um partido nessas condições viesse a ganhar, era a nação quem perdia; porque tal facto supporia tão grande anarchia em todas as outras aggremações politicas — que, com certeza, o candidato vencedor representaria parte insignificante do eleitorado total: ainda que fosse algum homem capaz, nasceria envenenado por tão viciosa origem, despojado, pois, de apôio moral e material, para cumprir integralmente o seu dever. A eleição popular tem de contentar-se com ser um sacramento *pro formula* do que antes foi decidido, sempre que a empregarem em funcções alheias á sua natureza, como é a funcção de tomar deliberações, e entre éstas a da nomeação do empregado público chamado presidente da republica. Excellente para escolher representantes das opiniões, o suffragio popular só pôde ser util para outras cousas — com a condição de se

annullar de facto. Foi satisfazendo a essa condição que elle prestou o seu maior serviço á nossa republica, em materia de eleição presidencial.

Para eleitores *reaes* de presidente, isto é, para proclamantes da respectiva candidatura, desde que se não reforme legalmente a constituição, os brasileiros terão de preferir uma d'estas tres autoridades: os representantes no congresso nacional; ou convenções dos partidos, á similhaça do que se faz nos Estados-Unidos; ou os directorios dos partidos, estabelecidos no centro. Já disse por que razões opto pelo primeiro e me repugnam os outros dois. Uma vez admittido solidamente nos costumes políticos aquelle modo de eleger o presidente, o suffragio universal assumiria franca e ostensivamente o character que lhe cabe, quando não é usado na escolha de representantes, — assumiria o character de plebiscito. Seria uma especie de referendum popular da decisão tomada por quem tinha para isso meios e habilitação naturaes. Não tenho por esta solução enthusiasmo algum; julgo o referendum uma superfeção, que pôde ser prejudicial; onde quer que haja instituições eleitoraes que admittam real proporcionalidade na eleição, as decisões dos representantes serão sempre o reflexo da maioria da opinião: e, no caso de uma eleição singular, como a do presidente, bem remota probabilidade poderá lobrigar-se de ser repellida a escolha feita pelos representantes; mas o processo é logico, e tem a virtude de dar satisfação ás aspirações mais democraticas, sem comprometter a regularidade das operações para renovação dos titulares do poder executivo.

Um defeito irremediavel que fica, depois de adoptada esta solução, é a impossibilidade de nomear *immediatamente* successor ao presidente que vier a faltar, e mesmo ao que concluir normalmente o seu periodo: no primeiro caso, será preciso esperar o tempo indispensavel para a convocação das massas eleitoraes, para a eleição, apuração e proclamação do candidato vencedor; no segundo caso, (que é o nosso actualmente) a eleição se fará com grande ante-

cedencia do termo do prazo presidencial. Em ambos ha uma larga interinidade forçada: no primeiro, a do substituto legal; no segundo a do proprio presidente, que tem a seu lado o successor novamente eleito, a fazer-lhe sombra quanto ao prestígio do cargo e a concentrar de preferencia as vistas do público.

Por esses motivos, eu preferiria sempre a reforma pura e simples da constituição, no sentido que tenho advogado — entregando-se legal e positivamente ao congresso o officio de nomear o chefe do estado. Emquanto se não puder fazer isso, guarde-se o precedente da nomeação de 1894.

Permanencia da funcção, mudança do funcionario

Admittido o regimen republicano, está implicitamente aceita a temporariedade da occupação dos cargos de governo, como dogma intransgressivel. O chefe do estado é necessariamente transitorio. Mas — quanto tempo deve mediar entre uma e outra nomeação de presidente? — Póde o presidente cessante concorrer á nomeação para o periodo seguinte? — No caso de lhe ser isso vedado, deve sel-o em absoluto, ou por algum tempo sómente?

São as questões que cabem em relação á maxima republicana de que — a funcção deve ser contínua, mas o funcionario mudavel. A constituição resolveu-as todas de modo taxativo, e resolveu-as bem, segundo o meu entender. Sôbre ellas, pois, bastar-me-ia citar o texto da constituição; nada mais teria a dizer, se não julgasse conveniente explicar o sentido do meu accôrdo com estes preceitos constitucionaes. As tres interrogações acima formuladas podem ser condensadas em duas materias: extensão do prazo presidencial e reelegibilidade do presidente. Examinemol-as separadamente.

Extensão do prazo

A constituição creou o periodo presidencial de quatro annos, egual ao admittido pelos Estados-Unidos. E' a média do que está geralmente instituido pelas demais repubblicas. Desde a Suissa e São Marinho, que mudam, aquella, o presidente da confederação todos annos, ésta, os *capitães regentes* de seis em seis mezes, até a França, que adoptou o periodo de sete annos, ha uma notavel variedade de prazos para o primeiro magistrado da nação. Comprehen-de-se que não pôde haver regra fixa para isso. Sem tomar o caso em duas nações, que devem obedecer a condições differentes, mas considerando-o mesmo na nossa, não será facil dar uma razão indiscutivel para preferir, por exemplo, o prazo de quatro annos e meio, ao de quatro annos justos. Ha, porém, uma especie de sensação espontanea de que tal ou tal quantidade de tempo é insufficiente, ou excessiva, e tal outra é a que convém; e ésta é a que se aceita. Assim como nós *sentimos* que nos convinha o periodo de quatro annos, optou a França pelo de sete, a Argentina pelo de seis, Venezuela, Uruguay e muitas outras, como nós, pelo de quatro, Costa Rica pelo de tres, Salvador, Liberia, etc., pelo de dois, finalmente a Suissa e São Marinho, que acabo de citar, por tempos ainda muito mais curtos. Na vida particular temos diariamente occasião de deparar casos analogos ao que deve passar-se para o legislador constitucional que tem de decidir-se por um prazo qualquer para o chefe temporario do estado: ha uma razão qualquer inexprimível em fórmula logica que nos faz estimar em tres mil francos o valor d'um certo cavallo, e não em outra quantia mais ou menos aproximada. Ainda não julgariamos grande escandalo cedel-o ou adquiril-o por dois mil novecentos e cincoenta, ou tres mil e cincoenta; mas já recalcitrariamos, conforme o caso, contra um preço duas ou tres vezes inferior ou superior.

O criterio que parece ser por todos aceito para a avaliação de um prazo conveniente para o presidente da

republica é — que esse prazo não seja longo nem curto de mais, e entende-se por tal o que, num sentido ou noutro, se afasta grandemente da média que a experiencia tem offerecido como mais razoavel. Serão, pois, as condições especiaes do paiz em questão que hão de determinar a justa medida.

Com a sua admiravel e concisa exactidão, diz Montesquieu que em toda magistratura se deve compensar a grandeza do poder pela brevidade da duração do mesmo. Essa brevidade, porém, tem limite. E' preciso evitar cahir no caso da republica de Ragusa, citada pelo mesmo Montesquieu, onde o presidente era substituido todos os mezes; os outros officiaes todas as semanas; o governador do castello todos os dias. No regimen presidencial, que adoptamos, o presidente tem grande poder, a par de grande responsabilidade; mas ésta não basta para garantir solidamente a nação: procurou-se, por isso, na brevidade do mandato um motivo subsidiario de tranquillidade. Os maus governantes revelam-se taes, em regra, só no fim de certo tempo de exercicio do mando. Ha para os homens de estado, como para todos os que começam a posse de uma posição a que aspiravam ardentemente, uma especie de lua de mel. Durante esse periodo aureo, as faculdades do bem estão exaltadas e os erros que apparecerem raramente serão erros voluntarios. Vem depois, para os que são bons, a quadra conservadora da actividade ordinaria e, para os que são maus, a relaxação dos mais sagrados compromissos e os contubernios impuros, de que nascem tantos males moraes e materiaes. Em uma democracia presidencial do temperamento da nossa, o periodo de quatro annos, para a média do character dos cidadãos que podem ser chamados á presidencia, não excederá em muito a quadra durante a qual é lícito esperar que prevaleçam os melhores impulsos. Em todo caso nunca será sufficiente para gerar tal desespero no povo que aconselhe não aguardar a successão legal do presidente.

Os maiores inconvenientes que se allegam contra a exiguidade do periodo presidencial são — a repetição muito assidua das crises eleitoraes e a falta de espirito de continuidade no govêrno e administração. O primeiro só é verdadeiro quando a nomeação do presidente se faz por suffragio popular. Desapparecerá completamente, uma vez admittida a reforma que proponho, uma vez que seja confiada ás camaras aquella nomeação. Quanto ao espirito de continuidade, ou unidade, que deve manter sempre tanto o govêrno como a administração de um paiz normalmente constituido, não me parece que dependa tanto da extensão do prazo de quem preside ao govêrno e á administração como de outras condições. Antes de tudo, o presidente não é, em realidade, mais do que um superintendente de todos os serviços; véla por todas as cousas, mas em nenhuma põe a mão. E' aos seus ministros ou, mais propriamente, aos subordinados d'elles que tal tarefa incumbe. Ora, nada se oppõe a que os bons ministros sejam conservados indefinidamente, emquanto conservar o poder o partido a que elles pertencem, embora o presidente seja mudado. Existe logo abaixo dos ministros certo pessoal que é, ou deve ser, e, em todo caso, sempre se deve procurar fazer, independente de espirito partidario, — e esse nada tem com as mudanças de homens nos postos culminantes; permanecerá sempre o mesmo, como traço de ligação, de tradição dos negocios. Já é isto a regra acceita em todos os paizes normalizados, até mesmo nos Estados-Unidos, apesar da reputação de intolerancia que com justiça se tem conferido aos seus políticos, mestres no systema barbaro das razzias partidarias.

Depois, não basta que se mudem homens para que fique mudada a direcção que levavam as cousas públicas. Cada epocha tem o seu criterio, a sua corrente de idéas, o seu modo de comprehender e executar todas as cousas. Não basta mesmo muitas vezes substituir um partido para fazer variar a feição das cousas. O que chega de novo ás culmi-

nancias do poder entra quasi sempre ufano, alardeando novidades, cheio de pruridos de reformas e processos novos; d'ahi a nada está batendo a rota por onde ia o seu antecessor. Vivêmos, neste mundo, os individuos e os povos, a nos illudir com a confiança no livre arbitrio; mas, nem o homem, nem os aggregados, que elle fórma, poderão jamais libertar-se das leis que os regem, como a toda a natureza. Em ultima anályse, a unidade da actividade nacional depende principalmente do grau de normalidade de cada povo

As mudanças repetidas e systematicas de pessoal produzem perturbação febril, que se faz logo sentir funestamente nos negocios do estado. Se é isso verdade em relação ao pessoal subalterno, não póde deixar de sel-o quanto ao chefe da nação. Mas o nosso prazo de quatro annos para o presidente está longe de poder considerar-se nesse caso; dá tempo a fazerem-se muitas cousas uteis e não deixa grande margem a males de difficil reparação; não é tão curto que não offereça ensejo a revelarem-se as boas ou más qualidades do chefe do estado, nem tão longo que produza nelle esse relaxamento particular, que é uma especie de enfermidade dos poderosos; é, emfim, dos mais convenientes para proporcionar a tempo os meios de regeneração de que as nações devem estar sempre armadas em relação aos poucos dos seus membros em cujas mãos delegam importantes attribuições.

Reelegibilidade

A mesma preocupação de permittir na suprema direcção official do paiz esse espirito de continuidade a que me acabo de referir, é allegada em favor da reelegibilidade indefinida do presidente da republica. O maior inconveniente da irreelegibilidade, diz Story, é privar a nação da vantagem da experiencia adquirida no exercicio do poder. Seria absurdo sustentar que a experiencia deve ser systematicamente excluida do poder, accrescenta o commenta-

dor americano. Ha um fundo de sabedoria em taes observações; mas a questão, tratada com essa generalidade, torna-se banal, de interesse puramente abstracto. E' preciso encaral-a em relação ás circumstancias de cada paiz. A politica é uma sciencia tão complexa e as suas conclusões teem de ser applicadas a casos tão diversos — que não raro deixa de ter sentido, quando pretende offerecer soluções genericas de character concreto.

A nossa constituição evitou banir *systematicamente* a experiencia do exercicio do poder, assim o digo para empregar as palavras de Story. O nosso presidente só é irreelegivel para o periodo immediato ao em que exerceu o poder. E' a mesma doutrina da republica do Uruguay, da Argentina, do Chile, de todas as republicas sul e centro americanas. Faz excepção a de Honduras, que estabeleceu a originalidade de permittir a reeleição no periodo immediato, quando nisso houverem consentido as camaras (!). Equador póde ser considerada outra excepção, porque se oppõe apenas a tres reeleições consecutivas. Haiti e São Domingos, as duas pequenas republicas insulares, vedam tambem a reeleição no periodo immediato. No Chile foi livre a reeleição até o govêrno do presidente Manuel Errazuriz, que implantou o dominio do partido liberal, ainda hoje subsistente. Este presidente fez votar em seu proprio prejuizo a emenda constitucional que prohibiu a duplicação do periodo presidencial. Antes disso, não havia presidente que não fosse reeleito. No Mexico deu-se caso inteiramente inverso: o presidente Díaz, para prolongar o seu govêrno, fez annullar a interdicção constitucional e permittir a livre reeleição, que lhe tem assegurado o poder por largos annos. Como o Mexico, permitem a reeleição indefinida a França e os Estados-Unidos. Quanto a ésta última, porém, cumpre distinguir aqui, como em muitas outras cousas, o que diz a lei do que se faz realmente: o primeiro presidente, George Washington, não consentiu em que o reelegessem mais de uma vez, e esse precedente tomou tal fôrça — que

nunca mais foi roto, apezar de se terem dado sérias tentativas nesse sentido, por homens do valor de Ulysses Grant. Nos nossos dias fala-se tambem de que o sr. Cleveland ambiciona uma segunda reeleição; mas, quanto a este, haverá a differença de não ter sido reeleito da primeira vez, logo após o seu primeiro periodo presidencial: foi derrotado nessa tentativa de reeleição, e só com quatro annos de interregno voltou a conquistar a magistratura suprema. Na França ha o precedente de um presidente reeleito, o sr. Grevy, que aliás teve de demittir-se logo no princípio da sua segunda presidencia. Um dos ultimos presidentes francezes, o ephemero sr. Périer, vítima da anarchia parlamentarista, declarou no seu manifesto inaugural — que, no fim do periodo, não seria candidato á reeleição, por julgar essa a prática mais conforme ao espirito das instituições democraticas. Tal affirmação doutrinaria, porém, tem pouca importancia, tratando-se da França, onde o periodo presidencial é longo bastante para poder ter-se como certo que bem poucos presidentes chegarão ao fim do primeiro com alento para penetrar no segundo. Não é, entretanto, menos meritorio o procedimento do sr. Périer, que, sendo homem novo e forte, bem poderia contar com vigor de sobra para preencher duas presidencias.

D'este golpe de vista ás instituições de outras repubblicas, o que parece resaltar mais claramente é que o verdadeiro motivo da irreelegibilidade é o temor de se perpetuarem os maus presidentes no poder: só admittem a irreelegibilidade absoluta e indefinida republicas que, como a França e os Estados-Unidos, se sentem com bastante educação civica para não temerem aquelle mal, ou então outras que, como o Mexico, se viram obrigadas a fazer o que poderia denominar-se leis *ad hominem*. Todas as que se reconhecem com elementos ainda insufficientes contra as possiveis empresas dos ambiciosos consagram a relativa irreelegibilidade, isto é, sómente para o primeiro periodo depois da cessação da autoridade do presidente.

Não foi outra a preocupação do legislador brasileiro, e não podia ser mais sábia. Com a irreelegibilidade immediata poderemos privar-nos da prolongação de um bom govêrno, mas compensa-nos largamente a segurança de estarmos livres da perpetuação dos maus. Entretanto, do mesmo modo que a causa que a provocou, ésta medída deve ser transitoria. Devemos esperar que o Brasil tenha muito breve bastante consciencia da sua aptidão completa para as instituições livres, podendo dispensar qualquer embaraço a que seja nomeado chefe do estado o cidadão que fôr do agrado da opinião nacional, sem limitação de qualidade alguma. Em substancia, não ha limitação legal que possa evitar a um povo incompetente o ser mal governado. Do mesmo modo, são inuteis as pêas creadas á livre acção de um povo capaz de governar-se. A regulamentação é sempre innócua, quando não é ajudada por um fundo de opinião livre, que pôde ser inhabil por si só para se fazer valer; mas que se sentirá vigorosa, quando amparada por um texto legal. Ora, esse parece-me o caso do Brasil: ainda podemos tolerar abusos, ainda usamos grosseiramente dos instrumentos de liberdade que temos conquistado, ainda não conseguimos pelas admoestações da opinião refrear de todo um mau govêrno; mas os factos teem mostrado que já não tolerâmos violencias brutaes contra as leis, nem contra as idéas. Desde a independencia, o Brasil terá supportado maus govêrnos; mas tem sempre deitado a baixo os que teem offendido abertamente as leis ou princípios que chegaram a entrar no patrimonio da opinião. Assim, saltou D. Pedro I, assim se fez a emancipação dos escravos, se desthronou a dynastia e se proclamou a republica, assim foi precipitado do poder o primeiro presidente militar e combatida mais tarde a tentativa restauradora. Nenhum govêrno teria fôrça para apresentar-se entre nós, apoiando-se unicamente na sua vontade, sem fundamento algum legal. A prohibição da reeleição presidencial é, pois, um d'esses mandamentos leaes de cuja execução podemos estar seguros, e, como elle nos garante contra a perpetuação dos maus

governos, que ainda podemos ter, devemos mantel-o, emquanto o não pudermos dispensar de todo. E' uma medida util, mas provisoria.

Uma innovação foi creada por uma das nossas constituições estaduaes — a do Rio Grande do Sul — quanto á reelegibilidade: o chefe do estado pôde ser reeleito indefinidamente, desde que reúna mais de tres quartas partes dos votos do eleitorado (*).

A descoberta de tal variante não demandava grande engenho; nunca foi, porém, admittida por paiz algum republicano; sem dúvida porque possúe meritos muito duvidosos. Quando o paiz puder contar com a perfeição dos costumes eleitoraes, quando houver certeza de que cada eleitor votará consciencientemente no candidato da sua predilecção e de que o seu voto será contado lealmente — o melhor será, como disse antes, não fazer questão alguma da reelegibilidade: seja eleito quem a maioria quizer. Mas, se é preciso levar em conta a grande debilidade do apparelho eleitoral que nós ainda temos, não ha remedio senão decretar formalmente a irreelegibilidade, pelo menos para periodos consecutivos. A excepção aberta pelo Rio Grande do Sul é contraproducente. Equivale a decretar que só os maus presidentes podem ser reeleitos. Dado o nosso temperamento e imperfeição de costumes civicos, é certo que um austero chefe de estado, que não tenha tido a preocupação de ganhar elementos pessoaes, mas sómente a do bem

(*) Na primeira edição lê-se “do eleitorado que concorrer á eleição.” Ao escrever essas palavras não consultei a constituição riograndense. Annos depois, suscitando-se importante questão sobre esse particular, verifiquei ser a linguagem d'aquella Constituição clara e positiva: exige para a reeleição pura e simplesmente “tres quartas partes do eleitorado”, e em disposição subsequente o confirma. Ora, eleitorado é o corpo de eleitores actual, sem attenção a quem concorreu ou deixou de concorrer a dada eleição. Este esclarecimento reforça grandemente a observação relativa á impossibilidade virtual da reeleição dos bons governadores. (Nota de 1934).

público, ha de crear sempre, mesmo entre os seus partidarios, descontentamentos e despeitos immediatos, engrossando a opposição natural, que nenhum govêrno deixa de ter; apresentando-se de novo aos eleitores, feliz será se conseguir maioria absoluta de alguns votos. Não assim o mau governante, que, ou terá corrompido de antemão, para fazer partido, ou fará pressão nas urnas, para chegar á cifra volumosa que a lei exige para a reeleição. Em todo caso, tal disposição é já em si um convite muito claro aos ruins instinctos dos presidentes ambiciosos: o que se quizer fazer reeleger, notando aos primeiros passos que não será com o respeito austero da justiça que ha de conseguir tres quartas partes do eleitorado, abandonará em breve o cuidado da causa pública, para se dedicar durante todo o periodo do seu govêrno a architectar a encenação da futura tragicomedia eleitoral.

Qual será o melhor presidente ?

Antes de dizer duas palavras do character que deve ter um bom presidente, advertirei que o homem é, só por si, elemento minimo da evolução; mas é sempre um elemento, e tanto mais ponderavel quanto maior fôr a somma de influência que exercer sôbre os outros homens. A observação manda, porém, reconhecer que a influência de cada individuo irá sempre tendo menos possibilidade de se fazer sentir, á medida que se normalizar e adiantar a sociedade onde tal individuo actuar. Parece mesmo que nos grandes povos não póde haver grandes homens, no sentido corrente d'êsta expressão. Temos d'isso um exemplo na Suissa.

Confesso que, tendo lido immensamente sôbre a Suissa, sendo seu grande admirador, tendo-a visitado e mantendo até no seu seio algumas honrosas amizades, — nunca sei, entretanto, os nomes dos grandes homens da sua política. Ainda mais — não poderia dizer de chofre como se chama

um só dos seus presidentes, e, comquanto deseje de coração todas as felicidades a uma nação tão sympathica, declaro que me é absolutamente indifferente que ella eleja este ou aquelle dos seus filhos para presidente da confederação. Outro tanto já me não acontece em relação a outras nações que admiro menos: conheço, por exemplo, os nomes de um grande numero de homens politicos da Allemanha, da França, da Italia e mesmo do Egypto e da Bulgaria. Parece que a idéa de grandes homens nos vem por contraposição á de grande povo. Não são os homens que são grandes; é o povo que é pequeno.

Esse offuscamento das individualidades, tão patente nos povos cuja evolução está mais normalizada e adiantada, nota-se em grande no espectaculo universal da sociedade humana, mesmô sem sahir da ordem politica. Em outros tempos, a política das nações variava com cada novo chefe de estado. Hoje, nas grandes dynastias e nas republicas esclarecidas da Europa e da America ella é a mesma de paes a filhos, ou com os presidentes de temperamentos e até de opiniões mais diversos.

Os proprios matrimonios dynasticos teem perdido quasi toda a antiga importancia, e não se conservam senão por amor á tradição. Tudo isso é mais evidente, tratando-se dos negocios entre as nações. A França e a Russia mantem-se associadas, apesar das repetidas mudanças de presidentes e gabinetes d'aquella e da substituição do autocrata da última. A Allemanha, com tres imperadores de caracteres antagonicos, sustenta por cêrca de meio seculo já, a mesma politica interna e externa. Os que pensavam que tudo se explicava pela presença do chanceller de ferro já tiveram tempo de se desilludir, vendo por largos annos as cousas inalteraveis, apesar da retirada de Bismark. O imperador actual é neto da rainha da Inglaterra e deseja, sem dúvida, ser amavel para com a sua veneranda avó; esses sentimentos, porém, não impedem a Allemanha de ferir quanto póde os interesses da Inglaterra, e foi o impera-

dor em pessoa quem maior aggravo lhe infligiu por occasião das últimas difficuldades no sul da Africa.

Mas, apesar de haver perdido já tanto em importancia, a questão do homem ha de ainda por muito tempo inflamar, especialmente em um paiz como o nosso, onde são quasi tão grandes as esperanças no futuro, quanto é manifesto o atrazo social e politico no presente. Por muito tempo ainda nos será impossivel deixar de perscrutar miudamente todas as qualidades do compatriota sôbre o qual tiverem de recahir as nossas vistas para candidato á presidencia da republica.

Sinto ainda a necessidade de dar um esclarecimento antes de passar revista ás qualidades pessoas de um bom presidente de republica: — Para que um cidadão ganhe gloria e fama na direcção do estado, não é indispensavel que tenha para o offício grande aptidão. O que o vulgo chama sorte e que eu digo *coincidencia favoravel de factos* é a primeira condição de felicidade em todas as empresas, inclusive na de governar os povos.

Machiaveli disse que metade do êxito dependia da fortuna e outra metade do esforço da vontade: *perchè il nostro libero arbitrio non sia spento, giudico potere esser vero che la fortuna sia arbitra della metà delle azioni nostre, ma che ancora ella ne lasci governare l'altra metà, o poco meno, a noi*. Partidario do livre arbitrio, que era um progresso no seu tempo de pleno providencialismo, o extraordinario pensador concedia talvez ainda muito ao esforço individual. Aos olhos do público — e talvez mesmo aos da história — o êxito é o criterio unico com que se julga da capacidade dos homens que governam. E não haverá nesse modo de pensar alguma razão? Em grande número de casos, a competencia unida a boas intenções deve dar bom resultado. Um feliz resultado deve, pois, fazer, pelo menos, presumir uma grande capacidade. Não se deve, porém, esquecer que nenhuma potencia humana será jamais efficaz para contrariar uma corrente de circumstancias sufficientemente poderosa. E' por isso que ha epochas em

que só se veem maus governos, e outras em que todos são excellentes, não sendo lícito suppôr que naquellas todos os homens fossem ruins e n'estas systematicamente bons. Das circumstancias depende quasi tudo, a começar pelo proprio accesso ao poder e permanencia nelle, que, em certas occasiões, não é possível senão pelo preço dos mais irregulares procedimentos. Além de que os homens devem judiciosamente ser escolhidos tendo-se muito em vista o momento em que vão ser aproveitados, occorre ainda que o criterio público varia immensamente com os tempos. Ha mesmo occasiões em que os acontecimentos se reflectem na razão popular invertidos, como as imagens da camara escura. E' de ordinario nas epochas de super-aquecimento da opinião que isso se dá. No julgamento dos factos apparecem como actos inspirados no amor á liberdade exactamente os maiores arrojados de tyrannia, e d'ahi vem a implantação do despotismo pessoal que a história mostra insistentemente succedendo a todos os casos de demagogia. No julgamento dos individuos, não é menos evidente a inversão soffrida pelo juizo popular: ao homem de princípios, ao que resiste á pressão do grande número, ao que despreza as seducções da popularidade, ou do predomínio, quer dizer — ao verdadeiramente energico — chama-se frouxo; ao que nenhum caso faz de compromissos de honra, ao que não tem fôrça para se manter nos seus princípios, ao que se presta a ser instrumento das paixões do maior número, ao que se apoia systematicamente em fôrça material extranha, sem se importar com que ella esteja hoje do lado opposto ao em que estava ontem, ao que, emfim, revela em tudo que não tem personalidade, nem, por consequente, energia alguma — a esse chama-se forte e energico. A razão principal é que a opinião pública se fórma antes de tudo pelos factos mais palpaveis, e não ha dúvida que o êxito immediato é sempre contrario ao primeiro e favoravel ao segundo dos dois typos figurados. E' uma verdadeira inversão da pyramide; mas é facto que só poderá contestar quem nunca tiver observado pessoalmente uma

epoca similhante á que supponho aqui. Os brasileiros d'estes tempos temos tido vasto campo para o comprovar.

Mas, admittindo que as circumstancias não impossibilitem a opinião de se exercer razoavelmente, nem ao cidadão eleito de revelar effectivamente as qualidades pessoas de que fôr dotado, vejamos qual deve ser o melhor presidente.

Começo por uma condição negativa: o melhor presidente da republica não deve ser o que se chama — um homem de genio. O genio é sempre vizinho da loucura. E' um desequilibrio mental. E' a hypertrophia de uma ou de algumas faculdades, em prejuizo de muitas outras. Em todos os organismos, a superalimentação de um orgam, produzindo o seu exaggerado desenvolvimento, atrophia os outros orgams concorrentes. Ora, o officio de governar requer clareza de visão do conjunto das cousas, e para isso é indispensavel que as faculdades intellectuaes operem com igual potencia, em perfeita equivalencia de energia. Pela falta de ponderação intellectual explica-se, em grande parte que os dominadores geniaes nunca chegassem a levantar construcção estavel. Quando mesmo as coincidencias favoraveis dos factos lhes tem permittido fazer alguma cousa, a sua obra é necessariamente pessoal, só póde viver ao amparo do autor, tem de desaparecer fatalmente com elle. Em nenhuma actividade póde ser mais util o genio que na da guerra, especialmente se considerarmos sómente as antigas, que se decidiam pelo valor moral e material dos homens, e não pela fôrça dos elementos; nunca houve, entretanto, guerreiro verdadeiramente genial que fundasse cousa alguma duradoura: o imperio de Alexandre derruiu-se sôbre as cinzas ainda quentes do seu creador; os de Annibal e Bonaparte abateram-se ainda aos olhos d'essas duas aguias das batalhas, logo que a fortuna abandonou. Permaneceu, porém, ainda que com vária sorte, a obra do grande Frederico, exemplar de lucidez intellectual harmonica, sem arrancos da sublime loucura a que chamam genio e que para a arte da guerra creou a nova maxima de que — o deus dos exercitos está sempre com o mais forte.

No govêrno dos povos, e especialmente em uma democracia, onde qualquer cidadão pôde ser erguido ao mais alto posto, desde que mereça o favor da opinião, o caso toma aspecto particularmente grave. Será sempre um perigo que a soberania nacional se delegue em alguém só por effeito da emoção que esse alguém soube provocar na alma da nação. A especie de talento mais propria para produzir emoção não é com certeza o talento de governar. E' quasi sempre alguma qualidade brilhante, que, não só não tem analogia alguma com a capacidade governativa, mas até mesmo é quasi sempre opposta a essa aptidão. E' o caso com tanta sabedoria denunciado por Spencer na sua bella obra sôbre a educação: quanto menos cultos são os espiritos tanto mais superioridade concedem aos objectos de ornamentação sôbre os de utilidade. Estão nesse caso o genio da guerra e o genio da expressão, os bravos militares e os architectadores de bellos discursos, escriptos ou falados. No Brasil, já tivêmos dois presidentes escolhidos só pela consideração de serem bons militares. Se não tivessem essa qualidade, seguramente ninguém pensaria nelles para tão alto cargo, nem para muito menos. Quanto aos oradores e escriptores brilhantes, pôde affirmar-se que são os homens públicos mais bem cotados em todas as camadas sociaes. Desgraçadamente, ha para isso motivos muito fortes. A tribuna e a imprensa são quasi os unicos vehiculos de contacto da intelligencia individual com o público. Como pôr em evidência, como chamar aos postos de govêrno, em um regimen de opinião, homens que apenas conquistaram reputação entre os seus íntimos. Entretanto, falar bem ou escrever bem dá sem dúvida direito a grangear crédito de artista, mas não de homem de govêrno. Pelo contrário, o exercicio constante das faculdades de expressão atrophia quasi sempre as faculdades de acção. A história do govêrno dos grandes oradores e dos grandes poetas é a da bancarrota política do genio, e mais larga e desastrosa seria ainda, se a prudência instinctiva dos povos não houvesse cortado

as azas a muitos. Lamartine e Castelar são exemplos dos nossos dias. Gambetta, aliás pouco feliz no govêrno, não era propriamente orador genial, mas um espirito claro, com grande ardor patriótico e servido por uma bella garganta. Gladstone, que tambem poderia parecer excepção, não é, afinal de contas, nenhum tribuno empolgante, mas um habil e elegante argumentador, apoiado em vastissima erudição.

Parecendo serem os mais fortes e independentes, esses homens desequilibrados a que se dá o nome de genios, — são precisamente os mais accessiveis a influências perturbadoras da liberdade. São escravos de todas as paixões. Ouvem e acceitam lisonjas e adulações mais facil e ingenuamente que ninguem, por lhes parecer natural e verdadeiro quanto se possa dizer para lhes exaltar os merecimentos. São, assim, insensivelmente governados pelo séquito mal escolhido que logo faz cauda, como sombra funesta, a essa especie de estadistas. Por outro lado, o odio e o despeito contra os que lhes negam as qualidades que elles julgam ter, e que são de ordinario precisamente as que menos possúem, inspiram não raro os seus actos nos mais graves assumptos. São, finalmente, grandes auto-suggestivos: inflammam-se na sustentação do primeiro disparate que aventuraram; o desmedido orgulho não lhes permite voltar atraz do que já affirmaram; acabam por convencer-se piamente de que a sua opinião é a unica verdadeira — e levam-na por diante a torto e a direito. As decepções são, por isso, tambem mais fundas e amargas para essa especie de homens e mais completo o desalento que ellas acarretam. São excellentes para fazer o mal, inúteis inteiramente para reparal-o, porque só o reconhecem quando não tem mais remédio.

Pronunciando-me por este modo, espero que me não attribúam o pensamento de que o melhor presidente da republica seria um homem de baixo nivel intellectual. Não; a superioridade intellectual é o que mais nos distingue das outras especies animaes: para todas as cousas

nobres e, pois, tambem para o govêrno, será sempre mais digno e mais util o homem mais intelligente, quer dizer, o de espirito mais claro e mais equilibrado, o que não é a mesma cousa que ter genio. E' a perfeita ponderação de todas as faculdades intellectuaes que faz os typos humanos mais completos. São os mais harmonicos e tambem mais raros, sem serem os mais brilhantes. São o que se poderia denominar — os *genios do bom senso*.

E' indispensavel que o chefe do estado, pelo menos, se aproxime d'essa organização cerebral, para estar no caso de satisfazer a uma outra condição de tal importancia — que bastaria por si só para distinguir um homem de estado. Refiro-me á capacidade especial para escolher o pessoal de que deve rodear-se quem governa. São tão triviaes os casos de fazerem maus governos homens de grande erudição e brilhante intelligencia, quanto os de se desempenharem discretamente, e até com real proveito público, outros que não dispõem de sabedoria theorica, nem de quaesquer titulos ostensivos de competencia. Tudo bem observado, há de reconhecer-se que o sabio não teve tacto para eleger os seus auxiliares, emquanto que o outro revelou possuir essa especie de instincto que permite distinguir os homens pelos seus meritos e aproveitá-los convenientemente. Quem governa não põe a mão em cousa alguma; nada faz por si; é um cômo regente de orchestra, que deve saber distribuir os instrumentos pelos individuos mais habéis na respectiva execução, reservando para si apenas a superintendencia geral, afim de que a harmonia não seja sacrificada. O principal segredo de bem governar parece estar em saber buscar boa companhia. O homem é um ser essencialmente social. Um homem isolado é incapaz de cousa alguma. Os proprios genios da guerra, a que ainda agora alludia, que poderiam fazer sem os seus exercitos? E, ainda dispondo das formidaveis massas de homens armados que tiveram ás ordens, que conseguiriam, se não tivessem ôlho para se fixarem nos mais capazes de executar as suas ordens, ou de tomar a direcção dos postos secundarios? Napoleão

soube fazer generaes de sargentos e de moços de estribaria. Uma aptidão analoga é necessaria no exercicio do govêrno civil. Mas, como aqui a funcção é muitissimo mais complexa, como não se trata de uma especialidade, mas de uma synthese de factos multiplos e variadissimos — não é já tambem na mesma ordem de espiritos que a havemos de procurar. Essa capacidade, só podem possuil-a os homens equilibrados a que me referi, aquelles que tiverem tal organização e desenvolvimento cerebral que lhes proporcione a expansão harmonica e concomitante de todas as faculdades, sem preeminencia excessiva de nenhuma. Só esses terão bastante lucidez para, apprehendendo integralmente o conjunto das situações, julgar com segurança da conveniencia de aproveitar tal ou tal individuo nesta ou naquella especialidade. Só elles terão tambem moderação sufficiente, para não serem arrastados por sympathias, ou antipathias individuaes; para se não fanatizarem por idéas fixas; para ouvirem todos os conselhos e seguirem apenas os que forem razoaveis; para soffrerem com paciencia as injustiças; para se não deixarem levar pela lisonja, nem pela intriga; para não serem governados positivamente pelo amor aos amigos, ou negativamente pelo odio aos inimigos; para não terem inveja dos triumphos ou da popularidade dos seus ministros; para, finalmente, exercerem perenne fiscalização subjectiva, sôbre os proprios actos e intuitos, que os deve manter nessa feliz situação, propria só de espiritos selectos, em que a firmeza das resoluções é sempre temperada pela convicção da debilidade da intelligencia: ésta a qualquer momento póde reconhecer-se e confessar-se em êrro, sem desdouro; mas, emquanto o não faz, tem a energia da convicção honesta, que é a melhor das energias.

E' ainda nessa especie de homens que se encontram os mais bem acabados exemplares de solida honestidade. Nada mais conhecido que ésta triste exclamação, a proposito de um grande número de homens públicos: "E' um bello talento, mas — que lástima ! — é tão falto de

caracter!" Essa falta de caracter é uma consequencia do desequilibrio das faculdades. Quem tiver tal ponderação de intelligencia que possa medir exactamente os *pró* e os *contra* de qualquer acto irregular, reconhecerá logo que é melhor abster-se d'elle; d'onde resulta ainda uma situação favoravel mesmo para os casos de êrro: será sempre facil demonstrar que foi commettido em boa fé. E' do Marquez de Maricá, creio, ésta maxima — que a deshonestidade é antes fructo de estupidez que de maldade. E o homem de genio, se não é estúpido, é ingenuo e ignaro para tudo que não fôr a manifestação especial da sua intellectualidade. Ensurdido pelo applauso das massas, orgulhoso do seu poder de arrancar lagrimas de admiração aos proprios adversarios, passa a viver em breve da idéa fixa da sua superioridade sôbre o resto da humanidade. Em essencia, elle não é senão um homem que tem o dom de bem exprimir sentimentos vulgares; mas, quanto mais ésta qualidade se hypertrophia tanto mais se atrophiam todas as outras. Este homem não porá dúvida em saltar por cima de quaesquer escrupulos, não os enxergará mesmo, para chegar a ser de facto o que julga ser já de direito — o primeiro entre os primeiros. E' preciso mudar de opiniões para aproximar-se do alvo appetecido? — Arranja-se facilmente uma phrase sonora para dourar a apostasia. E' necessario fazer dinheiro para completar as condições materiaes e sociaes do triumpho? — Advogam-se causas administrativas, em que é seguro elemento favoravel a emergencia d'uma carga de opposição ao govêrno; farejam-se casamentos com ricas herdeiras; acceitam-se logares *ad honorem*, porém bem remunerados, em industrias que dependam da influêcia official; e, se nenhum meio d'essa ordem é fructifero, chegada a occasião, como tudo mais é secundario diante da idéa fixa de satisfazer á ambição desordenada, mettem-se directamente as unhas nos mananciaes do thesouro público! Quanto daría eu a quem me provasse que tudo isto é phantastico e arbitrario!

Abandonando agora as circumstancias puramente pessoaes e encarando-as em combinação com as politicas, — direi que um bom presidente deve ter um temperamento tal que, sem deixar de ser homem do seu partido, possa esquecer os interesses d'este, sempre que o dever de distribuir justiça se lhe apresentar como superior a quaesquer outras considerações. Esta qualidade não é rara, como póde parecer: existe, em fundo, em todo homem bem equilibrado e é muito favorecida pela propria posição do presidente irreelegivel para o periodo immediato, como é o nosso. O presidente sabe que nada mais tem a pedir, em materia de consideração e favor político, aos seus concidadãos. A nenhuma outra posição pública aspira, depois de haver sido primeiro magistrado. Como, porém, o homem, emquanto vive, tem de dar pasto a alguma ambição, sua socia inseparavel, o presidente será naturalmente levado a preoccupar-se com o conceito de íntegro e honesto que lhe terão de dar os contemporaneos e a história. Finalmente, bastar-lhe-á ter vulgar bom senso e alguma experiencia para reconhecer que o meio mais seguro que se lhe depara de grangear popularidade para voltar a ser candidato feliz d'ahi a quatro annos — é haver feito justiça a todos: porque o intersticio da incompatibilidade bastará para serenar as paixões d'aquelles a quem houver desgostado a rigida imparcialidade, exactamente o contrário do que aconteceria, se a reeleição fosse permittida immediatamente.

Estas últimas considerações são verdadeiras, com uma unica excepção: é conveniente que o presidente supposto não seja o que se chama — um chefe de partido. Nesse caso, seria preciso suppôr-lhe virtudes quasi angelicas para admittir que se não occupasse, durante a sua magistratura, de solidificar o terreno em que teria de voltar brevemente a commandar as suas hostes. Pelo contrário, se os chefes partidarios forem tão sensatos que se despojem de pretensões á candidatura presidencial, e a nação bastante prudente para os repellir, — elles ficarão sendo

o mediador plastico entre o povo e o presidente, levando á presença d'este as aspirações e sentimentos d'aquelle, cujas iras e soffreguidões podem mais que ninguem acalmar. Infelizmente, não se póde, por emquanto, contar muito com essa abnegação por parte dos chefes de partido. Nas duas eleições presidenciaes que temos feito, ainda não havia propriamente partidos organizados, como não sei se os haverá hoje; por isso, não havia tampouco logar ás pretensões dos caudilhos; mas nos estados o caso tem sido outro: ahí os primeiros pretendentes ao primeiro logar são, de certo tempo para cá, os mesmos que dirigem as agrupações partidarias. Os resultados d'essa incontinencia de ambição, ou talvez mais propriamente — d'esse desconhecimento das verdadeiras conveniencias políticas — teem sido em parte a serie de perturbações civís, que vão difficultando os primeiros dias da republica. São condições mui diversas as exigidas para um bom chefe partidario e para um bom chefe de govêrno: o primeiro deve ser ardente, o segundo calmo; aquelle intransigente, este tolerante; solícito em ser agradavel aos seus correligionarios o chefe de partido, reservado e austero o chefe de estado. Neste ponto está um dos passos difficeis do regimen republicano: não é de esperar que alguém seja merecidamente elevado ao primeiro posto, sem haver previamente conquistado a confiança de um partido; mas, por outro lado, é preciso fugir dos homens mais em evidência, e esses são precisamente os chefes de partido. /E' quasi pedir o impossível, se a escolha tem de ser feita pelo povo em massa, isto é — em fórmula plebiscitaria. A solução, porém, será muito favorecida, confiando-se, como proponho, a nomeação do presidente ás camaras.

CAPITULO III

O MINISTERIO

Natureza da instituição

Foi em outro tempo muito debatida a conveniencia de ser o chefe do poder executivo uma pessoa só ou um conselho. Ambos methodos foram praticados nas republicas antigas e modernas, ambos contam defensores doutrinarios que allegam plausiveis razões. Os partidarios da pluralidade fundam-se no perigo do predominio pessoal que podia arrogar-se abusivamente um presidente imperioso; na necessidade de conselho e moderação que em todos os actos deve revelar quem preside aos destinos de um povo; nos felizes resultados que devem esperar-se da partilha de temperamentos e competencias entre os varios membros do govêrno, que permittiria aproveitar o que de bom cada um tivesse e corrigir o que tivesse de mau. Os que preferem a autoridade singular baseiam-se em que sem unidade não ha energia e sem energia é impossivel governar e administrar bem; que a energia do executivo não exclue a segurança das liberdades públicas, porque éstas repousam sôbre a fôrça da opinião e sôbre a responsabilidade do poder para com ella; a decisão, a actividade, o

segredo, diz Story, encontram-se em mais alto grau em um homem só do que na reunião de varios, e quanto mais consideravel é o número mais essas qualidades minguem; a divisão multiplica as discordias e produz instabilidade nos conselhos; deve temer-se o perigo dos ciúmes e das antipathias pessoaes; o orgulho em uns, em outros o desejo de lisongear preocupações vulgares, neste a vaidade de ser autor de tal projecto, naquelle o amor proprio maguado — são outros tantos motivos que hão de excitar rivalidades e dissensões funestas.

Hoje, essa controversia está completamente, ou quasi completamente, abandonada. Não é que as opiniões oppositas houvessem expressamente concordado na adopção de um dos dois methodos; a questão foi resolvida espontanea e insensivelmente com os progressos do govêrno representativo: o que a observação veio dizer e a experiencia confirmar foi que não havia inteira razão nos argumentos *pro* ou *contra* qualquer das duas escolas. No fundo, ambas advogam causa verdadeira. O ideal de um bom govêrno representativo passou a ser nos nossos tempos — conciliar a energia, inseparavel da singularidade do mando, com a necessidade, mais virtual do que legal embora, de dar entrada á discussão e ao conselho, ainda nos actos que mais poderiam parecer comportar o character de pessoaes. Os antigos, suspeitosos sempre de usurpações por parte dos portadores da suprema autoridade, instituiram algumas vezes o poder executivo com mais de um titular, como foram exemplos os conselhos das republicas gregas, e o consulado em Roma, modernamente imitado na decadencia da revolução franceza. Sempre, porém, que os romanos foram urgidos por algum perigo consideravel, investiram um cidadão unico de poder omnimodo. A salvação pública creava a dictadura. Entendia-se tambem que, diante da patria periclitante, o depositario de tão alta confiança não seria capaz de usar da sua onnipotencia senão para o bem commum. Este costume politico tem feito a sua evolução natural, mas não desapareceu: chegou aos

nossos dias com os nomes de suspensão de garantias constitucionaes, estado de sítio, lei marcial. No que, porém, se revela grande superioridade das instituições políticas modernas sôbre as antigas é no facto de se haver estabelecido hoje de modo permanente, na vida ordinaria do govêrno, a feliz combinação que permite a firmeza e agilidade do mando singular com a moderação, com os freios e contrapesos do colectivo. Isto se conseguiu, fazendo com que o titular do govêrno fosse um só, mas não podendo a sua acção ser exercida senão atravez de muitos. A instituição que dá logar a esse phenomeno, nos govêrnos representativos, — é o ministerio. A combinação dos dois methodos, do executivo singular com o colectivo, é hoje tão verificavel nos povos que ao princípio tinham adoptado um, como nos que seguiram o outro: a Suissa, que instituiu a pluralidade, tem hoje um presidente annual unico, perfeitamente definido, de quem os outros membros do conselho passaram a ser, e mesmo a chamar-se, — ministros; a republica norte-americana, que é accusada de haver instituido uma especie de imperio democratico, personalizado em um titular unico do poder executivo, de quem os ministros seriam meros secretarios, tem ido pouco e pouco conferindo maior significação e autoridade ao conselho que rodeia o presidente, a ponto de tornar incomprehensivel a idéa de poder pessoal.

Na melhor concepção do govêrno representativo presidencial, os ministros devem ser nomeados pelo presidente — *para exercerem com elle o govêrno*. Seria bastante esse character para fazer comprehender quam importante é a missão dos ministros e quanto é falsa a noção de que, em um govêrno representativo não parlamentar, elles sejam meros secretarios de pessoa, sem imputabilidade alguma politica. Tão falsa idéa provém da má interpretação que se dá á liberdade legalmente attribuida ao chefe do estado de nomear e demittir os ministros, com a circumstancia peculiar ao govêrno presidencial de não serem elles obrigados a largar os cargos ao arbitrio das maiorias occasionaes

da legislatura. Pretendem poder concluir d'ahi que os ministros, cuja existencia dependeria, então, apenas do bom ou mau grado do presidente, são pessoas d'elle.

O absurdo d'essa interpretação vem do aspecto material pelo qual encaram o facto. Começarei por fazer notar que tambem na doutrina parlamentarista está admittido que o principe nomeia e demitte *livremente* os ministros. Alguem responderá que elle não pôde demittir senão os que desgostarem á camara, nem nomear senão os que ella indicar por via do seu *leader*. Sim; na perfeição do regimen parlamentar assim deve ser, não obstante a linguagem legal continuar affirmando a plena liberdade do principe. Do mesmo modo, uma correcta applicação da doutrina presidencial só legalmente confere ao chefe do estado liberdade inteira na nomeação e demissão dos seus ministros. Na realidade, o presidente de uma republica, onde tiver fôrça a opinião, terá de dar obediencia a tantas considerações de ordem política e partidaria, terá de guardar tantas deferencias para com os elementos complexos no meio dos quaes se move, terá de levar em conta tão grandes e tão variadas preoccupações relativas aos meios de conduzir normalmente ao fim o seu govêrno e terminal-o com glória — que a sua liberdade pessoal, o seu arbitrio, o seu capricho terão de ser os ultimos factores do procedimento que tiver de observar. Será sempre menos livre para escolher um ministro ou um ministerio do que o será qualquer particular na escolha de um agente dos seus negocios privados.

O homem se compraz em acalentar a fallacia da plena liberdade, o que não impede os actos humanos de serem determinados por motivos independentes da vontade. No caso do chefe de um estado presidencial, observe-se, antes de tudo, que tal chefe não pôde governar sem ministros; os seus actos teem de ser referendados por alguem. Eil-o já com metade da sua supposta liberdade cerceada: terá de nomear alguem ministro de estado. Da metade que lhe fica, é forçoso admittir que, pelo menos, ainda metade se desvanece, desde que se considere que a escolha só poderá

dar-se entre os homens de um só dos partidos em que a nação está dividida. Neste caso, muito mais liberdade tem o principe parlamentar, que em certos momentos se arroga o caracter de juiz na rotação dos partidos. Não foi senão pela decisão do principe que se alternaram os partidos politicos durante todo o tempo do nosso ensaio de parlamentarismo, e essa é ainda a regra na grande maioria dos paizes parlamentares. Pensae agora que, ainda mesmo no unico partido em que o presidente pôde buscar ministros, haverá homens que não desejem nem acceitem o posto, outros que não possam ser escolhidos sem escandalo ostentoso, ignorantes crassos, individuos infamados, incompatibilizados pela inepecia notoria, pela inexperiencia, pela saúde, por mil causas faceis de prever — e vereis desmaiar e offuscar-se pouco e pouco a auréola de livre arbitrio attribuida pela lei ao chefe do estado. Afinal, é a opinião pública que limita e determina o campo onde está o quadro de homens unicos que poderão ser chamados aos conselhos do govêrno. Sem dúvida, é isto uma funcção da normalidade do govêrno: em casos anormaes, quando as cousas estão baralhadas, quando não é um systema de govêrno o que impera, mas uma situação especial crítica e transitoria, em taes casos, não é só no presidencialismo, é também, e com mais fôrça, no regimen parlamentar que a influência do chefe invade tudo e a tudo se substitue. Seja qual fôr a variedade de govêrno representativo, é facto provado que o chefe da nação tem sempre tanto menos arbitrio para escolher os ministros quanto mais normalizada e adiantada está a situação geral.

A natureza do ministerio é, segundo o que temos visto, semelhante á do presidente. O ministerio emana do presidente, mas para o fim de fazer corpo com elle. *E' o chefe colectivo do estado, em presença do chefe singular.* São dois elementos de fôrça igual, que se não contrariam, quando postos em actividade, precisamente porque não podem subsistir senão com a condição da solidariedade. Se ésta se rompe, logo se refaz pela substituição dos minis-

tros. Não é isto o que a linguagem trivial chamaria rebentar a corda pelo mais fraco; é o meio unico possível de manter a indispensavel solidariedade. O presidente é elemento estavel por um certo prazo; o ministerio é mudavel a qualquer momento; considere-se agora a deficiencia de liberdade do presidente na escolha dos ministros, e por isso tambem na demissão; pense-se que, pelo mesmo facto de ser indefinida a duração do ministerio, pôde dar-se até o caso de que elle venha a viver mais que o presidente; — e muitas idéas erroneas se hão de desvanecer a respeito do poder real do presidente. A divisa *primus inter pares*, que se pretendeu fazer privilegio dos principes parlamentares, é applicavel ao chefe de qualquer variedade de govêrno verdadeiramente representativo.

Qualidades dos ministros

— Se a natureza e fim do ministerio são eguaes á natureza e fim do presidente e a razão da existencia d'êsta dualidade é a necessidade de combinar no govêrno as virtudes do mando singular com as do colectivo — a primeira conclusão deve ser que as qualidades pessoaes de um bom ministro são muito analogas ás que se requerem para um bom presidente. A differença mais sensível seria ésta — que o presidente, tendo de superintender em toda a actividade official, precisaria de maior número de dons do que cada ministro em particular, que preside aos negocios limitados ao districto da sua pasta. Por outra, — as qualidades do presidente serão tanto mais felizes quanto mais equivalerem ás qualidades reunidas de todos os seus ministros.

Como o presidente, os ministros dependerão em grande parte das coincidencias favoraveis dos factos e serão julgados pela opinião mais numerosa menos em attenção ás habilidades que realmente possuirem do que em vista do êxito que obtiverem. Haverá sempre circumstancias em

que nenhum ministro ganhará honra e fama, e outras em que o menos favorecido em meritos se desempenhará discretamente, senão com apparencias de glória. Ainda assim, algum campo ha de haver, na maioria dos casos, para a influência pessoal do ministro, e será tanto mais vasto quanto mais normaes forem as circumstancias do paiz. E' para essas circumstancias normaes principalmente que vale a pena estudar as aptidões dos cidadãos mais dignos de formar o corpo collectivo do poder executivo.

Assim como já affirmei para o presidente — que lhe não competia fazer cousa alguma directamente, mas apenas reger a grande orchestra de modo a manter-lhe a harmonia, direi dos ministros — que a sua missão é principalmente de superintendencia. A primeira materia que tem cada ministro na sua pasta para revelar capacidade é a escolha dos seus agentes e, depois, a fiscalização do trabalho de cada um d'elles. Seja qual fôr a doutrina governamental que se pretenda realizar no govêrno, como sempre os factos podem mais que as nossas illusões, impõe-se ésta verdade — que melhor ministro não é sempre o que tem mais altos titulos pessoaes, mas o que se cercou de melhores auxiliares, ou soube affeição com mais propriedade aos respectivos destinos a gente que já encontrou ao occupar o posto. Assim se explicam tambem innumeradas decepções que em todos os paizes se teem visto, consistindo em darem os resultados mais deploravelmente negativos homens que haviam conquistado justa fama de especialistas em certas materias e a quem se teem confiado as pastas que com ellas mais immediatamente intendem. Engenheiros notaveis teem sido desastrados no ministerio das obras públicas, generaes de primeira plana no da guerra, almirantes gloriosos no da marinha, sabios professores de economia politica no das finanças, magistrados intelligentes e honestos no da justiça. Tivêmos no Brasil mui claros exemplos de tudo ou de quasi tudo isso: Caxias, Osorio e Pelotas foram dos melhores generaes que temos tido, e tres dos piores typos de ministros da guerra; um advoga-

do, o senador Junqueira, é até hoje recordado como um dos ministros que mais uteis foram á administração militar. Por tantos almirantes, vivos e mortos, que geriram mal a pasta da marinha, aponta-se, entre outros nomes, o do então joven advogado Affonso Celso, que deixou boa memoria. Ainda um advogado, o sr. Affonso Penna, desempenhou honroso papel nas obras públicas, onde tantos engenheiros habeis teem sido infelizes. E o engenheiro que melhor se houve, o finado Buarque de Macedo, não o era de facto; tinha apenas o curso official de engenharia, sendo, antes de tudo, antigo burocrata, empregado intelligente e habil do mesmo ministerio que veio a dirigir. Para não abundar em mais casos que cada um póde recordar sem o meu auxilio, terminarei lembrando que o professor de economia política mas admirado no seu tempo, João da Silva Carrão, naufragou no ministerio da fazenda, batendo em escolhos que modestos discipulos seus da escola de direito de S. Paulo souberam evitar.

São factos que se explicam pela propria natureza das cousas. Os ministros são homens de estado chamados a superintender nos varios districtos do govêrno. Nada vão fazer com a propria mão. O ministro da guerra não vae commandar exercitos, o das obras públicas levantar planos de construcções ou lotar estradas de ferro, nem o da justiça estudar autos e lavrar sentenças, e assim por diante. Sem dúvida, não faria mal que todos os ministros, além das qualidades de estadistas, tivessem ainda conhecimento íntimo de cada materia relacionada com a sua pasta; mas está essa condição bem longe de ser essencial, e desgraçadamente são cousas que quasi sempre se desencontram na vida real — o saber administrar e o saber executar. Depois, por mais habil que fosse o ministro nos negocios que estão comprehendidos no campo da sua administração, de bem pouco lhe valeria isso: o ministro tem forçosamente de confiar em outrem, em tudo quanto respeita á execução; não lhe é possível estar pessoalmente em toda parte. Assim se comprehende que a primeira quali-

dade que lhe deve ser exigida, depois do character de estadista, que lhe dê prestigio e respeito, seja a de saber escolher os seus agentes. Em certos ministerios, no da guerra e no da marinha, por exemplo, é essa regra mais exacta que em outros. Os ministros das pastas militares terão de confiar tudo aos commandantes de terra e mar que escolherem. Mais evidente se torna esta verdade nos casos de guerra, que são aliás os mais serios que podem dar-se: apenas como homens de govêrno, e de accôrdo com os seus collegas e com o chefe do estado, os ministros da guerra e da marinha ordenarão os grandes movimentos, mais políticos, mais administrativos que militares ou estrategicos. Na Inglaterra, é princípio corrente que um almirante não deve ser ministro da marinha, nem um general ministro da guerra. (*) Póde negar-se admiração ás instituições ingleza quanto á sua applicabilidade ao nosso paiz, mas não é licito recusar-a ao bom senso do povo que as cultiva. Esta é, aliás, uma particularidade que não constitue privilegio inglez: tambem na França e em todos os paizes abundam casos dos ministros não profissionaes.

Vejo outra explicação ainda para o mau êxito político dos profissionaes. Quando o homem se tem consagrado a uma carreira, a uma actividade profissional qualquer, raro deixa de crear com o tempo ligações e antipathias mais ou menos gratuitas, mais ou menos interessadas. Na carreira das armas é isso muito commum. Na administração de trabalhos públicos não o é menos. A não se tratar de algum espirito excepçional pela superioridade das suas inspirações, é certo que, erguido ao poder, o antigo profissional, confundindo as suas predilecções com a verdadeira capacidade, quasi nunca verá boas qualidades fóra dos seus amigos, da sua ródá, da sua clientela. Terá, por

(*) Estando em Londres recentemente, ouvi de um estadista — que o célebre e malaventurado Lord Kitchner tinha sido um desastre como Ministro da Guerra. — (Nota de 1934).

outro lado, muitos compromissos tacitos ou expressos de camaradagem, a que não será facil fugir, do mesmo modo que haverá creado incompatibilidades pessoas com alguns collegas, que reconhecerá muito aproveitaveis, mas de quem melindres intransgressiveis lhe hão de impedir a aproximação. E, sôbre tudo isto, não quero suppôr os casos tão conhecidos de trazerem os novos ministros para o poder rancores e ímpetos de vingança contrahidos na vida ordinaria.

Creio que de quanto fica dito ninguem poderá concluir que eu preconize a ignorancia dos assumptos correspondentes á respectiva pasta como virtude do ministro de estado. Já disse que seria melhor que os conhecesse a fundo. O que não é bom é que faça d'elles profissão. A principal missão do ministro, abstrahindo da sua actividade politica e considerando somente a administrativa, é escolher e fiscalizar o pessoal superior da administração. Ora, não é de modo algum necessario ser profissional para escolher um bom profissional. Porque eu não sou militar, mathematico, banqueiro, ou magistrado, estarei privado de saber quem são os mais bravos generaes da nação, os melhores engenheiros, os financeiros mais capazes, os juizes mais íntegros? Depois, profissional ou não, o ministro terá de aconselhar-se com os seus chefes de serviço. O ministro profissional ha de desprezar em grande parte os conselhos dos seus subordinados, não só para attender ás contingencias de classe, como ainda levado pelo natural orgulho, que lhe não consentirá mudar de opinião em assumptos em que se reputa autoridade. Não assim o ministro alheio á profissão: este, em quasi todas as questões de detalhe, combinará os dictamens da sua razão e as regras administrativas com as informações dos subalternos competentes, e assim é possivel fazer melhor justiça e attender mais efficaçmente ao interesse público: o subalterno informam sôbre necessidades que conhece e, como não é elle quem decide sem appellação e a qualquer momento póde ter de pagar os erros em que fez incorrer o chefe, terá sem-

pre menos possibilidade e menos tentação de proceder pelas suas predilecções, mas sim em harmonia com o que fôr mais direito. E' principalmente para obter essa rectidão dos agentes administrativos que as duas qualidades superiores dos ministros devem ser — ôlho para escolher a sua gente e vigilancia para que ella ande bem.

Unidade do Ministerio

Uma das más consequencias da imperfeita e confusa noção que ainda temos do govêrno presidencial, nota-se na pouca importancia que se liga ao conjunto dos ministros, para prestar muito maior a cada secretario de estado isolado. Ainda que se não confesse, ha sempre o temor de confundir as instituições com o parlamentarismo, fazendo do ministerio um corpo solidario. Accode logo ao espirito a lembrança do gabinete parlamentar. Não temos tido ministerios; temos tido ministros. Foi uma das grandes causas da irregularidade com que funccionou o novo apparelho durante os dois primeiros governos militares.

Tal situação corresponde a um estado elementar das instituições representativas, parlamentares ou não. Tanto na Inglaterra, mãe do parlamentarismo, como na grande republica sua filha, que propoz e tem realizado tão brilhantemente a nova fórmula representativa, e ainda em outras democracias americanas que lhe teem mais ou menos seguido os passos, — o facto é perfeitamente verificado. Muitos escriptores mostram, e particularmente Freeman, no seu estudo sôbre o *Desenvolvimento da Constituição Ingleza*, como, até a revolução que trouxe a dynastia de Orange, isto é, enquanto as instituições foram rudimentares e grosseiras, não houve na Inglaterra a mais leve noção de unidade no ministerio. Os ministros, desunidos, eram servidores directos do soberano. Foi o *bill da Declaração de Direitos*, em 1688, que assentou as primeiras pedras do alicerce parlamentar. Macaulay, na sua *Historia do Reina-*

do de *Guilherme III*, assignala o periodo que vae dos fins de 1693 aos fins de 1696 como o da mais energica depuração do systema de gabinete. O primeiro Orange começou com homens de todas as côres, que se combatiam e accusavam reciprocamente dentro e fóra do parlamento. Mediante humilde reclamação dos communs, o rei despediu os *tories* que tinha ao pé de si e nomeou um gabinete homogeneo de *whigs*. Mas o mesmo *Guilherme*, tres annos mais tarde, e a rainha *Anna* depois, continuaram a chamar os seus validos ao ministerio. Depois do *Act of Settlement* de 1701 ainda a irregularidade continuou por certo tempo. Por cinco annos, até 1706, chegou mesmo a ser vedada nos communs a entrada aos membros do gabinete. O primeiro gabinete organizado por um chefe, por um primeiro ministro, e sahido systematicamente de um partido, isto é, o primeiro que exhibiu condições de unidade — foi o de 1721, presidido por *Walpole*. Deveu-se o facto aparentemente ao acaso: o rei *Jorge I*, allemão, ignorante tanto dos costumes como da lingua da Inglaterra, fraco para a acção e amigo de levar vida desoccupada e alegre, confiou primeiro a administração, depois o proprio govêrno ao chefe do partido *whig*, ao qual devia em realidade o throno, que o *Act of Settlement* não bastaria para assegurar á casa de Hanover, contra as intrigas da rainha *Anna* e dos *tories* despeitados. O facto, hoje incontestavel, de que a Inglaterra é uma republica presidida pelo primeiro ministro, firmou-se energicamente desde ahí. *Robert Walpole* pôde governar 22 annos, tempo mais que sufficiente para que o precedente deitasse raiz: quando os inglezes tiveram um rei que sabia falar inglez, haviam já entrado pelo novo caminho com a sua fleugma mechanica e imperterrita, e não era possivel fazel-os voltar atraz. E' engano pensar que o parlamentarismo e o gabinete, que é a sua alma, vieram da fôrça do parlamento. Foi, antes, da annullação do rei. Os parlamentos que serviram com *Walpole* foram dos mais corruptos de que fala a história. Os votos compravam-se e vendiam-se, na camara dos com-

muns, como vil mercadoria, no dizer de todos os historiadores e criticos. Não foi, pois, o parlamentarismo em si que conduziu á unidade e solidariedade do ministerio; foi a evolução do princípio representativo. Ora, o princípio representativo é commum aos dois methodos de govêrno — parlamentar e presidencial. Por isso, o mesmo phenomeno se observa nos demais paizes representativos não parlamentares, á medida que as respectivas instituições se vão aperfeiçoando.

Quando se fez a constituição dos Estados-Unidos, havia exaggerada preocupação de armar o chefe do estado de sufficientes elementos de independencia e desembaraço para defender a nação contra o estrangeiro e livral-a da demagogia, que parecia não poder vir senão do poder legislativo. O proprio Thomas Jefferson, citado pelo *Federalista*, abrigava esse receio. Por isso, deu-se aos ministros mais o character de secretarios do presidente que o de collaboradores responsaveis do executivo. Ficou a letra da constituição, mas o tempo a tem ido pouco e pouco desbravando das suas asperezas. O ministerio, nos Estados-Unidos, já tem hoje inquestionavelmente um chefe instituido pelo costume, cuja individualidade politica se vae firmando mais e mais: — é o secretario de estado, ou ministro dos negocios estrangeiros. Esta personagem é já hoje escolhida entre os republicos mais eminentes; ha mesmo nomes sôbre os quaes deve cahir quasi obrigatoriamente a escolha. O secretario de estado é já uma força politica com a qual se conta dentro e fóra do paiz. E' mesmo, de ordinario, um possivel candidato á presidencia da republica.

No Chile tem-se passado phenomeno analogo. A lei não fala da existencia de chefe para o ministerio. Mas, esse chefe já existe de facto. E', segundo o costume, o ministro do interior. Mesmo antes da revolução recente, que deu ao Chile pronunciados laivos de parlamentarismo, mesmo no tempo do presidente Balmaceda, que se declarava abertamente contrario á imitação ingleza, — o costu-

me foi sempre encarregar um prohomem político da formação do novo ministerio. Esta personagem tomava, e toma ainda, para si a pasta do interior, combinando com o presidente sôbre os demais ministros. Na actividade do ministerio, elle assume sempre o character de chefe.

Não estão ainda tão definidas as cousas na Republica Argentina; mas a tendencia é claramente a mesma. A grande difficuldade de formar-se ali um ministerio consiste, para o presidente, em achar um homem que sirva de nucleo. Este ministro toma indifferentemente qualquer das pastas. A sua preponderancia faz-se sentir em toda a vida do ministerio. Não é raro mesmo verem-se ministerios ou gabinetes, como lá se diz, conhecidos pelo nome proprio d'esse chefe extra-legal. Convém, entretanto, não esquecer que a vida representativa da Argentina é muito curta e tem sido tão frequentemente cortada de crises violentas, — que apenas pôde lobrigar-se qualquer tendencia da sua evolução política.

Quanto a nós, brasileiros, se contâmos uma existencia independente e representativa mais larga, mui estreito é ainda assim o periodo de applicação do regimen republicano, e ésta não poderia ser mais irregular. Comtudo, mais de uma vez tem-se esboçado a tendencia á unidade do conselho que acompanha o presidente. O caso mais patente foi o do primeiro ministerio constitucional, indubitavelmente organizado e dirigido por um primeiro ministro de facto. O mal foi que tal melhoramento das instituições proviesse de abusos, de usurpações, de influéncia indebita. Cumpre ainda notar que o imperio começou com o gabinete, mas sem dar a um dos membros d'elle o nome e as funções de chefe. Foi só mais tarde que se reconheceu a conveniencia de estabelecer um primeiro ministro e não deixar directamente ao imperador esse encargo. Na constituição republicana, copiámos materialmente os Estados-Unidos. Materialmente digo, porque nem sequer adoptámos o que o costume lá transformou em lei — a instituição do secretario de estado. Não temos ministerio; os nossos minis-

tros vivem cada um por sua conta, combinando planos apenas com o chefe do estado directamente. E', pelo menos, a concepção corrente.

Em similhante situação, é forçoso que, no desdobramento da vida do governo, succeda uma d'estas tres cousas: — independencia de cada ministro na gerencia da sua pasta; ou que um dos ministros desenvolva qualidades de absorpção e preponderancia em relação aos seus collegas; ou que o presidente da republica assuma o papel de chefe do ministerio. As tres hypotheses me parecem mais susceptiveis de dar máus que bons resultados.

A completa separação produz dispersão de esforços; demora e falta de plano no trabalho do governo; muito maior possibilidade de conflictos entre os ministros; ausencia de pensamento político na direcção dos negocios; desaparecimento do conselho que deve temperar a acção pessoal do presidente da republica, se não com referencia aos assumptos de cada pasta, com certeza para a política geral do governo.

A chefia espontanea de um dos ministros, que absorvesse os outros, ou lhes inspirasse grande confiança na sua superioridade, — correria, antes de tudo, o risco de ser disputada por mais de um. Ciúmes, competições funestas de muitos generos não deixariam de pullular em tal situação. A chefia espontanea teria mais o defeito de não poder apparecer ostensivamente á nação como autoridade efectiva e consagrada. Não poderia, finalmente, manifestar-se senão depois que o ministerio tivesse certo tempo de existencia, quando, entretanto, os primeiros momentos são dos mais interessantes para falar á opinião pública e ser por ella escutado.

Resta commetter ao proprio chefe do estado o encargo de presidir aos ministros e promover a sua unidade de pensamento e acção. Não nego em absoluto a efficacia d'esta combinação. Penso mesmo que não está impossibilitada de dar os mais plausiveis resultados, desde que se possa contar com um presidente que reúna as condições de

actividade, saúde physica e grande competencia para o officio. Seria, nesse caso, a posição do presidente muito semelhante á do primeiro ministro inglez, só com a differença da fixidez do prazo de govêrno e da dispensa da pompa espectacular da realza, destinada a deslumbrar os simples de espirito, emquanto os fôrtes vão desempenhando serenamente a missão de governar. Mas só excepcionalmente apparecerá um presidente que reúna e guarde durante todo o seu periodo as condições que acabo de referir. Nomeando-se, porém, um dos ministros chefe do ministerio, ou presidente do conselho, já seria escolhido em attenção áquellas condições. Se viesse a perdê-las, ou a revelar que não as possuia, todas ou algumas, seria facil remediar o mal, chamando a qualquer momento quem lhe tomasse o posto. Não assim o presidente da republica, que é eleito por prazo fixo e não pôde ser substituido ordinariamente antes da conclusão do periodo.

As vantagens da instituição de um presidente do conselho de ministros são tão claras quanto nenhum mal poderia trazer tal innovação. Alguem se impressionará talvez desfavoravelmente com a consideração da maior complexidade que adviria ao organismo governamental com a criação d'este novo orgam. Mas, a complexidade é distinctivo dos seres superiores. Não ha instituições mais singelas que as despoticas. Não ha mais complicadas que as do *self-government*.

A unidade do ministerio, por este modo conseguida, havia de trazer desde logo estes dois resultados beneficos: espirito de plano e harmonia na administração e na politica; moderação do poder pessoal do presidente. Nem por isso perderia o chefe do estado a faculdade de fazer sentir a sua influencia nas grandes linhas da actividade official. Sempre que estivesse convencido de que o ministerio se oppunha a alguma cousa sem razão e sem o appôio do pensamento nacional, ou da maioria do seu partido, teria nas mãos o recurso de despedir ou recompor esse ministerio. Outro tanto já não poderia fazer quando o caso fosse de

levar por diante meros caprichos: então, teria, pelo menos, de vacillar entre a hypothese de ouvir os conselhos dos ministros, a de abrir dissensões no seu partido e a de fatigar o espirito público com repetidas declarações de crises ministeriaes, provocadas por insignificancias. A moderação assim obtida quanto ao poder pessoal do presidente aproveitaria na mesma medida á elevação do character do ministerio e á utilidade da sua instituição. Os conselhos do govêrno ficariam sendo uma verdadeira escola de estadistas, onde se poriam em evidência as capacidades, vivero permanente sôbre o qual a nação lançaria as vistas sempre que tivesse de pensar em algum homem digno de grandes missões, inclusivè a da magistratura suprema.

Não penso que o systema presidencial, tal qual o temos, em cousa alguma se confunda com a dictadura, desde que seja bem exercido. Mas, essa condição de ser bem exercido está mal garantida quando se deposita quasi toda a confiança nas mãos de um homem só. Robustecer o prestígio da parte collectiva do poder executivo já é pôr a duas amarras a náu do estado. Não se amesquinha com isso a magestade da missão presidencial, antes deve ganhar em grandeza a situação do chefe do estado, que poderá desobrigar-se de muitas cogitações miudas da vida diaria, para entregar-se unicamente ás altas questões de govêrno. O character de sociabilidade que distingue a especie humana faz com que nós tenhamos sempre mais firmeza em resolver e mais vigor na execução quando decidimos em harmonia com os juizos dos nossos semelhantes que quando nos isolâmos na deliberação a tomar. Um chefe de estado mero fiscal do trabalho disperso de uns quantos secretarios, que não formam unidade, nem systema, tem de participar da debilidade do apparelho que põe em jôgo. Se pretender substituir por qualidades da sua pessoa o que falta nas aptidões do instrumento, trilhará uma estrada marginada em toda a sua extensão pelos precipicios da dictadura.

Estou a ouvir clamar que a unidade ministerial, promovida pela instituição de um presidente do conselho, seria . . . parlamentarismo. Não ha parlamentarismo onde as funções de governar e legislar não estão confundidas. Com um primeiro ministro ou sem elle, o ministerio que proponho não seria delegação do parlamento. Havia de ser escolhido pelo presidente e por elle demissivel, interpretando as indicações da opinião. Esse ministerio não teria assento nas camaras para legislar. Manteria com o poder legislativo, *mutatis mutandis*, as mesmas relações que hoje entreteem os secretarios de estado que temos. Tal ministerio, finalmente, não dissolveria o parlamento, nem seria por elle dissolvido. Onde fica o parlamentarismo? Só e exclusivamente no sestro que a ignorancia e o fanatismo mantem nos espiritos obcecados, que votam horror ás palavras, por não poderem comprehender bem as cousas que ellas cobrem.

Eis ahi uma reforma constitucional de muita consideração que póde obter-se sem tocar em uma linha da constituição. Basta que um presidente que mereça conceito ao paiz inaugure o seu govêrno incumbindo a um homem político de capacidade e prestígio a formação do primeiro ministerio, e depois governe fiel ao pensamento da unidade. Se a innovação fosse boa e se revelasse tal, o precedente havia de ficar. Se dêsse maus resultados, as instituições não soffreriam abalo e a eliminação da tentativa se faria tambem insensivelmente. Em materia de reformas políticas, nada seria melhor que a generalização d'este processo. Infelizmente, elle não é applicavel a todos os casos.

Espirito de continuidade no govêrno

Não depende só da vontade mudar o curso da política de uma nação. Os partidos que se revezam no poder continuam, em substância, o que faziam os seus antecessores. Mas isto quanto ao espirito generico da política; na

administração dos negocios, no trabalho de fazer andar a máchina official é necessario um certo tacto e espirito conservador, que só se aprende na experiencia. E' tão certo que as melhores intenções são muitas vezes impotentes para o bem como que a menor incapacidade póde produzir males de difficil reparação. Em cada pasta do ministerio é limitadissimo o campo das cousas variaveis com a indole ou com as doutrinas dos ministros e é vasto o quadro das cousas permanentes. D'ahi a necessidade que em todos os paizes representativos se tem reconhecido de tornar segura e estavel a posição de uma certa classe de empregados de cada secretaria de estado, especialmente os chefes das varias secções, e, á frente de todos, um funcionario ordinariamente tão modesto e obscuro quanto habil, intelligente e nutrido da tradição dos negocios. Esta personagem é o sub-secretario de estado. Alheio ás agitações da política militante, mas tendo visto em acção todas as políticas, adquiriu o dom especial de vestir com osapparelhos da rotina burocratica as peculiaridades do homem de estado que estiver no momento regendo a pasta. São especialmente uteis aos estadistas principiantes: formam o lastro conservador que lhes garante estabilidade, quando fazem pela primeira vez a travessia dos mares incertos da governança.

Não temos essa instituição perfeitamente estabelecida, e é preciso pensar em dar-lhe uma existencia mais definida. No Brasil mesmo existe a prova da sua utilidade: dos nossos ministerios o que mostrou maior circumspecção durante a epocha de difficuldades e confusões de que estamos agora sahindo — foi o das relações exteriores, que, entretanto, com mais frequencia se confiou a gente novata e incompetente; mas nesse ministerio tem permanecido um official maior respeitavel pela sua experiencia e discreção, que é a chronica viva da diplomacia brasileira e que submete a regras impeccaveis tudo quanto lhe passa pelas mãos.

Sem ser partidario, o sub-secretario de estado póde influir muito beneficamente na acção política do seu chefe.

Quem vem ao governo por vez primeira traz o cerebro saturado de impetos reformadores, de anseios de notoriedade. O velho chefe da secretaria, entretanto, tem assistido mil vezes a casos d'esses e aos resultados que teem produzido. Faz sentir, em voz doce e temperada de autoridade humilde, e d'esse frio scepticismo que a experiencia confere, os tropeços que podem apresentar-se na prática; invoca factos analogos da história da sua secretaria; lembra a opposição de leis existentes; e, se remata essa velada opposição, declarando-se á disposição do ministro para cumprir-lhe as ordens, nem por isso foi menos efficaz a sua intervenção. Algumas vezes, bem poucas, o estadista incipiente mudará logo de proposito; outras, menos raras, modificará apenas o seu plano, para evitar as difficuldades reaes que desconhecia; porém, o que tambem frequentemente succede é sentir-se intimamente offendido na sua independencia e superioridade hierarchica, ainda que sem motivos para reagir ostensivamente contra as respeitosas ponderações do sub-secretario. Responde-lhe, neste caso, que sabe o que vae fazer, que já meditou muito o assumpto, que a responsabilidade é sua, que nem tudo quanto a rotina consagra é o mais verdadeiro, que, finalmente, sustenta o seu plano em toda a integridade. Não importa; diga no momento o que disser o ministro, se as ponderações que ouviu foram razoaveis, o seu ânimo ha-de ficar abalado, quer queira quer não. Antes de pôr o plano em execução, já terá modificado alguma cousa das suas primitivas pretensões e, se naquelle instante o não faz, a lição lhe aproveitará para outra occasião. Bem difficilmente um homem que tenha a dignidade das suas opiniões mudará de conselho á primeira impressão de razões adversas. O caso mais commum é sustentar com ardor o seu pensamento, principalmente se a questão é mais de raciocinio que de facto; mas nunca um espirito claro e superior, por mais orgulhoso que seja da sua independencia, deixará de levar em si algum germen fecundo das verdades que tiver ouvido; atravez do tempo e das circumstan-

cias, esses germens de verdade prosperarão e insensivelmente hão-de modificar as primitivas opiniões. E' essa uma história psychologica que todo ser pensante pôde mais ou menos contar de si.

D'onde devem ser tirados os ministros

No Brasil, a constituição e os precedentes da república presidencial estão de accôrdo em que os ministros podem ser procurados onde quer que haja homens competentes. A limitação unica, se assim pôde dizer-se, está na incompatibilidade das funcções simultaneas de cargos de diversos poderes. Mas a concepção exaggerada da separação dos poderes tem feito pensar álguem que, na fiel observancia do regimen presidencial, não seria lícito nomear ministro de estado a um membro da legislatura, ou a um juiz. Assim entendia Bastiat, em 1849, quando se constituia a segunda república franceza. Quiz o conhecido economista reviver os excessos doutrinaarios da grande revolução do outro seculo, quando se decretava que os representantes do povo não podiam ser ministros, nem alguns annos depois da cessação do mandato. Lamartine pôde, então, com propriedade, oppôr lhe a objecção de Mirabeau — que, por tal fórmula, as camaras e os ministerios se comporiam exclusivamente de mediocridades: sendo natural que os homens capazes aspirem mais ao governo do que á legislatura, evitariam a eleição e, ficando por isso ignorados, perderiam uma e outra occasião de apparecer.

Os ministros não podem ser legisladores; mas podem ser tirados das camaras, perdendo os logares que alli tinham. E' o nosso preceito constitucional. E' tambem o uso de outras republicas não parlamentares. Na Suissa pôde dizer-se que é regra que os ministros sejam sempre escolhidos d'entre os legisladores. O essencial é que se não confundam no mesmo orgam as funcções de legislar e de governar.

Relações dos ministros com o Congresso

Uma das particularidades do regimen presidencial que mais acerbas críticas lhe teem valido é a relativa ás relações que devem existir entre os dois orgams do poder — o legislativo e o executivo. Duas razões principaes ha para isso: a primeira é que exactamente nos pontos de separação e de aproximação recíproca das funcções legislativa e executiva está o traço capital de distincção dos dois systemas rivaes; a segunda razão é que geralmente os criticos infensos ao regimen presidencial tomam por alvo exclusivo das suas observações o que se instituiu e se observa nos Estados-Unidos, e, para mim, não ha dúvida que, neste particular, as instituições norte-americanas ainda estão formalmente um tanto grosseiras, — ostentam as imperfeições das primeiras obras.

A nossa constituição é quasi a cópia da dos Estados-Unidos no que respeita á forma das relações dos ministros com as camaras. Entre nós, como nos Estados-Unidos, o poder executivo se communica com as camaras por meio de mensagens. Não é permittido aos ministros penetrar no recinto legislativo, nem podem os representantes convidar-os a virem dar explicações da tribuna parlamentar. Nesta, porém, como em todas as cousas, ha o que apparece, o que se vê realmente, e ha o que está occulto, o que influe sem estar patente. Os nossos ministros propõem leis. Propõem mesmo as leis mais importantes, que são as da receita e despesa. Sem dúvida, tomam interesse em que se vote o mais integralmente possível o que lhes pareceu melhor consultar os interesses da nação. Para isso encarregam alguém de fazer a defesa da sua obra. Quando esse alguém fala, é a alma do ministro que a camara escuta, apenas com a authenticidade minguada, pelo facto de passar atravez de um corpo extranho. Por outro lado, não ha missão mais difficil que a de traduzir pensamento alheio, dar bem um recado. Já o sabio Spencer observou quanto ao proprio que concebeu um pensamento não é facil exprimil-o

com exactidão, porque o arredondamento da phrase leva sempre a dizer mais ou menos do que devia ser. Figurae as difficuldades, a verdadeira impossibilidade de um exacto porta-voz do estadista que mandou á camara um plano de govêrno, de finanças, de reformas, um diploma internacional, uma combinação diplomatica ! Ainda quando os ministros encontram amigos intelligentes e dedicados, que lhes façam as vezes com fidelidade religiosa, só pôde ser isso para circumstancias previstas da discussão. Ás objecções inesperadas, ás perguntas relativas ao pensamento do govêrno, que não pôde estar senão na cabeça d'elle, — a essas quem dará satisfação ?

A nossa experiencia de govêrno presidencial é muito curta; mas não vacillo em affirmar que quem fôr ás camaras em dia em que se discuta o orçamento, ou alguma outra lei summamente interessante ao govêrno, ha de lá encontrar, como figura obrigada, um ministro de estado, vagando pelos corredores, a segredar instrucções a um representante amigo, emquanto o opposicionista lhe critica os projectos. Outras vezes, ha de parecer agachado por traz da tribuna d'onde fala o defensor da sua obra, a puxar-lhe pela aba do casaco. Ora, não seria melhor, mais util ao bem público, mais sensato e mais honesto trazer este homem ostensivamente á tribuna, d'onde diria de viva voz o que sentisse, instruiria o poder legislativo e a opinião pública das intenções do govêrno, responderia a todas as questões e se retiraria em paz, com a consciencia satisfeita, deixando toda a responsabilidade que não fosse sua sôbre os hombros dos legisladores, em lugar de penetrar excusamente na casa d'estes, sempre desconfiado da sua falsa posição de hóspede importuno. Toda a questão se reduz a isto: os ministros já vão ás camaras, já informam os legisladores, já influem nas votações: é melhor que façam tudo isso dos corredores, ou da tribuna ? A hypocrisia será preferivel á sinceridade ?

Parlamentarismo! gritarão espantados quantos entendem que não ha regimen presidencial senão copiado *ipsis*

verbis dos Estados-Unidos do norte. Vejamos si tem razão: A presença dos ministros de estado no congresso não é, em si, facto que em cousa alguma estabeleça a confusão, a penetração recíproca dos poderes legislativo e executivo; não é, pois, um traço de parlamentarismo. Se para tanto bastasse o facto, em si, poderia com igual razão dizer-se que o facto em si, de haver camara e senado e ministros, seria igualmente indício de existência de parlamentarismo. Seja qual for a maneira de funcionar o resto da máchina, colloquem-se os ministros nas suas secretarias, ou nos corredores soturnos das camaras, ou na tribuna, a dar explicações do seu pensamento — não ha parlamentarismo onde o ministerio não é uma delegação da camara, onde a camara não o pôde derrubar, nem elle a ella, onde os legisladores não são ministros, nem os ministros legisladores. Bem grosseiro seria para este último caso encontrar distincção essencial entre relações *escriptas* e relações *verbaes* dos dois poderes. Pois bem; as escriptas já existem: o govêrno entende-se, tanto em Washington como no Rio de Janeiro, por meio de mensagens com o congresso e o congresso com o govêrno. Que mais era que o ministro fosse verbalmente dizer o que agora põe no papel? Ou, por outra, o facto de responder por escripto ás perguntas do congresso e o de solicitar-lhe pela mesma via as autorizações de que precisa não é já correspondente á presença pessoal, para dar explicações e justificar medidas?

Um escrupulo pôde restar ainda no espirito dos inimigos mais que intransigentes — meio fanaticos — do parlamentarismo, que vão repellindo sem mais exame tudo quanto o possa recordar: não seria a presença dos ministros no congresso motivo para que resuscitassem os abusos de tribuna, as retaliações descommedidas, a interminavel verbiagem de outros tempos? Essa dúvida vem da concepção vulgar, que em outro logar d'êsta obra denunciei de que o parlamentarismo é o regimen em que se fala muito. Haveria justiça em estigmatizar, — e isso em qualquer regimen, — a incontinência verbosa, o falarem os

representantes do que não devem; mas, pelo que respeita á quantidade de discursos, nada impede que seja igual nos dois systemas. Dependerá sempre menos das instituições que da indole mais ou menos expansiva do povo que por ellas se reger. Do mesmo modo, os ataques pessoaes, as invectivas violentas explicam-se quasi só pelo temperamento e pela educação dos individuos. Nada teem que ver com isso o ser ou deixar de ser o ministerio delegação dos representantes, isto é, o ser ou não parlamentar o regimen. Não sei de paiz em cuja representação se tenham feito discursos tão largos como alguns que figuram nos annaes do congresso dos Estados-Unidos. Oradores teem-se dado ao luxo de deitar palavras tribuna abaixo, durante dias e dias a fio. Accusações ferinas, aggravos pessoaes, que chegam algumas vezes á liquidação pelo pugilato, ou pelo juizo sangrento, dão-se infelizmente em toda parte onde se agglomeram homens, especialmente se estão em litigio opiniões e interesses. Não ha razão alguma para se affirmar que a presença dos ministros de estado no congresso, em certas occasiões, seja motivo para que mais se ostente esse lado feio da natureza humana; parece, pelo contrário, mais justo suppôr que as sessões a que comparecerem membros do govêrno devem revestir outra solennidade e magnitude que não as ordinarias em que se debater o expediente diario legislativo.

A modificação que proponho na nossa vida representativa não é, conforme as razões que dei, incompativel com o regimen presidencial. Por outro lado, não seria ainda uma completa innovação. Em algumas das republicas americanas não parlamentares está admittido que, em certas occasiões e circumstancias, os ministros podem ir ás camaras. Bastar-me-á alludir ao que se passa na Argentina, que seguiu, como nós, o systema americano, mas sem se escravizar á letra da constituição de Hamilton. Na Argentina os ministros podem ir ao congresso e tomam a palavra na defesa dos pedidos de meios que lhe fizeram, ou de alguma lei da iniciativa do govêrno. Nas deliberações,

porém, não teem voto, porque são incompatíveis com o exercício do poder legislativo.

Podem também os ministros ser convidados por alguma das camaras a ir dar explicações. A isto se chama lá *interpellação*, exactamente como na linguagem parlamentar; mas o ministro não é moral nem legalmente obrigado a acceitar taes interpellações. Esta restricção não diminúe o direito de interpellar; limita o dever do ministro quanto a responder á interpellação. E' uma boa cautela; porque, sem tirar ao govêrno a possibilidade de falar á nação da sua mais elevada tribuna, coarcta a intemperança dos palradores que possam pretender asphyxial-o em diluvio de discursos ou vilipendial-o insolentemente.

Essa liberdade deixada aos ministros é freio effiçaz ás possiveis contendas irritantes que as interpellações podem produzir. Aliás ainda essas demasias devem ser prevenidas pelo regulamento interno da camara.

No proprio parlamento inglez, os ministros podem declinar de dar explicações, allegando motivo plausivel.

A differença capital que, em todo caso, existirá sempre entre o parlamentarismo e o presidencialismo, quanto ao modo e fins das discussões em que comparecerem membros do govêrno, será ésta: no primeiro, terão por alvo demittir ou sustentar o gabinete; no segundo, elucidar questões, fazer público o pensamento do govêrno, habilitar melhor o congresso a votar os meios, financeiros ou outros, que lhe forem pedidos e a opinião a julgar os homens e a politica. São, evidentemente, vantagens de primeira ordem para a vida de um govêrno livre. Junte-se a isto que, por tal modo, seriam escolhidos com mais cuidado os homens de govêrno, não pelos dotes oratorios, porque não se teria em vista commover. Prevaleceriam as qualidades de estadista, porque se buscaria demonstrar e convencer. A responsabilidade moral do executivo teria mais um meio de se fazer sentir; esclarecer-se-iam os elementos da responsabilidade legal confiada á justiça organizada; entre os pedidos de informações e a sua satisfação mediaria menos tempo.

sendo ésta muito mais ampla; finalmente, se limparia o regimen presidencial, sem prejuizo da fidelidade á doutrina, de uma das agruras que ainda o fazem antipathico. E' de esperar que tudo isso pése mais no ânimo dos bons brasileiros que a preocupação de copiar servilmente as instituições norte-americanas.

LIVRO IV

CONFLICTOS E HARMONIAS

CAPITULO I

ROTAÇÃO DOS PARTIDOS

Seria ociosa a discussão que se emprehesse para averiguar se ha ou não utilidade na existencia de partidos politicos. Não que tal utilidade seja evidente, mas porque é certo que a divisão dos cidadãos em partidos se torna phenomeno inevitavel logo que a vida nacional começa a formalizar-se, ainda que não mui nitidamente. A existencia de partidos é, pois, um facto com o qual se tem de contar necessariamente na evolução das nações. E, como os partidos se formam sempre com a aspiração de tomar a responsabilidade do governo, podem considerar-se em perenne conflicto pela posse do mando. E' quasi igual a intensidade com que todos gravitam para esse pólo positivo. E' verdade que existem gradações nos temperamentos partidarios, dos mais pacientes e mansos aos mais ardentes e exaltados; mas dá-se uma compensação no facto de serem ordinariamente mais numerosos e terem, portanto, mais probabilidades de alcançar o poder os partidos moderados que os exaltados.

O que lhes falta em ardor é supprido em firmeza, pela posse do triumpho ou pela segurança de alcançal-a proxíamente. Em todas as nações normalizadas ha os

chamados partidos de govêrno e os simplesmente doutrinarios. Estes, sem renunciarem á aspiração de governar, dedicam-se de preferencia a prégar princípios, fazendo assim uma especie de voto de castidade quanto ao gozo immediato da direcção dos negocios. Por isso tambem não raro exhibem todos os vicios e virtudes dos ascetas religiosos: impellidos pelas melhores intenções imaginaveis, são de ordinario intolerantes, aggressivos, intrataveis e improductivos. Como o homem, porém, que, tendo sido impetuoso na juventude, modificou atravez dos annos o character, e, na idade provecta, se fez prudente, sem deixar de ser logico, decidido e energico, — não raro tambem os arrebatados agrupamentos doutrinarios, accumulando experiencia e aptidão, se transformam em partidos perfeitamente apparelhados para o fecundo exercicio do poder.

Theoricamente, não ha dúvida quanto ao criterio que deve determinar a subida de um partido e a retirada do que estava de cima: tal mudança deve dar-se — quando a maioria da nação quizer. Não ha infelizmente meio infallivel de avaliar a vontade da maioria da nação; mas as duas doutrinas representativas, a parlamentar e a presidencial, estão accordes em que só ella pôde determinar legitimamente a rotação dos partidos. Entretanto, os meios de realizar esse pensamento pelos dois systemas políticos são bem diversos: no parlamentar, a despedida de um partido e a chamada de outro são pronunciadas pelo chefe do estado; no presidencial, pelo proprio povo, falando nas urnas.

Admittindo que a opinião pública seja vigorosa, independente e livre, não ha superioridade de um sobre o outro d'esses methodos de solver o conflicto dos partidos: o chefe de estado parlamentar não ha de decretar a mutação, sem que o partido que está governando tenha sido derrotado pela opinião, e, pois, a substancia da cousa será identica ao que se dá no presidencialismo. Mas, se a opinião fôr debil e incapaz de mudar a face das cousas, os resultados serão differentes para os dois systemas: no presidencial, tornar-se-á indefinida a duração do mesmo partido no

poder; no parlamentar, a rotação póde fazer-se, mas unicamente ao arbitrio do chefe do estado. Não é questão de saber qual d'estas duas situações é a melhor, porque ambas são más; o que póde é verificar-se qual é a peor.

Das nações representativas que existem hoje contam-se por escassas unidades aquellas em que não seja regra invariavel que a victória eleitoral, pertença ao partido que dispõe do govêrno. Algumas ha em que os costumes públicos são ainda tão barbaros — que nem sequer permitem a expressão material do voto dos cidadãos e onde a eleição não passa de grosseiro simulacro, destinado a mascarar o despotismo; em outras, porém, é possível a todo cidadão dar o seu voto, e esse voto se conta, mas a opinião pública está tão debil ainda — que não tem vigor para vencer as influências officiaes. Em qualquer d'essas condições, já é uma grande vantagem haver a nação conquistado sequer o nome de representativa. Terá posto o pé no primeiro degrau da escada da liberdade. Para galgar o resto bastaria deixar obrar a natureza. O espirito público seguirá a sua evolução mais ou menos dolorosa, e, se tiver qualidades para adquirir completa emancipação, formará em breve um nucleo de resistencia ao arbitrio do poder de facto. Em todo caso, o povo terá o govêrno que merecer. Não se dará a rotação dos partidos, mas a política não deixará, por isso, de modificar-se com o tempo. Não é impossivel a um partido conservar-se agarrado ao poder por dezenas de annos; mas nunca ha de conseguir conservar inalteravel o espirito com que começou. O partido que governa é tão escravo da evolução como os outros, e o que explica em grande parte o seu progresso é exactamente a acção critica dos seus antagonistas. De certo tempo em diante o que se mantem no poder é apenas uma denominação partidaria; a política está inteiramente mudada, não só quanto aos seus agentes como em relação ao espirito que os guia.

Casos ha mesmo de se mudar subitamente e por completo uma situação materialmente forte. Os partidos que dominavam em 1887 e em 1890 nas republicas do Uruguay

e Argentina acabavam de vencer nas urnas e de submeter nas batalhas os seus adversarios, e, no dia seguinte, prestavam-se a soffrer a modificação que devia trazer ao govêrno o espirito dos derrotados. Toda a história mostra que a humanidade obedece á lei physica de que a reacção é igual e proporcional á acção. Os factos que citei dêram-se depois de revoluções armadas, mas pôdem ter logar tambem em plena serenidade da evolução. No Chile, ha mais de vinte annos, operou-se este caso. O presidente Manuel Errázuriz, eleito pelos conservadores, que desde muito dominavam o paiz, julgou interpretar a opinião nacional e as tendencias do seu proprio partido, declarando-se liberal. Assim fez, e o partido liberal, por essa fôrma reconstituído, occupa até hoje o poder. Esteve scindido na revolução contra o presidente Balmaceda; partilhou depois o govêrno com os conservadores; mas a situação é ainda sua.

Applicando o regimen parlamentar a nações nas circumstancias das que estou figurando, cumpre indagar preliminarmente se o caso é de uma republica ou de uma monarchia. No primeiro, como em outro logar já mostrei, tudo será igual ao que se passa no regimen presidencial: o presidente da republica tem de governar sempre com o seu partido; a situação não muda, sem uma victória eleitoral da opposição; a política poderá evoluir do mesmo modo que acabo de expôr, falando do outro regimen. Se se trata, porém, de uma monarchia que tenha a pretensão de viver parlamentarmente, como a rotação dos partidos é indispensavel no parlamentarismo, não podendo ser feita naturalmente pela opinião, se fará necessariamente por obra do principe. As monarchias parlamentares buscam logo, no proprio interesse, cultivar a existencia de dois partidos, necessarios ao jogo do govêrno. Artificial ou naturalmente, esses dois partidos teem-se formado em todas, quasi sempre com as denominações de *conservador* e *liberal*. Está entendido que hão de governar alternadamente, por prazos mais ou menos eguaes, cêrca de uma meia duzia de annos.

Tudo isso tem muito de convencional e mechanico; mas, se é facil convencionalizar e mechanizar álguns mag-nates políticos, o mesmo não se dá quanto ao grosso da população mais ou menos esclarecida. Esta toma a sério os preceitos parlamentares, temperando-os sempre, é verdade, com as conveniências de cada partido e, por isso, o partido que está no poder exige do outro uma victória eleitoral para lhe entregar o timão, ao passo que o que está de baixo grita contra o príncipe, porque não despede os seus conselheiros, tolhendo assim a celebrada rotação. Não demora que se ameace com abandonar a causa do throno. Breve, o príncipe entra a considerar na inconveniencia de matar á mingua um dos partidos constitucionaes; arranja-se um pretexto, qualquer, a báscula se move e opera-se a cambalhota de um e a elevação do outro. Os partidarios innocentes, que trabalharam na política, que cabalaram, que votaram, que gastaram tempo e fortuna, ou que esperavam ganhal-a, não podem receber tal golpe com cara alegre, e, por isso, é commum que a cada mudança de situação corresponda o desprendimento de uma leva mais ou menos volumosa de individuos, que abandonam o partido decahido e veem repartir-se pelo que subiu e pelo que ataca radicalmente as instituições. Em todas as monarchias parlamentares actualmente existentes tende a crescer a opinião arregimentada que aspira á ruina total da fórmula política imperante.

Em conclusão, quando a alternção dos partidos tem de fazer-se ao criterio do príncipe, a estabilidade das instituições é cada vez menos segura. O que ellas perdem em prestígio não é infelizmente ganho para o caracter dos homens que as servem. A política faz-se exclusivamente com os olhos no throno. E' natural que se percam de vista as idéas e que a opinião pública entre em grande decadencia.

O govêrno presidencial resolve melhor que o parlamentar o conflicto dos partidos. Nem é maior nelle que no seu rival a probabilidade de revoluções inspiradas pela ambição do mando. As monarchias parlamentares

teem-nas tido, armadas e pacíficas, em número e qualidade taes — que nenhuma dúvida deixam sôbre o caso. Quanto ao mal da longa residencia de um partido no poder, é menos importante do que parece.

O mais necessario é que os mesmos homens se não eternizem. Quanto aos partidos governamentaes, por mais variados programmas que apresentem, não se distinguem muito em acção. Cada epocha tem o seu espirito, e esse é o unico viavel no govêrno, seja qual fôr o partido imperante. Não ha partido algum, capaz de governar, que não repudie constantemente theses que algum dia defendeu como boas e opportunas. E' isso algumas vezes devido á fraqueza ou leviandade de character de alguns homens públicos; mas, na maioria dos casos, homens e partidos são escravos da lei sociologica em virtude da qual nenhuma opinião, nenhuma reforma, nenhuma medida é verdadeiramente util em si, mas sómente quando é consagrada pela oppor-tunidade.

CAPITULO II

GESTAÇÃO DAS LEIS

Nas diversas phases por que passa uma lei, antes de estar feita e acabada, surgem tres principaes occasiões em que os poderes públicos podem achar-se em conflicto: a da proposição, a da votação e a da sancção. As tres hypotheses estão resolvidas pela constituição da republica; mas, poderão sel-o ainda de modo muito mais completo, quando a observação e a experiencia persuadirem o Brasil da conveniencia de fazer alguns retoques á sua lei fundamental.

Iniciativa das leis

No artigo 29, a constituição confere exclusivamente á camara dos deputados a iniciativa da resolução referente ao adiamento da sessão legislativa, a de todas as leis de impostos, a das leis de fixação das forças de terra e mar, a da discussão dos projectos offerecidos pelo poder executivo e a da declaração da procedencia ou improcedencia da accusação contra o presidente da republica e contra os ministros de estado, nos crimes connexos com os do presidente. No artigo 36, dispõe que, salvo as excepções do

artigo 29, todos os projectos de lei podem ter origem indistinctamente na camara ou no senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros.

Tudo isso é claro e taxativo e é sufficiente para evitar embaraços materiaes immediatos; mas, para prevenir os que podem vir depois de decretadas as leis, precisaria de mais alguma regulamentação previsorá. Refiro-me ás leis que importam onus para o thesouro, sejam ou não orçamentarias. Não basta que éstas leis sejam discutidas e votadas sem tropêço; é preciso tambem que sejam feitas de modo a não virem produzir perturbação, quando forem executadas, e isso depende muito da origem da sua iniciativa. Desejaria que a constituição estabelecesse que toda e qualquer proposta envolvendo despesa não pudesse ser apresentada senão pelo govêrno. Por mais que a administração deva ser conhecida de todos, e especialmente dos legisladores, é certo que ninguem póde saber melhor do estado do thesouro que o govêrno. Não é possível governar bem com finanças más, e não é possível ter boas finanças em regimen de anarchia, em que cada legislador tenha iniciativa de crear despesas novas. Logo se formam grupos e confederações entre os representantes com o fim de concertar os meios de encartar a proposta de cada um. Os orçamentos fabricam-se penosamente, no meio d'esse pandemio de pedidos de verbas; o plano primitivo se refunde e deturpa; o que sahe a final é o conhecido monstro, arrasando a custo a cauda sempre mais pesada do *deficit*.

Uma das boas praxes do parlamento inglez é o monopolio que de facto exerce o govêrno quanto a propôr o orçamento e todas as leis que demandem despesa, inclusive as emendas ao mesmo orçamento. Os membros do parlamento teem, em realidade, apenas a faculdade de propôr moções, convidando o govêrno a apresentar tal ou tal pedido de verba. Assim são consideradas mesmo as propostas feitas com as solennidades de um projecto de lei: não se discutem e menos ainda se approvam, se o govêrno não as adopta como suas. As mais salutaes consequencias resultam d'esse

costume. E' uma condição para se determinar verdadeiramente a responsabilidade do govêrno na gestão da fazenda pública, do mesmo modo que é indispensavel para poder elle calcular exacto o que é preciso fazer afim de equilibrar a receita com a despesa. Por seu lado, a camara trabalhará melhor, limitando-se a fazer leis, e cada deputado ficará dispensado de enviar aos seus eleitores os conhecidos *bilhetes eleitoraes*, como se chamam as propostas de gastos destinados a favorecer localidades, á custa do thesouro, só com o fim de dar gosto aos eleitores dos proponentes.

Alguem opporá — que as disposições do orçamento são facultativas: desde que o govêrno é apenas autorizado, e não obrigado, a empregar as verbas votadas, pareceria que a fazenda pública podia ser acautelada, sem necessidade de dar ao ministerio o privilegio da iniciativa. Mas essa garantia não basta. O que é positivo é que o govêrno se vê sempre forçado pela obsessão dos interessados a esgotar todas as verbas autorizadas, haja ou não dinheiro para tanto.

Votação das leis

A doutrina da nossa constituição é neste ponto semelhante á de todos os paizes representativos. Assim dispõe o artigo 37: "O projecto de lei, adoptado numa das camaras, será submettido á outra; ésta, se o approvar, envia-o-á ao poder executivo, que, acquiescendo, o sancionará e promulgará". Póde dar-se, porém, que o projecto, adoptado por uma das camaras, seja alterado pela outra: apparece ahi um conflicto. Para solvel-o, affastou-se a constituição da doutrina classica da fusão das camaras. O preceito constitucional está expresso no artigo 39 e seus paragraphos: "O projecto de uma camara, emendado na outra, volverá á primeira, que, se acceitar as emendas, o enviará modificado na conformidade d'ellas ao poder executivo. No caso contrario, volverá á camara revisora, e, se as alterações obtiverem dois terços dos votos dos membros presentes,

considerar-se-ão approvadas, sendo então remettidas com o projecto á camara iniciadora, que só poderá approval-as pela mesma maioria. Rejeitadas d'este modo as alterações, o projecto será remettido sem ellas á sancção".

O ter a constituição rejeitado a fusão das camaras, como meio de resolver o conflicto da votação, explica-se pelo espirito com que foi creado o senado; este representa as soberanias dos estados, e a sua força ficaria diminuida, diluindo-se na da camara, que representa proporcionalmente a população de toda a republica. O pequeno número do senado fica valendo tanto como o grande número da camara, desde que, para cada casa do congresso levar a sua iniciativa avante, basta sustental-a por dois terços dos seus membros. Não contribuiu pouco tambem para a adopção d'este methodo a recordação dos resultados colhidos no imperio pela doutrina da fusão. Nunca se chegou sequer a esclarecer se era obrigatoria ou facultativa.

A solução actual parece-me justa e conveniente; mas não é completa: prevê apenas o caso de uma camara *emendar* projectos da outra; é inteiramente muda sôbre a hypothese de serem taes projectos rejeitados *in limine* pela camara revisora, isto é, por aquella em que não foram iniciados. Não está previsto, tampouco, o caso de obstinar-se a camara revisora em procrastinar a discussão e votação dos projectos que lhe não agradarem, já por meio de delongas no processo, já por adiamento indefinido da apresentação ao debate. Não são hypotheses ordinarias, mas são possiveis, e a constituição em duas linhas podia havel-as previsto: para o caso da obstrucção, marcando um prazo no qual os projectos devessem ser discutidos e votados, sob pena de serem considerados approvados; para o da rejeição *in limine*, estabelecendo o mesmo processo da approvação por dois terços da camara iniciadora. Para tirar á imposição do prazo o character de rigor desnecessario, que muitas vezes affectaria, admittir-se-ia que sómente havia de valer esse preceito, quando a camara ini-

ciadora o reclamasse por mensagem á mesa da camara revisora, reunida ou não.

Essas cautelas tornam-se especialmente convenientes, quando, pela sua composição, as duas camaras estão sujeitas a entrar em antagonismos frequentes. Esse é o nosso caso actual. Já não haveria, porém, o mesmo perigo, admittida a maneira que eu proponho de constituir o senado. O melhor meio de conseguir a harmonia de que precisam os dois ramos do poder legislativo é organizal-os homogeneamente e prover de modo que os conflictos tenham o menor número de probabilidades de se produzirem. Melhor é prever que prover.

Sanção e veto

O poder legislativo é exercido pelo congresso nacional, com a sanção do presidente da republica. E' a linguagem do artigo 16 da constituição. A sanção do presidente é um dos pontos de contacto dos orgams legislativo e executivo do poder; mas é um contacto que não importa confusão alguma dos dois elementos. Para o caso em que o executivo queira fazer-se legislador indirecto por meio da denegação de sanção, o congresso dispõe sempre de uma reserva de poder que assegura a sua soberania. A sanção não é, em absoluto, necessaria para a existencia de qualquer lei. Nem o veto presidencial póde matar irrevogavelmente as resoluções do poder legislativo, senão muito excepcionalmente.

A constituição da republica traz inscripto no preâmbulo que o seu espirito é livre e democratico. Fiel a essa indole, concedeu na elaboração das leis a mais completa possivel soberania ao congresso, para levar por diante, nos limites da sua actividade legal, tudo quanto fôr verdadeiramente da sua vontade. Assim, exigindo sanção do presidente para que uma lei vigore, marca a este magistrado o prazo certo de 10 dias, para dal-a ou negal-a; se o

presidente tem razões para recusar a sanção, usa do veto; mas fica immediatamente solvido o conflicto que se origina ahí, porque, fazendo o veto apenas suspensivo, a constituição foi logica com o seu espirito democratico e deixou nas mãos dos representantes o poder de resolver soberanamente a dúvida: devolvido o projecto á camara iniciadora, diz o artigo 37, § 3.º, ahí se sujeitará a uma discussão e a votação nominal, considerando-se approved, se obtiver dois terços dos suffragios presentes; neste caso, o projecto será remettido á outra camara, que, se o approvar pelos mesmos tramites, e pela mesma maioria, o enviará, como lei, ao poder executivo, para a formalidade da promulgação. Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo presidente da republica — accrescenta o artigo 38 — o presidente do senado, ou o vice-presidente, se o primeiro o não fizer em igual prazo, a promulgará.

De todas essas disposições resulta bem claramente que a sanção foi estabelecida principalmente como elemento de unidade entre os poderes, e não como faculdade legislativa concedida ao presidente. O veto é ao mesmo tempo correctivo a medidas de duvidosa conveniencia e meio de manifestar solennemente o presidente que não toma a responsabilidade moral da adopção de taes medidas. Não poderá, porém, trazer o veto embaraço definitivo á passagem de uma lei inquestionavelmente reclamada pela opinião, em maioria respeitavel, visto que os representantes poderão sempre, por dois terços dos seus votos, inutilizar a opposição do executivo. Mesmo na falta d'esses dois terços, o veto ainda póde considerar-se apenas suspensivo, até que a soberania nacional se pronuncie em subsequente consulta. A constituição não confere poder legislativo ao presidente, concedendo-lhe o veto suspensivo; é como se declarasse apenas uma excepção no modo ordinario de votar as leis: as que não merecem a approvação do chefe do estado não podem passar senão por dois terços dos votos dos legisladores.

Assim estabelecido, o veto é mais necessario no regimen presidencial que no parlamentar. Na Inglaterra, elle existe na lei de modo absoluto: o soberano póde derogar inteiramente a obra dos legisladores; mas, lá, os poderes estão confundidos e quem exerce mais intensamente o legislativo é o executivo; ora, não é natural que o executivo entre em conflicto comsigo mesmo; por essa razão, o veto nunca se applica, e cahiu em tal desuso — que é como se não existisse na lei. Outro tanto não póde acontecer no regimen presidencial, onde os poderes estão discriminados. O legislativo faz as leis e o executivo as cumpre. Para que esta divisão de trabalho não degenere em quebra de unidade, é preciso buscar algum ponto de contactò entre os dois orgams do poder. O veto suspensivo está nesse caso: sem produzir invasão de um orgam no outro, aproxima-os e os convida ao accôrdo e unidade que em todo organismo sadio devem existir.

CAPITULO III

O MAIOR CONFLICTO LEGAL

Como acaba de ver-se, está resolvido em todas as suas variantes o conflicto que pôde occorrer entre o legislativo e o executivo, quando este nega o seu assentimento á vontade d'aquelle. Pôde, porém, acontecer o inverso — que o executivo peça uma medida e o legislativo a recuse. D'esse caso não cura a nossa constituição, nem sei de outra pertencente ao systema presidencial que d'elle se occupe. Tanto não é, porém, impossivel o facto, que se tem produzido em mais de uma occasião, trazendo consequencias da maior gravidade.

Se a resolução legislativa reclamada pelo executivo versar sôbre assumpto de segunda ordem, preterivel por sua natureza, nesse caso, não haverá o que propriamente poderia denominar-se conflicto, e, se o houver, estará por si mesmo resolvido pelo adiamento para occasião mais opportuna. A actividade official não deixará, por isso, de seguir normalmente o seu curso. Mas a divergencia pôde produzir-se tambem em uma questão de vida ou de morte: a legislatura pôde negar ao executivo as leis da receita e da despesa e a que autoriza a manutenção da fôrça pública. Esse é o maior possivel conflicto legal. E'

pouco provavel, mas não é inverosímil; é raro, mas não é sem exemplo.

Em todas as cousas é preciso contar com o bom senso do proximo e com a efficacia de certos princípios não escriptos, que todos acceitam como leis inviolaveis. Não é outro o fundamento da confiança com que sahimos á rua desarmados, sem cogitarmos de que nos poderão assassinar. Mas, do mesmo modo que essa desgraça pôde, apesar de tudo, acontecer-nos, tambem não é impossivel que, como consequencia de irritantes desaccordos entre o presidente e o congresso, appelle estê para o recurso brutal de matar aquelle a fome, negando-lhe as leis de meios e a de fôrça. Não darei do caso senão exemplos da nossa America, e, d'entre esses, insistirei no mais eloquente e notório: o que se deu no Chile durante o govêrno do malaventurado presidente Balmaceda. Já antes havia estado por produzir-se, no Chile mesmo, facto analogo com o presidente D. Manuel Montt. A maioria do congresso, hostil ao presidente, ameaçava-o com a recusa das leis annuas. O chefe do estado entendeu que o caso era dos que a constituição chilena classificava de incapacidade moral, e chegou a redigir uma mensagem ao congresso, demittindo-se. Achou-se, porém, na occasião, um meio qualquer honesto de pôr termo ao desaccordo (*). Já em 1890 a mesma composura não foi possivel. Balmaceda, mais duro e teimoso do que Montt, dissolveu o congresso, tornando-se virtualmente dictador. Os seus adversarios trocaram a opposição politica pela das armas, e só depois de uma das guerras mais duras que a America tem presenciado, a questão terminou pela derrota e tristissimo fim do dictador.

(*) Este episodio foi-me narrado pessoalmente pelo digno filho do presidente D. Manuel Montt, o actual estadista chileno, sr. D. Pedro Montt, que, ha cerca de tres annos, foi presidente do conselho de ministros com o actual presidente da republica, almirante Jorge Montt. Apesar da identidade de appellido, este último cavalleiro nenhum parentesco tem com os dois primeiros.

Não me parece inacessível aos recursos da lei constitucional a previsão e resolução d'este conflicto. Será sempre, sem dúvida, preferível a que suggere a mais prudente sabedoria, isto é, que se evite, por digna transigencia dos dois poderes, que a cousa chegue ás últimas consequências. Mas, se isso não puder alcançar-se, o que é logico é que a constituição, reconhecendo ter o congresso faltado ao principal dos seus fins, deixando de votar a receita e a despesa, o declare cessante. O possível, mas pouco provavel sophisma de votar o Congresso leis annuaes ineptas, illudindo o dever constitucional, pôde ser prevenido, deixando-se ao presidente opção entre a lei nova e a anterior, no caso de não serem attendidas as suas representações ao legislativo. O presidente seria autorizado a prorogar o orçamento antigo, por mezes, por *duodecimos*, conforme o uso corrente, e convocaria immediatamente o povo a novas eleições. A constituição marcaria prazo fixo para a conclusão dos orçamentos pelo congresso, afim de que a dissolução d'elle fosse pronunciada em vista de factos certos e evidentes. Do mesmo modo seria taxativo o prazo para a reunião do novo congresso. Desde que se consulta a nação, pôde dar-se que ella responda de modo contrário ao presidente, mandando ao congresso maioria infensa á causa por elle esposada: então, o que é ainda logico, é que a primeira cousa que tiver de fazer o novo congresso seja a ratificação dos poderes do presidente. Comprehende-se que supponho o caso de ser o presidente eleito pelas camaras. A ratificação terá toda a essencia e a fórma de uma nova eleição presidencial, só com a differença de que o presidente actual pôde ser um dos candidatos; se a maioria lhe fôr contrária, será no mesmo momento considerado demittido e substituido pelo cidadão a quem ella tiver sido favoravel.

Se querem chamar a isso dissolução, não me opponho ao nome, mas faço notar que é uma dissolução taxativa, independente de resolução do chefe do estado e pronunciada pela propria constituição, e não por um poder rival. Tambem a demissão do presidente é bem diversa da do

poder executivo parlamentar por meio de votos de desconfiança da camara. Aliás, o presidente já é demissivel pela nossa constituição, sem que por isso ella seja parlamentar.

Esta é uma das reformas que hão-de de contribuir para tornar mais malleaveis e mais originaes as nossas instituições, aproximando-as do typo mais conciliavel com o modo de pensar da nação. Não me escapa que ésta combinação, para dar os melhores resultados, suppõe certo grau bastante adiantado de educação civica; por isso tambem não a proponho senão para quando fôr julgada opportuna. Sirva, entretanto, de prova contra a asserção tão repetida de que a theoria presidencial não comporta solução natural a todas as difficuldades que possam occorrer no exercicio dos poderes constitucionaes.

CAPITULO IV

→ O MAIOR CONFLICTO EXTRA-LEGAL

“Qual é o remédio que propondes para quando, apesar de todos os freios legaes e convencionaes do vosso systema, o presidente se declarar em dictadura?” — é a pergunta final que fazem de ordinario os que pretendem descobrir no regimen parlamentar melhores garantias para um govêrno livre no Brasil. A essa interrogação peço licença para oppôr ésta outra, mudando apenas uma palavra: “Qual é o remédio que propondes para quando, apesar de todos os freios legaes e convencionaes do vosso systema, o *principe* se declarar em dictadura?”

Espero que ninguem pretenda negar, contrariando a razão e uma quantidade interminavel de factos, que ésta última hypothese seja inadmissivel, nem tampouco que tenha menos probabilidade de verificar-se que a primeira.

Deixando, pois, bem claro que a questão não cabe no quadro da materia em discussão, quero, assim mesmo, dar-lhe a resposta, que ha de produzir momentaneo prazer aos meus antagonistas, mas que, no fim de contas, em nada irá melhorar a sua situação:

“Se o presidente se declarar em dictadura, o povo deve deital-o abaixo por meio de uma revolução”.

Bem sei que é isto mesmo: que se allega com ares triumphaes contra o govêrno presidencial: sustenta-se que para certos conflictos elle não tem outro remédio, senão a revolta armada. Sómente, os parlamentaristas commettem um êrro e um esquecimento:

O êrro é o de cuidarem que *todos* os conflictos se hão de solver pela violencia. (*) Não; os conflictos propriamente constitucionaes podem *todos* encontrar solução legal e pacífica nos instrumentos que a constituição presidencial pôde offerecer, como em outras páginas d'êsta obra fiz ver. Mas, quando o chefe do Estado commetter a brutalidade de declarar cessante a lei e vigente apenas a sua vontade, tem abdicado a autoridade que a nação lhe delegou, tem-se despido da magestade legal, ella, nação, exerce o verdadeiro direito de desalojar-o pela fôrça. E' o direito de revolução. A nação delega, mas não abdica a soberania.

O esquecimento dos senhores parlamentaristas não é menos evidente: A razão e os factos dizem que o chefe de estado parlamentar tambem pôde declarar-se em dictadura.

(*) No manifesto do sr. dr. Matta Machado, a que já fiz allusão em outra nota (pag. 146), sustenta-se essa doutrina. O illustrado cidadão valeu-se de um exemplo do dia, para reforçar o seu asserto: sustentou que as actuaes instituições não tinham recursos para resolver o conflicto que então parecia dar-se entre o presidente, que, secundado pelo senado, queria amnistia plena aos implicados na revolução de setembro de 1893, e a camara dos deputados, que não queria saber de amnistia alguma. Affirmava o dr. Matta Machado que, sem a dissolução da camara, tal difficuldade se não resolveria. Entretanto, ahi vieram logo os factos mostrar que não havia razão para pensar assim: a camara nem se rendeu á idéa da amnistia plena; nem foi dissolvida, assim como o presidente se não demittiu, nem concordou com a negação absoluta da camara; mas a amnistia foi votada, e melhor e mais sabiamente e com muito mais tranquillidade para o paiz — do que se o executivo tivesse o poder de despedir o seu rival e commover o povo com uma eleição geral, em que o govêrno tomaria necessariamente parte caprichosa.

E' claro que o parlamento póde despedir um ministerio da predilecção do chefe do estado; que este póde eleger outro da mesma opinião do dissolvido; que este outro póde negar a lei de meios e a de força; e que, apesar de tudo isto, o chefe do estado póde, apoiado nas armas, despedir de novo os representantes da nação, prorogar as leis de meios e a de fôrça, isto é, permanecer em plena e perfeita dictadura. Não é isto provavel? Mas outra cousa não foi. *mutatis mutandis*, o que se deu no Brasil em 1824, em 1831, em 1842, em 1848, e a serie não teria terminado, se a nação, abatida, fatigada de convulsões epilepticas, não tivesse inclinado a cerviz e tragado silenciosamente o simulacro de constitucionalismo em que se arrastou, até que em 1889, sem esperar que nova dictadura acabasse de afiar as garras, deu em terra com a ficticia organização que lhe era origem.

Nem sequer póde pretender-se que os casos sejam theoricamente eguaes para os dois regimens. São mais provaveis na situação em que os grandes poderes marcham entrelaçados e confundidos, em perpétuo e mutuo attrito, por consequinte, do que na combinação que lhes traça caminhos parallellos, dos quaes não poderão saltar, sem saltarem egualmente fóra da constituição.

Mas o que é mais sensato, quando se suppõe este supremo recurso da revolução, é reconhecer que, por sua propria natureza, o facto transcende as raías da systematização legal. Sempre dependerá menos das disposições constitucionaes que do estado de capacidade do povo para ser bem governado. Nenhuma constituição produzirá, pela sua propria virtude, revoluções, nem violencias de qualquer ordem, se os homens que exercerem o poder estiverem sufficientemente aperfeiçoados para evitar rompimentos, transigindo mutuamente e sabendo amar a patria ao ponto de sacrificarem os seus caprichos á consideração do socêgo público. Ainda quando, na mais exacta e inevitável applicação da lei, se topasse com algum obstaculo a que ella não offerecesse solução, haveria o

recurso de emendar a propria lei, abrindo passo ao progresso normal. As leis que os homens fazem não são infalíveis, e nenhum melhor criterio haveria para mudal-as que uma conjuntura d'êsta ordem.

Entretanto, as revoluções, sem deixarem de ser incidente sempre possivel na vida dos povos, não podem, desgraçadamente, ser regulamentadas. E' preciso, por um lado, reconhecer o direito que o povo tem a fazel-as, e emudecer diante das *hypotheses, legaes* em que ellas devem produzir-se. E' um dos pontos fracos do limitado engenho humano. Só a educação da liberdade e do bom senso é que pôde aconselhar os cidadãos na distincção dos casos em que convém usar de tão extraordinario direito, e, ainda estabelecidos taes casos, é necessario uma *circumspecção* quasi inatingivel para saber se o uso do direito não traria males superiores ao bem que se procura. Se me fosse lícito fazer neste sentido um regulamento, eu o gravaria nestas poucas palavras: "Diante de um govêrno legal, embora commetta êrros, ou applique mal as leis, o patriotismo manda recorrer aos meios de responsabilidade legal e ter paciencia, até que passe o tempo de tal govêrno; diante de um govêrno que abandona ostensivamente as leis fundamentaes, deve-se, na maioria dos casos, *appellar* para a violencia". Está claro que supponho a *hypothesis* de uma organização democratica, em que não ha govêrno perpétuo, caso em que perpétua pôde ser tambem a cogitação revolucionária.

Mas, quanto essa regulamentação deixaria ainda dúvidas, incertezas, vacillações, para os mil casos diversos que as *circumstancias* poderiam exhibir! Diz uma excellente comedia portugueza que — não ha govêrno que agrade a todos. Todos os governos, bons ou maus, criam logo uma opposição. Nenhuma opposição pretende justificar-se, dizendo que o govêrno que hostiliza é muito bom e que ella o aggride sem razão. Todas allegam factos e princípios. Se nos princípios nem sempre ha ensejo para irritações, nos factos elles sobram. Veem logo as affirma-

ções exaggeradas: "Este govêrno está calcando às leis! este govêrno está rasgando a constituição! este govêrno está fóra da ordem! este govêrno deve saltar pela fôrça, já que não cede á razão!" Os homens que dizem e escrevem taes apostrophes, fazem-no em geral por dever de offício, sem a mais ligeira consciencia da gravidade que ellas encerrariam, se fossem tomadas a serio. Mas ha atraz d'elles uma massa mais ou menos ingenua, mais ou menos ignorante, mais ou menos fanatica, e não é raro que a reacção de tal elemento sôbre os directores que o inflammaram faça traduzir as invectivas ao pé da letra e repetir as mesmas aggressões pelas boccas das espingardas.

Como a maior ambição d'este livro é falar claramente ao bom senso e ao espirito prático, permita o leitor que eu o termine, exemplificando as observações que acabo de fazer com um antigo caso íntimo, tendo para mim a virtude de trazer carinhosa recordação da infancia:

Havia na minha casa paterna um gallo, que merecia particular predilecção ao meu bom e honrado pae e que, á hora matutina em que este sahía á porta, lhe vinha reclamar sempre uma ração de milho, traduzindo a sua excitação ansiosa por uma serie de cantos estridentes. Uma bella manhã, emquanto o patrão transmittia algumas ordens ao administrador do estabelecimento, o gallo cantava com todas as forças da sua garganta metallica, de modo a tornar intelligivel ao mesmo administrador o que lhe era dicto e repetido aos gritos. Encolerizado contra o importuno, o meu bom pae volta-se para mim, que o acompanhava pela mão, e brada-me: "Mata este gallo!" Ferveu-me nas veias todo o instincto damnninho dos dez annos: tomei do primeiro pau que se me deparou; em dois saltos attingi o misero e rachei-lhe a cabeça, trazendo-o em triumpho pelas pernas, trepidantés ainda com os ultimos estertores. Mas, em lugar dos applausos com que contava pela minha proeza e pelo fiel cumprimento da ordem, encontrei furioso o autor dos meus dias e capaz de desfazer-me nas espaldas o que restava da arma com que a executei. Foi-me

preciso mais habilidade e eloquencia de palavras e lagrimas, para evitar o castigo, que a um primeiro ministro para se aguentar em meio das intrigas parlamentares. A supposta ordem recebida foi formulada em linguagem figurada, que eu tomei ao pé da letra, ignorante e ingenuo que era!

O povo tem tambem suas infantilidades. E' preciso abrir-lhes os olhos no exercicio da vida livre, para que não vá "matar o gallo" só por ouvir dos seus directores figuras de rhetorica que digam isso e muito mais. Não basta, para tanto, que os imitadores da Inglaterra inscrevam na constituição censuras parlamentares, interpeações, dissoluções, freios, equilibrios e contrapesos e mil outras palavras, vãs quando destinadas a quem não tem tudo isso na alma, antes de o ter nos ouvidos e no papel.

E' certo que a aprendizagem da liberdade nunca se faz tão fecundamente como no uso da mesma liberdade; mas este ha de ser negativo, ou contraproducente, toda vez que estiver em contradicção com a indole, com as condições do povo. Ora, procurei demonstrar nesta obra que a indole, que as mais essenciaes condições do Brasil são inconciliaveis com o parlamentarismo e se harmonizam facilmente com o espirito do govêrno presidencial.

FIM.

MANIFESTO DA ALLIANÇA LIBERTADORA DO RIO GRANDE DO SUL AO PAIZ

As altas preocupações de bem público e desinteressado patriotismo que explicam a existencia e actividade da Opposição Riograndense não são exclusivas de uma secção da nacionalidade. Dia a dia se esboça com evidência maior a identidade de sentir e de pensar do Paiz inteiro, filha da identidade dos soffrimentos que trabalham com igual dureza a alma de todos os bons Brasileiros.

E' sob a pressão das grandes amarguras que a solidariiedade nacional se desenha e revela com maior clareza. A dor é um soberano regenerador: apura e refina as energias supremas e excita as supremas virtudes.

Todos os espiritos estão penetrados do triste descalabro das instituições livres que nos quizémos dar, ha um largo terço de seculo, e em cuja prática, sem uma substancial alteração, temos insistido musulmanamente, menos levados da esperança de possiveis resultados satisfactorios que dominados pela fôrça de inércia, aggravada pelo nosso caracteristico pendor de conservatismo e pelo natural empenramento dos interessados. Tão longo ensaio foi mais que sufficiente para retirarmos o fructo da observação e da experiencia, esse melhor criterio dos seres intelligentes. E a observação e a experiencia demonstraram que, d'essas instituições, uma bôa parte estava errada — nem é

de maravilhar que a tentatitva apressada dos inexperientes constituintes, improvisados sobre o recente esboroamento do Imperio centralizado, deixasse de ser impeccavel —; e a parte que não estava errada tem sido torturada, desnaturada, falsificada pelo contínuo uso vicioso, em mãos de homens moral ou intellectualmente incompetentes, ou privados, pela influência do ambiente, da acção benefica de que alguns seriam capazes.

A resultante de todas essas fôrças do passado, que não pede prova, porque já é uma aquisição do consenso nacional, porque já se transformou em evidência, é que o Brasil se arrasta nos dias que correm sob a ignominia do despotismo e da tyrannia. As definições tambem seriam dispensaveis; mas, no caso, são bastante breves para não ficarem de mais: despotismo é a concentração de todo o poder nas mãos de um só; tyrannia é o exercicio do poder com crueldade.

Temos uma cousa e outra: temos casos de cynica franqueza, onde a lei fundamental, sem pudor algum, confere exclusivamente ao despota a faculdade de fazer as leis, de as regulamentar e applicar, pondo-lhe apenas na mandibula pantagruelica uns freios irrisorios de manteiga, que elle traga e digere *ad nutum*; temos o caso geral de outros Estados, onde, virtualmente, as leis organicas e a propria Constituição Federal tornaram possivel e facil a absorpção de toda a vida pelos plethoricos régulos chamados governadores e presidentes; temos o Executivo federal nomeando de facto, sem o minimo contrapeso, todos os agentes da actividade pública, a começar pelos deputados e senadores e a terminar pelos juizes superiores; temos, finalmente, a presente exhibição desbragada do exercicio de todo esse despotismo com luxo de deshumana dureza, que confrange o coração e revolta o espirito — confiscação arbitraria da propriedade particular, prisões atulhadas de innocentes, torturas e supplicios inquisitoriaes, todo o cortejo classico das epochas neroneanas.

Mas o Brasil, como entidade soberana e perpétua, que não está sujeita a perecer da acção accidental dos cogumelos venenosos agarrados ao seu cortex robusto, guarda — guardará sempre — a sua reserva de soberania indelegavel, inalienavel, para, quando lhe approuver, enveredar magestoso pela avenida que julgar mais conveniente aos seus destinos.

Nada mais justificavel nem mais opportuno, nesta hora historica, do que esse Brasil, que não pôde ser preza perenne dos sugadores da sua seiva, destituídos da simples probabilidade de adquirir aptidão para uma concepção racional das finalidades nacionaes; nada mais justificavel, nem mais opportuno, nem mais urgente do que — o Brasil tomar a attitude imponente de reassumpção da sua indeclinavel personalidade soberana.

O que ha a fazer não são reformas sedativas, palliativos, remendos. O que reclama o augusto soberano, de quem só ha appellação para elle mesmo — é a remodelação radical da Republica. Essa não poderá ser operada pelas delongas, chicanas e escusos desvios dos processos ordinarios, nem sob a inspiração e autoridade da mesma casta que foi causa ou instrumento do mal a supprimir. Essa remodelação necessaria e inevitavel ha de ser feita, com as naturaes attenuações proprias da doçura da indole brasileira, pelos meios summarios da *Revolução*.

A epocha da Revolução está de novo aberta para a nossa Patria. Esta affirmação não é surpresa para ninguém que observe com juizo claro o espectáculo das cousas públicas nacionaes. Menos ainda será um espantelho para o ânimo educado e varonil dos Brasileiros. E' um novo jubilêo no cyclo da nossa vida de nação. E' mais uma eminencia no grande roteiro da nossa marcha historica, conjugando-se pela mais íntima affinidade aos outros marcos cyclopicos que o patriotismo progressista contempla orgulhoso:

A conquista da Independencia;
A expulsão violenta do primeiro Imperador, violento;

A libertação dos negros;
O suave desthronamento do segundo Imperador, manso e apathico, mas personificando uma instituição incompativel com a irreprimivel tendencia do paiz;

A proclamação da Republica;
A deposição do primeiro Presidente, immediata á sua desgraçada tentatitva de dictadura.

Não é preciso mergulhar no remoto passado, nem rememorar numerosos factos contemporaneos de menor vulto e de feição menos definida; contentemo-nos com apontar essas mais elevadas culminancias no relêvo da história, luminosos pontos de referencia pelos quaes, afinal, emudecido o rumor confuso do momento e adormecidas as paixões irreflectidas, se medirão as largas passadas do gigante Brasileiro, na direcção d sua finalidade politica e social.

Em poucas palavras podem ser indicadas as grandes linhas da remodelação institucional que o paiz reclama e que ha de ter muito breve, sejam quaes forem os óbices que os beneficiarios da estagnação, como em todos os tempos, pretenderem oppôr. Este singelo e diaphano raciocinio responde á interrogação, tacita ou expressa, que se formúla em todos os espiritos, saturados, como se acham, da influênciã das idéas e opiniões que despontam para a realidade effectiva:

O Brasil pretende ser considerado um paiz civilizado; pois bem, o Brasil não dispõe das duas condições mais rudimentares e essenciaes para tal, porque o BRASIL NÃO TEM REPRESENTAÇÃO E NÃO TEM JUSTIÇA.

Será preciso justifical-o aos olhos dos Brasileiros? seria quasi fazer agravo a esses trinta e tantos, a esses

talvez quarenta milhões de habitantes do nosso territorio-colosso provar o que todos veem, o que todos sentem, o que todos lamentam, isto é, que, sob as leis existentes:

Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor;
Ninguém tem certeza de votar, se porventura foi alistado;

Ninguém tem certeza de que lhe contem o voto, se porventura votou;

Ninguém tem certeza de que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado *na apuração da apuração*, no chamado *terceiro escrutinio*, que é arbitraria e descaradamente exercido pelo despota substantivo, ou pelos despotas adjectivos, conforme o caso fôr da representação nacional ou das locaes.

Seria fazer a mesma injúria pretender persuadir alguém de que o seu direito — verse elle sobre o que versar — pessoa ou bens — ha de ser triumphante em qualquer lide a que tiver de ser sujeito. Toda a gente foge de entregar aos juizes o destino dos seus interesses. Ainda mesmo quanto ás garantias individuaes, a consciencia de cada um lhe diz que tem na sua pistola, ou bengala, ou nas pernas, para fugir, o meio mais seguro de salvar a propria integridade. No Rio Grande do Sul — e o facto é analogo em toda parte — as chamadas leis chegaram ao aperfeiçoamento de facilitar aos assassinos mais caracterisados, aos malfeteiros confessos, livrarem-se soltos e absolvidos meia duzia de horas depois de commettido o crime, sob a allegação e a prova summaria de que o praticaram em legitima defesa. E' a porta franca por onde teem escapado e escapam diariamente incontaveis delinquentes... quando são amigos do despotismo imperante, ou a elle se filiam opportunamente.

Ausencia de legitima representação e ausencia de justiça são os dois grandes males do Brasil, são a causa pro-

funda da molestia constitucional que lhe tem feito viver vida miseravel por tão longos annos, resolvendo-se afinal na febre alta da Revolução.

Denunciada a causa do mal, está indicado virtualmente o remédio. Nessa indicação, por menos palavras que nella se empreguem, está um vastissimo programma politico e social, nella estará o programma do Partido que surge radioso e irreprimivel no horizonte da Patria. Eis a solução:

Contra a ausencia de representação — o estabelecimento do VOTO SECRETO, unica fórmula de voto serio; e a inscripção obrigatoria, ou automatica, dos cidadãos capazes, ao attingirem a maioridade politica, meio de cohibir a parcialidade dos funcionarios prevaricadores, que difficultam, quando não impossibilitam, a inscripção dos adversarios dos seus amos;

Contra a falta de justiça — attribuição da legislação processual á legislatura federal; e effectivação da independencia do Poder Judiciario, baseada na prerogativa de nomear, mediante rigoroso concurso, os juizes primarios, promovel-os até os mais altos postos por antiguidade, fiscalizando a acção de todos, eliminando, por processo, os incapazes moral ou physicamente.

Essas duas grandes, radicaes e heroicas soluções encerram, entre outros meritos, o de não serem novidade senão para os morcegos, sugadores, na obscuridade, do sangue e da sãnie da nação. Ellas são hoje lei para muitos povos verdadeiramente civilizados, senão para todos. Só no Brasil se reclama pela violencia revolucionária a sua implantação, quando em toda parte ellas teem sido, como serão entre nós, o melhor preventivo das revoluções.

Não se compadece com a indole do presente documento descer a análises completas. Bastam as grandes syntheses. Por outro lado, é intuitivo que, assentados os princípios cardeaes, os pontos maximos de convergencia e conjuncção de todas as aspirações reformadoras, as minudencias devem ser deixadas para serem resolvidas e fixadas

opportunamente, mediante a discussão e a coöperação exigidas pela verdade democratica. Dessas theses logicamente secundarias, entretanto, algumas ha tão vitaes para o bem do Paiz como as proprias fontes de que ellas dimanam.

Nessa ordem de idéas, um capítulo, antes de qualquer outro, preocupa a natural e louvavel curiosidade cívica, anciosa por ver claramente explanados os intuitos da Revolução Brasileira: o Brasil, evidentemente, é mal administrado, desde o que se refere á condição primaria da circulação até o que entende com a imperiosa necessidade da educação; paiz supposto rico, está endividado e fallido; povo intelligente e arguto, permanece em percentagem affligente na penumbra do analphabetismo: que solução offerecem para os casos dessa ordem os reformadores das instituições ? ..

Na impossibilidade já referida de um completo processo analytico, baste observar em globo que: representação verdadeira e justiça honesta são duas premissas de onde não póde deixar de fluir todo o bem nacional, em qualquer districto em que elle possa e deva ser considerado; os legisladores, legítimos representantes dos sentimentos, opiniões e necessidades do povo, discutirão e decretarão medidas que consultem a utilidade pública, sem a pressão funesta e humilhante do tyranno central, actual invasor do Poder Legislativo. Taes medidas não serão infallivelmente as melhores; mas serão sempre melhoraveis sob a mesma superior inspiração que as dictou. Em todo caso, o povo terá o govêrno que merecer, como estabelece o adagio e como é justo, mas como não acontece agora, quando os legisladores são feitura de mandões e respondem exclusivamente ao capricho do mandão dos mandões.

A independencia do Poder Legislativo é uma grande necessidade ao mesmo tempo política e moral. E, com equal força de razão, é preciso que o Executivo e o Judiciario se movam livremente nas suas órbitas proprias. Entregar cada função ao seu órgão respectivo é obtemperar á lei da natureza e é o primeiro passo para normalizar a vida

nacional e evitar decepções no funcionamento das constituições políticas mais bem intencionadas. Mas, como nos organismos vivos, a especialização de cada órgão na sua função não exclue, antes exige, coordenação e cooperação, sem o que não poderia subsistir o organismo.

Que a Constituição de 24 de Fevereiro não responde a essas exigencias, ou, pelo menos, que se presta a ser torcida para o mau lado, é innegavel deante do deprimente quadro da situação a que chegámos, caracterizada pela anulação de todos os Poderes pelo Executivo. A extrema preocupação do legislador constituinte de separar em absoluto os tres Poderes deu em resultado a confusão de todos em um. E' preciso emendar o êrro comprovado e reconhecido. Errar é dos homens e dos povos; teimar no êrro é das bestas.

A Revolução triumphante, consultando os legítimos expoentes da opinião nacional, remodelará certamente a Constituição e as leis, conservando o muito que ellas teem de bom e corrigindo o que está provado ser mau. Essa grande obra, como já ficou dicto, se realizará com estricto respeito ao espirito da Democracia. Não prevalecerá a opinião de um homem, a não ser que nella se incarne a da maioria do povo. A magnitude da causa e do momento e a recordação dos sacrificios na conquista do ideal commum elevarão todos os reformadores á altura dos sagrados interesses da Republica. Ao observador que contempla a ésta distância as possibilidades do futuro podem, portanto, desenhar-se com relativa nitidez os contornos mais empolgantes da construcção que se espera:

A Revolução, naturalmente, respeitará a fôrma republicana como a que melhor responde á indole do Paiz e á sua situação no seio da irmandade americana;

Conservará o systema federativo como inseparavel da boa administração de um paiz das dimensões e da variedade geographica do nosso;

Decretará todas as disposições que forem necessarias para que seja uma realidade a actual exigencia constitu-

cional da “independencia e harmonia” dos tres poderes, aproximando convenientemente, no mesmo pé de egualdade, o Executivo do Legislativo e incumbindo o Judiciario, que é o Poder desarmado de ferro e fogo, mas encouraçado na lei, de dizer a última palavra em todo conflicto que não tenha o proprio povo como arbitro supremo;

Reconhecendo no Presidente da Republica, não o representante de um partido, mas o magistrado supremo, não confiará a sua escolha á fallácia (para este caso) do suffragio universal directo, ao qual continuaria a substituir-se como agora acontece, um corrilho de politiqueiros alheios ao sentimento popular; entregará a nomeação do Presidente á representação nacional legitimamente eleita, que poderá, talvez, partilhar essa missão com algum outro elemento de alta valia:

Estabelecerá uma cooperação positiva entre os governos dos Estados e o federal para a maior intensificação das duas condições primordiaes de progresso e vitalidade — circulação e educação;

Lançará no codigo constitucional, ou em leis especiaes, bases claras e positivas para o progresso moral e material das classes trabalhadoras, creando a protecção legal para a actividade do operario, especialmente no que se refere á saúde e instrucção, e o amparo para o tempo de invalidez;

Definirá com clareza na Constituição e nas Leis, além dos outros casos de intervenção nos Estados, os de supressão ou de adulteração do princípio republicano e federativo — olygarchias, perpetuação de governadores, etc. — confiando ao Congresso, por iniciativa propria ou do Executivo, decretar a intervenção para o restabelecimento da normalidade, baseado em consulta livre ao povo do Estado interessado;

Consagrará effectivamente o princípio da não accumulção de ordenados, ou quaesquer remunerações publicas, inclusivè as dos representantes da Nação.

Parece estranho que um programma tão racional, tão extreme de perigos para a sociedade e de suspeita de egoismo quanto aos que o propugnam, tenha necessidade de se fazer valer por meios revolucionarios ! Os culpados de que assim seja são os usurpadores do poder. Não representam o voto nem a opinião nacional, e obstinam-se em guardar, como propriedade pessoal, o mando em que se investiram illegitimamente. Só se emprega a violencia contra o que não cede á razão. A força é a sancção última do direito, nas relações privadas, e com maior propriedade quando é o proprio Soberano, a Nação em massa, o titular do direito.

Revolução, entretanto, não é forçosamente guerra civil. Muitas revoluções, mesmo no Brasil, teem se effectuado sem um tiro, sem uma estocada. Revolução, no seu aspecto mais tangivel, é a reforma directamente effectuada pela Nação, sem respeito a formalidades legais preexistentes. Guerra civil é o conflicto armado entre gente da mesma Nação. Muitas vezes a guerra civil apoia a Revolução. E' o que se está dando no Brasil, sem a generalização material, que a enorme extensão do territorio impede, mas com effectiva intensidade e com a permanente ameaça de novas demonstrações em novos focos de irrupção em qualquer sítio da vasta superficie.

O grande phenomeno começou entre nós, como a história tantas vezes o aponta entre todos os povos, por manifestações dispare, isoladas e aparentemente sem nexo umas com as outras. Mas todos os levantes, todas as tentativas, civis e militares, da presente Revolução teem obedecido á mesma causa. São symptomas da mesma enfermidade visceral, da mesma febre larvada que vem soturnamente trabalhando o organismo da Republica e que não deixará de se alastrar e de crescer em intensidade enquanto não forem eliminados os venenos originarios que a provocaram.

A Revolução não é de civis, nem de militares; é de todo o Brasil. Por isso mesmo será facil manter a política

seguida até agora pelos revolucionarios — de reduzir ao minimo a guerra civil, com os seus horrores immediatos e os seus rancores futuros, emquanto a elaboração revolucionaria se infiltra e arraiga mais e mais nas camadas profundas da opinião.

Naturalmente, os interessados na falsa ordem existente, negam todo o merito á Revolução e aos Revoltosos. Negam mesmo que ella e elles existam. Quando isso deixou de ser assim? Quando os tyrannos deixaram de dispôr de uma clientela de mal-cheirosos sabujos, seus defensores, detractores das virtudes da legião que avança para lhes arrancar, talvez, com os dentes, o osso que se habituaram a rôr? Os tyrannos e os seus aduladores levam mesmo a falta de modestia, senão de bom senso, ao extremo de attribuirem á Revolução o exclusivo intuito de offender as suas pessoas, delles, quando éstas são realmente desprezíveis ante a magnitude do ideal revolucionariô. Entidades de acaso, nascidas de conluios obscuros de subalterna politicagem, sem superficie nacional, sem prestígio na opinião, que os desconhecia até o dia em que surgiram da fermentação pútrida que os incubou, — merecem menos ódio, como responsaveis pelo mal presente, do que compaixão, como vîctimas da fatalidade, que os pôz em evidência, e do formidavel estremecimento que os vae sepultar.

Outro deploravel sestro dos actuaes usurpadores da autoridade, que, aliás, tem sido o de muitos tyrannos obliterados por longo exercicio de mando abusivo, é o de arvorarem em ponto de honra não resignarem os cargos.

Invertem absurdamente em seu proveito o grito estoico — *pereat mundus, fiat justitia!* Corra o sangue, arraze-se o peculio material e moral do povo, comtanto que elles não larguem as prebendas! Entretanto, a história ferveilha de exemplos de sublimes renúncias pela consideração do apaziguamento e da prosperidade geraes. Ellas são ao mesmo tempo o melhor penhor de esquecimento de êrros e crimes politicos e até de redempção dos que os commetteram. Por amor dessas considerações hu-

manas e sábias, abandonaram o poder nos dias que correm, os presidentes do Chile e da França. O prototypo dos autocratas modernos — Napoleão — abdicou duas vezes. E, para não invocar da nossa propria vida nacional mais do que factos contemporaneos, — renunciou o Rei João Sexto; renunciou o seu filho, como Pedro Primeiro do Brasil e como Pedro Quarto de Portugal; renunciou o filho deste, o nosso Pedro Segundo; renunciou o grande Regente; renunciaram Deodoro, Castilhos, Americo Brasiliense. A vida dos bons e dos justos é feita mais de renúncias que de conquistas. Muitas vezes, para não renunciar o cargo é preciso repudiar o patriotismo e a humanidade.

O prolongamento do estado revolucionario, se tem causado alguns prejuizos materiaes — dos quaes talvez o maior seja ter dado pretexto ao poder corrupto e corruptor para afundar as garras no thesouro e metter os pés no crédito da Nação, — tem, por outro lado, favorecido a influência benefica que o tempo representa na formação dos juizos correctos. As primeiras impressões, informes ou grosseiras, filtradas atravez do alarido reaccionario dos desfructadores do abuso, vão cedendo o passo á maior penetração e melhor interpretação dos acontecimentos.

Assim, já cahiu em descrédito e em desuso a increpação repetida a todos os propósitos, de pretenderem os militares militarizar o Brasil. Bem cedo o criterio instinctivamente sábio do povo rehabilitou os proprios soldados amotinados de S. Paulo. Elles cresceram promptamente na generosa imaginação popular, como heróes abnegados e magnanimos, votados em sacrificio á libertação da Patria, respeitadores e protectores das mesmas vidas e bens que os assalariados da ordem espúria malbarataram, pelo bombardeio covarde, á distancia, enquanto havia defensores na praça, e pelo saque infame, logo que estes operaram serenamente a sua admiravel retirada. A assistir á devastação da linda e soberba capital, com cuja população ficaram para sempre fraternizadós, preferiram levar carinhosamente para as selvas o triumphante estandarte da Libertação. Allí, sem

o perigo da immolação de innocentes e da derruição de monumentos de riqueza e de esthetica, fizeram por largos mezes morder o pó aos mesmos que os não puderam vencer nas barricadas da Paulicéa.

Quaesquer que sejam as vicissitudes que as contingencias aleatorias de guerra tão desigual nos reservam, é certo que em Iguassú pulsou a vida da Patria. A seiva rica de civismo que para alli confluuiu, como o sangue accode ao coração nas grandes emoções, refluirá certamente na glória da regeneração do Brasil. E' questão de tempo, e de pouco tempo.

Quanto ao militarismo, os militares são os primeiros a não no desejarem. Mocidade culta e veteranos esclarecidos, todos sabem, pela lição da história, e tambem muito por experiencia domestica, que não ha meio mais seguro de destruir o exercito do que entregar-lhe o govêrno. A grande maioria dos militares Brasileiros, representada por um milhar de officiaes de todas as armas e patentes, jazendo agora em carceres de criminosos vulgares, pelos que empunharam armas libertadoras e pelos que se acham foragidos dentro e fóra do Paiz (sem contar os que formam a contragosto nas filas da tyrannia), o que deseja precisamente é que a sua classe se especifique no desempenho da funcção honrosa e substancial de garantir a segurança da Patria, e deseja mais, que se dê fim ao abuso corrente de muitos dos seus abandonarem a cultura dos deveres profissionaes pelas aventuras da falsa politica, com prejuizo para o exército e para os camaradas que permanecem na fileira.

Os que combateram na região occupada pela Revolução, a fertil Iguassú, por elles tornada arena historica de heroismo, por elles revelada á attenção do Paiz, cujos governos lhe desconheciam a riqueza e importancia como chave da defesa nacional, esses espartanos de civismo e bravura, que, um contra cinco, infligiram successivas derrotas ás hostes da tyrannia, já de muito tempo, em documento solenne, instituiram uma direcção suprema encabeçada por

um civil e declararam no mesmo diploma (que um dia se fará público) as suas preocupações e designios exclusivamente cívicos. Ninguém teme o militarismo no Brasil. Os proprios oppressores do povo já parecem estar fatigados de pretender lograr o bom senso nacional com a exhibição de tal phantasma.

A Revolução é um facto tão palpavel, que o seu espirito já invadiu os proprios a quem ella offende e ameaça. Ninguém mais nega a necessidade da Reforma. E, como ella não se fará ou se fará viciada, emquanto existir a artificial ordem actual, todos admittem implicitamente a necessidade do processo expedito e drástico da Revolução. Quando mesmo conseguissem adial-a por concessões parciaes, toda reforma que se fizesse seria virtualmente forçada pela Revolução. Sem ella, os gozadores do thesouro público nunca admittiriam alteração alguma no *statu quo* da sua sensualidade egoistica.

A consideração do bem público reclama de todos os Brasileiros livres de interesses subalternos que procurem combinar o supremo esforço nacional, afim de que se ponha o mais breve e definitivo termo á grande crise. A Alliança Libertadora do Rio Grande do Sul, que sempre teve, por cima da preocupação do seu caso local, a da regeneração da Republica, appella para todos os patriotas de bôa vontade. Nenhum deve perder oportunidade alguma de servir a bôa causa. Nada resiste á opinião. Quando mesmo as armas succumbem, ella triumphha. Mas no caso presente do Brasil, ella triumphará sem que as armas jamais se abatam, senão para serem de novo levantadas com crescente energia, rebrilhando ao sol da Liberdade. E isso ha de continuar assim emquanto satisfação completa não fôr dada á soberania da opinião.

O Brasil desappareceria como Nação culta se continuasse a supportar o regimen deprimente e obsoleto de ausencia de representação verdadeira, de falta de justiça e de carencia de bôa administração.

Mas essa hypothese é absurda em face do nosso passado e do nosso merito presente.

A Reforma, pois, é inevitavel, a falsa política impediu-a e a impede ainda de ser realizada pelos meios legaes em vigor; — ella se fará pela REVOLUÇÃO.

Montevideo, 21 de abril de 1925.

J. F. de Assis-Brasil, Presidente da Comissão Executiva.