

# Novas formas de organização política

Resumo das conferências feitas pelo prof. Vicente Ráo no Primeiro Curso de Extensão Universitária promovido pela Faculdade de Direito de S. Paulo.

## Primeira Parte

### FORMAS DITATORIAIS

#### CAPITULO I

*Sovietismo, Fascismo, Hitlerismo. Sua filiação doutrinária e caracteres comuns: 1. O socialismo-sindicalista; 2. A doutrina do direito objetivo; 3. A teoria e a tecnica da violência. Traços diferenciais.*

*Considerações gerais.* — O Sovietismo, o Fascismo e o Hitlerismo são de nossos dias. O simples observador e o curioso das coisas políticas, através dos fatos de que são testemunhas ou de que têm conhecimento, verificam e sentem desde logo que há pontos de contato sensíveis entre essas três formas de organização do Estado. Também os juristas e os sociólogos fazem igual observação. Eis, a propó-

---

NOTA. Este Curso realizou-se nos meses de setembro e outubro de 1933.

sito um tópico dos “Coloquios” entre Mussolini e Emil Ludwig:

Tendo Ludwig acenado “às semelhanças tão fortes entre o sistema de Roma e o de Moscow”, respondeu-lhe o “Duce”:

— “As diferenças? Nós temos a propriedade privada, os russos não. Nós sujeitamos o capitalismo a “contrôle”, os russos o suprimiram. Entre nós o Partido depende do Governo, na Rússia é o contrário”

— “Mas, retrucou Ludwig, consigo as duas coisas se prendem em uma união pessoal e com Lenine sucedia outro tanto”

— “Não nego as semelhanças”, foi a resposta.

— “Certa vez, insistiu Ludwig, antes da guerra, o senhor escreveu no “Avanti!”: “o socialismo não é uma velharia pacifista. Nós não acreditamos na santidade da vida.” Ora, não é isto o fascismo?”

— “E’ a mesma coisa”

— “E do fascismo o senhor escreveu: “se um fascismo não fôsse uma fé, como poderia infundir coragem e fogo?” E não é isto o comunismo?

— “E’ coisa que não me preocupa”

— “Então é a fé, que o senhor e os russos exigem e encontram, o que distingue os dois sistemas dos demais?”

— “Mais do que isso. Na inteira parte negativa nós nos parecemos. Nós e os russos somos contra os liberais, os democráticos e o parlamento”.

— “O senhor, em 1919 ou 1920, escreveu haver Lenine libertado a Rússia da autocracia e profetizou que êsse país será um dia uma das mais produtivas potências da terra”

— “E não está em vias de sê-lo?” perguntou, por sua vez, Mussolini.

Em face dessas respostas, Ludwig ponderou que, por essa forma, êle, Mussolini, voltava, se não aos princípios, pelo menos à vizinhança de suas idéias antigas, ao que êste retrucou: “Em geral, eu queimo os navios atrás de mim

quando aporto; mas sempre me utilizo das experiências antigas”.

As semelhanças, os pontos sensíveis de contacto transparecem das respostas do “Duce”. E se assim é quanto à substância dos dois sistemas, tanto mais clara a aproximação surge, em se tratando dos métodos e processos políticos. De fato, em discurso proferido no dia 6 de Junho de 1924 perante a Câmara dos Deputados, Mussolini proclamava: “os governantes russos são mestres admiráveis, cujo exemplo o fascismo deve imitar” Ou, mais categoricamente:

Ludwig — “O “Avanti!” incendiado, os telégrafos destruídos. Não era assim a tática russa?”

Mussolini — “Grande semelhança. Nossa tática era russa”.

Por isso é que, juristas e sociólogos aproximam, em seus estudos, o soviétismo do fascismo. Por isso, ainda, o prof. Bérthelemy ensina, na Faculdade de Direito de Paris, que “os princípios fundamentais do fascismo e do soviétismo são os mesmos. Os próprios bolchevistas não deixam de observá-lo”

E com relação ao Hitlerismo? Direi, apenas, por enquanto, que diante dos antecedentes e do programa dêsse partido, a imprensa européia reiteradamente afirma que “a bolchevização hitleriana da Alemanha está em plena via de realização”

Os três sistemas trazem os estigmas de uma comunidade de origem. São ramos da mesma árvore, ramos distintos, lançados em direções diversas, mas que sugam a mesma seiva e dela vivem. Indiscutível é, pois, a necessidade, para o jurista, de classificar cientificamente essas novas formas de organização política, ligando-as à doutrina geral do Direito Público e das ciências políticas afim de demonstrar com serenidade e imparcialidade, como base de seu estudo, a filiação doutrinária de cada uma delas. Durante os dias intermináveis de meu exílio, dediquei-me a essa investigação, observando e estudando êsses novos fenômenos políticos. Dêsses estudos resultou a conclusão de serem fontes

comuns dos três sistemas: 1.º o socialismo-sindicalista, a doutrina do direito objetivo e, finalmente, a teoria e a técnica moderna da violência.

## I — O socialismo-sindicalista

### A) *Socialismo*

Não pretendo fazer um estudo completo dessa doutrina. Se o fizesse, sairia dos limites que me tracei na organização do programa. Mas não posso deixar de apresentar, ligeiramente embora, suas grandes linhas, para fundamentar, mais tarde, a demonstração de quanto ora afirmo, relativamente á origem dos três sistemas políticos. Aliás, não é tarefa das mais fáceis definir o que seja Socialismo. Invoco e aceito esta noção geral de Durkheim, porque abrange as múltiplas modalidades da doutrina: “dizem-se socialistas todas aquelas teorias que reclamam a ligação, mais ou menos completa, de todas as funções econômicas, ou de algumas delas, aos órgãos diretores e concientes da sociedade”. Ligação e não subordinação, pois não querem, os socialistas, a vida econômica nas mãos do Estado e sim em contacto com êle, por forma a agir sôbre êste, mais do que êste sôbre aquela. Não querem a subordinação dos interesses econômicos aos interesses políticos, mas a elevação dos interesses políticos à categoria de interesses econômicos, de maneira que, longe de absorver a vida econômica, o próprio Estado acabe por desaparecer, transformando-se em centro, em ponto central da economia. Eis a razão pela qual Durkheim fala em “órgãos diretores e concientes da sociedade” e não em Estado, porque o Estado, pelo menos o Estado segundo o seu atual conceito, não mais poderia existir, por perderem sua razão de ser as funções que ora especificamente lhe competem, funções que, de futuro, se revestirão só e só de caráter econômico. Fazendo-se abstração das variantes da doutrina, surge como pontífice máximo do socialismo con-

temporaneo Carlos Marx, autor, com Engels, em 1847, do “Manifesto Comunista”, e da obra básica “O Capital”, escrita em 1867. Toda a doutrina de Marx parte de um extremo materialismo filosófico por êle próprio incisivamente afirmado neste categórico conceito: “para mim, o mundo das idéias outra coisa não é senão o mundo material transposto e traduzido no espírito humano” (O Capital).

Dêsse materialismo filosófico havia de resultar, como resultou, sua doutrina fundamental do materialismo histórico. E’ indispensável expor os postulados básicos dessa doutrina para poder demonstrar, mais tarde, a filiação a que me refiro no ponto primeiro do programa. Tais postulados são, em resumo, os seguintes:

1.º) “*A estrutura econômica da sociedade e sua superestrutura jurídica e política*” Na vida social, os homens entram em relações de produção, determinadas, necessárias, independentes de sua vontade. Essas relações correspondem ao grau de desenvolvimento de suas forças produtivas e, tomadas em conjunto, constituem a estrutura econômica da sociedade, ou seja, a base real sôbre que se levanta uma superestrutura jurídica e política, de tal arte que à estrutura econômica correspondem e se amoldam as formas e vicissitudes da consciência social. Assim sendo, o modo de produção da vida material condiciona e rege o processo da vida social, política, intelectual, etc. Não é pois, a consciência do homem que determina a realidade; pelo contrário, é a realidade social que determina sua consciência.

2.º) “*O choque entre as forças de produção e a estrutura econômica*” Ora, sucede que em certa fase do seu desenvolvimento, as forças de produção da sociedade entram em choque com as relações de produção existentes (estrutura econômica). Isto é: chocam-se com a expressão jurídica dessas relações, ou melhor, com as relações de propriedade dentro das quais, até então, se haviam desenvolvido. Daí por diante, essas relações não agem mais com o caráter de formas evolutivas das forças de produção, mas se

transformam em entrave à expansão dessas fôrças. Eis a era em que se inicia a revolução social.

3.º) “*A queda da superstrutura jurídica e política*”  
Conseqüência da revolução: — a superstrutura política e jurídica cede, ora lentamente, ora brutalmente, em razão do entrave sofrido pelas fôrças de produção das quais se origina a estrutura econômica, que é a base da vida social.

Dêsses postulados as seguintes verificações e conclusões:

1.º) “*A natureza do choque*” Desde logo, a verificação de um fato: a injustiça fundamental da situação econômica contemporânea, em que a sociedade burguesa despoja o operário de uma parte do fruto de seu trabalho. O salário hoje, apenas corresponde a uma parcela do trabalho; a outra, não remunerada, constitue um valor excedente (“mais-valia”, “super-valor”), que enriquece, a título de lucro, o comprador do trabalho e representa o capital. O capital, por essa forma, com a propriedade privada que dêle decorre, resulta da exploração injusta dos trabalhadores e beneficia capitalistas ociosos.

2.º) “*Como se manifesta o choque. Teoria da luta de classe*” Conseqüência histórica de semelhante situação e, também, único meio de libertar o trabalhador e assegurar a ditadura do proletariado, é a luta de classe. A história da humanidade não tem sido mais do que a história das lutas de classes. Esta luta, porém, é indispensável. Sem ela, nem se poderia estudar o alcance das aspirações das classes em conflito, nem o proletariado alcançaria jamais a reparação da injustiça que sofre. Marx não se limita a verificar a existência das lutas de classes. Vai mais longe e justifica sua necessidade fundamental.

3.º) — *Fim visado pela luta de classes. Solução: o socialismo integral* — A luta de classes deve terminar pela revolução violenta, que porá à disposição do operariado os meios econômicos da produção e da distribuição (estradas de ferro, canais, usinas, bancos, minas, grandes indústrias,

etc.), podendo ser respeitadas, de início, a pequena indústria e as pequenas explorações rurais.

4.º — *A nova estrutura econômica* — Vencedora a revolução, crear-se-á uma nova organização econômica (socialismo de Estado, comunista ou corporativista), que atingirá:

A) “O trabalho”, tornando-o obrigatório. O salário será substituído pelos “bonus” do trabalho, correspondentes às unidades do trabalho efetuado;

B) “A distribuição”, para o fim de se pôr ao alcance imediato da sociedade toda a espécie de recurso e de conforto. Suprimidas a riqueza e a propriedade particular, os bens necessários à vida se tornarão comuns e repartidos entre todos mediante os “bonus” do trabalho. Do produto do trabalho apenas se retirará: a) o indispensável às necessidades sociais; b) à aquisição e manutenção dos instrumentos do trabalho; c) à Administração e manutenção dos funcionários; d) à assistência dos incapazes de trabalhar. Nada de lucros, assim sendo, para os particulares. Sobre o restante, o operário recebe “bonus” correspondentes às horas e qualidade do trabalho e com êles, nos armazens gerais criados para êsse fim, poderá obter quanto lhe for necessário;

C) “O consumo”. Sobre os objetos destinados a prover às suas necessidades, o operário adquirirá propriedade. A expropriação total somente visará os meios de produção, a própria produção e a distribuição.

5.º — *A nova superestrutura social* — Essa organização econômica será completada por uma organização social apropriada, tendente a beneficiar os trabalhadores. Para tanto, recorrer-se-á a todo o progresso da ciência, em particular às máquinas, com o fito de se obter um rendimento máximo do trabalho com o mínimo de esforço. Máximo ideal de tempo de trabalho seria o de duas horas, dedicando cada qual o tempo restante a suas ocupações prediletas. Para alcançar êsse ideal, seria necessário instituir-se uma escola única, que a todos ministrasse a mesma instrução integral, sem diferença de classe, nem de sexo.

6.º — *A nova superestrutura política* — Por cima, na cúpola do novo edifício, uma unidade de direção assegurada por um poder político eqüivalente à “democracia absoluta” (expressão que Marx emprega em sentido impróprio), completada pelo internacionalismo, visando estabelecer a verdadeira fraternidade entre os povos. Na nova organização social e política, já se vê, a religião seria de todo em todo estranha. Toda a organização social seria atingida pela reforma, a começar pela família, afim de se integrar o indivíduo, sem restrições, na comunidade.

Eis, em síntese as grandes linhas da doutrina de Marx. Sua crítica não caberia nos moldes dêste curso. Mas vem a propósito a classificação de Nitti: uma adaptação da concepção hegeliana a uma visão hebraica.

### B) *O sindicalismo revolucionário.*

A-pesar-das vicissitudes sofridas com a Revolução Francesa, a tendência de associação, nas classes econômicas sempre se manteve de pé, ora realizada em sindicatos ou corporações, ora exaltada principalmente pela mentalidade proletária. O problema, porém, forçava a uma escolha: ou o sindicalismo livre, fora do Estado, no regime liberal, ou o sindicalismo de Estado. Reputado o primeiro como causa e desmembramento do poder público, optaram os marxistas pelo segundo, único compatível com a doutrina de seu mestre. Eis porque Sorel sustentou que: “o socialismo tende a aparecer cada vez mais como a teoria do sindicalismo revolucionário, ou melhor, como a filosofia da história moderna, sujeita, esta, à influência do sindicalismo”. Qual o programa do sindicalismo revolucionário? A supressão do Estado, como hoje é concebido e praticado, e sua substituição pelos “núcleos da vontade coletiva”, isto é, pelos sindicatos. “O Estado democrático, êles dizem, que pretende justificar-se com o pretexto da criação do direito e da garantia dos direitos individuais, é incompatível com o progresso das fôrças so-

ciais representadas pelo livre desenvolvimento das fôrças associativas, que, elas só, produzem os valores coletivos da vida”. Assim, não mais o individuo, o cidadão em face do Estado, mas, em seu lugar, como unidades políticas, os sindicatos. Daí a lição dos sindicalistas: “nos sindicatos não existem vontades particulares, pois todas as vontades estão ligadas ao melhoramento do próprio sindicato” Como realizar essa substituição? Pela greve geral, como início da revolução proletária. Invocando o parecer de Leon Duguit, lembro que, no sindicalismo contemporâneo, no fundo, todas as modalidades da doutrina “tem como único fundamento o “Manifesto Comunista de Marx e Engels”

Em conclusão: o socialismo sindicalista revolucionário é a primeira fonte comum das três formas de organização política, o soviétismo, o fascismo e o hitlerismo. E’ fonte comum, respeitadas as variantes próprias dessas três novas formas de Estado, no sentido de que no soviétismo, no fascismo e no hitlerismo dois fenômenos fundamentais se verificam: um, o socialismo de Estado, outro, o sindicalismo de Estado. Ali, o Estado onipotente, dirigindo e conduzindo, além da vida econômica, todas as formas de atividade dos individuos; aqui, o cancelamento do individuo como unidade política e sua substituição pelos “núcleos de vontade coletiva”, ou sindicatos.

## II — A doutrina do direito objetivo

Léon Duguit, o criador da doutrina, apresenta como base de sua concepção econômica e política a verificação de dois fatos: o “fato” do Estado e o “fato” (e não a teoria) do sindicalismo. Da reunião de um e outro é que a inteira doutrina se compõe. Considerando o Estado como um simples fato, Duguit nega a personalidade jurídica do Poder Público, como nega a noção, fundamental em outras doutrinas, da Soberania.

### 1) *O fato do Estado*

A) *Negação do direito subjetivo público ou privado.* Afirma Duguit: “se nem a sociedade, nem as diversas clas-

ses têm direitos (como eu sustento), nem tão pouco os indivíduos os têm. Penso que a noção do direito subjetivo, ou seja, a noção do poder, pertencente a uma pessoa, de impor a outra a sua personalidade, é uma noção de ordem metafísica que não deve figurar na organização positiva das sociedades modernas. Se personificamos a coletividade no Estado, tanto nego o direito subjetivo do Estado, como o direito subjetivo do indivíduo.”

B) *A regra social.* Mas, se nem a coletividade, nem os indivíduos têm direitos, como vive e como se rege a sociedade? Responde Duguit: nem os indivíduos, nem as coletividades têm direitos; mas os indivíduos, por serem seres sociais, são obrigados ao respeito da “regra social”, por tal forma que todo o ato individual violador dessa regra provoca necessariamente uma reação, revestida de modalidades diversas conforme o tempo e o país — ao passo que todo o ato individual conforme à mesma regra, recebe uma sanção, também variável nas mesmas condições. Qual o fundamento da “regra social”? — Única e exclusivamente o fato da “solidariedade social” (expressão que Duguit prefere substituir pela de “interdependência social”. Semelhante “interdependência”, a) pela comunidade das necessidades e b) pela divisão do trabalho, une os membros da coletividade e, em particular, os membros de um mesmo grupo social. A “regra social” não é uma regra de moral e sim uma regra de direito, pois só se impõe às manifestações exteriores da vontade humana e somente àquelas manifestações que têm valor social. Não se preocupa com o valor intrínseco do ato proibido ou exigido; preocupa-se, sim, com o efeito social que o mesmo ato é capaz de provocar. A regra social não confere a quem quer, nem à coletividade, nem aos indivíduos, direito algum subjetivo. Limita-se, tão só, a proporcionar a cada qual, dentro de seu meio, uma particular situação de dependência em relação aos demais, situação que conduz a determinadas atitudes, ativas ou passivas. Implica, para todos, em um certo estado que dela própria decorre e que Duguit chama “situação objetiva”, em oposição a “direito subjetivo”

Afirma Duguit não haver lido o “Sistema de Política Positiva”, de Augusto Comte, quando lançou a doutrina do direito objetivo; mas lealmente reconhece uma filiação filosófica de suas idéias às de Comte, para quem a palavra “direito” deve ser banida da linguagem política com a mesma força com que a palavra “causa” deve sê-lo da linguagem filosófica. A doutrina do direito objetivo se reduz, assim, a uma adaptação “comtista” do direito público.

Negada a existência do direito subjetivo, que aparece substituído pela noção da “situação objetiva” pura e simplesmente, havido o Estado como um simples fato, como delinear a organização política do futuro, segundo a nova doutrina?

## 2) O “fato” do sindicalismo

O próprio Duguit assim esboça o seu quadro: “creio que caminhamos para uma espécie de federalismo das classes organizadas em sindicatos e penso que êsse federalismo se harmonizará com um poder central sempre forte, sempre vivo, mas de ação totalmente diferente da que corresponde ao Estado realista. A transformação central, fundada no direito objetivo, pode ser resumida em quatro proposições:

1.º) — O poder público não é um direito, mas um fato. O Estado deixa de ser uma pessoa jurídica investida do direito subjetivo de mandar. Verifica-se o fato do Estado quando, numa sociedade determinada, *um individuo*, um grupo, uma maioria, monopolizam a maior força;

2.º) — Aqueles, individuo ou grupos, que monopolizam a maior força, não têm direito algum. Mas, membros, que são, da sociedade, estão êles próprios submetidos à “regra social” e são obrigados a empregar a força, de que dispõem, para assegurar o respeito e aplicação da mesma regra;

3.º) — Podem êles impor sua vontade aos outros individuos, não de modo absoluto, porque então se trataria de uma vontade superior, mas de modo inteiramente relativo, pois que sua vontade obriga só na medida em que corresponde à “regra social”;

4.º) — As funções dos governantes devem, forçosamente, diminuir de dia em dia, até se reduzirem às funções de vigilância e intervenção. Assim sucederá quando todas as funções econômicas e sociais a pouco e pouco se repartirem entre as diversas classes sindicalizadas”

Eis a segunda fonte comum das três novas formas de organização política, o soviétismo, o fascismo e o hitlerismo. O sonho de Duguit redundou em benefício das ditaduras, que sôbre outra base não assentam suas construções políticas, senão sôbre a negação do direito — o que a seu tempo demonstrarei.

### III — A teoria e técnica da violência

#### A) *A teoria da violência.*

A autoridade máxima do sindicalismo revolucionário é George Sorel. Fiel discípulo de Marx, Sorel sonhava com a sublevação das massas, como única solução do conflito social. Seu mérito, se mérito é, consiste em haver lançado as bases da teoria da violência. Fê-lo em consequência da seguinte observação: o espírito de luta e o sindicalismo, pôde êle verificar, sômente progridem onde as greves são conduzidas com atos notáveis de violência. Partindo dessa verificação, preocupou-se em “indagar qual o papel da violência nas atuais relações sociais.” O resultado dessa indagação é que constitue a essência de sua doutrina. O espírito de luta está em decadência, diz Sorel, tanto entre os proletários como entre os burgueses. Porquê? Porque as chamadas obras de “paz social”; “legislação social”, etc., que representam o medo da burguêsia, tem diminuído o ardor da luta. Ora, segundo Marx, enquanto a luta de classes não atingir o seu auge, nenhuma solução será possível.

Objetou-se a Sorel que, sem dúvida, bem poderiam as massas proletárias manter e excitar o espírito de luta entre os seus adeptos. Mas, como poderiam elas infundir igual espírito à burguêsia, para provocar o desejado choque? Como reconduzir os burgueses aos sentimentos de sua classe?

A resposta de Sorel foi categórica: “pela violência”. Eis as suas palavras: “Por mais de uma vez se assinalou o “perigo” de certas violências comprometedoras de “admiráveis obras sociais”, violências que “desanimam os patrões dispostos a fazer a felicidade de seus operários”, violências “que desenvolvem o egoísmo ali onde outrora reinavam os mais nobres sentimentos” “Pois é exatamente o que é preciso fazer: — pagar com “negra ingratidão” a “benevolência” dos que querem proteger os operários, opor a injúria aos pregadores da fraternidade humana, responder com pancadas às antecipações dos propagandistas da paz social. Tudo isso, com certeza, não está muito de acôrdo com as regras do socialismo mundano, mas não deixa de ser um processo eminentemente prático para convencer os burgueses de que não devem ir além de seus negócios” “Julgo muito útil, outrossim, acrescenta Sorel, surrar os oradores da democracia e os representantes dos govêrnos, afim de que ninguém guarde ilusões sobre o caráter da violência. A violência não pode ter expressão histórica se não fôr a expressão brutal e clara da luta de classes” Resumindo: a violência exerce grande ação social e histórica, como meio de incitar as classes à luta. Dêsses conceitos nasceu uma doutrina mais ampla. Sorel tem palavras de entusiasmo para todos quantos gregos, romanos, soldados de Napoleão, lutaram por amor ao fogo. Mussolini pensa igualmente. E’ do “Duce” a frase celebre “vivere periculosamente” E do “Duce” são estas considerações, relativas à inércia política do povo americano: “os americanos se comovem uma vez cada quatro anos para decidir, pelo voto, se se deve beber mais ou menos, ou coisa parecida. Depois, o candidato derrotado telegrafia ao presidente eleito, felicitando-o pela vitória. Ora, isto pode ser “fair play”, mas não é uma luta” Ainda do “Duce” são estas considerações: “O espírito anti-pacifista, o fascismo também o aplica à vida dos indivíduos. A orgulhosa legenda das formações de assalto “me ne frego” (je m’en fiche), escrita nas faixas que cobrem uma ferida, não é só uma profissão de filosofia estóica, o resumo de uma

doutrina puramente política: é mais, a preparação para a luta, a aceitação dos riscos que comporta, um estilo novo da vida italiana. ” Isso quanto ao fascismo. Do hitlerismo, falem quantos tiveram a ousadia de divergir e falem os judeus. Dos russos, nada é preciso dizer-se.

b) *A técnica da violência*

Marx pregava a sublevação das massas. Lenine, com elas contava quando, conduzido à Rússia com o seu bando, pelos alemães, durante a guerra, pretendia arrancar o poder das mãos fracas de Kerensky. O próprio Sorel antecipava a tática dos grandes movimentos insurreccionais. Mas o judeu Trotsky, mais esperto, criou uma tática inteiramente nova, hoje erigida em sistema, e com mil homens apenas conseguiu apoderar-se de Petrograd, enquanto Lenine e seu estado maior, mapas à vista, organizavam a revolta das multidões. Hoje, já não se cogita de greve geral, nem de sublevações, para se atingir a catastrophe que Marx, profeta do mau agouro, de há muito anunciou. Hoje, a situação é bem diversa e assim se apresenta: “A Suíça e a Holanda, o que é dizer, os dois países melhor policiados da Europa, nos quais a ordem não é somente um produto do mecanismo político e burocrático, mas um traço característico natural do povo, a Suíça e a Holanda não oferecem à tática insurreccional comunista dificuldades maiores do que a Rússia de Kerensky. Qual o fundamento de tão paradoxal afirmação? Ei-lo: o problema do golpe de Estado moderno é um problema técnico. A insurreição, diz Trotsky, é uma máquina: para pô-la em movimento são precisos os técnicos e só os técnicos podem fazê-la parar. O impulso inicial da máquina já não depende de particulares condições políticas ou econômicas do país. A insurreição não se pratica mais com as massas e sim com um punhado de homens dispostos a tudo, exercitados na nova tática insurreccional, habilitados a atingir e ferir com dureza os centros vitais da organização técnica do Estado. Essa tropa de assalto deve ser formada por turmas de operários especializados, mecânicos, eletricitas, telegrafistas, etc., sob as ordens de engenheiros,

de “técnicos” conhecedores do funcionalismo técnico do Estado”

Lembro, a propósito, uma célebre proposta de Radek: “com um corpo especial de mil homens, recrutados entre os operários de Berlim e enquadrados entre comunistas russos, comprometo-me a me apoderar de Berlim em 24 horas” Lembro mais a proposta de Trotsky, no sentido da criação, em Moscou, de uma escola capaz de preparar êsses “técnicos” do futuro; a criação de uma escola por Hitler, em Munich, para a instrução de suas tropas de assalto; a inclusão, em certas universidades chinesas, da técnica do golpe de Estado como matéria de ensino. Além de Trotsky, êsse moderno processo foi empregado por Mussolini, por Hitler e, antes dêste, ainda na Alemanha, pelos que reagiram contra o golpe de Kapp. Assim, não só a teoria como a técnica da violência são as fontes comuns do soviétismo, do fascismo e do hitlerismo.

### Conclusão

#### *Semelhanças e Diferenças*

Elucidativo é o seguinte quadro que fixa as semelhanças e as diferenças entre as três formas de organização política:

a) Semelhanças — São formas políticas que se caracterizam: a) pelo socialismo-sindicalista de Estado; b) pela forma ditatorial resultante da negação do direito; c) pela idolatria da violência, como ideal e como processo prático. Os três Estados, soviético, fascista e hitlerista, são unitaristas e “totalitários” (que se tolere a expressão), isto é têm em suas mãos o “contrôle” de todas as manifestações da atividade humana, no campo econômico, moral, intelectual, etc. As três novas formas políticas são ditaduras de partidos, eis que nelas o partido se confunde com o Estado. As três são opostas à democracia e ao liberalismo.

*Diferenças:* 1) no fascismo, a economia é dirigida pelo

Estado, que conduz os individuos e só excecionalmente a êles se substitue por inteiro, ao passo que no soviétismo, o Estado é o único produtor, o único distribuïdor, o único patrão, o único capitalista; 2) no fascismo, todas as classes se sindicalizam e dêsses sindicatos surgem as corporações, que deverão ser (não são ainda) a base do sistema, ao passo que, na Rússia, a ação política e econômica está, ou pretende estar, unicamente nas mãos dos trabalhadores; 3) o soviétismo desconhece, como fôrças sociais, a religião e a família. O fascismo nelas se apoia, embora pretenda sujeitá-las ao seu “contrôle”; 4) o fascismo é nacionalista. O soviétismo é, ou pretende ser, internacionalista; 5) o hitlerismo tem as mesmas virtudes e os mesmos pecados do fascismo e, a mais, apenas o seu odioso “racismo”

## CAPITULO II

### O SOVIETISMO

*Sua organização. Estrutura e funcionamento do Estado Sovietico.*

Apontados os aspectos doutrinários comuns às três formas políticas, passarei à exposição da estrutura e do funcionamento do Poder Politico em cada uma delas, apresentando, a seguir, sua crítica em sucessivos capítulos.

Para bem se compreender a matéria, uma distinção se impõe entre

*Bolchevismo e Sovietismo*, expressões estas, geralmente usadas como sinônimas, mas que têm significação diversa.

Bolchevismo indica o partido, como instituição distinta, com sua organização própria (congresso, comités executivos, etc.) e sua particular atividade política; Sovietismo é a denominação dada ao govêrno dos Soviets, ou seja, ao aparelhamento político e administrativo do novo Estado russo.

E' verdade, porém, que dupla afinidade existe entre uma coisa e outra: — já por ser o partido organizado nos

moldes do Estado, já por estar a direção do Estado. nas mãos do Partido.

As relações entre Partido e Estado constituíram durante certo tempo, um problema para a Rússia dos Soviets. Em 1925, Staline assinalava o “perigo” de fugir o Estado da tutela do Partido, explicando por esta forma a razão do seu receio: — à medida em que os órgãos governamentais (políticos, administrativos e econômicos) se desenvolvem, tendem, com o aumento de sua força e de sua influência, a resistir ao Partido e mesmo sobre ele fazer pressão. Daí o acenado “perigo” de um possível afastamento. Na realidade, porém, a previsão de Staline não se confirmou. A própria Constituição da U. R. S. S. (União das Republicas Socialistas Soviéticas) não constituiu embaraço para a tutela exercida pelo Partido sobre o Estado, pois no dizer de Lenine, a Constituição “é concebida por tal modo, que o Partido tudo corrige e tudo constrói, tomando por diretrizes sempre os mesmos princípios”

Esclarecida esta matéria inicial, passo a expor alguns

*Dados históricos sobre o Sovietismo.* A 4 de Junho de 1917, no início ainda do Governo Provisório de Kerensky, reuniu-se em Petrograd o primeiro congresso dos Soviets. Nessa assembléia, porém, predominaram os “menchevistas” e não os “bolchevistas”, embora os dois grupos, que formavam alas de um só e mesmo partido, o Partido Socialista Democrata Russo, houvessem participado dos debates. Por essa ocasião, contentavam-se, os Soviets, com um poder de simples fiscalização dos negócios públicos.

Mais tarde, em Outubro de 1917, vencedor o golpe de Estado de Trotsky, o poder passou das mãos de Kerensky para as de Lenine e seus partidários. O segundo congresso dos Soviets, que então se reuniu, dominado, desta vez, pela maioria bolchevista, sancionou o golpe de Trotsky e se constituiu em “Poder Supremo do Estado”, delegando poderes governamentais a um “Concelho dos Comissários do Povo” criado ato-contínuo.

Mais tarde ainda, em princípios de 1918, dissolvida a assembleia constituinte, reuniu-se o terceiro congresso dos Soviets, que tomou a si a tarefa da organização constitucional do novo Estado e elaborou a famosa “Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado”

Essa “Declaração”, logo após haver sido publicada, foi integralmente transcrita na primeira parte da “Constituição da R. S. F. S. R.” (Republica Socialista Federativa dos Soviets da Russia), que serviu de modelo às constituições das outras Republicas incorporadas à Federação.

A Constituição de 10 de Julho de 1918 foi alterada em 11 de Maio de 1925 e, passada, segundo a expressão dos críticos, a fase “meeting”, a fase “comício” da Revolução, no novo Estatuto Político da Rússia não mais figurou a “Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado”, que ficou relegada à categoria de “documento histórico”

Os antecedentes do Pacto Federal, entre as Republicas Socialistas Soviéticas da Rússia, prendem-se à reunião de 30 de Dezembro de 1922, dos delegados das Republicas russas propriamente ditas, da Ucrânia e da Federação Transcaucásica, em Primeiro Congresso da União das Republicas Soviéticas. Dêsse Congresso resultou, afinal, a Constituição da União das Republicas Socialistas Soviéticas da Rússia (U. R. S. S. ), promulgada em 6 de Julho de 1923.

## I — Os Soviets

Os Soviets constituem o fundamento da organização política russa. A palavra “soviet”, em russo, significa “concelho”, “reunião de concelho” e, neste sentido, já era usada sob o antigo regime imperial (“soviet das tutelas”, “soviet dos ministros”, etc.). Com significação revolucionária, somente foi empregada, pela primeira vez, durante a revolução de 1905. “Soviets” eram, então, chamados os órgãos do proletariado revolucionário. Os bolchevistas, entretanto, apenas designavam, com essa expressão, os “comités de gré-

ve” O sentido político revolucionário lhe foi dado pelos “menchevistas”, mas permaneceu, daí por diante, adotado por todos. Já no Congresso do Partido Socialista Democrata Russo, Lenine proclamara: “Todo o poder do Estado deve pertencer aos Soviets. Não precisamos de uma República parlamentar e sim de uma República dos Soviets, isto é, dos operários das cidades e dos campos e dos camponeses de todo o país. Queremos um Estado comunista, nos moldes da Comuna de Paris”

À vista da função política que lhes é atribuída pela Constituição russa, como qualificar, juridicamente, os “soviets”? — Sob êsse aspecto, os “soviets” aparecem como órgãos colegiados, nos quais os seus membros, considerados isoladamente, não são responsáveis, pois a responsabilidade só pertence ao conjunto, ao “soviet”.

Nem todos podem participar dos “soviets” A sociedade, na Rússia, está dividida em duas grandes classes: uma, chamada de exploradores; outra, de explorados. Aqueles são excluídos da cidadania, do sufrágio e do serviço militar, direitos que a lei somente a êstes atribue. Considera-se trabalhador “quem ganha o seu sustento mediante um trabalho produtivo e útil à sociedade” São “trabalhadores”, por disposição constitucional expressa: 1) os operários e empregados das fábricas; 2) os artífices e operários que trabalham em seu domicílio; 3) os empregados do Estado e das Corporações Públicas; 4) os soldados do Exército Vermelho; 5) as mulheres, dentro das categorias citadas, encarregadas dos serviços domésticos. São considerados exploradores, ou privados de seus direitos políticos, aqueles que o artigo 69 da Constituição da República Socialista dos Soviets da Rússia designa e, mais, os que como tais forem declarados pelos funcionários dos Soviets.

Os “soviets” exercem dupla função, pois não só lhes compete a administração local, como a eleição dos órgãos políticos e administrativos das circunscrições territoriais maiores a que pertencem. Dividem-se em duas categorias: os “soviets” rurais e os “soviets” urbanos. Seus delegados

formam o Congresso dos Soviets, que é o órgão Supremo do Poder na Rússia. Os “soviets” rurais, entretanto, não elegem tais delegados diretamente e sim através de longa escala hierárquica. A predominância dos “soviets” urbanos é decisiva: é que as massas camponesas, que formam a imensa maioria da população russa, fieis às suas tradições, não acolheram bem o novo regime.

## II — O Congresso dos Soviets

O poder Supremo do Estado reside no Congresso dos Soviets. Mas êsse congresso apenas se reúne uma vez por ano e, no intervalo de suas sessões, os seus poderes são exercidos por seu “Comité Central Executivo” Dizer “poder supremo” é dizer funções legislativas, executivas e judiciárias. A própria reforma constitucional é da competência dêsse Congresso. Mais particularmente, cabe-lhe: a) estudar os relatórios do govêrno da União (exemplo: o relatório de Staline sôbre o plano quinquenal); b) reformar a Constituição Federal; c) votar os orçamentos; d) eleger o “Comité Central Executivo”; e) designar o presidente e sete membros do Tribunal Supremo; f) apurar e processar a responsabilidade dos membros do “Concelho Central Executivo” Por deliberação própria, ou sob solicitação de duas Repúblicas federadas, pode ser convocado extraordinariamente.

## III — O “Comité” Central Executivo

A-pesar-de receber do Congresso dos Soviets a delegação de todos os poderes políticos que a êste pertencem, o “Comité”, por sua vez, apenas se reúne três vezes por ano. Pode, todavia, ser convocado extraordinariamente por seu “presidium” ou a pedido do Concelho Central Executivo de alguma República Federada. Compõe-se de duas Câmaras: o Soviet Federal e o Soviet das Nacionalidades. O pri-

A Constituição visa garantir a Ditadura do proletariado, afim de esmagar a burguesia, suprimir a exploração do homem pelo homem e realizar o comunismo, sob cujo regime não haverá divisão de classes nem poder de Estado.

(Art. 1.º Const. R. S. S. R.)

# RÚSSIA

U. R. S. S.

"A Constituição da República Soviética é concebida por tal modo, que o Partido tudo corrige e tudo conspiciu" (LENINE).  
 "A aplicação estrita das leis equivale à aplicação das diretrizes do Partido".  
 "O princípio da separação de poderes é incompatível com a Ditadura de Classes".

## REGIME FEDERAL

- Cada República federada conserva a faculdade de se desligar livremente da União.
- A competência das Repúblicas federadas é limitada somente pela Constituição da U. R. S. S. e apenas quanto à matéria atribuída a esta, com caráter exclusivo.
- A U. R. S. S. protege os direitos soberanos das Repúblicas federadas.
- Os cidadãos das Repúblicas federadas gozam de uma só e única cidadania federal.

## REGIME FEDERAL

- A Constituição determina taxativamente a matéria de competência da União, entre outros casos, para: — o estabelecimento das bases e do plano uniforme da economia nacional da União; a aprovação do orçamento unificado da U. R. S. S., que compreende os orçamentos das Repúblicas federadas e seu regime fiscal; a legislação civil, criminal e processual da União; as leis fundamentais do trabalho; os princípios gerais da instrução pública; a revogação das decisões dos Congressos e dos C. C. E. das Repúblicas federadas, contrárias à Constituição da U. R. S. S.

## PARTIDO COMUNISTA

### PRESIDIUM DO C. C. E.

- No intervalo das sessões do C. C. E. é o órgão supremo das funções legislativas executivas e administrativas da União.
- Fiscaliza o cumprimento da Constituição e o das decisões do Congresso dos Soviets.
- Pode suspender ou revogar as ordens do C. C. P., ou dos diversos Comissariados do Povo, bem como dos C. C. E. e dos C. C. P. das Repúblicas federadas.
- Pode suspender a execução das decisões dos Congressos dos Soviets das Repúblicas federadas, submetendo-as ao exame e aprovação do C. C. E. da União.
- Exerce funções legislativas por iniciativa própria, ou sob proposta de outros órgãos do poder da União, ou das Repúblicas federadas.
- E' responsável perante o Comité Central Executivo.

### COMITÉ CENTRAL EXECUTIVO - C. C. E.

- Reune-se três vezes por ano, podendo ser convocado extraordinariamente por seu "presidium", ou a pedido do C. C. E. de alguma República federada.
- Compõe-se de duas câmaras: — O Soviet Federal, eleito pelo Congresso segundo o critério da população de cada República federada, e o Soviet das Nacionalidades, formado à razão de 5 delegados para cada República. O primeiro representa os elementos soviéticos, ou de classe; o segundo, os membros da Federação.
- Cada um desses Soviets elege o seu "presidium" composto de 7 membros.
- O C. C. E., em sessão conjunta de seus dois Soviets, elege seu "presidium" geral, formado de 21 membros, inclusive os componentes do "presidium" de cada Soviet.
- Dentro dos 21 membros do "presidium" geral, o C. C. E. elege 4 presidentes.
- O C. C. E. exerce funções legislativas, tendo votado os códigos civil, penal e outros.
- Também exerce funções jurisdicionais, podendo rever as sentenças dos Tribunais Supremos das Repúblicas federadas, em caso de desrespeito da legislação federal ou de prejuizo aos interesses de outras Repúblicas.
- Exerce funções executivas, dirigindo a Administração. Elege o C. C. P.
- E' responsável perante o Congresso dos Soviets.

### CONCELHO DOS COMISSÁRIOS DO POVO — C. C. P.

- Exerce funções administrativas.
- No limite dos direitos que lhe confere o C. C. E., por iniciativa própria ou sob proposta dos comissariados ou dos C. C. E. das Repúblicas federadas.
- E' responsável perante o C. C. E. e seu "presidium".
- Os comissariados, que o compõem, dividem-se em duas categorias:
  - A) — Comissariados gerais, únicos para toda a União (matéria de competência exclusiva desta), que são os seguintes: 1) — do Exterior; 2) — da guerra e marinha; 3) — do comércio exterior; 4) — das Comunicações; 5) — dos Correios e Telégrafos;
  - B) — Os comissariados Unificados da União, que apenas indicam diretrizes a iguais comissariados das Repúblicas federadas, que são os comissariados: 1) — do Abastecimento, 2) — do Trabalho, 3) — da Fazenda, 4) — da Inspeção operária e camponesa, e 5) — O Concelho Económico Supremo.
- Ao lado do C. C. P. funcionam o C. T. O. e o Comité Principal das Concessões.

### JUSTIÇA

- Tribunal Supremo** — Compõe-se de 15 membros: o presidente e 7 membros designados pelo C. C. E., os 6 presidentes dos Tribunais Superiores das Repúblicas federadas e um representante da G.P.U.
- Sanciona a legalidade revolucionária no território da União.
- Interpreta as leis federais.
- Julga os litígios entre as Repúblicas federadas.
- Julga os altos funcionários da União.
- Tribunais Ordinários** — Seus membros são nomeados e demitidos livremente pelo C. C. E.
- O poder de apreciação dos juizes vai além dos limites traçados pela lei, pois, acima delas, devem julgar de acordo com os interesses da classe proletária.
- Tribunais Especiais** — As comissões de Polícia dirigem a instrução dos processos e os encaminham aos tribunais especiais, compostos, também, de membros da polícia.
- Da sentença desses tribunais não cabe recurso. Sua finalidade é de ordem política.

### DIREÇÃO UNIFICADA da POLÍTICA do ESTADO G. P. U.

- Compete-lhe: "unificar os esforços revolucionários das Repúblicas federadas na luta com a contra-revolução política e económica, a espionagem e o banditismo".
- E' um tribunal de polícia, que conhece dos crimes políticos, podendo aplicar penas de desterro em campos de concentração, execução sumária, etc.
- Seu presidente faz parte do C. C. P. da União, com voz consultiva.
- Mantém delegados junto aos C. C. P. das Repúblicas federadas.

### CONGRESSO DOS SOVIETS

- E' o órgão supremo do poder da U. R. S. S.
- Reune-se uma vez por ano, convocado pelo C. C. E.
- O C. C. E. pode convocá-lo extraordinariamente, por deliberação própria ou sob solicitação de duas Repúblicas federadas.
- Compete-lhe: a) — estudar os relatórios do Governo da União; b) — reformar a Constituição Federal; c) — votar os orçamentos; d) — eleger o C. C. E.; e) — designar o presidente e 7 membros do Tribunal Supremo; f) — é o órgão perante o qual responde o C. C. E. No intervalo de suas sessões, exerce o poder supremo da U. R. S. S., o C. C. E.

#### COMITE' EXECUTIVO DE GOVERNO

CONGRESSO DE GOVERNO (Circunscrição Territorial equivalente a provincia ou região).  
 Elege Delegados ao Congresso dos Soviets da União, à razão de um por 125.000 eleitores.

#### COMITE' EXECUTIVO DE DISTRITO

CONGRESSO DE DISTRITO  
 Elege Delegados ao Congresso de Governo ou Região.

#### COMITE' EXECUTIVO DE VOLOST

CONGRESSO DE VOLOST  
 Elege Delegados ao Congresso de Distrito.

#### SOVIET RURAL

Direção Política e Administrativa Local. Um membro do Soviet por 200 eleitores.

O ELEITOR NÃO VOTA NA QUALIDADE DE CIDADÃO, MAS NA DE MEMBRO DE UMA CELULA SOCIAL, OU ECONOMICA

#### SOVIET URBANO

Direção Política e Administrativa Local. Um Membro do Soviet por 200 Eleitores

# 1. SOVIETS

DE OPERÁRIOS, SOLDADOS E CAMPONESES

dêles EMANAM todos os PODERES do ESTADO

FORTE DA SOBERANIA

Organizado pelo PROF. VICENTE RÁO

meiro é eleito pelo “Congresso dos Soviets”, obedecendo ao critério da proporcionalidade da população de cada República; o segundo à razão de cinco representantes para cada República federada. Ahí o número de representantes é variável, porque a respectiva Câmara tem por função a defesa dos direitos e interesses dos “soviets”, ou seja, da classe proletária; aquí, é fixa, porque constitue delegação política dos membros da federação, considerados como unidades desta. Cada um desses “soviets” elege o seu “presidium”, composto de sete membros e o inteiro “Comité Central Executivo”, em sessão conjunta de seus dois “Soviets”, elege o seu “presidium geral”, com 21 membros, quatorze dos quais são os componentes do “presidium” do “Soviet” federal e do das Nacionalidades. O “Comité”, além dos poderes de administração, que exerce diretamente ou por intermédio do Concelho dos Comissários do Povo, por êle eleito, também tem atribuições legislativas (foi quem elaborou os códigos civil, penal e outros) e judiciárias, pois a Constituição lhe atribue competência para rever as sentenças dos Tribunais Supremos das Repúblicas Federadas, em caso de desrespeito da legislação federal, ou de prejuizo aos interesses das outras Repúblicas.

#### IV — O “presidium” do “Comité Central Executivo”

O “Congresso dos Soviets”, órgão supremo dos poderes políticos, só se reúne uma vez por ano. Na sua falta, tais poderes são delegados ao “Comité” Central Executivo. Mas êste, por sua vez, apenas se constitue em assembléias três vezes por ano. Qual o órgão então que normalmente exerce os poderes políticos da Rússia dos Soviets? — E’ o “presidium” do “Comité Central Executivo”, que, em resumo, pôde: a) fiscalizar o fiel cumprimento da Constituição; b) suspender ou revogar as ordens do Concelho dos Comissários do Povo, bem como dos “Comités” Centrais Executivos das Repúblicas federadas e dos Concelhos dos Comissários do Povo da Federação e das diversas Repúblicas; c) exer-

cer funções legislativas por iniciativa própria ou sob proposta de outros órgãos do poder da União ou das Repúblicas, etc.

Examinando e analisando a organização e o funcionamento desses órgãos fundamentais do Estado russo (O Congresso dos Soviets, o Comité Central Executivo e seu Presidium Geral) há a salientar duas conclusões: a) cada um deles tem competência constitucional para o exercício cumulativo das funções legislativas, executivas e judiciárias; b) o poder supremo, que potencialmente é atribuído ao Congresso dos Soviets, é, no entanto, exercido, em seu conjunto, por órgãos mais afastados dos núcleos fundamentais da organização política russa, que são os “soviets” A primeira conclusão equivale a afirmar a inexistência, na Rússia, da lei política da separação dos poderes, a qual, no dizer de Lenine, é incompatível com a ditadura do proletariado; a segunda contém a demonstração categórica do caráter ditatorial da organização política soviética.

#### V — O Concelho dos Comissários do Povo — C. C. P.

— Exerce funções administrativas. — No limite dos direitos que lhe confere o “Comité Central Executivo”; também exerce funções legislativas, por iniciativa própria ou sob proposta dos comissários ou dos “Comités Centrais Executivos” das Repúblicas federadas. — E’ responsável perante o “Comité Central Executivo da União” e seu “presidium” Os comissariados, que o compõem, dividem-se em duas categorias: A) — Comissariados gerais, únicos para toda a União (matéria de competência exclusiva desta), que são os seguintes: 1) — do Exterior; 2) — da Guerra e Marinha; 3) — do Comércio exterior; 4) — das Comunicações; 5) — dos Correios e Telegrafos; B) — Os comissariados Unificados da União, que apenas indicam diretrizes a iguais comissariados das Repúblicas federadas, que são os comissariados: 1) — do Abastecimento; 2) — do Trabalho; 3) — da Fazenda; 4) — da Inspeção operária e

camponêsa, e 5) — o Concelho Económico Supremo. — Ao lado do Concelho dos Comissários do Povo funcionam o Soviet do Trabalho e da Defesa Nacional e o Comité Principal das Concessões.

**VI — A Direção Unificada da Política do Estado — G. P. U.**

— Compete-lhe: “unificar os esforços’ revolucionários das Repúblicas federadas na luta com a contra-revolução política e económica, a espionagem e o banditismo” — É um tribunal de polícia, que conhece dos crimes políticos, podendo aplicar penas de desterro em campos de concentração, e execução sumária, etc. — Seu presidente faz parte do Concelho dos Comissários do Povo da União, com voz consultiva. — Mantém delegados junto aos C. C. P. das Repúblicas federadas.

**VII — O Soviet do Trabalho e da Defesa Nacional — C. T. O.**

— Compete-lhe: a) — ditar medidas para a defesa nacional; b) — assegurar o funcionamento regular dos diferentes ramos da Economia. Duas comissões lhe estão subordinadas: 1) — a “comissão oficial para desenvolvimento do plano económico” e 2) — A “comissão de arbitragem”, que decide as questões patrimoniais entre os diferentes órgãos do Estado.

**VIII — O Comité principal das Concessões**

Tem por objetivo a atração do capital estrangeiro. Forma sociedades anónimas mediante a outorga de concessões.

**IX — A Justiça**

*Tribunal Supremo* — Compõe-se de 15 membros: o presidente e 7 membros designados pelo Comité Central Exe-

cutivo, os 6 presidentes dos Tribunais Superiores das Repúblicas federadas e um representante da G. P. U. — Sanciona a legalidade revolucionária no território da União. — Interpreta as leis federais. — Julga os litígios entre as Repúblicas federadas. — Julga os altos funcionários da União.

*Tribunais Ordinários* — Seus membros são nomeados e demitidos livremente pelo Comité Central Executivo. — O poder de apreciação dos juizes vai além dos limites traçados pela lei, pois, acima delas devem julgar de acôrdo com os interêsses da classe proletária.

*Tribunais Especiais* — As comissões de Policia dirigem a instrução aos tribunais e os encaminham aos tribunais especiais, compostos, também, de membros da policia. — Da sentença dêsses tribunais não cabe recurso. Sua finalidade é de ordem política.

#### X — Preceitos que disciplinam a Federação

— Cada República federada conserva a faculdade de se desligar livremente da União. — A competência das Repúblicas federadas é limitada sômente pela Constituição da U. R. S. S. e apenas na matéria da competência desta — A U. R. S. S. protege os direitos soberanos das Repúblicas federadas. — Os cidadãos das Repúblicas federadas gozam de uma só e única cidadania federal. — A Constituição determina taxativamente a matéria de competência da União, entre outros casos, para: — o estabelecimento das bases e do plano uniforme da economia nacional, a aprovação do orçamento unificado da U. R. S. S., que compreende os orçamentos das Repúblicas federadas e seu regime fiscal; a legislação civil, criminal e processual da União; as leis fundamentais do trabalho; os princípios gerais da instrução pública; a revogação das decisões dos Congressos e dos Comités Centrais Executivos das Repúblicas federadas contrárias á Constituição da U. R. S. S.

### CAPITULO III

## ANALISE DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA SOVIÉTICA

*Crítica da organização e de seus princípios inspiradores. Conclusões.*

Já expus a organização e o funcionamento do Estado Soviético. Iniciarei agora o estudo critico dessa nova forma de organização política e de seus princípios inspiradores, em obediência á ordem estabelecida no programa. Mas, antes de iniciar a demonstração das diversas partes da tese, é indispensável classificar essa nova forma de Estado, ou melhor, é preciso, como base do estudo que se segue, proceder a uma investigação prévia: — a noção do Estado soviético reúne os elementos da noção geral do Estado?

*Noção e classificação do Estado Soviético* — Segundo doutrina geralmente aceita, quatro elementos formam a noção do Estado: A) O povo, ou elemento pessoal; B) o Território, ou elemento material; C) A Soberania, ou poder supremo, e D) O Fim, ou finalidade, que o Estado visa. Da reunião desses quatro elementos nasce o Estado. De fato, o elemento pessoal, juntando-se ao elemento material, submete-se a um poder supremo e, dessarte, forma uma unidade que a toma a si, subjetiviza, o fim da coletividade. Essa unidade adquire, assim, uma vontade (capacidade de querer) e uma atividade (capacidade de agir), que se desenvolvem e exercem visando a consecução da finalidade comum, ou seja, a satisfação das necessidades materiais e morais do povo. Sem qualquer desses elementos, o Estado como “pessoa”, isto é, como “pessoa jurídica”, não se caracteriza. Ora, pergunto, o Estado soviético realiza os quatro elementos da noção do Estado? Pode ser considerado, realmente, Estado, perante a noção geral que acabo de expor? Adotando o método seguido pelos juristas, dos mais autorizados, que estudaram a matéria, entre êles um notável

autor italiano, passo a decompor a noção do moderno Estado russo, investigando a existência, ou não, dos elementos acenados, nessa novíssima forma de organização política.

A) — *O povo, ou elemento pessoal, no Estado Soviético* — Conhecida a organização, a estrutura do novo Estado, não é difícil concluir-se, desde logo, pela inexistência desse primeiro elemento. Na Rússia, não é o povo em seu conjunto, em sua unidade orgânica, ou, se quiserem, considerado como coletividade unitária, que forma o elemento pessoal do Estado. É apenas uma parte do povo, uma só classe e, dentro dessa classe, somente um certo número, uma certa categoria de indivíduos. Na Rússia, quatro requisitos são exigidos para a participação ativa na vida política: a) a qualidade de trabalhador; b) a residência em território russo; c) a admissão pelas autoridades incumbidas de defender os interesses revolucionários, e d) a filiação a uma célula social ou econômica (soviet), que forma a unidade política ativa e responsável, absorvendo a personalidade individual de seus membros. Apenas aqueles que reúnem tais requisitos é que participam, ou podem participar, dos negócios públicos. Os demais são excluídos, embora devam suportar todos os ônus, todos os encargos impostos pelo Estado. Analisados detalhadamente esses quatro requisitos conclue-se, à vista deles, não se poder afirmar a verificação, no Estado soviético, do elemento pessoal, que constitui o primeiro elemento da noção do Estado, geralmente aceita.

B) — *O território, ou elemento material no Estado Soviético* — O território é elemento necessário do Estado, não só no sentido material de localização, no espaço, de uma coletividade sujeita a um poder soberano próprio e distinto, mas, ainda, no sentido ético e étnico de centro de uma nacionalidade. No Estado soviético, entretanto, outro conceito, de todo em todo diverso, assume a noção do território. Dispõe o art. 1.º da Constituição da R. S. S. R. que é função do Estado “suprimir a divisão das classes e promover a orga-

nização socialista em todos os países do mundo” Tanto equivale a afirmar que o território não é elemento específico do Estado russo. Mas, se assim é, como explicar a exigência do requisito da residência para a aquisição dos direitos de cidadania? — Pela necessidade de se organizar um centro territorial destinado ao preparo e irradiação do movimento revolucionário, que há de atingir o inteiro universo. Vê-se bem, vê-se nitidamente, como e quanto seria absurdo dizer-se que a noção do Estado soviético contém o elemento território, nos moldes da noção do Estado acolhida pela doutrina geral.

C) — *A Soberania, ou Poder Supremo, no Estado Soviético* — Todos os estatutos políticos proclamam que o poder emana do povo. Emana do povo, mas não é exercido diretamente pelo povo. O princípio político da representação, combinado com a lei político-econômica da divisão do trabalho, justifica a delegação do poder pelo povo aos seus representantes, mas não tolhe o caráter originário popular do poder. Ora, na Rússia, o poder supremo não emana do povo, nem ao povo pertence; emana de uma classe, de parte de uma classe reunida em células unitárias sociais ou econômicas. Dir-se-á que, embora pertencente a uma parcela do povo e não ao povo inteiro, o poder pode ser exercido no interesse de toda a coletividade. Mas não é o que sucede na Rússia, pois, ali, o poder é exercido única e exclusivamente no interesse da classe dominante que, para este fim, se constituiu em ditadura. “A aplicação estrita das leis equivale à aplicação das diretrizes do Partido Comunista”, dizem os criadores e apologistas do regime; e essas diretrizes tendem “a esmagar a burguesia” que, a-pesar-dos pesares, é uma parte do povo.

D) — *O fim, ou Finalidade, do Estado e o Estado Soviético* — Sob um aspecto geral, o fim do Estado é o de satisfazer as necessidades e interesses materiais e morais, da coletividade. Tomando essas necessidades e esses interesses como próprios, subjetivando-os, o Estado adquire per-

sonalidade própria, distinta da dos indivíduos que o compõem, e recebe dupla capacidade, a de querer e a de agir. Capaz de vontade e de ação, o Estado procura realizar duas finalidades: uma de ordem jurídica, que é a instituição e manutenção da ordem; outra, de ordem social, que é o desenvolvimento, ou aperfeiçoamento da sociedade. Assim se caracteriza a função, a verdadeira função do Estado, que, para poder exercê-la ha-de se revestir, êle próprio, do caráter de instituição permanente.

Mas outro cenário, que não êsse, o Estado soviético nos apresenta. Na Rússia, nem o Estado tem essa função, nem representa um fenômeno social (jurídico e político) de caráter permanente.

A Constituição da R. S. R. S. diz que “a constituição visa garantir a ditadura do proletariado, afim de esmagar a burguesia, suprimir a exploração do homem pelo homem e realizar o comunismo, sob cujo regime não haverá divisão de classe, “nem poder de Estado”

Por essa forma, são fins do Estado, na Rússia: a) esmagar a burguesia, afim de suprimir a exploração do homem pelo homem; b) implantar o comunismo, — o que feito, o Estado se destruirá a si próprio. E’ evidente a diferença, substancial, que separa os dois conceitos: o conceito soviético do Estado e o conceito geralmente admitido pelos juristas de outros países que não a Rússia.

Em síntese, os quatro elementos (povo, território, poder supremo e finalidade), que formam a noção do Estado segundo o nosso conceito, não se verificam, não se reproduzem na noção do Estado soviético. Como, então, classificar essa nova forma de organização política?

Há quem responda: o Estado soviético é uma modalidade de Estado “objetivo”, isto é, de Estado que constitue o objeto sôbre o qual recái o direito de uma classe. E’ um simples Estado de classe, dizem outros. Não é nem uma cousa, nem outra, diz-se ainda, e sim, apenas, uma situação revolucionária. A mim, o que me parece mais acertado, após o exame feito é reconhecer, pura e simplesmente, que

o Estado soviético apresenta tais originalidades, tanto se separa da noção de Estado universalmente aceita, que toda e qualquer tentativa de classificação resulta improfícua. Mais certo se me afigura tomá-lo tal qual se nos mostra, sem relacioná-lo com as formas de Estado que conhecemos, mas isoladamente e em seguida, procurar analisar os seus elementos componentes, os seus traços característicos, como aspectos inteiramente inéditos.

### I — Demonstração da filiação doutrinária do Sovietismo

O marxismo é o fim declarado do bolchevismo, o que é dizer, do soviétismo. Inútil seria qualquer demonstração nesse sentido, ante os textos constitucionais repetidamente examinados durante êste curso. E' o fim declarado e confessado, mais ainda em vias de realização, pois é sabido que, em sua fase atual, o Estado ainda existe na Rússia e a realização do comunismo integral foi adiado *sine die*. Igualmente inútil seria a tarefa de demonstrar a filiação do sistema político soviético ao sindicalismo-revolucionário. Os antecedentes históricos do regime e sua organização baseada não no indivíduo, como unidade política, e sim nas células sociais ou econômicas, demonstram por si sós, e de sobejo, semelhante filiação prática e doutrinaria. A subordinação do soviétismo à teoria e à prática da violência, por sua vez, não é circunstância que reclame ser demonstrada. Falam com demasiada eloquência, nesse sentido, os feitos dos "comités vermelhos" e das "expedições dos miseráveis", no período inicial, e os da G. P. U. permanentemente.

E' verdade que Léon Duguit não dispensava particulares atenções a Sorel, o doutrinador máximo da violência e dêle dizia: "na véspera da guerra, um autor que se dava a honra de se tomar a serio mesmo quando, com certeza, se divertia à custa dos leitores, G. Sorel, fez-se apologista da violência e dela pretendeu fixar a doutrina, os princípios, os limites"

Mas o próprio e eminente Léon Duguit não pôde deixar de reconhecer que “Lenine e seu bando se inspiraram nessa doutrina e a puseram em prática” Podia o “Petit Parisien”, segundo o mesmo Sorel refere, dizer do autor da teoria da violência que costumava “donner aux ouvriers des conseils d’apache” Certo é, apesar de todos os pesares, que Sorel foi mestre acatado, respeitado e obedecido pelos russos.

## II — Negação do valor intrínseco do direito — O estado como ditadura extra-jurídica

Traço que separa o regime soviético fundamentalmente dos demais regimes é a negação, por aquele, do caráter jurídico do poder e, sob um aspecto mais amplo a negação do próprio valor intrínseco do direito. E’ o que decorre da seguinte definição que Lenine apresenta da ditadura de classe: “ditadura ilimitada, livre do embaraço de qualquer lei, de qualquer regra absoluta; poder que se apoia diretamente sôbre a violência” Invocarei, como documentação, o parecer de autorizados juristas soviéticos. Assim, Alexeieff, comentando a definição de Lenine, escreve: “a prática da violência ali se revela em toda sua nudez, despida de qualquer véu ideológico, o que faz com que, sob este ponto de vista, o regime soviético se apresente como um fenômeno único na história da humanidade. ” E Gouvitich, comentador oficial das leis do novo Estado, por sua vez esclarece: “a força ativa e a lei fundamental do Estado é o interêsse econômico da classe dominante. .”

O Estado soviético, assim sendo, aparece como um simples “fato”, como o “fato do poder”, livre da sujeição a qualquer norma, a qualquer lei. “Só o Estado, insiste um jurista russo, é a fonte dos direitos pessoais dos indivíduos: só o Estado é fonte e força criadora de toda a legislação, pois só o Estado pode criar o Direito dito objetivo, isto é, o conjunto de normas que regem a sociedade”. Daí se

depreende, cabalmente demonstrada, a subordinação do soviétismo à doutrina do direito objetivo. Subordinação e deturpação, pois o próprio criador da doutrina, o citado Duguit, não chegou, jamais, à conclusão extremada a que chegaram os juristas dos Soviets.

Na ordem jurídica e social em que vivemos, o Estado não é o criador do Direito, e sim, apenas, o órgão que dá corpo e forma aos princípios jurídicos a êle preexistentes. A função legislativa, entre nós, é limitada, não somente pelos princípios e preceitos constitucionais, que o Legislativo comum não pode alterar, mas, ainda, pelos princípios gerais do direito, a começar pelos de liberdade e igualdade. E quando a lei, elaborada em harmonia com tais princípios e preceitos, passa a ser executada, executada é tal qual existe, não podendo o Estado-Administrador, nem o Estado-Juiz, alterá-la, em atenção a interesses de qualquer espécie. Ora, na Rússia, o que sucede é exatamente o contrário; quer no momento da elaboração, quer no momento da aplicação, o arbítrio do Estado é ilimitado. Tanto vale negar o valor intrínseco do direito e tanto vale caracterizar o Estado como ditadura extra-jurídica. Prova desse arbítrio? Além da definição, citada, de Lenine, mais este preceito da Constituição de 1918: “no interesse dos trabalhadores, o Estado priva os indivíduos e os grupos dos direitos que poderiam usar contra as finalidades da revolução socialista”

### III — Supressão da lei política da separação dos poderes e sua substituição pela regra da dimensão do poder

Se, em tese, Lenine havia declarado a incompatibilidade da lei política da separação dos poderes com a ditadura do proletariado, os organizadores do Estado soviético, na prática, revelaram o máximo de fidelidade ao mestre. O citado Gouvitch afirma categoricamente: “A Constituição soviética não faz distinção alguma entre as funções legislativas e as funções executivas. Contenta-se com o conferir a certos órgãos em certa medida, uma dimensão diferente desses po-

deres” E, na realidade, na Rússia exercem a função legislativa, pelo menos os seguintes órgãos: 1, o Congresso dos Soviets da U. R. S. S.; 2, o Comité Central Executivo da U. R. S. S.; 3, o Presidium desse Comité Central Executivo; 4, o Concelho dos Comissários do Povo; 5, o Concelho do Trabalho e da Defesa; 6, o Congresso dos Soviets das Repúblicas federadas; 7, o Comité Central Executivo desse Congresso; 8, o “presidium” desse Comité; 9, o Concelho dos Comissários do Povo dessas Repúblicas; 10, os Comissários do Povo cujas decisões, ou diretrizes, são aplicáveis em todo o território da União, etc., etc. Podem os seus poderes ser mais ou menos extensos; podem, suas decisões, ser invalidadas, ou não, por outros órgãos — o que não padece dúvida é que todos, ao mesmo tempo, cumulativamente, exercem função legislativa sobre a mesma matéria. E assim, se o mesmo poder que executa pode legislar, o poder público não sofre, em sua exteriorização, restrições de espécie alguma, ou em linguagem jurídica, não está sujeito ao critério da legalidade. Eis, então, o fundamento real da ditadura, de vez que na ausência da separação dos poderes é que sempre esteve e sempre está o eixo de todos os despotismos.

#### IV — Ausência de limitação dos poderes do Estado. Novo conceito da lei

Examinando-se as normas básicas da organização política dos Soviets, pode parecer, à primeira vista, que existe, nesse regime, um controle da constitucionalidade das leis. Mas só à primeira vista e sem maior exame. Na realidade, o primeiro obstáculo que se depara, com relação ao referido “controle”, advem da incerteza sobre qual seja o órgão competente para se pronunciar a respeito. Em seguida, novo obstáculo surge, ante a circunstância de não se poder verificar a hipótese da inconstitucionalidade, atendendo-se a que a própria Constituição confere poderes ilimitados, irrestritos, aos diferentes órgãos dos Estados, que somente devem obedecer aos “interesses da Revolução”. E, por fim, de

todo em todo impraticável aparece semelhante “controle”, a vista da competência atribuída ao legislativo ordinário para reformar a própria Constituição.

De mais a mais, o conceito soviético da lei difere profundamente do que nós, “burgueses”, lhe atribuímos. Para nós, a lei é uma norma geral, que a todos obriga, tanto ao Estado, como aos indivíduos; para os russos, a lei é apenas “um instrumento” nas mãos da ditadura, tendente a realizar os supremos interesses da revolução proletária. Admitido esse caráter “instrumental” e não normativo, compreende-se como e por que os russos não façam distinção entre lei e decreto. Compreende-se porisso, isto é, pela natureza especial que emprestam à lei e, ainda, pela origem comum dos dois atos, pois, na Rússia, o mesmo poder que legisla também executa.

#### V — Negação dos direitos individuais

A negação dos direitos individuais é uma conseqüência, a que não há fugir, de tudo quanto acabo de expôr e constitue o caráter originalíssimo do Estado soviético. Se nenhuma norma pode restringir os poderes do Estado, é evidente que ao Estado não se podem opôr garantias de direitos, aliás não consignadas na Constituição russa. O soviétismo, basta considerar, reviveu o conceito odioso da morte civil, pela privação, de uma grande parte do povo, de seus direitos políticos, e civis. Tomarei um exemplo: na Rússia, como na Itália, a imprensa é considerada como função do Estado e a razão está em que, no dizer dos juristas soviéticos, “o princípio da “soi-disant” liberdade de imprensa está em contradição com a natureza do Estado de classe”

#### VI — O sistema eleitoral

Reportemo-nos, inicialmente, aos diferentes censos exigidos para a atribuição da cidadania: o censo de trabalho,

o censo político (entregue ao arbitrio das autoridades) e os requisitos da residencia e da filiação a uma célula social e econômica. As restrições resultantes da fixação da idade mínima para o exercício do sufrágio, o mais das vezes dependentes não de lei, mas de ato arbitrário das autoridades locais, tanto quanto a fixação do número de representantes, influem também sobre a capacidade eleitoral.

Salientemos ainda que além dos soviets dos operários, soldados e camponeses, concorrem às eleições os diferentes órgãos governamentais, os órgãos do Partido Comunista, os funcionários, a G. P. U., etc., de tal arte que, por este processo, tanto a liberdade de voto fica prejudicada, quanto a vontade eleitoral dos “soviets” de operários, soldados e camponeses cede ao peso maior e decisivo da vontade eleitoral do governo, que a este título também vota. O desprestígio do processo eleitoral na doutrina dos mestres dos soviets é completo e a declaração formal, por parte deles, da preferência que deve merecer, afastados que sejam os preconceitos burgueses, o processo da nomeação, mais consentâneo com a ideia e a prática da ditadura, bem patenteia sua inutilidade.

## VII — O Estado e o Partido

São uma e mesma coisa, praticamente. “*As instituições do Estado, afirmam os russos, parecem ser secções especiais do Partido Comunista, criadas especialmente para conferir um caráter oficial ao Partido*” O Partido Comunista é, aliás, o partido único.

## VIII — Conclusão

Invocando a síntese de Mirkine-Guetzévitch, caracterizei o Estado de Direito através de dois conceitos:

1.º — O Estado é limitado pelo direito, por força do princípio da legalidade. Por outras palavras: o Estado se

reconhece ligado por suas próprias leis. Estado-Administrador e Estado-Juiz estão subordinados à lei, às regras de direito.

2.º — O Estado tem sua ação limitada pelo direito mesmo quando legista, pois o legislador há-de obedecer aos limites resultantes (não só das leis morais, que são o fundamento de todo o direito), do próprio direito (princípios gerais, garantias constitucionais, opinião pública, etc.).

Ora, já demonstrei que o Estado Soviético desmente brutalmente êsses dois conceitos — do que resulta a antítese formal entre o soviétismo e o Estado de Direito.

Para concluir, resta-me acentuar o caráter semítico do bolchevismo. *“Tudo quanto se encontra em Marx (o Homo Semiticus), diz Nitti, mais não é do que uma concepção semítica dos fenômenos do séc. XIX. Já Renan havia demonstrado as origens hebraicas do socialismo moderno e Walter, em 1931, sob o título “Histoire du Communisme”, publicou alentado volume para demonstrar, fontes à vista, o caráter judaico desta doutrina. Condenando-se, embora, as deshumanidades praticadas na Alemanha contra os judeus, é forçoso reconhecer o perigo da atuação dessa raça, revelada através do internacionalismo político, econômico e artístico, com que ela pretende nivelar e igualar o mundo, numa “revanche” de raça sem pátria contra os princípios fundamentais da civilização cristã em que vivemos e que nos custaram vinte séculos de luta.*

#### CAPITULO IV

### O FASCISMO

*Sua organização. Estrutura e funcionamento do Estado Fascista.*

A primeira dificuldade, a maior, que se depara a todos quantos estudam a organização do Estado fascista, é a decorrente da inexistência de um estatuto político fundamen-

tal, isto é, de uma constituição, que proclame as linhas mestras desse pretendido regime. Para dar corpo e sistema aos múltiplos órgãos através dos quais o novo Estado desenvolve sua atividade, preciso é estafante trabalho de investigação e de estudo das leis numerosíssimas que criaram êsses órgãos e ora regulamentam e definem suas atribuições. A mais ligeira observação desde logo demonstra este curiosíssimo fenômeno — uma dualidade de organização política, pois ao lado das instituições monárquico-parlamentares erigidas pela constituição de 18 de Fevereiro de 1848, surgem as instituições do facismo, criando um paralelismo que fere a atenção do observador. Mas, um estudo mais apurado revela, a seguir, que essas novas instituições não se articularam com as velhas e enquanto estas, mantidas só por espírito de respeito à tradição, nenhuma função de relêvo exercem, aquelas são as que, efetivamente, exercem o poder público.

Outra dificuldade, a segunda, que se opõe a um estudo sistemático e completo da matéria, advém do entrelaçamento do Partido Nacional Facista com os órgãos fundamentais do Estado, o que acresce a impressão da existência em tese, de uma multiplicidade, fora do comum, de órgãos políticos. Assim é que os estatutos desse Partido (aliás “partido único”), são aprovados por decreto real. Assim é que, ainda, os fascistas expulsos do Partido, são privados de seus direitos políticos. Assim é, finalmente, que os diretores do partido exercem, a êste título, cargos da alta relevância na administração, tais os seguintes: o secretário do partido é membro do Grande Concelho, órgão de funções constitucionais, legislativas e administrativas; é membro, outrossim, da Comissão Suprema de Defesa, do Concelho Superior da Educação Nacional, do Concelho Nacional das Corporações, do Comité Central Corporativo, e, também, pode participar do Concelho de Ministros. Os dois sub-secretários do partido fazem parte do Grande Concelho e outros diretores exercem elevadas funções na Obra Nacional Bállila, no Patronato Nacional de Assistência Social, etc., etc.

# ITÁLIA

## O REI

SIMPLES CONTINUIDADE HISTÓRICA DA CONSTITUIÇÃO DE 18 DE FEVEREIRO DE 1848, NÃO REVOGADA EXPRESSAMENTE, MAS, DE FATO, NÃO OBSERVADA.

O Estado é a única exteriorização integral do conteúdo da Nação.  
A soberania é um atributo do Estado.  
Tudo no Estado — nada contra o Estado — nada fora do Estado.  
"O Estado é uma força que resume todas as forças da vida moral e intelectual do homem". "É uma forma, uma regra na vontade, como na inteligência. Seu princípio — inspiração central da personalidade humana vivendo em comunhão civil — penetra no mais íntimo do indivíduo e no coração do homem de ação, do pensador, do artista, do sábio: — é a alma das almas" (Mussolini).

"A Nação é um organismo que tem seus fins, vida e meios de ação superiores aos dos indivíduos isolados ou associados que a compõem.

É uma unidade moral, política e econômica, que se realiza integralmente no Estado Facista".

"O indivíduo só possui direitos e suas aspirações só são legítimas na proporção em que tais direitos e aspirações interessam à Nação, que dele precisa como instrumento".

O secretário de cada Federação Provincial é nomeado pelo "Duce", mediante aprovação do Secretário Geral e do Diretorio Provincial. O Secretário Geral, nomeado pelo "Duce", dirige a administração central do Partido. O Diretorio Provincial, nomeado pelo "Duce", dirige a administração local. O Secretário Local, nomeado pelo "Duce", dirige a administração local. O Diretorio Local, nomeado pelo "Duce", dirige a administração local. O Secretário Local, nomeado pelo "Duce", dirige a administração local. O Diretorio Local, nomeado pelo "Duce", dirige a administração local.

### ÓRGÃOS DE MANIFESTAÇÃO E REALIZAÇÃO DA VONTADE POLÍTICA

**1. Chefe do Partido Facista "Duce" ou "Chefe do Governo"**  
Titular efetivo do poder, em sua extensão máxima.  
"Mussolini tem sempre razão".  
— É o presidente do Conselho de Ministros e do Grande Conselho Facista. Responde somente perante o Rei.  
— Nomeia os ministros, que perante ele respondem.  
— Sem o seu consentimento, nenhuma matéria pode ser incluída no ordem do dia da Câmara, do Senado ou do Grande Conselho.  
— Exerce função legislativa, podendo promulgar decretos com força da lei, dos quais deve dar contas à Câmara, no prazo de dois anos.  
— Pode anular o projecto rejeitado por uma Câmara a deliberação da outra e, dentro de 3 meses, voltar a apresentá-lo à primeira, para ser votado sem discussão.  
— É o notário da Coroa e faz parte do Conselho de tutela dos membros da casa Real.  
— É equiparado ao Rei, na repressão dos delitos contra sua pessoa.

**2. Grande Conselho Facista**  
Titular da Soberania do Estado  
— Seus membros se dividem em três categorias, quanto ao tempo de seu mandato: a) — uns são nomeados por tempo indeterminado; b) — outros, em razão de suas funções e pelo tempo destas; c) — outros, enfim, por três anos.  
— Exerce funções legislativas, nos casos previstos em lei.  
— É órgão consultivo nas questões políticas, econômicas e sociais.  
— Sob proposta do chefe do governo, elabora e mantém em dia a lista de nomes para a eventual substituição do próprio "Duce".  
— Opina sobre: a) — a sucessão do trono, as atribuições e prerrogativas da Coroa; b) — a composição e o funcionamento do Grande Conselho da Câmara e do Senado; c) — as prerrogativas e atribuições do chefe do governo; d) — a facilidade do governo elaborar normas jurídicas; e) — a organização sindical e corporativa; f) — as relações entre o Estado e a Santa Sé; g) — os tratados internacionais relativos a modificações territoriais do Estado ou das Colônias, ou à renúncia de aquisições territoriais.

**3. Sindicatos — órgãos intermediários entre o Estado e o Povo**  
— Órgãos fundamentais do corporativismo.  
— Formam-se em cada localidade, ou grupo de localidades. Podem eleger conselhos gerais.  
— Não podem constituir sindicatos: — os membros do exército e da marinha, os funcionários dos ministérios da Guerra, do Ar, da Marinha, Colônias, Interior e Exterior, os juizes e professores universitários e das escolas superiores.  
— São admitidas "Associações" especiais, de professores primários e de certa categoria de funcionários, não sindicalizadas, mas subordinadas diretamente ao Secretário Geral do Partido.

**4. Fôrças armadas**  
Exército e Marinha  
Polícia  
Milícia Facista

**5. A Imprensa**  
Fator de realização da vontade Política

### GOVERNO CENTRAL

### PROVÍNCIA

### MUNICÍPIO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÓRGÃOS POLÍTICOS QUE LHE SAO SUBORDINADOS

**6. CAMARA CORPORATIVA**

**7. SENADO**

**8. CONCELHO NACIONAL das CORPORACOES**

O Governo Central se compõe do Chefe do Governo, dos Ministros, dos Sub-Secretários de Estado, dos diretores do P. F. e dos diretores sindicais, sendo os últimos meros colaboradores do primeiro.  
As decisões do Governo Central não são suscetíveis de recurso.  
Para casos especiais, são nomeadas, a fim de executar decisões do governo, "comissões ditatoriais", com poderes ilimitados.  
Podem ser exonerados, fora dos casos previstos pelas leis anteriores, os funcionários (inclusive as altas patentes militares e os professores de Universidades), cujas atitudes forem julgadas incompatíveis com a politica do governo.

Os prefeitos são delegados do Governo Central e exercem, nas provincias, poderes quasi ilimitados: — podem dissolver associações, presidir sindicatos, suspender periódicos, conceder ou negar licenças para a instalação de indústrias, etc.  
O Governo Central, por seu delegado, é o árbitro supremo da administração da provincia.  
Ao lado do prefeito (funcionam: a) o "reterado", órgão assessor, composto, conforme a extensão territorial da Provincia, de 4 a 8 "retorados"; b) — o "Concelho Administrativo", que também exerce funções de Tribunal da Administração Municipal.

É administrado pelo "podestà", designado pelo prefeito, com mandato por cinco anos. Ao lado do "podestà", exerce as funções puramente administrativas o "secretário municipal".  
Em cada Provincia, o chefe dos secretários municipais é vice-prefeito.  
O "podestà dispõe de um órgão consultivo (Consulta) composto de 6 a 40 "vogais", conforme a categoria do município, indicados pelas associações sindicais.

Compõe-se de 400 deputados, eleitos em um único colégio eleitoral.  
A eleição se processa mediante aprovação, ou recusa, de uma lista única de candidatos, publicada pelo Partido Facista. Os nomes são escolhidos pelo Grande Conselho Facista entre mil, indicados pelas associações sindicais, podendo, porém, o mesmo Conselho, escolher outros nomes.  
Intervém, outrossim, nas indicações, as associações não sindicalizadas, mas sujeitas ao Secretário Geral do Partido Facista.  
A lista dos eleitores é formada nas Prefeituras, não havendo recurso das exclusões.  
Recusada a lista oficial dos candidatos, procede-se a segunda eleição, com lista livre, apreendida pela comissão eleitoral.  
A pesar de sua origem, a Câmara não é representativa de interesses econômicos. Sua função é estritamente politica.

Como o Rei (e o Conselho de Estado) não passa de uma continuidade histórica da Constituição de 1848.  
Seus membros, praticamente, são nomeados pelo Grande Conselho Facista.  
Além dos altos funcionários, alto clero, ex-deputados e pessoas notáveis por serviços prestados à vida pública ou à economia, podem ser nomeados os notáveis do Partido Facista.

É composto pelo secretário geral do Partido, sub-secretários de certos ministérios, diretores gerais das corporações, presidentes das Confederações e representantes dos Institutos Sociais. Funciona como órgão consultivo e, em matéria econômica, legislativa.  
Seu papel é de genuína representação de interesses.  
Sua presidência compete ao "Duce". Não está, por enquanto, em função.

**SINDICATOS DE 1.º GRAU Operários e patronais**

**FEDERAÇÕES**

**CONFEDERAÇÕES**

SUA HIERARQUIA O TRABALHO É UM DEVER SOCIAL

Admite-se, em tese, a liberdade sindical. Na realidade, porém, só um Sindicato de cada classe, o reconhecido pelo Estado, exerce a representação jurídica de todos os membros da profissão, sejam ou não filiados ao Sindicato.  
— Estipula os contratos coletivos de trabalho e fiscaliza sua execução.  
— Só é reconhecido o que preenche os seguintes requisitos: a) — si patronal, um mínimo de patrões que ocupem, pelo menos, dez por cento de operários do censo profissional; si operário, o mesmo limite mínimo; b) — si suas finalidades coincidirem com as do Estado facista; c) — si

seus diretores provarem, por atestado de seus prefeitos, seus antecedentes políticos.  
— Cada sindicato representa uma só categoria profissional.

**MAGISTRATURA DO TRABALHO**  
— Os conflitos sobre contratos de trabalho são resolvidos, após prévia manifestação do órgão sindical superior, por um "Tribunal de Apelação", formado por um presidente especializado em assuntos arbitrais e cinco magistrados.  
— Suas decisões somente entram em vigor depois de aprovadas pelo Ministério das Corporações.  
— A greve e o lock-out são proibidos.

**CORPORACOES**  
Órgãos unificados dos sindicatos operários e patronais.  
São órgãos do Estado. Cada ramo profissional tem uma corporação distinta, submetida ao Ministério das Corporações.  
"As corporações constituem a organização unitária das forças de produção, cujos interesses representam integralmente".

**EXERCITO E MARINHA — POLICIA** — O Exército tem por finalidade a defesa nacional. Seu comando supremo compete ao rei, mas é praticamente exercido pelo chefe do governo. O serviço militar é obrigatório e dura dos 20 aos 55 anos, desdobrando-se em diversas categorias. O falcismo visa dar o máximo desenvolvimento à marinha e à esquadra aérea.

A Policia do Estado é formada por um corpo especial denominado "Carabinieri", cujas tropas procedem do Exército Nacional. Os "carabinieri", a policia propriamente dita e a policia fiscal, estão subordinados ao mesmo chefe.

**MILICIA** — Constituída, inicialmente, pelos grupos de facistas que realizaram a marcha sobre Roma, substituiu, afinal, a antiga "Guarda Real" e passou a prestar juramento ao "Duce" e ao Rei.

— Seu serviço é voluntário e não exige do serviço militar obrigatório.  
— Destina-se à "segurança nacional" e está organizada em zonas e legiões, nos moldes do velho exército romano.  
— Exerce a guarda do tráfego, a vigilância das fronteiras, etc.  
— É uma milícia eminentemente politica.

— Todo o periódico deve ter um diretor responsável. Si o diretor for um deputado ou senador, o responsável será outro redator.  
— Para a escolha do diretor são necessários o consentimento do Fiscal do Reino e os informações do prefeito sobre a conduta politica do candidato.  
— Os prefeitos exercem ação direta sobre a imprensa, por meio: a) de — administração do diretor, b) — de sua destituição em caso de reincidência, d) — da recusa de preenchimento do cargo, o que acarreta a cessação do periódico; d) — da suspensão do periódico.  
— Também é obrigatório o registro da propriedade dos periódicos.

— Os periodistas são obrigados a inscrever-se em associação, distinta do Sindicato respectivo, na qual figuram 4 categorias de membros: a) — os periodistas profissionais, b) — os rãs de membros; c) — os que exercem a aprendizagem, c) — os publicistas e colaboradores ocasionais, d) — os diretores de revistas técnicas e artísticas.  
— Para o preparo técnico dos profissionais, criou-se o Instituto Facista da Imprensa.  
— A subordinação da imprensa ao Estado se exerce, em grau administrativo superior, por meio da comissão de imprensa, designada pelo Ministro da Justiça.  
— Os profissionais estão sujeitos ao seguro obrigatório e não podem exercer simultaneamente outra ocupação.

### ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

**JURISDIÇÃO ORDINÁRIA** — Um Tribunal de Cassação, único, com sede em Roma, tendo 3 Câmaras, uma civil e duas criminaes.  
— Tribunais de Apelação, tribunais de 1.ª instância, pretorias, juizes de conciliação, tribunais de instrução criminal.

**JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA** — A mais alta hierarquia pertence ao Conselho de Estado.  
— Seguem-se os Concelhos Administrativos Provinciais e os tribunais Administrativos de Apelação. São órgãos praticamente inoperantes, pelo menos, no ponto de vista politico.

**JURISDIÇÃO ESPECIAL PARA A SEGURANÇA DO ESTADO** — A formação dessas tribunais é exclusivamente militar, compreendendo: — de um presidente, general do Exército; e de 4 oficiais da Milícia Facista, com uma 1.ª e 2.ª linha de instância. Pode aplicar penas de morte, privação de liberdade, privação da nacionalidade italiana, etc.  
— As "comissões provinciais", compostas de um oficial do Exército, do Fiscal do Reino e do Secreário Provincial do Partido Facista, ordenam a deportação (em ilhas) de pessoas politicamente suspeitas. De suas decisões cabe recurso para o ministério do Interior.

### O ESTADO E A ECONOMIA

**FINALIDADES DO REGIME:** — a) — a transformação da economia em instrumento da nação e, pois, do Estado; b) — o desenvolvimento desse instrumento até suas possibilidades máximas.  
— Para esses fins, o Estado supre ou completa a iniciativa privada, mediante um sistema: a) — de "controle", b) — de estímulo, c) — de gestão direta.

**REALIZAÇÕES:** — a) — incentivo, por meio de campanhas, do aumento da produção, p. ex., a campanha do trigo; b) — a formação de consórcios fiscalizados pelo Estado; c) — subvenções e concessão de créditos a empresas exportadoras; d) — indústrias de Estado, p. ex. monopólio da industria petrolifera; e) — na economia privada, a fixação dos preços do salmty e no comércio a retalho, a dos preços do consumo, etc.  
Ordem da preferência: — economia agrária, reflorestamento, pequena produção, tendência para a centralização das grandes indústrias. Valorização da emigração.

### ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS NACIONAIS

— Ação sobre os espiritos. — Poder Supremo do Estado em matéria de ensino.  
— Intervenção do Estado na Administração das Universidades, sujeitas a um regime centralizador.  
— Exame de Estado para os profissionais diplomados pelas Universidades, não sendo admitidos os que, pelos prefeitos, forem declarados de má conduta moral ou politica.  
— Rigorosa disciplina dos estudantes.  
— Os mestres estão sujeitos à fiscalização a) dos diretores, b) — da Associação dos Mestres, c) — dos Prefeitos.  
— Luta intensa e notavelmente eficaz contra o analfabetismo.  
— Desenvolvimento do ensino técnico e profissional.  
— O Conselho Nacional de Investigações superintende as associações científicas e proporciona meios para facilitar os trabalhos de investigação. Incumbem-se da representação científica de Itália no Exterior.  
— A Academia Italiana, nos moldes da francesa, possui 60 membros, inicialmente nomeados pelo chefe do governo.  
— Criação de arte e literatura facista.  
— Organização da mocidade dentro do espírito e da disciplina facista: a) — até a 14 anos, na associação chamada "Balilla"; b) — dos 14 aos 18, na associação denominada "Avanguardisti", reconhecidas ambas, como instituições públicas.

### O ESTADO E A IGREJA

"Eu asseguro que a tradição latina e imperial de Roma está hoje simbolizada no catolicismo" (MUSSOLINI).  
— A religião oficial é a católica, sendo livre, porém, o exercicio de qualquer outro culto não contrário aos bons costumes.  
— Validade legal do matrimônio católico.  
— Ensino religioso nas escolas.  
— Colaboração entre a Igreja e o Estado para a formação econômica e cultural do povo.  
— Restauração do Estado Pontificio.  
— Regalias de Soberano ao Papa.  
— Juramento de fidelidade ao Estado por parte dos Bispos Católicos.  
— Uso obrigatório da lingua italiana na prática dos officios religiosos em território italiano.

Revolução de 28 de Outubro de 1922

# PARTIDO FASCISTA

ENCARNAÇÃO DO ESTADO

É uma instituição do Estado, que é próprio encarna — Sua hierarquia se compõe: a) — do "Duce", b) — do Secretário Geral, c) — do Secretário do "Fascio" e d) — do Secretário das Organizações Provinciais.  
São seus órgãos: a) o grande Conselho, b) o Diretorio e c) o Conselho Nacional. — Todos exercem funções politico-administrativas — O fascista capião do Partido é privado de seus direitos politicos.

acrescendo que um dos membros e um suplente da Junta Provincial Administrativa são designados pelo secretário do partido. O entrelaçamento, como se vê, é completo e autoriza a afirmação de ser o Partido a encarnação do Estado, a ponto de serem os chefes desta organização partidária (secretário e membros do diretório) nomeados por decreto real, o primeiro, e por decreto do chefe do governo, os demais. Não é sem razão, pois, que os mestres da nova doutrina, como o professor Chimienti, da Universidade de Roma, qualificam o partido como sendo uma “instituição constitucional”.

Finalmente, em vão procuraria, o estudioso dessa nova forma de organização política, classificar os múltiplos órgãos e instituições fascistas, segundo o critério decorrente da velha lei política da separação dos poderes. Procuraria em vão, porque as funções legislativas e executivas freqüentemente se reúnem na competência de um só e mesmo órgão. Eis o motivo pelo qual preferem, os juristas, falar, não em poder legislativo, poder executivo e poder judiciário, mas em “órgãos de manifestação e de realização da vontade política”, expressão ampla e mais maleável, esta, que permite esboçar uma ligação mais ou menos sistemática entre os citados órgãos e instituições.

Quais e quantos são os “órgãos de manifestação e realização da vontade política?” Os seguintes podem ser apontados: 1. o “Duce”, o chefe do governo, que tem sempre razão (“Mussolini ha sempre ragione!”); 2. o Grande Concelho Fascista; 3. os sindicatos com toda a sua hierarquia; 4. as forças armadas; 5. a imprensa; 6. a Câmara Corporativa; 7. o Senado; 8. o Concelho Nacional das Corporações, ainda não criado.

### I — O “Duce” ou chefe do governo

Considerado sob o aspecto de uma aparente continuidade constitucional, a figura política do “Duce” se liga à do primeiro ministro do antigo regime parlamentar. Na rea-

lidade, porém, é muito mais do que isto: é o chefe do governo, o chefe do Partido Fascista, o chefe do Grande Conselho e é quem exerce, de fato, sem responder perante qualquer câmara, nem perante qualquer outro poder a ele superior (que no Fascismo não existe), a extensão máxima do poder. Aparentemente, responde perante o rei, mas semelhante responsabilidade é puramente doutrinária. Os ministros, sim, são responsáveis, não coletivamente perante as câmaras políticas, mas individualmente, perante o “Duce”, que os nomeia e demite livremente. Os juristas italianos, os que seguem e aprovam a nova forma de Estado, sentem-se, eles próprios, transtornados, ante tão grande soma de poderes nas mãos de um homem. O professor Jemolo, por exemplo, que ensina Direito Constitucional na Universidade de Bolonha, reconhece e confessa a dificuldade de classificar juridicamente a figura política do “Duce”, pois, diz ele, não se sabe ainda ao certo se a ascendência hoje exercida pelo chefe do governo é uma resultante jurídica do cargo, ou, em boa parte, conseqüência. do prestígio pessoal de Mussolini. E lança, então, à consideração dos leitores a hipótese, que não lhe repugna, de se considerar o primeiro ministro como. um segundo chefe de Estado.

Seja como fôr, perante a legislação fascista, não há como contestar a dupla competência do “Duce”, em matéria legislativa e em matéria executiva, como não há contestar sua supremacia absoluta em matéria de diretrizes políticas internas e externas.

a) — *Em matéria legislativa*, por dois modos se manifesta a atuação do “Duce”: a) promulgando decretos com força de lei, nos quais pode ditar normas gerais; b) exercendo o “contrôle” das funções legislativas das câmaras. De fato, sem o seu consentimento nenhuma matéria pode ser incluída na ordem do dia da câmara, do senado ou do Grande Conselho; e lícito lhe é, ainda, submeter o projeto rejeitado por uma câmara à consideração da outra e, dentro de três meses, voltar a apresentá-lo à primeira, para ser votado sem discussão. Dos decretos que promulga, com força de lei,

deve contas à câmara dentro do prazo de dois anos, mas a competência da câmara, como se acaba de vêr, é bem limitada.

b) — *Em matéria executiva*, cabe-lhe dirigir a administração no govêrno central, nas províncias e nos municípios. 1) — *O govêrno central se compõe do “Duce”, dos ministros, sub-secretários de Estado, secretário do Partido Fascista e diretores sindicais, sendo todos os últimos meros colaboradores do primeiro. Suas decisões não são suscetíveis de recurso e, em certos casos especiais, são executadas por intermédio de “comissões ditatoriais”, que recebem poderes ilimitados.* 2) — *As províncias são governadas por “prefeitos”, considerados delegados do govêrno central. Êsses funcionários têm poderes quasi ilimitados, pois podem dissolver associações, presidir sindicatos, suspender periódicos, etc. O govêrno central, por seu delegado, é o árbitro supremo da administração das províncias, mas, ao lado do prefeito funcionam:* a) o “reitorado”, órgão assessor, que se compõe, conforme a extensão da província, de quatro a oito “reitores”, e b) o “Concelho Administrativo”, que também exerce funções de tribunal da administração municipal. 3) — *Os municípios são administrados por um “podestá”, denominação, esta, de colorido medieval, que designa especiais delegados indicados pelos prefeitos, para exercerem a administração municipal durante cinco anos. O “podestá” dispõe de um órgão consultivo chamado “consulta”, formado de “vogais” em número que varia de seis a quarenta. Auxilia a administração dos municípios um “secretário municipal” e o chefe dêsses secretários também exerce o cargo de vice-prefeito da respectiva província.*

Tal é e assim está organizada a Administração Pública na Itália.

## II — O Grande Concelho Fascista

O Grande Concelho é chamado “titular da soberania do Estado”. O fascismo não costuma falar em soberania do

povo, pois não conhece esta espécie de poder supremo. Preside o Grande Concelho, o chefe do govêrno, cuja vontade, aqui como em qualquer outro órgão político, constitue decisão inapelável. Existem três categorias de concelheiros, considerados quanto ao tempo de duração de seu mandato. a) uns são nomeados por tempo indeterminado; b) outros, em razão de suas funções e pelo tempo destas; c) outros, finalmente, por três anos. Nos casos previstos por lei, o Grande Concelho exerce funções legislativas. Também elabora, “sob proposta do chefe do govêrno”, e mantém em dia, a lista dos nomes para a eventual substituição do “Duce” Sua função consultiva se exerce em questões políticas, econômicas e sociais e, mais particularmente, nas seguintes matérias; a) a sucessão do trono e as atribuições e prerrogativas da coroa; b) a composição e funcionamento da Câmara e do Senado; c) as prerrogativas e atribuições do chefe do govêrno; d) a faculdade, atribuída ao govêrno, de elaborar normas jurídicas; e) a organização sindical e corporativa; f) as relações entre o Estado e a Santa Sé) g) os tratados internacionais. Retirada toda essa materia da competência das câmaras políticas pouco trabalho resta para a Câmara dos Deputados e para o Senado.

### III — Os Sindicatos

São órgãos intermediários entre o povo e o Estado. No facismo, como no Sovietismo, a unidade política não é o cidadão e sim um “núcleo de vontade coletiva”: na Rússia, são os “soviets”, na Itália, os sindicatos. Os sindicatos constituem, outrossim, os órgãos fundamentais do corporativismo. Podem formar-se em cada localidade, ou grupo de localidades, e eleger concelhos gerais. Todas as classes, ao contrário do que sucede na Rússia, podem organizar sindicatos. Apenas são excluídos: os membros do exército e da marinha, os funcionários dos Ministérios da Guerra, da Marinha, do Ar, das Colônias, do Interior e outros, bem como os juizes e os professores dos institutos superiores e das uni-

versidades. Ao lado dos sindicatos, surgem “associações” especiais, compostas de professores primários e funcionários de certa categoria, não sindicalizados, mas subordinados diretamente ao secretário do Partido Fascista.

O princípio inspirador da organização sindical italiana é o seguinte: “o trabalho é um dever social” O sistema sindical visa unificar as forças de produção, ou melhor, todas as forças econômicas, afim de serem dirigidas e fiscalizadas pelo Estado, que dessarte realiza uma das diretrizes do fascismo.

E’ a seguinte a hierarquia dos sindicatos: 1) *Sindicatos de primeiro grau*. A legislação italiana admite, em tese, a liberdade sindical. Mas só um sindicato, aquele que fôr reconhecido pelo Estado, exerce a representação jurídica de todos os membros das profissão, filiados ou não filiados ao sindicato reconhecido. Essa representação se exerce, principalmente, mediante a estipulação dos contratos coletivos de trabalho, que são obrigatórios. Quais os requisitos para o acenado reconhecimento? Ei-los: a) se o sindicato é patronal, deve reunir um mínimo de patrões que ocupem, pelo menos, dez por cento de operários do censo profissional; se operário, o mesmo limite mínimo; b) Suas finalidades devem coincidir com as do Estado fascista; c) preciso é que os seus diretores, por atestado de seus prefeitos, próvem seus antecedentes políticos. 2) *Federações*. As federações, como os sindicatos de primeiro grau, podem ser operárias ou patronais, mas se caracterizam mais como agrupamento de natureza econômica, do que de natureza profissional e exercem sua autoridade sobre os sindicatos que lhes são subordinados. 3) *Confederações*, também operárias ou patronais, terceiro grau da hierarquia sindical. Através das federações, articulam os sindicatos. 4) *Corporações* ou órgãos unificados dos sindicatos operários e patronais. São órgãos do Estado, pois cada ramo de atividade econômico tem, ou terá, sua corporação, diretamente subordinada ao Ministério das Corporações. Nesse sentido, reza a Carta do Trabalho: “as corporações constituem a or-

ganização unitária das forças de produção, cujos interesses representam integralmente”

Uma instituição digna de particular relêvo e mesmo digna de ser imitada, é a “magistratura do trabalho”, destinada a resolver os conflitos que nascem da aplicação dos contratos de trabalho. Após prévia manifestação do órgão sindical superior, conhece do conflito um tribunal de apelação formado de cinco magistrados e dirigido por um presidente “especializado em assuntos arbitrais” Da existência dessa magistratura decorre a proibição da greve e do “lok-out”

#### IV — As Forças Armadas

Falarei apenas e ligeiramente da milícia fascista. Essa milícia, constituída, no comêço, pelos grupos de combatentes que participaram da famosa “marcha sobre Roma”, transformou-se, afinal, em corpo permanente e oficial, substituindo a “guarda real”. Hoje, presta juramento ao “duce” e ao rei. E’ constituída de voluntários, mas seu serviço não exime do serviço militar obrigatório. Destina-se á “segurança nacional” e sua organização, em zonas e legiões, lembra a organização do velho exército romano. Também exerce a fiscalização do tráfego, das fronteiras, das alfândegas, etc. Os milicianos, “camisas pretas”, estão por toda parte; onde se vê um “carabiniere”, vê-se, a seu lado, um miliciano, o que acentúa bem a impressão de uma dualidade de aparelhos na máquina do novo Estado.

#### V — A Imprensa

Não existe liberdade de imprensa na Itália. Mas não existe por que a imprensa é considerada. órgão da vontade política, o que quer dizer, órgão do Estado. Se assim é, a conclusão aparece lógica: a liberdade não teria razão de ser. São claríssimas as disposições legais sobre o assunto: todo periódico deve ter um diretor responsável; não se esco-

lhe o diretor sem consentimento do fiscal do reino e sem informações do prefeito sôbre a conduta política do candidato; os prefeitos, nas províncias, exercem ação direta sôbre a imprensa, por meio: a) de admoestação do diretor; b) de sua destituição em caso de reincidência; c) de recusa de preenchimento do cargo, com o que o periódico deve suspender sua publicação; d) de suspensão pura e simples do periódico. E' obrigatória a inscrição dos jornalistas nos respectivos sindicatos. Em compensação, se compensação é, o Instituto Fascista da Imprensa ministra o preparo técnico dos jornalistas e estes gozam de um seguro, aliás obrigatório, não podendo exercer outra qualquer profissão. O Ministério da Justiça, representado por uma "comissão de imprensa", exerce, em grau administrativo superior, a ação do Estado sôbre a imprensa.

#### VI — A Câmara Corporativa

Compõe-se de quatrocentos membros, eleitos em um único colégio eleitoral. A eleição se processa mediante a aprovação, ou não (o voto reza "sim" ou "não") de uma lista organizada e publicada pelo Partido Fascista. Essa lista é única, não se admitindo outras, pois o Partido Fascista é Partido Único. Como se procede à escolha dos nomes, para a formação da lista? O Grande Concelho os indica entre mil, apresentados pelos sindicatos e pelas "associações" sujeitas ao secretário do Partido. Mas o Concelho, querendo, pode indicar nomes não constantes dessas listas. O alistamento eleitoral é processado nas prefeituras, não havendo recurso das exclusões. Se, porventura, a eleição for negativa, isto é, se os eleitores votarem "não" em maioria, o que em dez anos de fascismo jamais aconteceu, procede-se, então, a uma segunda eleição com lista livre, que deverá ser apresentada por associações que disponham, pelo menos, de cinco mil membros. A denominação da câmara ("corporativa"), pode dar a ilusão de se tratar de uma câmara representativa de interêsses econômicos; mas na realidade de câmara simples-

mente politica se trata, cuja função maior consiste em fornecer auditório aos discursos mais importantes do “duce”, que é, de fato, um orador empolgante e arrebatador.

## VII — O Senado

Como o rei e o Concelho de Estado, o senado é apenas uma reminiscência histórica da constituição monárquico-parlamentar de 1848. Câmara e Senado não podem incluir matéria alguma na sua ordem do dia sem o consentimento do “duce”. Câmara e Senado não podem provocar nem queda, nem reforma do ministério, que não precisa de sua confiança. Praticamente, os membros do Senado são nomeados pelo Grande Concelho entre os altos funcionários, o alto clero, ex-deputados e pessoas notáveis entre os quais estão os notáveis do Partido.

## VIII — Concelho Nacional das Corporações

Compôr-se-á, quando for instalado, do secretário do Partido, dos sub-secretários de Estado de certos ministérios, dos diretores gerais das corporações, representantes de institutos sociais, etc. Esta câmara, sim, caracterizar-se-á como genuína representação de interesses, devendo exercer função consultiva de ordem geral e função legislativa em matéria econômica. Sua presidência há-de competir ao “duce”

## IX — Organização da Justiça

A “jurisdição especial para a segurança do Estado” é exercida por um tribunal militar composto de um presidente, general do Exército, e de quatro oficiais da milícia fascista. Esse tribunal julga os crimes políticos, entre os quais se inclui o “anti-fascismo”, e pode aplicar a pena de morte, de prisão, etc. Com caráter igualmente excepcional, funcionam, além dessa Corte de Justiça Política, as comissões provinciais.

## X — O Estado e a Economia

As diretrizes econômicas do fascismo são dadas pela “Carta do Trabalho”, espécie de Carta Social, de considerável importância, que já provocou e produziu uma grande quantidade de obras e monografias de exposição e análise dos novos princípios nela contidos. São finalidades do fascismo: a) a transformação da economia em instrumento da nação e, pois, do Estado; b) o desenvolvimento dêsse instrumento até suas possibilidades máximas. Tríplex ação desenvolve o Estado nesse sentido: a) o “contrôle” da produção e, em geral, da economia; b) o estímulo da iniciativa privada; c) a gestão direta. Muitas dessas realizações já se revestem de notável importância e alcance.

## XI — O Estado e a Igreja

“Eu asseguro, afirma Mussolini, que a tradição latina e imperial de Roma está hoje simbolizada no catolicismo”. É a religião católica a religião oficial da Itália, sem prejuízo do exercício de qualquer outro culto não contrário aos bons costumes. É legalmente válido o casamento religioso. Nas escolas, ensina-se a religião oficial. O Estado Pontifício foi restaurado, com atribuição, ao Papa, das honras de soberano. Os bispos prestam juramento de fidelidade ao Estado.

## XII — Organização das Forças Nacionais

O Estado italiano mantém, com grande intensidade, uma ação incisiva sobre os espíritos. A fiscalização e difusão do ensino, a criação de um Conselho Nacional de Investigações, de uma Academia Italiana nos moldes da Academia Francesa, mas com seus primeiros membros nomeados pelo governo, a tendência para a criação de uma arte fascista (sob a orientação de Marinetti), a disciplina da mocidade nas

associações chamadas “Balilla” (que reúne os jovens até aos 14 anos) e “Avanguardistas” (cujos membros devem ter de 14 a 18 anos de idade), são a prova do interesse com que o fascismo encara e orienta organização das forças nacionais.

## CAPITULO V

### ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA FASCISTA E DE SEUS PRINCÍPIOS INSPIRADORES

#### I — Filiação doutrinária do Fascismo

A) *O socialismo sindicalista* — Desde o início do Curso, venho sustentando que a três correntes doutrinárias o fascismo se filia: ao socialismo-sindicalista, à teoria do direito objetivo e à teoria da técnica da violência. Sei que, em rigor, eu já não preciso demonstrar semelhante filiação, pois, dirigindo-me como me dirijo, a um auditório culto, todos quantos seguiram as conferências anteriores já sabem de sobejo como o Estado fascista está organizado e como desenvolve sua atividade, o que é dizer, conhecem os princípios que animam e inspiram o novo regime. Ora, conhecer tais princípios, equivale a classificá-los, tão incisivos e nítidos êles se apresentam. Contudo, julgo que não será de todo inútil desenvolver mais cumpridamente essa matéria, afim de ficar de vez esclarecida.

Não quero iniciar a demonstração com palavras minhas. Bem sei que existem, mundo afóra, fascistas que o são mais do que o sr. Mussolini; mas quero crer que, mesmo por êstes, a palavra do “Duce” não pode ser acimada de suspeita.

Filia-se o fascismo, de fato, às doutrinas socialistas? Eis como Mussolini responde à pergunta: “quando, naquele longinquo mês de Março de 1919, pelas colunas do “Popolo d’Italia”, eu convocava em Milão os sobreviventes da Intervenção (na guerra, entenda-se), que me haviam seguido desde a constituição dos “fascios” de ação revolucionária, nenhum plano doutrinário específico existia em meu espirito. Só tra-

zia comigo a experiência vivida de uma única doutrina: a do socialismo de 1903-1904 até o inverno de 1914, isto é, de uma dezena de anos. Experiência de partidário e de chefe e não experiência de doutrina. Minha doutrina, mesmo naquela época, era a doutrina da ação” (Mussolini: *Le Fascisme*, 27/28).

O fascismo, assim sendo, não nasceu como doutrina, nem com diretrizes doutrinárias específicas e se na sua formação inicial algum traço ideológico se depara, êsse traço só pode revelar a influência da única cultura, da única atuação política de Mussolini, ou seja, do socialismo. Mas, a prática do fascismo, através da reorganização do Estado italiano, não desmentiu o traço originário apontado; pelo contrário, confirmou-o plenamente, segundo se depreende de mais estas palavras do “Duce”: “no mar grande do fascismo, encontrareis as correntes de Sorel, Peguy e da coorte de Sindicalistas italianos que, de 1904 a 1914, trouxeram uma nota de novidade nos meios socialistas da Itália” (ibid 28/29).

A-pesar-de assim confessar, o “Duce”, a origem do movimento, o fascismo, hoje, quer apresentar-se como doutrina nova e distinta de qualquer outra, inclusive do socialismo que lhe serviu de berço.

Examinemos a procedência ou improcedência dessa pretensão. Que é, afinal, o socialismo, ou melhor, como se caracterizam as doutrinas socialistas? Relembro a noção já desenvolvida: dizem-se socialistas as doutrinas que reclamam a ligação mais ou menos íntima de todas as relações econômicas, ou de algumas delas, aos órgãos diretores e concientes da sociedade. E quais são, entre outras, as finalidades do fascismo, declaradas, por exemplo, na Carta do Trabalho? São as seguintes: a) a transformação da economia em instrumento da nação e, pois, do Estado; b) o desenvolvimento dêsse instrumento até suas possibilidades máximas.

Ora, se o que caracteriza o socialismo é a ação do Estado na ordem econômica, com caráter permanente de direção, —

êste requisito fundamental se verifica na concepção e na prática fascista do Estado, inegavelmente. E' verdade que as teorias socialistas pretendem substituir os interesses políticos do Estado (como nós o concebemos) pelos interesses econômicos elevados a categorias de interesses supremos. Mas não está o fascismo em vias de se organizar, politicamente, sob a forma corporativa? Os sindicatos, na Itália, não são declarados órgãos intermediários entre o Estado e o povo? Não são os sindicatos as células políticas unitárias, ao invés do cidadão, no fascismo? E a que vem a invocação de Sorel pelo "duce", senão para aludir à doutrina do pontífice máximo do sindicalismo revolucionário? Podemos, pois, afirmar sem possibilidade de erro que, não só o socialismo, mas, com mais precisão, o socialismo sindicalista é fonte originária do fascismo. Se dúvidas pudessem existir nesse sentido, elas se dispersariam ante a noção do Estado, que os mestres e doutrinadores do "Fascio", nos apresentam.

*B) — A doutrina do direito objetivo* — Continuo a dar a palavra aos juristas do fascismo. Eles dizem, por exemplo o sr. Corrado Petrone: "de acôrdo com a teoria liberal, chamam-se cidadãos os membros do Estado, enquanto gozam de determinados direitos políticos; dizem-se súbditos os membros da colônia" "Ora, a nova teoria (fascista, entenda-se) deve considerar todos os membros do Estado como súbditos, enquanto sujeitos à sua organização e ao seu poder e, por certo, sendo assim, não mais se poderá falar em direitos públicos de um membro isolado, individual, do Estado" ("L'Essenza dello stato fascista", 63).

O novo "regime" não comporta a existência de cidadãos, só concebe a de "súbditos" Porquê? O mesmo jurista responde: "não existem (no fascismo, já se vê) cidadãos com direitos públicos, mas súbditos do Estado; não existem poderes ou direitos subjetivos, mas só deveres, porque um só direito subjetivo e positivo existe, um só poder supremo, que é o "Estado". Os indivíduos, isoladamente, não podem ter, jamais, nem direitos públicos, nem interesses públicos. O Estado é o criador do Direito, mediante o qual rege as rela-

ções entre os indivíduos e faz determinadas e precisas “ concessões ” aos seus súbditos ” “ Os chamados direitos relativos à personalidade, às funções públicas e à prestação dos serviços do Estado em benefício dos indivíduos, jamais podem constituir direitos dos indivíduos contra o Estado e sim, apenas, concessões suscetíveis de serem sempre revogadas ”

Retrocesso tamanho, não necessita de comentários! Ao conceito de cidadão, substitue-se o de súbdito; ao de direitos do cidadão, o conceito de concessão, sempre revogável, por parte do Estado! Mas, tão grande heresia será, porventura, um parecer isolado entre os mestres do fascismo? — Não, a doutrina é, unanimemente, a mesma entre todos êles. Assim pensa De Francesco, assim ensina Chimienti, a mesma lição repete Petrone em outras suas obras, etc.

Os fascistas, como os bolchevistas, foram além do criador da doutrina, além de Duguit.

Sem dúvida, a simples negação do direito público subjetivo é fator bastante para criar e justificar todas as ditaduras; mas a volta ao regime das “ concessões ”, tomando o lugar dos direitos, é muito mais e muito peor do que a negação pura e simples do direito subjetivo, isto é, do direito como poder, como faculdade do homem.

C) — *A teoria e a técnica da violência* — Já acenei ao amor à luta, que caracteriza o fascismo. “ Me ne frego ” e “ vivere periculosamente ” são duas frases eloqüentes e dizem por si mesmas qual o alcance da doutrina da violência no fascismo. O espírito de luta, que, segundo a expressão do “ duce ”, constitue “ um estilo novo da vida italiana ”, também se revela nesta declaração de Mussolini: “ o fascismo não acredita na possibilidade, “ nem na utilidade ” da paz perpétua. Repele o pacifismo, que esconde uma fuga perante a luta e uma covardia perante o sacrifício. Só a guerra eleva à tensão máxima todas as energias humanas e imprime um sinal de nobreza aos povos que têm a coragem de enfrentá-la ” Quando se está animado por tais propósitos, fácil é, a quem quer, passar da teoria à prática. O óleo de rícino e o “ manganello ”, hoje curiosidades históri-

cas, já exerceram amplamente o caráter de demonstração prática da teoria da luta. Agora, em seu lugar, funcionam os tribunais de exceção e as leis fascistas, cujos resultados não são menos desagradáveis do que os instrumentos primitivos.

## II — Caráter embrionário da doutrina Fascista

O mesmo Corrado Petrone reconhece e proclama (“Stato e Diritto”, ns. 70-72) o estado embrionário “atual” da doutrina fascista. E’ verdade que, no decurso de um decênio de prática, o fascismo assumiu alguns caracteres próprios. Já os assinalai ao apresentar o quadro geral das semelhanças e diferenças entre as três formas ditatoriais, fascismo, soviétismo e hitlerismo. Mas êsses caracteres ainda não são suficientes para destacar esta nova organização política como doutrina, como corpo sistemático de princípios. Dizem os fascistas que a doutrina se vêm formando, não nas elocubrações dos sábios e doutores, mas na vida real, ditada pela marcha dos acontecimentos. Um acentuado sabor de materialismo histórico marca êste conceito. Seja como fôr, por muito que se escreva e se discuta sobre o assunto, o que não padece duvida é que, no direito público, ainda não se pode (poder-se-á um dia?) incluir, com as honras de sistema doutrinário, realmente tal, o conjunto de conceitos originaes lançados pelo fascismo.

## III — Estado e Nação no pensamento Fascista

O conceito do Estado, sob um ponto de vista estritamente político, assim é apresentado pelo criador do fascismo: “O Estado não é o número, nem a soma dos indivíduos que formam a maioria de um povo. Nisso, opõe-se o fascismo à democracia, que assimila o povo ao maior número e a tanto o rebaixa. O fascismo é, entretanto, a forma mais pura da democracia, desde que se conceba o povo como deve ser concebido, sob o aspecto qualitativo e não

quantitativo; é tal, se por povo se entende a idéia mais poderosa, ou seja, a idéia moral que nele se encarna como consciência ou vontade de um pequeno número, ou mesmo de um só, como um ideal tendente a realizar-se na consciência e na vontade de todos”

Povo, assim sendo, não é o maior número de indivíduos componentes da sociedade; povo é a idéia que se encarna na consciência e vontade de poucos, ou de um só, e que se realiza, como ideal, na consciência e na vontade de todos. E se tal é o Estado em sua natureza; se assim sendo, deixa de ser apenas um meio para a vida e aperfeiçoamento dos homens reunidos em sociedade, como se apresentará, este mesmo Estado, no tocante à extensão de seus poderes? Não há medida humana que permita avaliar a extensão dos poderes do Estado facista, pois segundo diz Mussolini, “o Estado é uma fôrça que resume todas as fôrças da vida moral e intelectual do homem. E’ uma forma, uma regra interior, uma disciplina para a inteira pessoa: — êle penetra na vontade como na inteligência. Seu princípio, — inspiração central da personalidade humana vivendo em comunhão civil, — penetra no mais íntimo do indivíduo e no coração do homem de ação, do pensador, do artista, do sábio: o Estado é a alma das almas”

Que Estado avassalador! A êle não escapam nem sequer os pensamentos.

Tão grande é o poderio do Estado, no conceito fascista, que, diz-se, não é a nação que cria o Estado, mas o Estado que cria a nação, embora esta não seja apenas o conjunto de indivíduos da mesma raça que, sob um poder próprio, vivem no mesmo território, e sim, também, um conjunto de fôrças produtoras, formando uma unidade orgânica.

“Para o fascismo, insiste o “Duce”, tudo está no Estado e nada de humano ou de espiritual existe, nem tem valor, fora do Estado: tudo no Estado, nada contra o Estado, nada fora do Estado”

A soberania não pertence ao povo, ou à nação; é, sim, um atributo do Estado. O citado Petrone afirma: “os con-

ceitos desenvolvidos por Fichte e Hegel são bastante precisos. O Estado é o princípio determinante da sociabilidade e, pois, o único campo do direito. ” O Estado não é meio, mas fim de si mesmo; sabe o que quer e o que deve querer; sua realidade consiste na atuação do conceito da totalidade através dos fins particulares. O Estado é um organismo ético por excelência, etc.”

Também o marxismo é uma adaptação hegeliana.

O Estado como fim e não como meio, a que conseqüências arrasta? Às seguintes, entre outras: “o fascismo é totalitário e o Estado fascista, síntese e unidade de todo o valor, interpreta e domina a inteira vida do povo”. “Nem indivíduos, nem grupos (partidos políticos, associações, sindicatos; classes) fora do Estado” Nem indivíduos, nem partidos. Daí — o “súbdito” ao invés do cidadão, o partido fascista como partido único. Daí o absolutismo mais refinado, elevado a quintessência, com volúpia, quasi.

#### **IV — Extensão dos poderes do Estado. Forma ditatorial. Supressão da lei política da separação dos poderes. Ausência de garantias individuais**

Da extensão dos poderes do Estado, nada mais é de mister dizer-se. Será necessário, porventura, provar que o fascismo constitue uma forma ditatorial, depois do que já expus e demonstrei? — De provas, não há necessidade. Mas não é demais a invocação de autoridades fascistas, em abono da tese. Panunzio, professor da Universidade de Roma, ensina aos seus discípulos o seguinte: “da complexidade social, sempre crescente, da vida moderna, em particular da vida econômica, nasce o que eu chamo “ditadura política”, ou seja, o Estado, ou Govêrno forte, centralizado no conceito de “chefe do Govêrno”, que é o verdadeiro ditador de hoje e o verdadeiro eixo do Direito constitucional moderno. Ditadura política, que eu distingo, de um lado, da ditadura legal, jurídica ou constitucional (digo constitucional no sentido de ser ela prevista pela própria constituição,

escrita ou não escrita de um Estado), que é a ditadura restauradora de uma ordem perturbada, e, de outro lado, da ditadura revolucionária, isto é, da ditadura que instaura e cria uma nova ordem. A ditadura política, ao contrário dessas outras que são transitórias, excepcionais e formais, é uma ditadura estável, ordinária, positiva e substancial. É a ditadura política a que está implícita na tendência geral e objetiva de nosso século, no sentido de se reforçar o poder executivo e de lhe atribuir um poder discricionário; daí a razão pela qual, falando em particular do estado fascista, falo da “governitá, (coisa parecida com “governalidade”), como um de seus caracteres fundamentais e diferenciais”

Os manes dos constitucionalistas italianos, dos outrora brilhantes constitucionalistas italianos, com o velho Orlando à frente, que estremeçam ante tantas e tão disparatadas heresias!

Esses mesmos mestres do novo credo, é evidente, não aceitam, nem podem aceitar a lei política da separação dos poderes, invenção, segundo frase fascista, da decrepita, se não já falecida, democracia, mas que a-pesar-de todos os pesares, foi e vem sendo a garantia suprema das liberdades, individuais e sociais, durante séculos. O fascismo, como organização política, de fato e na prática aboliu essa velha lei política. Demonstrei-o ao explicar a formação o funcionamento dos diferentes órgãos do novo Estado, provando que, principalmente, as funções legislativas e executivas ali se concentram nas mesmas mãos, nos mesmos órgãos.

Os direitos individuais, como limite da ação do Estado, não se concebem no fascismo, quer à vista da noção do Estado, já exposta, quer em face da supressão da lei política da divisão dos poderes. Da liberdade, o “fascio” tem um conceito originalíssimo: “o Fascismo é pela única liberdade que possa ser havida como coisa séria, pela liberdade do Estado e pela do indivíduo dentro do Estado” “A liberdade não é um direito, mas um dever; não é uma igualdade, mas um privilégio”. “O fascismo, afirma a desigualdade irremediável, fecunda e benfazeja dos homens, que não se

podem tornar iguais por um fato mecânico e extrínseco, como o sufrágio universal”. Estas, são frases do “duce” E para que dúvidas não parem sôbre o alcance dessa curiosa teoria, Petrone ensina: “politicamente, quem não tem sentimentos fascistas é contra o atual regime; perante o direito público, quem não aceita a nova concepção regeneradora do Estado, finamente aristocrática, fica fora do Estado e contra o Estado”

Assim, ou com o fascismo, ou fora do Estado. O dilema é formal e categórico, não comporta meio termo. Como falar, então, de direitos individuais? Se, para pertencer ao Estado, de mister se faz ser fascista, que garantias tem aquele que não o quer ser? Qual a válvula pela qual pode, quando menos, exteriorizar seu pensamento em contrário? A imprensa? — Mas, esta é uma função do Estado. O parlamento? Mas, para o parlamento só podem ser eleitos os fascistas. A praça pública? Mas, ser anti-fascista é crime definido pela lei, que faz incidir em penas graves aplicadas por tribunais de exceção. Onde ficam, assim, os direitos individuais? A resposta se impõe: — os direitos individuais considerados como limites opostos à tirania, ficam fora do fascismo.

#### V. Caráter constitucional do partido fascista O sistema eleitoral

Um constitucionalista de notável valor, B. Mirkiné Gueztévith, assimila a situação do partido fascista, na Itália, ao “presidium” político do Comité Central do Partido Comunista, na Rússia. Na verdade, aqui e ali, a instituição partidária se entrelaça com os órgãos políticos e administrativos. Mas, a semelhança vai mais longe e atinge, mais do que a natureza constitucional do partido, a exclusividade de respectivas funções em matéria eleitoral. Na Rússia como na Itália, os candidatos só podem pertencer ao Partido do Estado. E’ assim que a lei de 17 de Maio de 1928 autoriza o Grande Concelho Nacional do fascismo a designar os nomes

a serem submetidos à aprovação do corpo eleitoral e a lei de 9 de Dezembro de 1929 define as atribuições do mesmo Concelho como “órgão supremo que coordena e integra toda a atividade do regime resultante da revolução de Outubro de 1922”.

São as seguintes as disposições desta última lei:

Artigo 2.º) processa-se a eleição dos deputados: a) mediante proposta das pessoas jurídicas designadas nos artigos 3 e 5; b) em consequência de designação por parte do Grande Concelho; c) mediante a aprovação do corpo eleitoral;

artigo 3.º) a faculdade de propor candidatos pertence, em primeiro lugar, às federações nacionais dos sindicatos legalmente reconhecidas de acôrdo com o artigo 43 do decreto real n. 1.130 de primeiro de Julho de 1926;

artigo 5.º) a secretaria do Grande Concelho, ao receber as propostas, organiza uma lista única de candidatos, por ordem alfabética indicando, ao lado do nome de cada um, o da coletividade que o propôs.

O Grande Concelho organiza a lista dos deputados designados, escolhendo livremente entre os candidatos propostos, ou mesmo fora da lista dêstes, quando fôr necessário, para incluir personalidades de renome nas ciências, letras, artes, política, armas, porventura não contempladas nas listas de candidatos:

artigo 6.º) a votação se realiza por meio de boletins, com as insígnias do “fascio”, contendo a seguinte fórmula: “aprovais a lista dos deputados designados pelo Grande Concelho Nacional do Facismo?” O voto deve ser lançado ao pé do boletim, por “sim” ou por “não”

## VI — O corporativismo em vias de formação

E' de notar-se que, real ou simulada, mais simulada do que real, a-pesar-de tudo, uma eleição, ou coisa parecida, se processa na Itália, com o concurso do povo, que não vota na qualidade de membro de sindicato, ou de qualquer cé-

lula econômica. Ora, considerando-se o fato da eleição, em si mesmo e sem análise, não há como fugir à conclusão de que é ainda muito cedo para se classificar o “regime” fascista como regime corporativo. O amor à tradições, ou o receio de suprimir de todo em todo as antigas instituições políticas, fez manter, ao lado da organização sindical e do projeto de um Conselho Nacional das Corporações como órgão de representação de interesses, as aparências de uma eleição popular. Na melhor das hipóteses, o regime seria mixto, de representação política e de representação de interesses, mas jamais regime corporativo puro e simples.

O sindicalismo italiano é um verdadeiro sindicalismo de Estado, gérme de uma organização que possivelmente poderá ainda surgir com caracteres mais nitidos e menos confusos do que a atual.

#### VII — A Administração — Seus Problemas e suas realizações

Aquilo que se diz e narra sobre a grandiosidade das realizações materiais do fascismo, é a expressão da verdade; essas realizações contêm exemplos que devem ser estudados e aproveitados, sem preconceitos, antes com espírito de justiça e com inteligência, por todos quantos se interessam pelo progresso e desenvolvimento das condições materiais de vida, em seu país. Dessas realizações destaco as seguintes: — a solução, parcial embora, do problema dos sem-trabalho, não mediante o pagamento de pensões que incitam à inércia e gravam, sem resultados de espécie alguma, os balanços do Estado, mas mediante a execução de obras públicas que dão trabalho aos que não o têm e sempre, mediata ou imediatamente, assumem um valor econômico, que fica; os esforços tendentes a formar uma economia própria, no sentido da produção interna do pão (campanha do trigo) e do calor (aproveitamento da força elétrica das águas), sem depender do estrangeiro; a inter-penetração das populações de extremo a extremo do país, mediante a organização de viagens populares; ótimas estradas de rodagem (que são, um

pouco, a volúpia de todas as ditaduras. .); excelentes edifícios públicos; excelentes obras de assistência social, etc., etc. — o que tudo constitui um ativo respeitável em favor do primeiro decênio de vida fascista. Mas, reconhecendo o valor dessas realizações soberbas, às vezes voluptuárias e de mero luxo, não me é dado fugir a duas observações: uma, a de que para realizar obras públicas, não se faz mister suprimir a liberdade e implantar a ditadura; outra, a de que, sendo o balanço financeiro e comercial da Itália, que é país pobre, deficitários, o vulto das somas empregadas nessas obras e realizações somente se justifica pela reversão gradual da fortuna da nação para as mãos do Estado, o que, de resto, vem confessado numa entrevista do “Duce” a um jornalista e escritor francês, no sentido de que uma quota de oitenta por cento da fortuna nacional já tomou êsse destino.

#### VIII — Conclusões

Estudada a filiação doutrinária da organização política fascista, indicados os princípios básicos que dão certo colorido próprio a essa forma de Estado, eis que uma nova questão se apresenta: trata-se realmente de um regime, ou, tão somente, da ditadura de um homem?

Parece mais aceitável a segunda, do que a primeira classificação.

Assim penso: a) — á vista da teoria exposta pelo prof. Panunzio, da Universidade de Roma, sobre a “ditadura política que tem seu eixo na pessoa do chefe do governo, centro do direito constitucional moderno”; b) — á vista da extensão e do predomínio incontrastado dos poderes exercidos pelo “Duce” sobre todos os demais órgãos de manifestação e realização da vontade política.

Vem a propósito, também, um interessante paralelo estabelecido por Mirkine Guetzévitch entre o soviétismo ao fascismo.

“O autoritarismo do Estado soviético,, diz Mirkine, decorre da idéa de *classe*; o autoritarismo do Estado fascista

resulta de um conceito especial de “nação” Em direito Público, *nação* conceito é que se identifica com o de *democracia*. No pensamento fascista, entretanto, *nação* não significa, *maioria, garantia de direitos individuais*, mas, pelo contrário, quer dizer minoria ativa, que age em nome de um conceito metafísico, e não real, de *nação*”

Ainda assim, porém, nem essa minoria ativa governa, na Itália, eis que a inteira atividade do Estado está sujeita á vontade suprema e infalível de um homem: o “Duce”

Essa minoria ativa seria constituída pelo Partido Fascista. Mas êste é dirigido discriminariamente pelo “Duce” E si assim é, como falar-se em regime?

Para justificar a nova ordem de cousas, na Itália, com freqüência se invoca o seguinte argumento: — condições específicas, resultantes da desordem que alí reinava após a guerra, determinaram, como necessidade a que não havia fugir, a implantação da ditadura.

Posta a questão sob êste aspecto, a nós, juristas, mais não nos resta do que discutir e analisar os princípios fascistas enquanto se apresentam como doutrina (embora sob o rótulo de produto de exportação).

Politicamente, porém, como fenômeno peculiar á vida italiana, ou direito que cada povo tem de se governar como bem entende, apenas nos cabe olhar com respeito para essa experiência que se processa em terra amiga, procurando, através da observação dos fatos e de suas conseqüências, colher a lição que conseqüências e fatos nos ditarem.

## CAPITULO VII

### O HITLERISMO

*Exposição e análise de sua organização política e dos princípios que a inspiram.*

#### I — O Hitlerismo e seus antecedentes políticos

Terminada a guerra, vencida a revolução interna, a Alemanha organizou-se politicamente sob a forma republica-

na-democrática. Sua Constituição, obra em que colaboraram os mais notáveis juristas daquele país, entre os quais Hugo Preuss, foi tida e havida como um modelo. Fugindo dos moldes clássicos, o Estatuto de Weimar esboçou uma nova forma de organização democrática e, entre as inovações que consagrou, as seguintes se destacam: — a função ativa política do povo, através do “referendum” e da iniciativa popular em matéria de legislação; o entrelaçamento e colaboração recíproca dos poderes políticos, nas funções legislativas, como nas executivas; a criação da justiça constitucional, a instituição do Conselho Federal, etc. A própria Constituição republicana da Áustria sofreu, sensivelmente, a influência da Constituição alemã, embora também elaborada por um grande jurista, como é Hans Kelsen.

Infelizmente a democracia alemã não foi duradoura. Muitos fatores contribuíram para a sua queda, dos quais o mais poderoso foi a desordem econômica, senão a miséria, decorrente da guerra e, em particular, do Tratado de Versalhes. O mais poderoso, mas não o único.

Ainda há pouco tempo, um jornalista francês entrevistou o sr. Scheidemann, que a 9 de Novembro de 1918 proclamara a República do alto das escadarias do Reichstag. Perguntou-lhe o jornalista si, nas condições atuais uma restauração democrática poderia ter maior sucesso do que em 1918, atendendo-se a que, segundo se diz, a forma democrática não corresponde ao temperamento do povo alemão. Respondeu-lhe o sr. Scheidemann, com um gesto de resignação: — “que é que o sr. quer? Tudo se deve aprender na vida, inclusive a democracia, quando a ela não se está habituado. E’ verdade que o povo alemão, por sua natureza, não tem inclinação para o regime democrático; e si não soube apreciar as instituições desse regime, foi porque a democracia constituiu para êle mais uma surpresa do que uma aspiração. Quatorze anos não bastaram para habituá-lo à nova organização política. De mais a mais, é preciso, não se esquecer de que a República trazia consigo o peso da derrota e, por êste fato, era detestada por muita gente”.

Nesse ambiente, por circunstâncias de ordem subjetiva decorrentes do temperamento alemão, habituado à obediência e à disciplina, e devido a razões de ordem econômica oriundas da derrota e da imposição de uma paz humilhante, não podia vingar, fácil era prevê-lo, o regime democrático. Mais propício, sem dúvida, apresentava-se o meio social e político alemão para a ditadura, do que para a prática da liberdade. E assim surgiu, com Hitler à frente, o fenômeno do “nazismo”, em que enxergo, apenas, a reação política do sofrimento e do descontentamento da Alemanha.

## II — Quem é Hitler

Hitler, todos sabem, não é alemão e sim austriaco. Sua naturalização foi obtida, pode-se dizer, horas antes de assumir o poder absoluto e discricionário, na Alemanha. Nascido em Braunau, em 1889, aos 13 anos, só e sem amparo, após haver perdido seus pais, dirigiu-se para Viena. Ali, na cidade da luxúria e dos prazeres, conheceu e sofreu a miséria com todos os seus horrores. Ganhava o seu pão dia a dia, ora como jornalista, ora como desenhista. Um espírito de revolta havia de dominá-lo, forçosamente, como domina todos os desamparados e sofredores. Emigrando para a Alemanha, em Munich, surpreendeu-o a guerra. Combateu e foi promovido a cabo, o “cabo Hitler”, como ainda o chamam os seus adversários. Finda a conflagração mundial, em Munich foi designado para uma comissão, que se organizou em seu regimento, incumbida de estudar o surto revolucionário em que se envolvera a tropa, após a rendição de Novembro de 1918. Data desse fato, dizem os seus biógrafos, o início da atividade política de Hitler. Desse fato, ou, mais precisamente, de sua freqüência a um curso destinado à educação nacional e patriótica dos soldados, onde conheceu Gottfried Feder, mais tarde autor do programa do Partido Nazista e hoje principal “teórico” do mesmo partido. Seus ensaios oratórios começaram nesse

curso e lhe valeram uma promoção ao posto de “oficial-instrutor”

Gottfried Feder, a êsse tempo, era membro do “Partido Operário Alemão”, pequena organização política de acentuadas tendências nacionalistas e socialistas, a que se filiou o próprio Hitler, recebendo, sua inscrição, o numero “sete”.

Visando a propaganda de suas idéias, principalmente entre os operários, então dominados pelos marxistas, o Partido Operário Alemão promovia reuniões públicas, no começo mensais e mais tarde semanaes, reuniões que, apesar dos esforços dispendidos, não logravam atrair outra assistência, a não ser a dos sete membros do Partido. Aos poucos, porém, o valor de Hitler, como orador, tornou-se conhecido e começaram, as reuniões partidárias, a ter frequência popular.

Mas as reuniões se assinalavam por outras tantas desordens, eis que os adversários do nacional-socialismo, sobretudo os comunistas, não poupavam esforços, nem violências, para perturbá-las. Dessa circunstância nasceu a criação das “secções de assalto”, destinadas, de início, à defesa e, mais tarde, à educação dos membros do Partido. As secções, desenvolvendo-se, transformaram-se em verdadeira milícia que, em 1923, ao ser ocupada a Ruhr, recebeu instrução militar e, pela primeira vez, se apresentou fardada. Duas grandes teses desenvolvia o Partido, em suas reuniões, em seus comícios, em todos os seus atos de propaganda: — a iniquidade do Tratado de Paz, bem como dos tratados que se lhe seguiram, relativos às dividas de guerra, e a questão econômica encarada sob o aspecto de ser a convulsão da economia alemã o resultado de manobras das finanças internacionais, entregues nas mãos dos judeus.

Psicológicamente, para fanatizar o povo alemão, não podia ser mais feliz a escolha do “leit-motiv” da propaganda, pois um grande fundo de verdade se continha nessas teses. Mais feliz ainda, porém, aparecia, sob o mesmo ponto de vista psicológico, a solução apregoada pelos partidá-

rios de Hitler: — a criação de um govêrno forte, autoritário, que reunisse, em torno de um ideal nacionalista e racista, todos os alemães de todas as terras alemãs. O pangermanismo, aliado ao espírito de submissão e disciplina do povo, foram as razões morais determinantes do sucesso colhido pelo antigo Partido Operário, já agora transformado em Partido Nacional-Socialista.

A nova e poderosa organização partidaria, apoiada em uma fôrça militar própria, acabou ocupando cêrca de metade das cadeiras do Reichstag. Foi por essa ocasião que a crise da democracia, na Alemanha, assumiu proporções de extrema gravidade. Os “nazistas”, adversários do regime parlamentar e dispondo de fôrça suficiente, opunham-se a toda e qualquer combinação política capaz de formar uma maioria no parlamento, provocando quedas sucessivas dos ministérios que de breve em breve tempo se organizavam. Dessa situação nasceu uma primeira tentativa ditatorial, fundada em leis de exceção, que se tornaram famosas, obtidas do presidente Hindenburg pelo “chanceler” Von Papen, então adversário irredutível dos nazistas. A ação enérgica desse primeiro ministro alemão havia atingido sèriamente o prestígio de Hitler, devido ás sucessivas dissoluções do Reichstag, provocadas pela impossibilidade de se formar uma maioria governamental. A cada dissolução correspondiam novas eleições e a caixa do partido nazista já se apresentava incapaz de sustentar novos pleitos eleitorais, o que lhe ocasionou, no último deles, a perda de cêrca de dois milhões de votos.

A-pesar disso, porém, Hitler, com surpresa mundial, foi chamado a formar novo govêrno.

E' que Von Papen, hoje colaborador do govêrno nazista, afinal se desaveiu com o seu sucessor, o antigo comandante geral do exército alemão, e de adversário que era, tornou-se o fator principal do sucesso definitivo de Hitler. O chefe do nazismo, como se vê, não conquistou o poder por um golpe de fôrça, como Trotsky o havia conquistado de Kerensky, nem realizou marcha alguma sôbre Berlim à moda da mar-

cha fascista sôbre Roma. Sua tática foi mais política do que militar, a-pesar-de ter sob suas ordens um verdadeiro exército já experimentado nos golpes a que Trozky e Mussolini deveram o seu sucesso. Mas, se para a conquista do poder, não se utilizou Hitler, da técnica da violência, para a sua consolidação e para a expulsão dos elementos estranhos que lhe foram impostos, inicialmente, pelo presidente Hindenburg, não pôde desprezar o concurso de tão valioso elemento. Seus primeiros atos, na qualidade de “chanceler”, equívalem a um verdadeiro golpe de Estado, caracterizado pela ocupação nazista da organização técnica do Estado, com o fim de impedir qualquer veleidade, próxima ou futura, de resistência. Hoje, seu domínio, na Alemanha, é pleno e incontrastado. Mas tempo não teve, ainda, para dar ao Estado uma organização nova e sistemática, isto é, uma organização política específica, eis que sua doutrina não contém, em rigor, um sistema próprio.

Por enquanto, seguindo o modelo fascista, Hitler mantém de pé a constituição de Weimar, que não declarou revogada, mas que não respeita, nem observa. E ao lado das instituições constitucionais, o nazismo dia a dia ergue novas instituições, criando o mesmo paralelismo político observado na Italia.

Mas, se sob o ponto de vista da organização política, ainda não há peculiaridade maior a se assinalar, na Alemanha, por falta de diretrizes seguras e específicas, contudo, sob o ponto de vista da ação desenvolvida pelo Estado, há-de se reconhecer que o programa elaborado por Gottfried Feder vem sendo, em linhas gerais, executado.

### III — Os antecedentes ideológicos do Hitlerismo

Quando o “cabo Hitler” frequentava o curso de educação nacional e patriótica dos soldados, a que se fez referência, já havia colhido o sentimento generalizado na tropa: a Alemanha não podia ser deixada nas mãos dos responsáveis

pela derrota militar (“capitulação criminosa”, na frase nazista) de 1918. Quais eram esses responsáveis? Os dois partidos tradicionais, o social-democrata e o partido do centro, católico.

Pensava-se, então, nos meios militares, na formação de um partido revolucionário-social, pois, naquele meio, o sentimento patriótico se entrelaçava com pretensões de ordem econômica e de tendências carateristicamente socialistas. A esse tempo, Gottfried Feder já prégava a distinção entre capital puro e capital impuro. Puro, era o capital resultante do trabalho, que, posto sob o “contrôle” do Estado, devia servir de instrumento para a direção da economia nacional e para a proteção do proletariado. Impuro, era o capital resultante da especulação, que devia ser suprimido, total e simplesmente.

Quando o Partido criou maior vulto, essas idéias iniciais se desenvolveram e a parte política, por sua vez, começou a delinear-se. Alguns princípios fundamentais foram lançados, quer em relação à organização do Partido, quer em relação à organização do Estado. Com relação ao partido, as seguintes resoluções foram tomadas: “o movimento será anti-democrático e toda a autoridade emanará de um chefe supremo, responsável pela inteira ação partidária; cada chefe hierárquico designará seu colaborador imediato e todo o presidente deverá estar acima de seu “comité”, que consultará, mas do qual não será méro agente executor do resultado das votações; os “comités”, aliás, não deverão votar, mas trabalhar”.

Com relação ao Estado, “os mesmos princípios inspiradores da organização do partido ser-lhe-ão aplicados: — toda a organização do Estado deve tender, em primeiro lugar e acima de tudo, para a mais rápida transmissão possível das ordens dos chefes aos seus subordinados”

Chefe único, logo, uma só cidade como berço e símbolo do movimento. Os nazistas, além da camisa, precisavam

tomar de empréstimo, dos facistas, uma Roma simbólica e imperial: — Munich foi a cidade escolhida.

Chefe, seria quem revelasse três virtudes substanciais: capacidade, energia e perseverança. O chefe não precisa ser um gênio. Chefe e soldados não deveriam temer o ódio de seus adversários; pelo contrário, se, cada manhã, verificassem não ter sido injuriados pela imprensa judaica, deveriam considerar perdida a véspera.

Mas, como conquistar prosélitos? Como dominar as massas operárias? — Fanatizando-as. Fanatizando-as pela sugestão dos oradores. O valor do orador não depende da profundidade de suas idéias e sim do tom popular que lhes sabe emprestar. Seu único juiz é o sucesso e todas as idéias são boas e justas, desde que encontrem éco na alma popular.

Hitler estuda a técnica do sucesso, que será um elemento ativo do Partido, ao lado da técnica da violência. Qual a melhor hora para se falar em público? Qual o melhor dia da semana? Qual o tom melhor, o melhor assunto? — Eis os problemas iniciais do nazismo.

Sem dúvida, em todas essas idéias existia, em gérme, um programa. Mas êste, só aos poucos foi tomando corpo, antes de se concretizar no “catecismo” de Gottfried Feder. Só aos poucos nasceu um ensaio de nova concepção ideológica do Estado, nova concepção, dizem pretensiosamente os nazistas, ligada, nem mais nem menos, do que a uma nova concepção do mundo, isto é, a concepção do Estado como instrumento do racismo.

Nessa concepção, duas idéias básicas: o racismo, propriamente dito e o combate aos intelectuais.

a) — *O racismo*. A filosofia racista é de uma imprecisão deplorável, ao ver dos nazistas. Daí a necessidade de condensá-la em um programa de ação e de por a seu serviço uma organização de combate. O Estado não é um fim, como no fascismo, mas um meio, meio dentro do qual a raça há-de formar sua cultura, que aliás é inata na raça ariana. Os germanos nunca foram barbaros; erro histórico é, e dos

mais graves, o que se ensina nesse sentido. Fim imediato do Estado é o de fazer prosperar a raça que traz consigo o gérme de uma humanidade superior, isto é, a raça mais bela, física e moralmente (o que faz com que os franceses chamem o sr. Hitler de “belo Adolfo”); e, em consequência, o Estado só pode ser julgado através do serviço que presta a esta raça.

Para os representantes da velha raça, todas as honras e todos os altos postos.

A educação física em primeiro lugar; a educação moral e intelectual, em seguida.

Êsse conjunto originalíssimo de conceitos e preconceitos, veio constituir a verdadeira base sôbre' que se levantou, mais tarde, o programa definitivo do Partido Nacional-Socialista.

Conceitos e preconceitos, mais preconceitos do que conceitos, segundo se depreende dos seguintes tópicos da doutrina nazista: “o bastardo, ou seja, o produto do cruzamento de um ser inferior com um ser superior, representa um tipo médio entre o de seus pais, o que importa em rebaixamento do nível do tipo superior. A natureza, cujo fim é a elevação dos seres vivos graças á seleção que se verifica através da luta pela vida e pelo amor, odeia os bastardos, enfraquece-os, torna-os estéreis, ou, quando menos, diminue sua fecundidade. Na América do Norte, a raça germânica cuidou da pureza de seu sangue, conservando, por isso, sua saúde e sua cultura. Na America Central e na America do Sul, ao contrário, os imigrantes latinos não receiaram a promiscuidade com os indígenas e, em consequência, a raça degenerou e a cultura baixou de nível” (agradeçamos a referência) “Não há cultura sem raça, não há paz sem a dominação de uma raça superior que a defenda e assegure. Sem a raça ariana, toda a civilização atual, as artes, as ciências e suas aplicações, jamais teriam vindo à luz do dia. A civilização do Extremo Oriente provém do espírito helênico e da indústria alemã. E' uma civilização emprestada; tanto assim que se a Europa e a Amé-

rica desaparecessem, o Japão logo abandonaria sua civilização importada, para voltar à sua antiga maneira de viver.”

Com tão disparatado fundamento, o nazismo combate, usando de inacreditável violência, a raça semítica e conclue: “o movimento nacional-socialista reconheceu o perigo que ameaça a própria existência da Alemanha. Apellando para todas as boas vontades, há-de opôr à Internacional hebraica um Estado germânico de nacionalidade alemã”.

A lei da esterilização daí proveiu.

b) — *O combate aos intelectuais.* Outro traço fundamental do movimento nazista, é o combate aos intelectuais. Fazendo a apologia da violência, os chefes nazistas, após haverem adotado a “tática russa”, para a propaganda de seus ideais, desde o início proclamaram: “um fator que condena a burguesia à impotência, é seu culto exclusivo da inteligência e do espírito. Deslumbrada por um ideal de salão, a burguesia perdeu a consciência da realidade presente e concreta, com tudo quanto ela comporta de violência. A burguesia desdenha a fôrça, que, no entanto, vai vencendo sua ideologia”.

Ainda há poucos dias, a 30 de Julho dêste ano, Hitler em pessoa, discursando em Stuttgart, pronunciou estas inacreditáveis palavras:

“E’ indispensável que todos quantos, como eu, desejam um “Reich” forte, aspirem à criação de uma geração forte. A pretendida época intelectual, de caráter liberal, está em vias de formar uma geração inteiramente fraca. O exercício físico do “homem de ferro” e da “mulher de ferro”, conduz a nação à fôrça e à saúde. Um povo que em seu conjunto é são, não se deixará jamais arrastar aos erros em que sempre sucumbem com facilidade os cérebros sobrecarregados. Os povos sem coragem e sem fôrça terão que se contentar com o papel de “concelheiros” junto as raças mais sãs”

Na verdade, os fatos se repetem: na Rússia, na Itália e na Alemanha, aí, por toda a parte onde imperam ditaduras,

não é da fina flor da intelectualidade que saem os dirigentes. Aliás, o nazismo tem um pensador oficial: — o sr. Gottfried Feder é quem pensa, enquanto o sr. Hitler age.

#### IV — O Programa definitivo do Nazismo

Da leitura desse programa resulta a conclusão de estarmos em face de mais uma organização política filiada: a) ao socialismo-sindicalista; b) à doutrina do direito objetivo; c) à teoria e técnica da violência.

a) *O socialismo-sindicalista.* O socialismo não é apenas, declaradamente, (partido “Nacional-Socialista”), o fim do nazismo; é também uma realidade na Alemanha de nossos dias. O sr. Kohler, relator das questões sociais na Federação Nacional Socialista Operária e vice-presidente da secção de economia política do partido, declarou recentemente: “seria formar falsa idéia do socialismo, considerá-lo como uma doutrina absoluta de expropriação e socialização. Sômente se deve socializar e atribuir ao Estado aquilo de que o Estado precisa a bem de seu interesse. Quanto ao mais, deve ficar com os representantes da economia livre, mesmo por que se o Estado for bastante forte, êles se adaptarão, espontaneamente, às novas leis internas. Hoje, a onipotência do capital é preconceito que ruiu por terra. No novo Estado socialista, é preciso que os operários e os soldados sejam chefes. ”

E o “Taegliche Rundschau” esclarece: “a revolução nacional-socialista não se esgotará na realização de sua vontade totalitária em matéria política. Outra tarefa, mais alta, também lhe compete: a de dar ao Estado absoluto um caráter socialista”.

Por isso, o programa nazista: a) se opõe ao acúmulo das riquezas; b) pleiteia a socialização das grandes empresas constituídas em sociedades; c) reclama o trabalho obrigatório; d) quer a supressão do capital não resultante do trabalho; e) e a supressão das hipotecas constituídas em

favor de particulares, sôbre as terras de cultura, etc. Por isso é, outrossim, que o novo Estado nazista, tendo-se apoderado dos sindicatos, procura reorganizá-los sob um prisma corporativo, com funções políticas aproximando-se dessarte do sindicalismo, que os russos seguiram e os fascistas imitaram.

b) *A Teoria do Direito Objetivo.* O absolutismo do Estado nasceu, com conceito, no espírito de Hitler, quando, na qualidade de oficial-instrutor da tropa, foi incumbido de inculcar nos seus discípulos o espírito de hierarquia e de disciplina, que o movimento revolucionário havia destruído. De então para cá, todos os seus propositos políticos revelam a mesma diretriz: chefe supremo, ordens rápidas, estrutura militarizada do Estado. Tudo isto é profundamente germânico. Mas também importa na supressão dos direitos públicos subjetivos e na recondução dos alemães à posição de súbditos, com perda total de seus direitos de cidadania. Na Alemanha, como na Rússia e como na Italia, os poderes do Estado são ilimitados e só o Estado é criador do Direito. Na Rússia, o absolutismo advem da noção de “classe”; na Itália, da de “nação”; na Alemanha da de “raça”. Todas as ditaduras precisam de uma bandeira. Mas em todas, as conseqüências são idênticas, acarretando, como primeiro ato, a supressão dos direitos individuais e de suas garantias.

c) — *A Teoria e a técnica da violência.* Reportando-me aos atos de violência que caracterizaram a fase de propaganda e a de instalação do novo governo alemão, bem como às perseguições atrozés sofridas pelos judeus e pelos prisioneiros políticos (pude ver na Suíça centenas de retirantes, em condições de causar piedade e espanto aos corações mais duros), lembro um conceito de Nitti: “Lenine amava Sorel; Mussolini repetidas vezes afirmou ser seu discípulo; os nazistas e os bandos de Hitler o adoram; a “Action Française” sempre lhe dedicou a maior simpatia”. Em Março de 1932, em Paris o dr. Schut, agente de Hitler, declarou em pú-

blico e raso que o programa dos nazistas, quanto aos métodos e processos, prendem-se a Sorel “cujo livro é o livro de cabeceira de Hitler”. E, mais recentemente, o sr. Sauckel, em um congresso do partido, categoricamente afirmou o seguinte: “No interesse superior da nação, os nazistas reivindicam o direito absoluto da intolerância. Eu vos ordeno e imponho essa intolerância. Não deve existir nenhuma outra doutrina política, além da nossa. Devemos abater como se abate um traidor, todo aquele que ousa pôr em dúvida a justeza da idéia nacional-socialista”

Salientemos ainda um estranho paradoxo: Hitler atira as suas hostes, a ferro e fogo, contra os judeus, porque, diz êle, através da doutrina e das violências comunistas, visam subverter a sociedade afim de que o capitalismo internacionalista, que está em suas mãos, encontre campo mais livre de expansão e predominio. Mas, cousa curiosa, o próprio Hitler, que assim pensa e tal doutrina prega, tomou de empréstimo, dos comunistas, ou melhor, dos bolchevistas, a essência e a forma de sua doutrina. Bem dizia “Le Temps”, o velho jornal parisiense: “a bolchevização hitle-rista da Alemanha está em vias de plena realização.

## CAPITULO VII

### REPRESENTAÇÃO DE INTERÊSSES

*Representação integral: corporativismo ou sindicalismo de Estado. Representação de interesses paralela ao sufrágio universal, ou sistema mixto. A tecnocracia.*

O fenômeno associativo, na ordem econômica, tem origens remotas. Sem me deter no estudo da organização e função dos “collegia”, em Roma, lembrarei que só na Idade Média as corporações se revestiram de caráter político; lembrarei ainda, a reação popular contra essas associações, sobretudo nas cidades italianas, como consequência

da situação odiosa de desigualdades e privilégios resultantes do predomínio de determinadas classes; e, por fim, a supressão dessas organizações político-econômicas efetuada pela Revolução Francesa, mediante aprovação de proposta do cidadão Chapellier, em 14 de Junho de 1791. O período que daí por diante se iniciou, marca o início do liberalismo econômico, que, filho do liberalismo político, ditou a diretriz suprema de quasi um século de vida em todos os povos civilizados. A era da pequena indústria permitiu durante esse tempo, a livre expansão das atividades econômicas, sem maior embaraço. Mas, as invenções da segunda metade do século XIX, sobretudo as das ciências aplicadas, criaram, aos poucos, problemas novos, gérmenes de agitações que mais tarde vieram convulsionar o universo. E' que o direito, por um fenômeno que só se explica pela fôrça que a tradição sôbre êle exerce, manteve-se em atraso com relação aos fatos. O conflito entre os interêsses em choque havia de surgir fatalmente. E surgiu, agravado pela ação crescente das doutrinas sociais ou socialistas, sob cujo impulso os sindicatos de novo vieram à luz do dia.

O sindicalismo renasceu, mas como sindicalismo livre, isto é, como fórmula da liberdade de associação, sem importar em desigualdade, ou privilégio. Nem por isso, entretanto, deixou de criar um problema, ou melhor, múltiplos problemas, dentre os quais destacarei o seguinte: — admitindo-se o regime do sindicalismo livre, deve-se permitir a sindicalização de todas as classes, sem exceção alguma, inclusive a dos funcionários públicos? Podem e têm direito, os funcionários, de se opor, como fôrça organizada, contra o próprio Estado, em caso de conflito de interêsses? Ainda há poucos mezes, em França, assistiu-se à paralização da máquina do Estado. Para impedir a aprovação de um projeto de equilíbrio orçamentário, em virtude do qual os vencimentos e ordenados seriam atingidos, os funcionários promoveram uma greve e, durante certo tempo, recusaram-se ao trabalho e à audiência do público. Quanto a mim, con-

deno essa espécie de sindicalismo, partindo do presuposto de que o serviço público, expressão das necessidades gerais, não pode ficar ao arbítrio dos interesses privados dos funcionários.

As teorias socialistas, com o marxismo e sindicalismo revolucionário à frente, vieram dar novo rumo à questão: — o sindicato único e os sindicatos de Estado passaram a lutar contra os sindicatos livres, o ideal dos partidários das novas doutrinas. O espírito humano é menos criador do que se pensa. Os fatos freqüentemente se repetem, dando, embora, a ilusão da novidade; e, por muito que os corporativistas não tolerem que se diga, verdade é que o corporativismo moderno só tem de novo a roupagem, ao passo que sua substância não esconde nem a côr, nem o sabor medieval de sua origem.

Posta a situação do problema contemporâneo neste pé, para melhor analisá-lo cumpre fazer desde logo uma distinção: — quando se fala em representação de interesses, nem sempre se quer aludir ao corporativismo. O corporativismo vem a ser a organização do Estado baseada única e exclusivamente na representação dos interesses, cujos núcleos, os sindicatos, são elevados à categoria de unidades políticas, substituindo e tomando o lugar dos cidadãos. Outras modalidades, porém, ainda existem. Entre elas, a que reclama a formação de uma câmara corporativa paralela à câmara, ou câmaras políticas. Esta não suprime o sufrágio universal e, com êle, o direito político subjetivo dos cidadãos, mas visa criar um paralelismo, ou uma combinação de sistemas, cuja resultante, segundo pensam seus partidários, constitue expressão mais fiel das forças sociais. Ainda dentro desta última modalidade, uma variante se destaca: — a que pleiteia, pura e simplesmente, que uma ala das câmaras políticas seja constituída pelos representantes dos grupos profissionais. E, finalmente, há quem não deseja tocar na representação política, mas pretende que as funções governamentais executivas sejam entregues tão só aos técnicos. Examinarei, uma a uma, todas essas mo-

dalidades da doutrina da representação de interesses, reduzindo, entretanto, a análise aos argumentos fundamentais.

### I — Representação integral e exclusiva, ou corporativismo

A substância da doutrina assim é resumida por Hans Kelsen: “é preciso substituir a organização “mecânica” do povo, pela sua formação, “orgânica”. Na formação da vontade do Estado, ao invés de decidir o acaso puramente exterior da maioria, deve-se dar a cada grupo profissional da nação a participação a que tem direito, isto é, a participação que lhe advém da própria importância na estrutura do grupo nacional”

Por outras palavras: — o cidadão não deve intervir, como tal, na formação da vontade do Estado e sim como membro de um grupo profissional ou de interesses; ou ainda, a vontade da nação exteriorizada através do Estado, há-de se destacar somente da vontade das forças econômicas, únicas forças diretoras. Repilo francamente semelhante concepção. E repilo, entre outros, pelos motivos que se seguem:

A) — *Os grupos profissionais, mesmo em seu conjunto, não representam os interesses gerais da sociedade, nem a totalidade dos elementos com os quais se forma a vontade do Estado.* — Na sociedade não existem só e exclusivamente interesses econômicos. A concepção corporativista tem suas origens, inequivocamente, no materialismo histórico, que não passa de uma visão obliterada da história e da vida material e moral das coletividades humanas, se não da própria personalidade humana. Ao lado dos interesses econômicos, estão os interesses espirituais, morais, intelectuais, estéticos, étnicos, etc. E, de duas uma: — ou devemos fazer abstração de todas essas outras forças sociais, ou, a aceitar a concepção materialista da história, devemos pretender subordiná-las ao prisma restrito dos interesses

materiais e econômicos. Ora, tanto a primeira, como a segunda conclusão são absurdas. De mais a mais, qual o grupo ou quais os grupos profissionais capazes de resolver, dentro do ponto de vista, sempre acanhado, de sua profissão, todas as questões que hoje constituem os problemas magnos da direção de um povo? Se a função do Estado consistisse em resolver, apenas, os conflitos econômicos, ainda poderia aparentar certa procedência essa nova doutrina. Mas o Estado não deve permanecer inerte ante os problemas religiosos, morais, intelectuais, etc. e sua ação nesta matéria não se compreenderia fôsse entregue única e exclusivamente, aos representantes dos interesses econômicos, aos quais, de início, faltaria a capacidade unificadora que só possuem os que acima dos interesses de grupos, sabem ditar diretrizes de ordem geral, sem as quais sociedade alguma sobrevive.

*B) Para que todos os grupos profissionais fôsem representados, preciso seria vencer duas dificuldades: a de fixar com precisão o número de profissões e a de delimitar umas de outras. Ora, essas dificuldades são invencíveis.* Não há quem ignore o desenvolvimento das especializações e sub-especializações; não há quem desconheça as divisões e sub-divisões da economia moderna e da técnica moderna; não há quem não saiba do entrelaçamento, sempre crescente, de todas as formas de atividade econômica. Pois bem, em situação tal, sómente pelo arbítrio de um decreto, sem base na realidade, como se fez entre nós, pode-se pretender classificar as profissões, ou mesmo os grupos profissionais, com precisão e justiça. O corporativismo, como se vê, tem ainda o grave defeito de não poder ser aplicado, ou realizado com rigor, com justeza. Muitos ramos, muitas modalidades da vida econômica, por si mesmas ainda não delineadas com caracteres próprios e nítidos, ficariam fóra dessa representação.

*C) Há oposição natural entre os interesses econômicos. Como vencê-los, confiando a solução aos próprios interesses em luta, sem poder superior e unificador? Tanto há oposi-*

ção entre os interesses econômicos, que o fenômeno sindicalista nada mais significa, em sua origem, do que a necessidade, sentida por certas classes, de se associarem, para a sua defesa contra outras classes. Exemplo: os operários contra os patrões, os patrões contra os operários, etc. Imaginemos o Estado entregue aos grupos profissionais. Na câmara corporativa discute-se, por hipótese, a fixação de uma taxa de câmbio. Aí estão os representantes dos commerciantes e industriais que importam, uns produtos e outros matéria prima, e aí estão os representantes da lavoura, que vive da exportação. A uns, convém câmbio baixo; o câmbio alto resolve todos os problemas econômicos dos outros. Nenhum poder superior e desinteressado existe, capaz de resolver o conflito. Como decorrerão os debates? Que solução poderá resultar? Antevejo uma resposta: no Estado fascista, no Estado soviético e no Estado nazista, esse poder unificador existe e decide. Mas. êsses Estados não são corporativos. São ditaduras, nas quais um poder supremo e discricionário se mascara através de uma suposta representação de interesses, através de uma organização econômico-política feita só de aparências.

D) *Entre os grupos profissionais deveria existir uma hierarquia, segundo o seu grau de importância. Porém quem estabeleceria essa ordem hierárquica? Quem, na falta de outro poder, se não os próprios grupos em luta?*

.E', como se vê, evidente a impossibilidade da seleção e mesmo da fixação de uma diretriz segura, apta a permitir o estabelecimento de uma ordem de ascendência entre os grupos profissionais ou de interesses.

E) *Os representantes de interesses funcionariam sem dúvida em câmara ou colégio. Tanto vale dizer que se se constituiriam em parlamento, com êste ou outro nome, o que pouco importa. Mas, sendo assim, não se percebe a razão do ódio que os corporativistas nutrem contra as assembléias políticas. Seriam abolidos os debates? Certo que não. Desapareceria de todo em todo a ignorância e*

deixaria de existir a exploração demagógica das massas? Tudo leva a crêr que não, salvo si a natureza humana pudesse sofrer, por força do corporativismo, uma mudança substancial.

E) *Nessa câmara, colégio, parlamento, ou que melhor nome tenha, como seriam tomadas as deliberações, se não por maioria de votos?* A prática nos demonstraria, sem dúvida, mais êste resultado paradoxal: -- o parlamento e o princípio majoritário como doutrina e prática dos corporativistas, isto é, dos inimigos de uma cousa e outra, que nessa inimizade fundam toda a sua doutrina. Veríamos então uma assembléia como hoje vemos e a aplicação do mesmo processo destinado a apurar a vontade de um corpo colegiado, como hoje se aplica. Não haveria, então, diferença, entre os regimes, o democrático e o corporativista, em razão dessa identidade de forma e processo? Sim, haveria uma diferença, uma grande diferença, tal a seguinte: — ao passo que sob aquela forma de organização política, todas as forças sociais são representadas e a maioria, nas votações, entre elas se forma, nesta, sòmente as forças econômicas e profissionais ditariam leis e normas, formando uma maioria sem outro significado senão o do predomínio eventual de uma classe sôbre as demais.

Êsse é, na verdade, o resultado fatal do corporativismo: — o predomínio de uma classe econômica e não de uma maioria formada no seio da inteira nação. Porisso adoto a lição de Hans Kelsen: — “muito mais razoável aparece estabelecer-se o parlamento segundo o sistema que considera cada eleitor, não só como membro de certa profissão, mas também como membro de todo o Estado, supondo-o interessado, para além das questões estritamente profissionais, em todas as questões que incidem na ação e constituem a vida do Estado. A ideologia do princípio corporativo não resolve, sequer, a questão fundamental inerente ao conflito de interesses. A solução só e só aparece na remessa da decisão final a uma autoridade criada de acôrdo com uma lei estranha ao princípio corporativo, seja a um parlamento eleito

por todo o povo, seja a um órgão de caráter mais ou menos autocrático”. E entre os dois poderes de decisão, o parlamentar e o autocrático, eu, na minha simplicidade, confio mais no primeiro.

E não olvidarei tão pouco a lição de Nitti: “O Estado não é apenas uma representação econômica; as lutas que mais nos dividem não são unicamente as econômicas, mas também as políticas, sociais, religiosas. E’ lícito admitir-se, até, sem dificuldade, que uma assembléa composta de representantes dos sindicatos conteria homens menos inteligentes e sobretudo mais ásperos e menos dispostos a compreender os problemas gerais. Os representantes dos ferroviários, ou dos mecânicos, não teriam que defender apenas os seus intêresses, teriam que fazer política interna e externa, financeira, religiosa, etc. Afrontariam êles os grandes problemas das sociedades contemporâneas com mais inteligência e mais competência do que os que atualmente compõem as assembléas políticas?” A acusação feita ao marxismo de enxergar sòmente os fatos econômicos, é igualmente verdadeira em se tratando das concepções sindicalistas de qualquer natureza.

## II — Sistema mixto — Câmara Política e Câmara Corporativa

O sistema mixto é, sem dúvida, mais atenuado. Mas, nem por isso deixa de ferir, em cheio, o princípio da representação política, como direito do povo, em sua totalidade, ou universalidade. Por que, essa pretendida câmara corporativa, funcionando paralelamente a uma câmara política, ou recebe capacidade para decidir, tanto quanto a outra câmara, ou tem um cunho meramente consultivo. No primeiro caso, constitue embaraço à função unificadora do poder público e mutilação do princípio político fundamental da igualdade. No segundo, deixa de ter eficiência real e não passa de uma exploração política das classes econômicas. Constitue na primeira hipótese um embaraço, porque viria acrescer os conflitos, ao invés de resolvê-los; significa-

ria, mais, uma restrição odiosa à igualdade dos cidadãos, pois os que pertencessem aos grupos profissionais votariam duas vezes, uma como membros do grupo, para a constituição da câmara corporativa, com iguais direitos da câmara política, outra, como cidadãos, para a formação da câmara popular

As classes econômicas, devem ter, no Estado moderno, outra e mais relevante função, do que a que lhe pretendem atribuir as correntes interessadas em explorá-las: — é a função de colaboração direta na administração pública, de que tratarei ao desenvolver a segunda parte do programa.

Devo referir-me ainda a certas modalidades da doutrina, curiosíssimas, que se vêm infiltrando entre nós. Por exemplo: o sindicato único, ou privilegiado, sem ser sindicato de Estado. Outro exemplo: a representação profissional como simples ala da câmara política. Ali, um absurdo; aqui, uma diluição de alguns representantes de interesses, na massa, infinitamente maior, dos representantes políticos. Diluição que torna o processo inútil e só vale pela consagração de uma desigualdade: — a mesma a que acima se fez referência, isto é, o voto duplo atribuído aos membros dos grupos profissionais.

Outro preconceito, não menos curioso, que entre nós tem criado asas, é o do chamado “governo de técnicos” Mais modestos, os pregadores da novíssima doutrina não se abalançam a pedir a supressão das câmaras políticas, eleitas pelo sufrágio popular. Contentam-se com o reclamar o exercício do poder executivo, fundados nos títulos de sua especialização. Não querendo condenar tanto esforço, com palavras minhas, aqui vão as considerações de um notável escritor político francês: “digamos a verdade nua e crua: essa pretensão dos técnicos não é mais do que um novo sintoma da anarquia presente, uma nova manifestação da confusão das idéias, das funções e das forças. Antes de mais nada, não há comparar os títulos dos técnicos com os dos sábios. A técnica não passa de uma aplicação, de uma antecipação da ciência pura, sem a qual nada vale. Em seguida, a especialização dos técnicos é mais pronunciada ainda do

que a das competências científicas e a visão do conjunto falta a estas e àqueles. Do mesmo modo por que a ciência pode fornecer um método de reflexão política, mas não pode constituir um corpo capaz de exercer o poder, assim também o parecer dos técnicos pode ser útil, sem que porisso se lhes deva conferir, a êste título, o direito de governar, que é a essência do Estado. O Estado não é uma empresa, ou empregando o termo em sua aceção mais ampla, não é uma empresa como as outras. Seu objetivo não é econômico, mas político. Sua função não é o sucesso material que produz a riqueza, mas a enunciação do direito que assegura a justiça. ” “Para governar os homens é necessário um senso supremo dos valores sociais, que inútil seria buscar-se nos técnicos. Eis porque a reação do espírito público contra as decisões tomadas ou sugeridas pelos técnicos, raramente corresponde às suas expectativas. E’ que êles não estão habituados a apreciar os fatores psicológicos. Habituados a conhecer e a lidar sómente com cousas materiais, esquecem-se de que a sociedade é uma comunidade de consciências que quer ser respeitada, antes de ser um patrimônio de avaliação econômica.”

Frequentemente os que falam em “política” ignoram o que por “política” se deve entender. Condenável é a heresia contida na fórmula “gôverno apolítico”, que, quando existe, crendo-se sinceramente tal, faz política sem o saber, como o senhor Jourdain fazia prosa. Que é política senão a arte de governar?

### III — A tecnocracia — Conceito e análise

A tecnocracia, doutrina que a Universidade de Colombia já não mais apadrinha, tem aspectos interessantes e aspectos de um cabotinismo aterrorador. Sua história se liga à vida aventureira de Howard Scott, espécie de homem-mistério, que os jornalistas americanos em vão tentaram desvendar. Formado em engenharia pela Universidade de Berlim, não formado por universidade alguma, homem de excecional valor, autor de atos criminosos contra os interês-

ses da pátria durante a guerra — sob mil prismas e com mil figuras êsse homem nos é apresentado.

Sua doutrina data de 1921 e contém duas grandes partes: — uma, destrutiva, que é a mais interessante; outra, construtiva, que é pueril.

A parte destrutiva forma, hoje, através de suas estatísticas, uma grande arma, ou o melhor argumento dos comunistas. Consiste em proclamar os perigos resultantes do prodigioso acréscimo da produtividade mecânica. “A capacidade dos Estados Unidos, em matéria de fôrça, é de um bilhão de cavalor-vapor, que eqüivalem e substituem o trabalho de dez bilhões de homens, isto é, cinco vezes a população do globo terrestre. Hoje, na indústria do ferro, por exemplo, um só homem, trabalhando uma só hora, produz o que, há cincoenta anos, teria produzido durante sessenta e cinco horas. Antes da invenção de Guttemberg, teria sido preciso, para produzir um só numero do “Times”, empregar 37.500.000 homens, ao passo que hoje, 2.000 homens bastam. Será preciso concluir-se que a invenção da imprensa privou 35.500.000 de homens do seu trabalho?”

Em resumo: a parte destrutiva da doutrina consiste em demonstrar, mediante longos e pacientes dados estatísticos que a continuar o excesso de energia mecânica sôbre a energia humana, dia virá em que cairemos no abismo de uma convulsão social invencível. E antes que isso aconteça, eis o remédio: — quatro dias por semana de trabalho e quatro horas por dia; nada de moeda, nem de leis econômicas à moda antiga; no lugar da moeda, uma unidade que resulte da harmonia, da média, entre a energia humana e a energia mecânica, com capacidade de aquisição determinada por um poder central, na proporção das mercadorias produzidas; nada de dinheiro produzindo juros; o poder central, já que o problema é técnico, será formado por concelhos de engenheiros e operários.

Marx se satisfazia com duas horas de trabalho por dia e com uma unidade de valor muito menos complicada, tais os “bonus” do trabalho. Contudo, existem sérias afinidades entre as duas concepções.

## Segunda Parte

### FORMAS DEMOCRÁTICAS

#### CAPITULO I

##### Princípios democraticos

Eis-nos chegado á segunda parte, á parte construtiva do programa dêste curso. Até agora, estudei as formas de organização política que se fundam na negação do direito, a começar pelas suas exteriorizações fundamentais, que são os direitos de liberdade e igualdade; isto é, estudei as diferentes formas da ditadura. De hoje em diante, meu esforço consistirá em analisar as aplicações modernas do princípio democrático, examinando as novas modalidades práticas de que se reveste. Intencionalmente, não apresentei as conclusões de ordem geral relativas à primeira parte. Intencionalmente, porque julguei preferível realizar antes o estudo da parte segunda, afim de que, ao terminar o curso, tais conclusões se apresentem mais, com espontaneidade, no espírito de quantos vêm assistindo a estas conferências, do que através de minhas próprias palavras.

O conceito da democracia está em franca evolução. As fórmulas clássicas, as roupagens vistosas de que se revestia, lançadas e proclamadas pela Revolução Francesa, já não correspondem á realidade das coisas. Existe um contraste, berrante e brutal, entre o ideal democrático e a realidade democrática, tanto quanto entre qualquer ideal humano e sua realização. Os enciclopedistas do século XVIII, os racionalistas e os revolucionários, sonhavam com uma sociedade construída sôbre bases ideológicas e afirmavam seus

crenças com o rigor de principios absolutos, esquecidos de que, tudo quanto é humano, maxime em materia social e politica, é eminentemente relativo.

Foi preciso um século de lutas para que os pensadores e teóricos da democracia readquirissem o senso da realidade. E enquanto não se praticava a recondução do principio à sua expressão real, a demagogia imperava, prestando mais desserviço, do que serviço, à causa, em si mesmo boa, da democracia. “O povo é soberano”, “é o povo quem governa”, “só o povo tem direitos” — eram frases, estas, atiradas às multidões, com o carácter de dogmas. Na realidade, porém, elas não contêm mais do que afirmações de valor relativo, que necessitam, sob pena de sacrifício do principio democrático, de conceitos novos e complementares. Examinemos o problema sob este aspecto.

### I — Liberdade e Igualdade

Somos todos livres e todos iguais, no regime democrático. E' o que se proclama e é verdade. mas em termos. Reconduzamos os principios da liberdade e da igualdade a suas proporções reais, para justificar o próprio principio democrático, pois, para tanto, não é de mister fazer-se demagogia.

Na raiz da idéia democrática, ensina Kelsen, autor da doutrina que vou expôr, embora nem sempre a aceite tal qual se apresenta, na raiz da idéia democrática existem dois instintos do sêr social: a reacção contra o constrangimento resultante do estado de sociedade, ou seja, o instinto natural da liberdade, e a negação de todo o valor da superioridade de outrem, ou seja, a convicção de ser, quem manda, semelhante a quem obedece, ou, ainda, o instinto da igualdade.

Por outras palavras: — se somos todos iguais ninguém deve mandar, dizem os dois instintos, como instintos, conjugados.

Mas, a realidade outro quadro e bem diverso nos apresenta, ensinando-nos ser a obediência condição essencial da

vida em sociedade. A experiência nos demonstra que para sermos realmente, e não idealmente, livres e iguais, devemos obedecer. Eis um primeiro contraste entre o ideal e a realidade. Nem por isso, entretanto, a ideologia política renuncia à reunião dos dois conceitos, liberdade e igualdade; e é nessa reunião, nessa síntese, que consiste o característico fundamental da democracia.

Ora, essa síntese somente se opera por força de um ciclo de sucessivas transformações e não de um só golpe.

*Primeira transformação* — Observemos a evolução dos conceitos: — originariamente, liberdade e igualdade equivalem à negação da ordem social e, pois, do Estado; em seguida, esses mesmos conceitos passam a ser base sobre a qual a organização social e a do Estado se levantam. Como se opera semelhante transformação? — Pela incorporação dos dois conceitos à idéia da democracia, ou seja, transformando-se, um e outro, por esta forma: se alguém deve, necessariamente, mandar, então, mandemos nós todos a nós mesmos. A liberdade natural se transforma, dessa arte, em liberdade social e política. E' politicamente livre aquele que está sujeito, sim, mas à sua própria vontade, pois, no dizer de Rousseau, a democracia deve equivaler “a uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, caracterizando-se como coletividade por força da qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, afinal, senão a si mesmo e fique tão livre quanto antes”.

*Segunda transformação* — Já assistimos a uma primeira transformação dos dois conceitos fundamentais, liberdade e igualdade. Incorporados à idéia política, eles não mais se apresentam com o caráter negativo que originariamente tinham. Mas já saímos do ideal para a realidade? Ainda não. Dizer-se “mandemos nós todos a nós mesmos” não quer dizer, não pode dizer, na realidade, que a vontade geral envolve a vontade unânime de cada um, isto é, que a vontade geral seja a soma matematicamente certa de “todas”

as vontades individuais, sem exceção. Se se exigisse um consentimento “unânime”, em dois graves erros incidiríamos: primeiro, o de admitir a hipótese do contrato social de Rousseau, absurdo perante o qual seria lícito, a quem não mais quisesse consentir, o abandono da ordem social e política; segundo, o de não admitir o valor objetivo da norma geral, isto é, seu valor contra todos, embora nem todos nela hajam consentido. De mais a mais, a realidade nos mostra, exuberantemente, como e quanto seria impossível semelhante unanimidade. Os conflitos e as divergências têm sua causa na natureza do homem e nos separam hoje, como em todos os tempos nos separaram. Mas, sendo assim, sendo impossível apurar-se uma vontade “unânime”, devemos renunciar à fixação de uma vontade “geral”? Também não. Dentro dos limites, dentro das possibilidades humanas, uma solução existe, consistindo na aplicação do princípio majoritário. Em linguagem mais singela: não se podendo obter, como não se pode, uma vontade unânime, aspira-se a uma ordem geral que não esteja em contradição a não ser com o menor número possível de indivíduos.

Observem como os conceitos de liberdade e igualdade, à medida em que agem como fatores, ou princípios fundamentais, da democracia, se transformam e reduzem: — da liberdade ampla e irrestrita, instintiva e originária, que não consentia em que alguém mandasse e outros obedecessem, chegamos à liberdade e igualdade que reclamam essa obediência a bem do ordem social e política, operando-se a transformação em virtude de um princípio novo, que é o próprio princípio democrático, segundo o qual, de vez que é necessário obedecer, para que possamos viver em sociedade, então, “obedeçamos a nós mesmos”. Mas, o ciclo da transformação ainda não pára neste ponto, pois o próprio princípio democrático, assim expresso, equivale a uma fórmula que não me corresponde inteiramente à realidade. E, verificada a impossibilidade do exercício do poder por todos os indivíduos unanimemente, os conceitos de

# ÁUSTRIA

## É UMA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA — SEU PODER EMANA DO POVO

(NOTA: — ESTA FORMA DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA FOI SENSIVELMENTE ALTERADA PELA LEI CONSTITUCIONAL DE 7 DE DEZEMBRO DE 1929)

A FEDERAÇÃO, OS ESTADOS, AS COMUNAS

- A Áustria é um Estado Federal. O território Federal forma um só território sob o ponto de vista monetário, económico e alfandegário.
- Para cada Estado existe uma nacionalidade própria, cuja condição é o indigenato.
- A Constituição Federal discrimina: a) — a matéria de competência legislativa da Federação, exclusivamente; b) — a de competência legislativa federal e execução pelos Estados; c) — a de legislação federal sobre princípios e estadual sobre aplicação e execução.
- São expressos os princípios que regem a competência supletiva e complementar dos Estados.
- O Poder Legislativo dos Estados é exercido por suas Dietas, cujos membros são eleitos por sufrágio proporcional, igual, directo, secreto e pessoal de homens e mulheres com direito de voto.
- As Dietas podem ser dissolvidas pelo Presidente da Federação, sob proposta do Governo e mediante consentimento do Conselho Federal.
- A Administração Pública dos Estados obedece aos princípios da descentralização administrativa.

- A Constituição Federal assegura às comunas uma competência mínima de primeira instância, taxativamente declarada.
- O Poder Executivo da Federação e dos Estados é confiado a delegados do povo, nomeados pelas representações populares. Sob sua direcção, os órgãos oportunosmente eleitos, ou órgãos profissionais nomeados, administram a Federação e os Estados, de acordo com as preceções legais.
- Todos os órgãos da Federação, dos Estados e das Comunas devem, dentro do quadro de suas atribuições, prestar-se mútua assistência.

**GARANTIAS DE DIREITOS.** Todos os cidadãos federais são iguais perante a lei. Não existe privilégio algum de nascimento, sexo, profissão, classe ou confissão. O exercício, sem restrição alguma, dos direitos políticos é assegurado aos agentes do Poder Público, inclusive aos membros do Exército. As regras de Direito Internacional universalmente aceites fazem parte integrante do Direito Federal.

### 1. ÓRGÃOS POLÍTICOS FUNDAMENTAIS 2.

CONCELHO NACIONAL

#### REPRESENTAÇÃO POPULAR

- Órgão político por excelência, que elege os delegados do povo, i. é, os membros do governo, aos quais concede ou nega sua confiança. Órgão de representação popular e de função legislativa.
- Seus membros são eleitos por sufrágio igual, secreto, directo, pessoal, de homens e mulheres com mais de vinte anos, pelo sistema da representação proporcional.
- A direcção e o processo das eleições competem às "autoridades eleitorais", das quais fazem parte, como assessores, com voz deliberativa, representantes dos partidos candidatos e membros da magistratura, ou que pertenceram à magistratura.
- A duração de cada legislatura é de quatro anos, podendo o próprio Conselho Nacional, antes de findo este prazo, decidir sua dissolução, por lei ordinária.
- Suas decisões, salvo disposição em contrário, exigem a presença mínima de um terço de seus membros e maioria absoluta dos votos proferidos.
- Suas sessões, em regra, são públicas.

#### DISPOSIÇÕES COMUNS aos MEMBROS DOS CONCELHOS

- Os membros do C. N. e do C. F. não respondem por seus votos e pareceres.
- Gozam de imunidades.
- Não podem pertencer aos dois Concelhos ao mesmo tempo.
- Os funcionários civis e os militares não precisam de licença para o exercício de mandato junto aos Concelhos.
- Eles têm direito ao tempo necessário para o preparo de suas candidaturas.

CONCELHO FEDERAL

#### REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS

- Órgão de representação dos Estados e de colaboração legislativa. Seus membros são eleitos pelas Dietas, em número proporcional ao dos habitantes de cada Estado. O número máximo de representantes, para cada Estado, é de doze e o mínimo de três. Cada representante tem o seu suplente.
- O tempo do mandato equivale ao da legislatura que o confere.
- A eleição é feita pelo sistema representação proporcional, não devendo, os eleitos, pertencer necessariamente às Dietas.
- Os Estados se sucedem de seis em seis meses na presidência deste Conselho, por ordem alfabética.
- O Conselho Federal é convocado por seu presidente e se reúne na sede do Conselho Nacional.
- Em regra, suas sessões são públicas.

### 3. PROCESSO DA LEGISLAÇÃO CONCURSO DIRETO DO POVO

- A iniciativa das leis pertence aos membros do C. N. e ao governo federal. O C. F. pode apresentar propostas de lei por intermédio do governo.
- Duzentos mil eleitores, ou a metade da população de três Estados, podem, sob a forma de projeto, apresentar, por intermédio do governo, propostas de leis ao C. N.
- Toda a deliberação do C. N. deve, por seu presidente, ser transmitida imediatamente ao chanceler, a quem compete encaminhá-la ao C. F.
- Se o C. F. formular oposição motivada, a deliberação, por intermédio do chanceler, voltará ao C. N., que poderá mantê-la, presente, pelo menos, metade de seus membros. Neste caso, deve a deliberação ser promulgada.
- O C. F. não pode, todavia, opor-se às deliberações do C. N. referentes ao regimento deste conselho, à adoção do orçamento, a empréstimos federais e à disposição do patrimônio federal.
- A lei aprovada, mas ainda não promulgada, deve, pelo Presidente da Federação, ser submetida a referendo, se assim decidir o C. N., ou se a maioria de seus membros o pedir.
- As leis constitucionais, ou as disposições constitucionais contidas nas leis ordinárias, somente podem ser votadas presente a metade dos membros do C. N. e por maioria de dois terços dos votos proferidos.

#### ASSEMBLÉIA FEDERAL

- É formada pelo C. N. e pelo C. F. reunidos em sessão pública e conjunta na sede do Conselho Nacional, para eleger o Presidente da República e decidir sobre declaração de guerra.
- Também lhe compete manifestar-se sobre pedido de licença para processo do Presidente da República.
- Não ser para este último fim, sua convocação compete ao Presidente da República.
- Presidem-na, alternadamente, o presidente do C. N. e do C. F., a começar por aquele.
- Suas decisões são promulgadas por seu presidente e rubricadas pelo chanceler Federal.

### PROCESSO DA LEGISLAÇÃO CONCURSO DIRETO DO POVO

- Quando a revisão total ou parcial da Constituição for pedida por um terço dos membros do C. N., ou do C. F., antes de ser promulgada, deve ser submetida a todo o povo da Federação.

### COLABORAÇÃO DO CONCELHO NACIONAL E DO CONCELHO FEDERAL COM O PODER EXECUTIVO

- A colaboração se exerce, principalmente, mediante:
  - a) — a aprovação dos tratados políticos internacionais;
  - b) — a votação das leis da despesa e da receita;
  - c) — o "controle" dos atos do governo, o pedido de informações, a votação de moções sobre o exercício do Poder Executivo;
  - d) — a nomeação de comissões de inquerito;
  - e) — a colaboração em determinadas matérias (tarifas ferroviárias, taxas postais, etc.).
- É instrumento da colaboração a "comissão principal", que, além de outras funções, intervém na escolha do governo e, por disposição de lei, na elaboração de certos regulamentos.

LEGISLAÇÃO FEDERAL

#### O EXÉRCITO

- Assegura a proteção das fronteiras da República.
- Sob requisição da autoridade civil, compete-lhe proteger as instituições constitucionais, assegurar a ordem e a segurança no interior do país e prestar seu auxílio em casos de catástrofes ou calamidades excepcionais.
- O C. N. dispõe do Exército. Dentro das medidas fixadas pela lei o exército está à disposição imediata do Governo Federal, podendo seu concurso, outrossim, ser solicitado pelas autoridades dos Estados e das Comunas, nos casos determinados em lei.
- Uma lei especial determina a quota de contribuição dos Estados no recrutamento, manutenção do Exército, etc.

#### O PRESIDENTE FEDERAL

- É eleito em escrutínio secreto pela Assembleia Federal, por quatro anos, sendo reelegível uma só vez para o período imediato.
- Sómente pode ser processado mediante licença da A. F., perante a qual responde por violação intencional do direito, no exercício de suas funções.
- Durante o mandato não pode pertencer a nenhum corpo representativo, nem exercer qualquer profissão.
- Compete-lhe: — representar a República nas relações internacionais, nomear os servidores da Federação, conceder graça, diminuição ou comutação de pena, declarar a legitimidade de filhos ilegítimos, a pedido dos pais, conceder direitos honoríficos, indenizações e socorros de aposentadoria, etc.

#### O GOVERNO FEDERAL

- Os ministros, coletivamente, formam o Governo Federal, sob a presidência do chanceler.
- O governo é eleito pelo Conselho Nacional por escrutínio secreto, sob proposta de conjunto feita pela "Comissão principal". Na ausência do C. N., esta comissão nomeia provisoriamente o governo.
- Para o exercício de suas funções; depende o governo da confiança do C. N. A recusa de confiança exige, pelo menos, a presença de metade dos membros do C. N.
- Os membros do governo e os comissários por eles enviados, têm o direito de participar de todas as deliberações do C. N., do C. F. e da A. F. e respectivas comissões, salvo das da "Comissão Principal", que só os recebe mediante especial convite. Sua presença pode ser exigida pelos três corpos.
- Os membros do governo respondem perante o C. N. por violação intencional do direito.

#### A JUSTIÇA

- A Justiça é uma só em toda a Federação, competindo à legislação federal determinar a organização e a competência dos tribunais.
- A Justiça Militar só exerce suas funções em tempo de guerra.
- Não existe pena de morte no processo ordinário.
- Os juizes, nomeados pelo Presidente da Federação, sob proposta do governo e indicação dos corpos judiciários, são independentes no exercício de suas funções.
- Gozam das regalias de vitaliciedade e inamovibilidade, salvo nos casos previstos por lei, ou em virtude de sentença judicial.
- Não compete aos tribunais apreciar a validade das leis regularmente publicadas.
- É instituído o jury para os crimes de penalidades mais graves e para os delitos políticos.

PODER EXECUTIVO FEDERAL

**CÓRTE de CONTAS.** Compete-lhe fiscalizar a gestão económica federal, bem como a das fundações, dos fundos e dos estabelecimentos administrados por órgãos da Federação.

- É diretamente subordinada ao Conselho Nacional, que elege, sob proposta da "Comissão principal", o presidente da Corte e o demite.
- Seu presidente responde perante o C. N. como os membros do governo.
- Os membros da Corte são nomeados pelo Presidente da Federação, sob proposta do respectivo presidente.
- A Corte também examina a gestão dos Estados, os quais junto a ela mantêm um representante.

#### GARANTIAS da ADMINISTRAÇÃO.

- Exerce-as a Corte de Justiça Administrativa, que julga os recursos contra os atos das autoridades administrativas.
- Sua decisão anula o ato impugnado e nas deliberações subsequentes devem as autoridades administrativas acatar a tese jurídica firmada pela Corte.
- Seu presidente e seus membros, sob proposta do governo, são nomeados pelo presidente da Federação.

#### GARANTIA da CONSTITUIÇÃO.

Exerce-as a Corte de Justiça Constitucional, mediante a seguintes funções: — a) — o amparo, contra a Federação, os Estados e as Comunas, dos direitos patrimoniais que escapam à competência dos tribunais ordinários; b) — a solução dos conflitos de competência entre tribunais e autoridades administrativas, entre a Justiça Administrativa e todos os outros tribunais, entre os Estados e entre a Federação e os Estados; c) — a decisão prévia sobre a competência da Federação ou dos Estados; d) — o reconhecimento da legalidade ou ilegalidade de regulamentos federais ou dos Estados; e) — a decisão sobre os recursos de carácter geral contra as eleições para o C. N., para o C. F., para as Dietas e para qualquer assembleia legislativa, e o pedido dessas assembleias, as questões relativas à perda do mandato por algum de seus membros, as questões relativas à perda do mandato por algum de seus membros superiores da Federação e dos Estados, por violação intencional do Direito.

— Seu presidente, vice-presidente e a metade de seus membros são eleitos pelo Conselho Nacional. A outra metade é eleita pelo Conselho Federal. Todos gozam de vitaliciedade.

liberdade e igualdade ainda se transformam para aceitar a fixação da vontade geral pelo processo da maioria.

O caminho é longo entre o ideal e a realidade. Hei de percorrê-lo a passos largos, porque estas conferências não podem deixar de ser sintéticas.

*Terceira transformação* — As duas transformações anteriores têm a virtude de fazer da liberdade e da igualdade, não mais a força instintiva que repele toda e qualquer dominação, mas “uma força de participação ao poder público, ao poder do Estado” Igualmente digna de nota é a terceira transformação, que das duas anteriores resulta. Digna de nota, principalmente, devido ao processo em virtude do qual a transformação se realiza. De fato, cada qual contribue para a formação do poder político, não atribuindo a um homem, ou a alguns homens, êsse poder, mas, atribuindo-o a uma “pessoa, a uma vontade coletiva distinta das vontades e personalidades individuais que a compõem” Surge, assim, a figura da “pessoa anônima” do Estado. E com essa figura, mais uma vez ressalta o contraste entre o ideal democrático e a realidade democrática. Por que verdade é, verdade incontrastável, que nem a democracia, nem qualquer outro sistema político, poderá jamais evitar que os homens devam obedecer a seus semelhantes e, porisso, bem afirma Hans Kelsen ser a personificação do Estado, sob êste aspecto, um véu que dissimula a sensibilidade democrática e humana contra o domínio do homem sôbre o homem.

*Quarta transformação* — A metamorfose continua. O indivíduo, que em união com os outros indivíduos, cria a ordem social e a ordem política, aceitando o princípio do poder, é livre a título de membro dessa união, enquanto permanece nos seus laços e em razão dessa permanência. Na frase do autor da doutrina: o indivíduo aliena sua liberdade natural, para recuperá-la como liberdade política. Mas a liberdade política pressupõe a ligação do indivíduo ao Estado. Logo, em rigor, quem é livre é o Estado e não o indivíduo. Passa, então, o Estado, a ser o único criador do

direito? Não. Essa liberdade do Estado sofre inúmeras restrições e, nesse ponto, diverge do conceito que Hans Kelsen apresenta dos direitos individuais. Dessas restrições se destacam: os direitos inerentes à personalidade humana, entre os quais, os próprios direitos de liberdade e igualdade, apenas e somente atingidos na parte estritamente necessária de sacrifício exigido pela comunhão social; destacam-se os princípios gerais de direito, incorporados à civilização humana; destaca-se a manifestação da vontade popular, revelada através do voto, da imprensa, etc., — o que tudo constitui limite à liberdade do Estado.

Eis as diferentes transformações dos conceitos liberdade e igualdade, no ciclo evolutivo que vai do ideal à realidade. Mas, somente esses conceitos se transformam, ou, também, todos os demais, que constituem os elementos da idéia democrática? Todos esses elementos se transformam. E reconhecer uma tal transformação, equivale a aceitar conscientemente, e não demagógicamente, o princípio democrático.

## II — O Povo

*Primeira transformação* — A democracia ideal nos ensina que existe uma identidade entre o povo como sujeito ativo, ou titular, do poder, e o povo como sujeito passivo desse mesmo poder. Mas, que é “povo”? Um conjunto de indivíduos que, sob um ponto de vista ideal, formam uma unidade, responde-se ideologicamente. Que é, porém, o povo, na realidade? A realidade nos exhibe um amontoado de oposições religiosas, nacionais, econômicas, políticas, etc., dividindo e sub-dividindo os homens. Onde, então a “unidade” do povo? Uma unidade, a-pesar-de tudo, existe, uma única, não sob esse, mas sob outro aspecto: o povo se apresenta como unidade só e só sob o ponto de vista jurídico, isto é, perante a lei, à vista do caráter objetivo da norma legal e da submissão de todos à ordem social e política. Divididos, embora, por motivos políticos, sociais, econômicos,

raciais, etc. todos os indivíduos, todos os membros componentes de uma sociedade formam uma unidade sob o aspecto de sua sujeição a um poder supremo. Mas, se assim é, atendendo-se a que a norma geral, a lei, rege atos e não pessoas, atos determinados (isto é, atos exteriores fora do círculo da fé, da consciência, da simples moral), o povo já não pôde ser definido como um conjunto de indivíduos, mas, tão só, como um sistema de atos determinados, regidos pela ordem do Estado.

*Segunda transformação.* — Prossigamos no estudo do princípio originário: — o da identidade do povo titular do poder com o povo objeto passivo desse mesmo poder. Essa identidade existe? Não. Em primeiro lugar, nem todos os indivíduos colaboram na formação da vontade geral. Por mais amplo que seja o direito de voto, sempre se impõem restrições, ora em razão da idade, ora da saúde mental e moral, ora, em certos países, de sexo, etc. Em segundo lugar, nem todos os que podem exercer o direito de voto realmente o exercem, eis que as abstenções atingem, por toda a parte, cifras elevadas. Assim, enquanto o círculo dos que contribuem para a formação da vontade geral diminue, o dos que devem obedecer a essa vontade, abrangendo a totalidade dos indivíduos, não pôde diminuir. Mas, semelhante desigualdade sacrifica, por acaso, o princípio da democracia? — Não. Como sistema político, que é, fundado na natureza humana, a democracia procura, mediante o emprêgo de processos complementares, suprir as falhas resultantes da aplicação pura e simples dos conceitos em que se funda. O acenado contraste não atinge a essência do princípio democrático, devido à existencia dos partidos políticos e à função constitucional que lhes é atribuída nas democracias. A parte mais importante da formação da vontade do Estado, diz Kelsen, opera-se no seio dos partidos. São êles que agitam a opinião pública e procuram interessá-la nos problemas de ordem geral. “A democracia moderna, diz o mesmo autor, repousa inteiramente sôbre os partidos, que dão ao princípio da participação do povo ao poder público a mais larga

aplicação. E' ilusão, ou hipocrisia, sustentar-se que a democracia pode viver sem partidos políticos”

*Terceira transformação.* — Mesmo reduzido, como acima, a suas proporções reais, é o povo quem, diretamente, dita a vontade geral? Também não. Não, à vista da impossibilidade do exercício coletivo dêsse direito. Imagine-se o povo elaborando leis, aplicando-as e exercendo o poder jurisdicional na praça pública, em sua totalidade. Essa impossibilidade, entretanto, é suprida pela aplicação do princípio majoritário que, em primeiro lugar, se exerce na escolha de um certo número de indivíduos para constituir o parlamento. O poder do povo, pois, poder é que se exerce indiretamente e não diretamente; e “parlamento é o órgão colegiado eleito pelo povo, mediante sufrágio universal e igualitário, isto é, democrático, órgão que, tomando suas decisões por maioria, forma a vontade diretora do Estado.”

Quais os princípios fundamentais que justificam o parlamento? Os contidos nas fórmulas demagógicas da “representação”? Que representação do povo é essa, se o mandato imperativo não é permitido, isto é, se não é lícito aos eleitores ditar ordens aos eleitos? Os princípios que fundamentam o exercício do poder por esse corpo colegiado são, na realidade, apenas os seguintes: — o princípio majoritário (decorrente da impossibilidade de se reunir a unanimidade do consenso popular) e o princípio da divisão do trabalho, ou diferenciação social (resultante da impossibilidade de ser o poder exercido diretamente pelo povo, mesmo em maioria e menos ainda por unanimidade)

Quanto estamos longe daquele conceito primitivo: mandemos nós todos a nós mesmos! Mas, a democracia deixaria de ser um sistema se, diante dessas restrições e transformações sucessivas de seus elementos fundamentais, não criasse instituições novas tendentes a suprir ou remediar os males daí resultantes.

Chegado a este ponto o ciclo de transformações e metamorfoses, torna-se necessário reforçar a idéia democrática, isto é, aproximar de novo o povo do órgão que

a êle se substituiu. Como se pratica, na democracia moderna, êsse reforço? Mediante: a) o referendium; b) a iniciativa popular em matéria legislativa; c) o contrôlo dos partidos; d) a revogação do mandato pelo partido, quando o seu candidato eleito trái os princípios aceitos pelos que o elegeram; e) a proteção das minorias; f) o sistema do voto proporcional, não só na formação das Câmaras, como nas eleições internas dessas mesmas Câmaras, por forma a que essas minorias sempre tenham representantes nas comissões, etc.

Todas essas novas formas da aproximação do povo ao poder, no sentido de uma colaboração mais estreita, mais real, da que advinha em virtude dos princípios solenemente proclamados pelos velhos teóricos da democracia, todos êsses modernos processos democráticos, eu os estudarei a seguir.

### III — A multiplicidade dos poderes políticos

Repito: — as diversas metamorfoses examinadas obedecem, precipuamente, a dois princípios: — o princípio majoritário (resultante da impossibilidade de se colher, para a formação da vontade do Estado, o consenso unânime dos cidadãos) e o princípio da divisão do trabalho, ou diferenciação social (conseqüência da impossibilidade de direção, por parte do povo, mesmo constituído em maioria e não em unanimidade) Assim, surge o parlamento e, uma vez formado, não há como desconhecer a distância que o separa do povo, distância equivalente à extensão do caminho percorrido durante a evolução, ou metamorfose, dos princípios básicos da democracia. Mas, essa distância não vem em desabono do regime. A democracia, por ser um sistema, por se fundar no aproveitamento máximo de todas as possibilidades humanas, por ser o único regime de direito, apresenta-nos, ela própria, os meios tendentes a operar uma reaproximação entre aquele órgão político, isto é, o parlamento, e o povo, que o elegeu. Dêsses meios, devemos destacar o “referendium” e a iniciativa po-

pular, o controle exercido pelos partidos, a função constitucional dos partidos, a proteção das minorias e outros que já enunciei.

Antes, porém, de estudar esses novos “processos”, devo advertir que a técnica da democracia não se encerra, nem se satisfaz apenas com a criação do parlamento.

Esse órgão colegiado, eleito pelo povo mediante sufrágio universal e igualitário, isto é, democrático, forma a vontade diretora do Estado, operando, por sua vez, mediante a aplicação do princípio majoritário.

Como o povo, ao elegê-lo, decidiu sua escolha pela vontade da maioria, assim também o parlamento apura a “vontade geral”, pelo mesmo processo. A redução da força originária dos elementos que formam o princípio democrático, também se verifica, assim sendo, no funcionamento interno dos próprios órgãos do Estado. E não é só. O parlamento, mesmo por sua maioria, não exerce, nem pode exercer, o inteiro poder público. Na ordem social organizada, duas espécies de normas existem. As normas gerais, que definem e regem as relações humanas, genêricamente; e as normas individuais, ou atos de execução, que visam realizar e aplicar as normas gerais. Ora, o mesmo órgão que dita as normas gerais não poderia aplicá-las. As duas funções, por sua natureza, são diversas e exigem órgãos diversos. Ainda aqui intervem o princípio da diferenciação social, ou lei da divisão do trabalho, forçando-nos a criar um novo órgão ao lado do parlamento: o órgão executivo. Um novo órgão que não é o último, neste novo ciclo de transformação e aplicação. Não é o último porque a aplicação, ou execução de normas gerais, por sua vez se sub-divide em duas outras funções: a execução administrativa e a execução jurisdicional, sendo esta última a que tem por fim restabelecer a ordem jurídica violada, mediante a aplicação das sanções impostas pelas normas que definem e regem as relações humanas.

Por outras palavras: — como consequência da própria natureza específica das funções políticas, tres poderes surgem, que são: o parlamento, com função legislativa, isto é,

de elaborar as normas gerais; o Executivo, com a função de aplicar administrativamente essas mesmas normas e o Judiciário, com a função de restabelecer o direito violado.

A criação da norma geral é ato de vontade do Estado relativamente livre, pois com larguesa é exercido pelo parlamento dentro do círculo de competência que lhe é fixado, apenas, pela Constituição, ou Estatuto político; a criação da norma particular (administrativa) é ato de vontade do Estado que não é livre, e sim ligado pelos limites que lhe impõe a norma geral.

No Estado de Direito pois, o que é dizer, na democracia, o Poder Executivo é ligado pela própria vontade do Estado, pois deve observar e aplicar as normas gerais que a todos regem na sociedade, ao próprio Estado como aos indivíduos. E nisso a democracia se distingue das formas autocráticas de governo. A submissão à norma geral, à lei, caracterizando a democracia, dá origem ao conceito da legalidade dos atos do poder público. Essa legalidade há-de pressupôr, necessariamente, um “contrôle”, no sentido de se tolher toda e qualquer eficiência aos atos violadores das normas gerais. Para êsse fim, as modernas organizações políticas criaram, umas, Côrtes Especiais de Justiça Administrativa, ou atribuíram outras, essas funções às Côrtes Constitucionais, ou, ainda, às Côrtes de Justiça ordinária. Mas, por uma forma ou por outra, a tendência se generaliza no sentido do “contrôle” dessa “legalidade”

E’ digno de nota o cuidado com que o sistema democrático procura, a cada passo, dar organização sistemática à formação e à atividade do Estado, realizando, a cada momento, uma aproximação maior entre os seus elementos fundamentais e os órgãos políticos que os atualizam. Como succede com o parlamento, que a democracia moderna, por meio de instituições complementares, de novo avizinha ao povo, donde o parlamento saiu, assim também com os demais órgãos do Estado procede a democracia, instituindo o princípio e a prática da legalidade, como condição do valor dos atos do poder.

Desenvolvido êsse aspecto da matéria, passarei a examinar o problema da escolha, ou eleição, dos chefes, na democracia. Lembrarei, de início, que na democracia os chefes se renovam e exercem o poder por tempo limitado, ao contrário do que sucede nas formas políticas autocráticas; e essa renovação, em todos os graus da hierarquia política, permite a cada qual pleitear o exercício das funções públicas, sejam elas quais forem. Ora, atendendo-se a que, no sistema democrático, todos, ou a maior parte, participam do poder público, seja pelo sufrágio, seja por via de contribuição direta ou indireta, na formação da vontade do Estado, e atendendo-se a que, sob o ponto de vista legal, têm todos iguais direitos a todos os postos políticos, ha de se concluir que a democracia exerce inegável missão educadora, quando por mais não seja, pelo fato, mínimo, de reconhecer a aptidão indistinta dos cidadãos ao exercício do poder. Essa aptidão legal produz, fatalmente, o aperfeiçoamento individual, a cultura política e cívica, ao passo que, correspondentemente, nas ditaduras, o afastamento produz deseducação e desinterêsse pelas coisas públicas.

Resta-me definir as relações da democracia com a economia. Não é missão do Estado, do Estado de Direito, a de proporcionar a riqueza aos cidadãos e sim a de lhes proporcionar um ambiente de ordem jurídica e social dentro do qual cada individuo possa exercer livremente sua capacidade e sua atividade, procurando, por sua própria iniciativa e mediante o emprego de suas próprias forças, o bem estar material a que tem direito. Contudo, não significam esses conceitos que o Estado deva permanecer totalmente e sistematicamente indiferente ante as desigualdades sociais e econômicas, quando estas podem provocar um desequilíbrio capaz de atingir a própria ordem jurídica. Ao Estado incumbe, com caráter facultativo e não permanente, isto é, respeitando a iniciativa privada, o direito, ou melhor, a obrigação de intervir na ordem social e, pois, econômica, quando a iniciativa individual fôr insufficiente para restabelecer um equilibrio violado, ou quando se mostrar prejudicial ao interêsse coletivo.

## CAPITULO IX

### ORGANIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

#### I — Princípios gerais

Antes de iniciar o estudo da organização democrática, é necessário fixar-se nitidamente o traço que fundamentalmente distingue a democracia dos demais regimes políticos. Três são as formas contemporâneas de ditadura, que pretendem haver resolvido o problema da harmonia social e política: — o soviétismo, o fascismo e o hitlerismo. O soviétismo se caracteriza, ou apresenta, como regime consistente na sujeição do Estado e de sua atividade á idéia de “classe”; a organização fascista se diz subordinada à idéia de “nação”; a hitlerista, dominada pela idéia de “raça”. Classe, nação e raça, na linguagem social, política e econômica, têm sentido próprio, que todos conhecemos. Mas, na linguagem e na conceituação soviética, fascista e hitlerista, assumem um significado todo especial, pois se transformam em noções metafísicas, revestem-se de caráter simbólico e mais constituem mitos do que realidades. Seja em que sentido fôr, o que, todavia, não padece dúvida, é que aqueles três regimes políticos surgem e vivem em torno de conceitos restritos, incapazes de conter, em si mesmos, todas as multiformes manifestações da atividade material e moral dos homens reunidos em sociedade.

Classe, nação e raça, são as idéias fundamentais do soviétismo, do fascismo e do hitlerismo.

E qual é o princípio básico sôbre o qual a democracia se ergue e em torno do qual gira toda a sua atividade? Princípio fundamental da democracia, princípio que liga toda a sua atividade, é o consistente na sujeição integral do Estado ao Direito.

A democracia parte da realidade e das possibilidades humanas e, sem se depreender delas, sem pretender reali-

zar, nem mitos, nem conceitos simbólicos, que se ostentam como frutos, apenas, da imaginação, — levanta o edifício do Estado sôbre a base da maior cooperação possível dos cidadãos ao poder público e sujeita a organização desse poder e sua atividade, isto é, a inteira vida do Estado, ao Direito.

Classe, nação, raça e todos os demais particulares conceitos sociais, políticos, econômicos, etc., são parcelas apenas daquele conjunto de fenômenos e relações que, em sua totalidade, caracterizam a vida humana em comunhão social e incidem sob a esfera unificadora do direito. E nisto consiste a racionalização do poder, ou seja, na sujeição da inteira vida do Estado ao Direito.

Racionalização do poder, racionalização jurídica da vontade geral, são expressões que designam, em última análise, o processo evolutivo do Estado de Direito, que, por sua vez, constitui o objeto do Direito Constitucional Geral.

O Direito Constitucional, ensina Mirkine-Guetzévitch, não é um conjunto imutável de conceitos e práticas; é, sim, um todo que se modifica e evolue, acompanhando as idéias e os fenômenos políticos. Seu verdadeiro sentido, seu significado mais exato, revela-se através desta afirmação: o Direito Constitucional Geral consiste na técnica da democracia; e, como técnica da democracia, tem por função assinalar as diretrizes e as aplicações do processo democrático, isto é, da organização e funcionamento do Estado de Direito.

Baseado em todas as noções expostas, desde o início da segunda parte deste Curso, posso, agora, acompanhar de perto a construção e o funcionamento do Estado democrático. Para tanto removi do terreno sôbre o qual o edifício vai surgir, todo o material inútil ali acumulado pela demagogia. Reduzi os elementos de democracia à sua expressão real e humana. A obra construtiva, que ora início, tem, para dirigi-la um critério unificador e supremo, que é o direito. Esse critério orienta, dos alicerces à cúpula, o inteiro edifício, cujo plano está lançado no Estatuto Político, isto é, na Constitui-

ção de cada povo. Mas um problema preliminar aqui surge, obrigando-me a resolvê-lo preliminarmente.

## II — Aquilo que constitue matéria constitucional

Em que consiste uma constituição? Qual a matéria sobre que deve dispôr, qual o seu conteúdo? — Segundo seu conceito clássico, a constituição de cada povo não deve conter mais do que a fixação dos alicerces e das vigas mestras de sua organização política; não deve conter mais do que a designação da ordem dos diferentes poderes do Estado e a forma de seu funcionamento, nas suas relações recíprocas.

Mas, êsse conceito já cedeu a aspetos novos da realidade e das necessidades dos povos. O rigor do formalismo jurídico, a força da tradição, têm sido fatores de um afastamento prejudicial entre o direito e a vida. Hoje, felizmente, os juristas já compreendem e praticam uma ligação mais viva entre os principios e as regras de direito, de um lado, e as condições atuais de vida, de outro. Assim, já se aceita como matéria constitucional, além da fixação da estrutura do Estado e das linhas mestras de sua atividade, também tudo aquilo que representa uma aspiração estável do povo, um desejo mais acentuado que, como tal, não possa ser contrariado pelo legislador ordinário.

Lembrarei estas palavras de Jimenez de Asúa na Constituinte espanhola: “constituem matéria constitucional, todos aqueles direitos, aspirações e projetos pelos quais o povo anseia, por fórma a que, incluídos nas Cartas constitucionais, recebam, não a legalidade corrente, que fica á mercê dos azares de um parlamento, mas a super-legalidade de uma constituição”

Essa vem sendo, aliás, a prática das constituições modernas. Vejamos alguns exemplos: o art. 37 da Constituição da Finlândia exige que o chanceler da Justiça tenha um grande e profundo conhecimento de Direito; o art. 152 da constituição alemã proíbe a usura; a constituição rumena dispõe sobre as minas; a do Mexico, sobre o petróleo; a cons-

tituição suíça já ordenava que o gado destinado ao consumo, antes de ser abatido, seja insensibilizado, etc. Emfim, são disposições, estas, que correspondem a sentimentos ou ideais de cada povo e que, embora não incidam no conceito clássico e tradicional do conteúdo das constituições, nas constituições devem ser incluídas. Se a democracia consiste na sujeição da inteira vida do Estado ao Direito, se, originariamente, a vontade do Estado há-de coincidir com a vontade do povo, lógico aparece que esta vontade, seja qual for, quando revela um direito, ou uma aspiração a que o povo queira dar caráter permanente, ou de super-legalidade, na expressão de Asúa, figure entre as disposições políticas fundamentais do mesmo povo.

### III — Atividade social do Estado, direitos da sociedade, direitos e deveres dos indivíduos

A função do Estado não consiste, apenas, em instituir e manter a ordem jurídica. Ao Estado também compete desenvolver uma ação social. Em tese, esta última ação se exerce por via indireta, isto é, mediante a criação de uma ordem jurídica que permita a livre expansão das forças individuais. O limite da ação social, é assim sendo, a iniciativa privada. Mas, quando a iniciativa privada falta, ou se manifesta incapaz, ou contrária aos interesses da comunidade, e dessa situação resulta uma desordem social, que sempre alcança a ordem jurídica e a atinge, então o Estado deve intervir e suprir a ausência, imperfeição ou perversão da atividade dos indivíduos.

Assim é na ordem social, na ordem econômica, etc.

No momento atual, em mais de um campo se reclama a intervenção permanente e fiscalizadora do Estado, afim de evitar a desordem social; semelhante intervenção, porém, não se opera, nas democracias, fora da esfera do direito. Daí a circunstância de conterem, as modernas constituições democráticas, disposições novas, atinentes á declaração da atividade social do Estado. Essas disposições podem classi-

ficar-se em diferentes ordens: — de ordem espiritual, de ordem social, de ordem econômica.

Na ordem espiritual, as constituições modernas declaram e asseguram os direitos decorrentes da fé, ou crença religiosa, permitindo o ensino da religião nas escolas, a prática da religião em todos departamentos públicos, nos hospitais, nas forças armadas, etc. desde que não perturbe a boa marcha da Administração. E' o reconhecimento de um direito como os outros, ou mesmo, de um direito fundamental nas sociedades civilizadas. O povo que, direta ou indiretamente, por esta ou aquela forma, dita a vontade do Estado e exerce, assim, seu direito de auto-determinação, esse mesmo povo tem direitos espirituais, tem fé e crença, que lhes são próprios, e que quer, justamente, ver garantidos por uma declaração constitucional.

Na ordem social, tais constituições ainda proclamam o direito, que é mais um dever, do Estado, relativamente à proteção da família, à direção da educação, à proteção da mocidade, etc.

Na ordem econômica, o Estado, através de todo um sistema de leis "sociais", deve proteger o trabalho, o trabalhador, etc.

Tudo quanto acabo de expôr, constitua a "declaração dos direitos da sociedade", que hoje figura, nos estatutos políticos, ao lado da "declaração dos direitos individuais". E' que o direito vem perdendo aquele traço individualista, se não egoista, que o caracterizava, colocando-o em conflito com as condições atuais da sociedade. O direito tende a assumir, cada vez mais, uma feição humana e cristã, tende a acompanhar ao vivo a vida da sociedade que lhe compete reger.

Por essas mesmas razões, na carta constitucional de cada povo, se declaram e reconhecem, ao lado dos direitos da sociedade e dos direitos dos individuos, também os deveres dos cidadãos. Esses deveres constituem, em rigor, sacrifícios da liberdade individual; mas são sacrifícios ditados por equivalentes e estritas necessidades da

comunhão social, em cujo benefício reverterem, beneficiando também, em consequência, os próprios indivíduos, isoladamente considerados.

Para que exista cooperação social, comunhão social de vida, não é, pois, preciso recorrer-se à ditadura, a qualquer ditadura, regime no qual o sacrifício dos direitos individuais é total e obedece, não ao critério superior do direito, como na democracia, mas a critérios políticos que se prendem ao predomínio de um grupo de indivíduos, ou de um só indivíduo, seja qual for o rótulo imaginado a título de justificação, chame-se, êsse rótulo, classe, ou nação, ou raça.

#### IV — Função e atividade Constitucional dos Partidos

Já salientei que na sociedade contemporânea, em grande parte o fenômeno de formação da vontade do Estado se opera no seio dos partidos. Qual é, porém, a verdadeira situação jurídica dos partidos, no Estado democrático? Responderei com palavras do constitucionalista Mirkine-Guetzevith, que freqüentemente tenho citado durante êste curso: “a finalidade dos partidos não é apenas a de propagar princípios políticos definidos, se não, ainda, a de alcançar o poder. Um partido que conduzisse uma campanha eleitoral unicamente em nome de certos e determinados princípios políticos, não seria partido, e sim, sociedade de propaganda de determinada idéia. A luta eleitoral é, juridicamente, a luta pelo poder, para a execução do programa que cada partido proclama e sustenta”

No regime parlamentar, o partido vencedor forma o gabinete, que executa o programa aprovado pelo eleitorado, isto é, pela corrente eleitoral vitoriosa. No regime presidencial, se o chefe do Executivo é eleito pelas câmaras políticas, sua eleição assume o caráter de uma continuidade política da maioria parlamentar; e o chefe assim escolhido tem constantemente mais perto de si, em função permanente, em contato permanente, o órgão que o elegeu e perante o qual responde. Se o chefe do Executivo

é eleito pelo povo, forçoso é considerar-se que, dissolvido o comício eleitoral, a responsabilidade política do chefe da Nação torna-se de apuração mais difícil, eis que as câmaras perante as quais responde, já não têm sôbre o chefe a ascendência que lhe adviria do fato de o terem eleito. Seja, porém, como fôr, sempre se supõe que o partido (ou coligação de partidos) vitorioso nas eleições presidenciais, determina a execução do respectivo programa político, isto é, a formação da vontade do Estado segundo a corrente popular vitoriosa nas eleições.

Mas, até há pouco, uma tal situação jurídica mais estava nos costumes democráticos, do que no reconhecimento formal e categórico por parte das constituições. Só nas novas cartas constitucionais, o processo de racionalização do poder, isto é, a sujeição de Estado e de sua atividade ao direito, tornou-se matéria expressa; nelas os partidos políticos assumem, como que, uma personalidade de direito público. Antes, as constituições só definiam os direitos e deveres dos eleitores e dos eleitos; hoje, também incluem e juridicamente reconhecem os partidos, como correntes formadoras da vontade do Estado; e dêsse reconhecimento resulta a imposição de deveres, aos partidos, com o que se equilibra sua posição no quadro geral da organização política dos povos.

## V — Justiça Eleitoral

O direito ainda se manifesta e exterioriza sua ação, nas modernas democracias, intervindo no processo eleitoral, afim de que a escolha feita pelo povo, através do voto, não seja fraudada. Outr'ora era o reconhecimento dos eleitos efetuado pelo próprio poder político. Por essa forma, o critério da justiça era substituído pelo da conveniência, nem sempre lícita, do partido vencedor. Um tradicionalismo mal fundado, fazia com que os juristas proclamassem ser o reconhecimento função de natureza política, exclusivamente,

e portanto, função que não se devia retirar das câmaras, sob pena de se mutilar o poder soberano de sua livre constituição. Com melhor senso da realidade e dos princípios, o problema passou a ser julgado sob o ponto de vista jurisdicional e não mais político.

São êstes os diferentes sistemas adotados: a) o sistema mixto, ou seja, de julgamento por tribunal formado com membros do parlamento e com juizes; b) o sistema puro, ou seja, o de uma côrte especial de justiça, formada por magistrados especiais, ou por êstes e por membros da magistratura ordinária; agindo, êstes e aqueles tribunais, sempre em obediência a uma lei processual própria e anterior, lei na qual a segurança dos direitos, quer para os eleitores, quer para os eleitos, é amplamente assegurada.

Fixem bem, nítidamente, a atenção sôbre este aspecto substancial da democracia moderna: — o direito acompanha o processo de formação da vontade do Estado passo a passo, momento a momento!

## VI — O voto proporcional na formação e no funcionamento das Câmaras

Em contraste com o sistema antigo, que se caracterizava pela atribuição do voto dado à pessoa do candidato, o novo sistema chamado de representação proporcional, caracterizava-se pelo voto dado aos partidos, isto é, às correntes de opinião. Para bem distinguir os dois sistemas, é necessário qualificar o voto proporcional como voto impessoal, voto às idéias e programas, e o voto de simples maioria, ou distrital, como voto pessoal, pura e simplesmente.

O voto proporcional realiza o princípio básico da democracia, consistente na reunião do maior consenso possível do povo. Realiza semelhante princípio, porque visa o máximo aproveitamento dos votos, ao passo que o sistema anterior acarretava uma perda considerável da votação.

A titulo de exemplo, invoco estas considerações de Gilberto Amado: “para bem compreender a diferença entre

os dois sistemas, imaginemos uma circunscrição de 70.000 eleitores tendo de eleger 7 deputados. Dividem-se os eleitores, por hipótese, em três partidos: o partido A., o partido B. e o partido C. O partido A. reuniu, na hipótese, 35.001 votos, o partido B. 23.999 e o partido C. 10.000. Pelo sistema da maioria, o partido A., que obteve maioria de votos, isto é, metade mais um, elegeu “todos” os 7 deputados. No exemplo dado, pois, 35.001 votos elegem 7 deputados; 34.499 não elegem um só! As minorias que constituem metade menos um dos eleitores da circunscrição, representam, em consequência do sistema da maioria, uma soma de sufrágios que vale praticamente zero. Ao passo que no sistema de representação proporcional, o partido A., que possui pouco mais da metade de votos, terá pouco mais da metade de eleitos, isto é, 4, o partido B., terá 2 e o partido C., um”

A maioria simples entrega a vontade do Estado nas mãos do maior grupo, do grupo vencedor, desprezando o concurso dos demais. Ora, para evitar a injustiça e os males daí decorrentes, o direito intervém e dá a cada grupo um número de representantes proporcional aos votos de que dispõe. E’ como a democracia, por sua sujeição ao direito, sujeição constante, sistemática, responde às acusações que de má fé lhe fazem os partidários da ditadura: — a maioria, em consequência do sistema proporcional, não está só, como senhora absoluta, na formação da vontade do Estado e na sua realização. Ao seu lado sempre estão os representantes de todas as correntes da opinião popular, que, com iguais direitos, participam dos debates, enfim, da elaboração da norma geral.

O sistema, entretanto, não produziria todos os efeitos que dêle podem decorrer, se se limitasse a atuar nas eleições populares, tão somente. A racionalização do poder, o predomínio do direito em todos os passos, em todos os momentos da vida do Estado, exige maior extensão na sua prática. E assim é que, para a formação das comissões parlamentares, o mesmo processo é posto em execução, por

maneira a que todas as correntes de idéias tenham seus representantes em função ativa durante a elaboração das normas gerais.

## CAPITULO X

### COMO SE PROCESSA A RACIONALIZAÇÃO DO PODER

#### (Aspectos gerais)

A formação e a atividade do Estado, na democracia, são regidas pelo Direito e ao Direito são subordinadas, integralmente. Preciso recordar êste conceito fundamental, já explanado no decorrer dêste curso para iniciar, em seguida, o estudo de diversas instituições constitucionais que, como as expostas e examinadas anteriormente, realizam e completam, praticamente, o processo de racionalização do poder.

#### 1 — Capacidade política ativa do povo

A' medida em que se constituem e agem, os órgãos do Estado se afastam de sua fonte originária, isto é, do povo, não só em virtude do desenvolvimento do próprio processo de sua formação, como, ainda, em consequência da natureza de suas funções.

Pois bem, a técnica moderna da democracia nos apresenta diversas instituições tendentes a realizar uma nova aproximação entre o povo, fonte originária do poder, e os órgãos políticos cuja função consiste em ditar a vontade do Estado. Dentre essas instituições, algumas das quais já analisei detalhadamente, aquela que, sob êste ponto de vista de aproximação, mais eloqüente e característica se apresenta, é a do reconhecimento da capacidade política ativa do povo, que, assim, já não participa apenas por via indireta na formação da vontade do Estado, mas, em certos casos de maior relevância, é chamado a se pronunciar diretamen-

te para colaborar com os poderes políticos ou para resolver os conflitos que os separam.

Sem dúvida, o “referendum” não é novidade que a democracia moderna haja criado, pois de ha muito existe na América do Norte e na Suíça. Mas, onde a novidade surge, é no novo caráter de que o “referendum” hoje se reveste, como fase do processo de racionalização do poder, ou seja, no seu caráter de técnica constitucional.

Nas novas constituições democráticas, promulgadas e postas em vigor após a guerra, o “referendum” se apresenta como uma peça normal da máquina do Estado, peça cuja função consiste em desentravar a atividade do poder público, quando um conflito surge entre seus diferentes órgãos, notadamente entre o Legislativo e o Executivo, podendo chegar até à destituição do chefe de Estado, antes que termine o tempo legal de seu mandato.

Semelhante caráter técnico também se revela sob a forma de colaboração na função legislativa, ora proferindo o povo sua última palavra sobre os projetos de lei que já transitaram pela Câmara política, ora tomando êle próprio a iniciativa de elaboração de uma nova lei, nos casos expressos enunciados pela Constituição.

Não é demasia, nem erro, dizer-se, hoje, que o povo tem capacidade política ativa direta, ao lado dos órgãos ou poderes políticos, e que sua função já não se limita à eleição de deputados, nem à manifestação indireta de sua vontade sob a forma de opinião pública.

O povo tem capacidade política ativa nas Cartas Constitucionais da Alemanha, Áustria, Tcheco-Slovania, Irlanda, Lituania, Letonia, Estonia, etc., além da America do Norte e da Suíça.

O estudo pormenorizado da matéria, feito durante este Curso, não cabe num simples resumo, como o ora publicado pela Revista da Faculdade.

## 2 — Coordenação e inter-penetração dos poderes políticos

A lei política da separação dos poderes era assim justificada por Montesquieu: “para que se não possa abusar do poder, de mister se faz que, por disposição natural das coisas, o poder limite o poder” Que limitação natural é essa? — A decorrente do exercício das funções políticas por diferentes órgãos, afim de se evitar a concentração de todos os poderes nas mãos de um homem, ou de um grupo, e, com semelhante concentração, o abuso, ou a tirania.

De início, um motivo particular justificava essa velha lei política: — a intenção de afastar os monarcas do processo de elaboração e aprovação das normas gerais, isto é, das leis. Mas, fôsse qual fôsse sua razão originária, não há negar-se que a lei da separação dos poderes, ali onde é aplicada, denuncia a existência da democracia e, ali onde não é seguida, a prática da tirania ou da ditadura.

Contudo, não se deve dar a semelhante lei o alcance de quebrar a unidade do poder, — perigo, êste, que não escapou aos mais afamados constitucionalistas, entre os quais Orlando. Nas democracias modernas, a questão assume um outro aspecto, que também pode ser dito de caráter técnico, pois, do que se trata é de conciliar a lei política da separação dos poderes com a lei científica da divisão do trabalho, ou diferenciação social.

Todas as funções diversas exigem órgãos diversos. Diversos, mas ligados e inter-dependentes, sempre que em seu conjunto devem produzir, como com o Estado acontece, um resultado que como tal sómente é válido, quando revestido de caráter unitário.

Por outras palavras: — na diversidade dos órgãos, cada unidade produz um trabalho limitado e definido, que não tem valor em si mesmo, mas que adquire valor e eficiência a partir do momento em que se une ao conjunto do trabalho das outras unidades.

Assim, as câmaras políticas, por si sós, não pódem ditar

normas gerais, ou leis, sem o concurso do Executivo, que as promulgue e execute, e do Judiciário, que as aplique para prevenir ou punir a violação do direito: o Poder Executivo, embora possa, nas modernas constituições, colaborar com as câmaras, enviando-lhes projetos de leis próprios ou recebidos de outros órgãos (como o Conselho Nacional ou Federal), não pode, só por si, praticar atos que envolvam a promulgação de normas gerais, sem que estas hajam sido aprovadas pelas Câmaras; Câmaras e Executivo, finalmente, não podem, mesmo em harmonia, elaborar e promulgar livremente as leis, pois outros órgãos, como os citados Conselhos, têm o direito de colaborar com aquelas e com êste nessa mesma função, bem como lhes é lícito opor-se à promulgação e entrada em vigor do projeto aprovado pelo parlamento. E por fim, em casos determinados, o povo é convocado para proferir a palavra final e decisiva.

Segundo se vê, nenhuma unidade do Poder produz um trabalho que, isolado, tenha valor; nenhuma unidade pode dispensar a cooperação das demais (com o que se exclue, por impossível, o abuso do poder), de vez que só o conjunto do trabalho de todas as unidades, de todos os órgãos do poder público, é que tem força e eficiência.

Não colhe dizer-se que ao Executivo é lícito, embora não dite normas de caráter geral, exercer livremente o poder de mando. Não colhe, porque o exercício dessa parcela do poder está sujeito ao critério da “legalidade”, isto é, da sujeição a uma lei anterior que o autorize e legitime.

A lei científica da divisão do trabalho aplica-se, pois, à atividade dos poderes políticos. E sua aplicação se realiza nas democracias modernas em consequência de uma nova técnica constitucional, ou seja, de uma forma particular de sujeição daquela atividade ao Direito.

### 3 — O interstício dos trabalhos parlamentares e o executivo

A atividade normal do Estado pressupõe, como ficou dito, o concurso de todos os órgãos que exercem o poder

público. Mas, as câmaras políticas não se podem manter reunidas permanentemente; suas sessões são, como não podem deixar de ser, periódicas e se realizam durante tempo certo e determinado, do ano. Assim, no intervalo das sessões parlamentares, o Executivo é privado, normalmente, do concurso do Legislativo e, salvo os casos excepcionais de convocação extraordinária do Congresso, sua ação aparece, no decorrer desse período, livre da fiscalização das assembleias populares.

Semelhante situação pode, sem dúvida, provocar maus resultados; nem por si mesma ela se apresenta compatível com o processo de racionalização da vontade geral, isto é, com o critério da sujeição de todos os momentos e de todos os passos do exercício do poder, considerado em seu conjunto, ao Direito.

Daí a solução preconizada pela moderna técnica da democracia: a criação de uma comissão parlamentar, que durante o interstício das sessões do parlamento e “ad referendum” dêste, elabore e aprove as resoluções de emergência, necessárias ao bom andamento dos negócios públicos.

Essa solução, que já foi posta em prática, entre outras, pelas constituições alemã, austriaca, etc., tem a vantagem de não interromper a fiscalização dos atos do Executivo, e, ainda, a de suprir o entorpecimento periódico, que antes se verificava, da máquina do Estado.

No fim de cada sessão legislativa, a comissão é eleita pelo sistema proporcional, por forma a que dela participem os representantes das minorias, e seus membros são escolhidos na Câmara e no Senado, quando de organização política se trata que adota o sistema de dualidade de câmaras. As resoluções aprovadas no seio dessa comissão chamam-se “leis provisórias”. Nem todas as constituições modernas adotam, porém, semelhante sistema. Algumas conferem ao Executivo a faculdade de promulgar, no intervalo das sessões parlamentares, “regulamentos de necessidade”, ou decretos com força de lei. Mas, embora tal faculdade conferida ao Executivo seja limitada, quer por força de prévia fixação

constitucional da matéria sôbre a qual êste Poder tem competência para dispor, quer em virtude da necessidade de posterior aprovação por parte do parlamento, prefiro aceitar o sistema da comissão inter-parlamentar. Afigura-se-me êste sistema mais seguro e mais de acôrdo com a natureza específica do Estado de Direito, visto como não acarreta, como as demais soluções, nenhuma delegação de poder e, em conseqüência, nenhum acúmulo de poderes em mãos do Executivo, que sempre seria perigoso.

Expostos e examinados a constituição e o modo de funcionamento das comissões inter-parlamentares, passo à análise de um novo problema, que é o da

#### 4 — Câmara Alta

A Câmara Alta surgiu, de início, como Câmara Aristocrática, destinada a contrabalançar, nas primeiras fases das monarquias constitucionais, a câmara popular, chamada Câmara Baixa. Seus membros, nomeados pelo executivo, eram escolhidos entre a nobreza e o alto clero, as altas patentes militares, os antigos chefes de gabinete ou antigos ministros, antigos presidentes das Côrtes Superiores de Justiça, etc.

Mais tarde, a formação da Câmara Alta, ou Senado, passou a obedecer a um processo mixto, sendo parte dos senadores eleita pelo povo e parte nomeada pelo govêrno. Na atual constituição grega, um novo critério é posto em prática, pois uma parte do Senado é eleita pelo povo, parte pela Câmara dos Deputados e parte pelas associações de classe. Mas quando mesmo se queira tomar como ponto de partida o processo da eleição popular do inteiro Senado, ainda assim, não se encontra razão suficiente para justificar a existência dessa segunda Câmara.

Sendo seus poderes identicos aos da Câmara Baixa, outra coisa não representa, o Senado, a não ser uma dualidade processual no trabalho de elaboração e aprovação das leis, ou normas gerais, dualidade perfeitamente dispensável.

pois na Câmara dos Deputados esse processo se pratica com o concurso de centenas de representantes do povo, com o auxilio das respectivas comissões de estudo, em mais de uma discussão e outras tantas votações, tudo num regime de ampla liberdade para os debates públicos, pela imprensa, nas associações científicas e de classe e até na praça pública, sem se contar com o direito, que compete ao povo, de representar ao poder público, seu aplauso ou sua repulsa ao projeto em questão.

A dualidade de câmaras constitue, assim sendo, uma violação do princípio da economia de tempo e um entrave à marcha do Poder Público que, já afetado pelo mal da burocracia, não possui, por natureza, movimentos rápidos e oportunos. Todos esses defeitos, acresce, não são compensados por qualquer vantagem que seja.

Vem a talhe de foice um velho argumento, de Sieyès: — “se as duas câmaras estão de acôrdo, unidas, e representam a vontade popular, então uma delas sobra, é demais. Se uma se opõe à outra, então uma delas não representa, na contenda, a vontade geral e a representação da vontade geral é o fim específico do poder legislativo”

Assim, em qualquer hipótese, a dualidade de câmaras não encontra justificativa.

Julgo mais acertado substituir-se a Câmara Alta por um Concelho com as seguintes atribuições principais: — a de colaborar com o Legislativo, podendo enviar-lhe projetos de lei para serem discutidos e votados e podendo formular oposição à promulgação das leis votadas pela Câmara, bem como a atribuição de exercer um “contrôle” dos atos do Executivo, por meio de colaboração em determinados atos, aprovação de moções sôbre a prática de outros, etc.

Por essa forma, ao invés de uma inútil dualidade de funções legislativas, mantém-se esta função plena na Câmara dos Deputados e a segunda Câmara se transforma em Concelho de colaboração e fiscalização, o que, sobretudo no regime presidencial, vem constituir um freio oposto aos

abusos do poder, por parte dos govêrnos, mal, êste, de que sempre padecemos.

Dir-se-á que, combinado o presidencialismo com a forma federativa, a segunda Câmara aparece indispensável, por importar na representação dos Estados. A' objeção, porém, negar-se-á procedência, quando, ao tratar da racionalização do poder no federalismo, tiver indicado a totalidade das funções desse Concelho.

Aliás, a tendência de supressão do Senado cada dia mais se accentua, pois, além das novas constituições que, como a da Alemanha, Áustria, Turquia, Lituânia, etc., já aboliram essa segunda Câmara, outras existem que reduziram as suas funções sensivelmente.

#### 5 — Administração (A). — A colaberação dos técnicos na Administração Pública

Verdadeira e única atuação política dos técnicos é a que resulta da natureza de suas especializações, direta e imediatamente. A lei da divisão do trabalho também é uma lei de diferenciação social e por essa lei compete aos técnicos. fazer técnica e não política. Ora, querer atribuir aos técnicos as funções que naturalmente lhes competem, ao invés de funções a êles estranhas, não equivale a querer excluí-los da direção dos negócios públicos. Pelo contrário, reclamando o seu concurso na Administração Pública, a democracia moderna lhes confere a oportunidade, a única oportunidade, de uma atuação eficiente, bem mais eficiente e mais útil do que a diluição de alguns representantes das classes profissionais numa câmara cuja maioria, se não quasi totalidade de seus membros, é eleita pelo critério político.

Dentro do sindicalismo livre, todas as classes e profissões podem organizar-se com dupla finalidade: uma, a da defesa de seus direitos e interêsses; outra, a de contribuição na direção dos negócios públicos, mediante escolha de re-

presentantes que componham os concelhos técnicos de cada departamento da Administração.

Não exponho novidade alguma sensacional. O projeto primitivo da Constituição espanhola já havia admitido a formação de tais concelho, embora sem ligá-los á representação de classes.

Numerosas e importantes seriam as funções desses concelhos, pois poderiam concorrer na redação das leis de natureza técnica, sob solicitação do Executivo, quando a iniciativa dêste partisse, ou sob solicitação do próprio Legislativo; poderiam colaborar, outrossim, na redação dos regulamentos, na elaboração dos projetos e na fiscalização das obras públicas, etc., com o que dariam maior segurança à Administração e contribuiriam para criar uma continuidade administrativa, que nós, principalmente, desconhecemos de todo em todo, dada a verdadeira obsessão de reformas e reformas de reformas, que é o único traço pelo qual todos govêrnos procuram assinalar-se.

Aceito, que seja, o ponto de vista exposto, deve, sem dúvida, ser regulamentado juridicamente, mediante consagração expressa nos textos constitucionais e ligação, ou articulação, com as demais peças e engrenagens da máquina do Estado. Não esqueçamos jamais, que todos os órgãos e toda a atividade do Estado democrático estão essencialmente subordinados ao Direito.

##### 5 (B.) — Racionalização e “Padronização” nos Serviços e Obras do Estado

O regime burocrático, em que vivemos, pode ser definido por dois excessos: a) o excesso de funcionários e empregados, e b) o excesso de formalidades administrativas. Correspondentemente, dois males daí decorrem: a) a quasi-improdutividade da máquina do Estado, e b) o seu custo elevado. Por outras palavras, o sistema burocrático de trabalho constitue o mais violento desmentido da lei econômica que reclama, em toda a organização, pouco custo e muito

rendimento. A lei científica da divisão do trabalho, a que tenho feito reiteradas referências, exige, hoje, a remodelação integral dessa ordem de coisas. Por que o trabalho do Estado há-de fugir ás leis económico-sociais a que todos os demais trabalhos obedecem? O “taylorismo” americano, a racionalização alemã, a equação russa entre o trabalho, cientificamente organizado, e o tempo, são conquistas, hoje, que inegavelmente tendem a se infiltrar nos departamentos de administração pública, substituindo as velhas formas e fórmulas burocráticas.

Esta matéria foi amplamente desenvolvida no decorrer do Curso, não sendo possível resumí-la nestas ligeiras notas.

#### 6 — “Contrôle” da legalidade dos atos administrativos

A organização e o funcionamento do Estado democrático obedecem, em todos os graus de sua hierarquia, seja qual for a espécie de sua função, ao Direito. Mas, as violações do direito são sempre possíveis. Daí o não se contentar, a técnica da democracia moderna, com a regulamentação jurídica da organização e das funções do Estado. Para prevenir ou reprimir abusos, as novas formas de organização democrática instituem aparelhos de “contrôle” e fiscalização, dentre os quais se destacam os destinados a apurar a legalidade dos atos administrativos. Os atos da administração são atos ligados pelas normas gerais, às quais devem dar execução, mas das quais não podem ir além, como não podem contrariá-las. Juiz dessa ligação, não pode ser o próprio poder que tais atos pratica. A Justiça ordinária, por sua vez, não seria suficiente para realizar semelhante missão, dada a extensão de suas atribuições jurisdicionais e a natureza específica destas funções. Institue-se, então, uma côrte especial, como faz a constituição austríaca, com essa particular competência, sem, com isso, reviver o contencioso administrativo, já posto à margem definitivamente pelo direito público moderno.

## 6 — Jurisdição Constitucional

Dentre todas as instituições de “contrôle”, a que caracteriza mais incisivamente a sujeição do Estado democrático ao direito, ou seja, a sujeição do próprio Estado à lei, é a que exerce a jurisdição constitucional. A constituição representa, como que, uma superlegalidade; seus limites são e devem ser intransponíveis e qualquer ato, de qualquer poder que seja, que direta ou indiretamente desrespeite as disposições constitucionais, equivale à negação do direito e, pois, não produz efeitos, nem tem eficácia.

A jurisdição constitucional forma, assim sendo, a cúpula que unifica e harmoniza o inteiro Estado de Direito.

Exerce-a, entre nós, o Supremo Tribunal Federal, mas apenas deixando de aplicar a lei, ou ato inconstitucional aos casos concretos de que toma conhecimento por provocação da parte lesada. Porém, embora não aplicada ao caso em espécie de que o Tribunal conheceu, a mesma lei, o mesmo ato inconstitucional continuam a reger os demais casos. As cartas constitucionais das modernas organizações democráticas vão mais longe e privam a lei, ou ato, de toda a eficácia. É o que convém fazer entre nós, ampliando a fôrça do julgado do Supremo Tribunal.

De semelhante ampliação resultam vantagens inúmeras e não pode haver receio, por isso, de uma ditadura judiciária, pois a estrutura geral do Estado de Direito por tal forma se apresenta concatenada e interdependente, que nenhum órgão, seja qual fôr a natureza de sua função, poderá exercer um poder total e discricionário.

## 7 — Reconhecimento dos princípios gerais de Direito Constitucional

Outro aspecto, bem interessante, do processo de racionalização do poder, nas modernas democracias, é o consisten-

te na tendência de se reconhecer a unidade do direito público interno e externo. Na verdade, os princípios fundamentais do direito formam um todo unitário e não seria perfeita, sob o ponto de vista jurídico, aquela organização política que somente admitisse a sujeição do Estado ao Direito nas relações internas, desprezando-a nas relações de povo a povo. Se o direito é a maior conquista de nossa civilização, não pode ser excluído de campo algum da atividade humana, muito menos da atividade política integral das nações. O Brasil tem, neste sentido, as mais belas tradições, expressamente consagradas na constituição de 1891. Um passo só a mais nos conduzirá a reconhecer como de direito interno, isto é, com força de lei, embora com caráter subsidiário, os princípios gerais do Direito Internacional, nos moldes das mais modernas organizações democráticas.

## CAPITULO XI

### RACIONALIZAÇÃO DO PODER NO FEDERALISMO

Toda a matéria desenvolvida até agora, dentro da segunda parte do programa, contém os aspectos gerais da racionalização do poder. As instituições constitucionais, os novos processos políticos examinados sob o aspecto geral, são outras tantas modalidades técnicas da racionalização do poder, aplicáveis a qualquer forma de Estado democrático, quer se trate de Estado unitário ou de Estado federal, quer se trate de forma presidencial ou parlamentar.

Além desses aspectos gerais, porém, outros existem, dentro do conceito e da técnica do Estado de direito, aplicáveis peculiarmente a cada uma dessas formas políticas e são estes aspectos particulares que vou estudar daqui por diante.

Alterei a ordem estabelecida no programa, antepondo o estudo do federalismo ao dos regimes parlamentar e pre-

sidencial, atendendo a que a forma federal pode ser comum a qualquer destes regimes.

### I — Estado integral

Muito se discutiu, na Constituinte espanhola, a nova figura política do Estado integral, cuja doutrina, no dizer de Jimenez de Asúa, Preuss tentou fixar na Constituição de Weimar, de 1919, embora não o haja conseguido totalmente.

A comissão incumbida de elaborar o projeto de constituição espanhola, fiel a essa doutrina, assim justificou sua obra: “depois do férreo e inútil unitarismo espanhol, queremos estabelecer um grande estado integral, no qual possam conviver, com a grande Espanha, as suas diferentes regiões, recebendo cada uma delas a autonomia que merece, por seu grau de cultura e de progresso” Em consequência, a divisão político-administrativa da Espanha ficou distribuída pela seguinte forma: municípios, províncias, regiões autónomas e poder central.

O traço característico essencial desse novo sistema político pode ser sintetizado em breve fórmula e consiste em se admitir, dentro do mesmo Estado, regiões sujeitas ao regime federal e circunscrições que, gozando embora de ampla descentralização administrativa, apenas recebem poderes de autonomia sobre certas e determinadas matérias, conforme o seu grau de cultura e desenvolvimento.

Generaliza-se, dessarte, graças à moderna técnica da democracia, uma nova classificação das circunscrições políticas do Estado, tal a seguinte: a) os municípios, que realizam a descentralização administrativa propriamente dita; b) as províncias, ou descentralização provincial; c) os Estados — membros (“regiões autónomas” segundo a Constituição espanhola), ou descentralização federal.

Esses três graus de descentralização administrativa coincidem com maior ou menor dose de autonomia política, alterando-se, por essa forma, o conceito tradicional da auto-

nomia, que, em sua pureza doutrinária, não corportava restrições ou mutilações, sob pena de deixar de ser rigorosamente tal.

E' digno de ser acolhido o novo conceito do Estado integral, isto é, do Estado ao mesmo tempo federal, para certas circunscrições, politicamente e administrativamente descentralizado para outras e unitário para outras ainda? Creio que sim. Sim, porque nem todas as circunscrições políticas apresentam o mesmo grau de capacidade para um govêrno próprio.

As coletividades são como os indivíduos: até certa idade são absolutamente incapazes e precisam ser representados no exercício dos direitos públicos de direção; numa segunda fase de sua vida, sua incapacidade se verifica apenas relativamente a certos atos e, então, embora possam exercê-los diretamente, sempre precisam de assistência e fiscalização; por fim, numa terceira e última fase adquirem uma capacidade ampla e integral.

Se a realidade assim se apresenta, dela não pode apartar-se o Direito, sem causar desequilíbrios políticos e sociais.

Qualquer critério uniforme, como ora se pratica em todo o Estado puramente federal, não pode fugir a êste dilema: ou êsse critério é resultante do grau minimo de capacidade dos Estados menos desenvolvidos, ou do grau mais elevado dos Estados de maior desenvolvimento. No primeiro caso, atribue aos Estados um grau de capacidade política que se revela inferior e injusto em relação ao de maior cultura e progresso, impedindo sua livre expansão; no segundo, confere aos Estados qualitativamente menores uma liberdade excessiva, impondo-lhes os ônus de um aparelho governamental, mais prejudicial do que útil.

Dir-se-á que um terceiro processo existe, consistente em se traçar uma linha média da situação geral do país, mas, êste terceiro processo, bem examinado, traz a desvantagem maior de não corresponder às necessidades reais e práticas das duas situações extremas, isto é, dos Estados mais desenvolvidos e dos menos desenvolvidos.

A única solução está em se acompanhar o mais de perto possível as condições peculiares a cada circunscrição política do país, dando-lhe um correspondente gráu de capacidade política.

Existem, entre nós, unidades da Federação que não comportam os ônus e encargos de um govêrno próprio, com um presidente ou governador, secretários de Estado, câmaras políticas, corpo policial, etc; unidades que, diretamente ou indiretamente, com seus balanços sempre deficitários, a escassez de suas rendas e o acúmulo de seus empréstimos internos e externos, sobrecarregam os cofres da inteira nação. Essas circunscrições ficariam enormemente beneficiadas se renunciassem à sua autonomia, pois, quando menos, poderiam ver aplicadas em seu progresso material e econômico as somas consideráveis que hoje apenas custeiam uma organização burocrática inútil, se não danosa aos seus próprios interesses.

Para casos dessa natureza, duas soluções se apresentam: a reforma da atual divisão das circunscrições políticas, como tarefa da próxima constituinte e, para o futuro, o reconhecimento, no texto constitucional, da faculdade de renúncia da autonomia ou da possibilidade de sua cassação. Por uma forma geral, poder-se-ia atribuir, a todas as circunscrições e regiões do país, a oportunidade legal de se tornarem autônomas, quando atingissem determinado gráu de desenvolvimento material e de cultura, a juízo das câmaras políticas federais.

O ponto de vista que acabo de expor, plenamente se justifica por motivos de ordem jurídica. É o próprio Direito que reclama a atribuição de maior ou menor capacidade, conforme a maior ou menor aptidão das pessoas, naturais ou jurídicas, civis ou políticas. Outros motivos também acodem em abono da tese, motivos, êstes, de ordem social. O sentimento regionalista não é sentimento que possa ser desprezado de todo em todo, ao se organizar politicamente qualquer sociedade. Há regionalismo e regionalismo. Aquele que contradiz o espírito unificador da nacionalidade

1.

Órgão da representação popular. Função legislativa. Compõe-se de cem membros, eleitos cada três anos por sufrágio universal, igual, direto e secreto. Seus membros gozam de imunidades.

— Elege, na primeira sessão seguinte às eleições gerais, o presidente e demais membros de sua mesa, à qual compete convocar a assembléia, por si, ou sob requisição do Govêrno, ou a pedido de 1/4 dos representantes.

— Seus poderes legislativos são exercidos dentro dos limites da Constituição.

A' "mesa" da assembléia compete publicar as leis por esta adotadas.

A assembléia, mediante instituições próprias, exerce o "contrôle" das instituições governamentais, da atividade econômica das empresas de Estado, bem como da aplicação dos créditos orçamentários. Cada membro da assembléia tem o direito de formular questões ao govêrno. Um quarto do número legal de membros da assembléia tem o direito de interpelar o govêrno, sendo êste obrigado a responder as interpelações.

2.

O govêrno se compõe do Chefe de Estado e dos Ministros, nomeados, todos, pela Assembléia.

Exerce o poder executivo.

O govêrno deve possuir a confiança da assembléia, devendo demitir-se em caso contrário. A demissão será coletiva ou individual, conforme a extensão da recusa de confiança por parte da assembléia.

Ao Govêrno compete, cumulativamente com a assembléia, a iniciativa das leis.

Seus membros sômente poderão ser julgados pela Côrte Suprema, após decisão da Assembléia.

— Suas instituições exercem as funções governamentais ali onde a lei não houver criado órgãos do poder central.

— Suas assembléias representativas devem ser eleitas por sufrágio universal, igual, direto e secreto, pelo sistema da representação proporcional.

# ESTÔNIA

REPÚBLICA INDEPENDENTE  
O PODER SOBERANO  
RESIDE NO POVO

3.

POVO

## FUNÇÃO POLÍTICA

O povo exerce o poder soberano:

- a) — pela eleição dos membros da Assembléia de Estado;
- b) — pelo referendun;
- c) — pelo direito de iniciativa em matéria de legislação.

Se um terço da Assembléia o pedir, a lei por esta adoptada subirá à promulgação dois meses após. Nesse intervalo, 25.000 cidadãos com direito de voto, poderão solicitar a sujeição dessa lei a referendun, de cujo resultado dependerá a promulgação.

Não são objeto de referendun as leis relativas a orçamentos, empréstimos públicos, impostos, declaração de guerra ou conclusão de paz, estado de sítio e sua suspensão, mobilização e tratados com Estados Estrangeiros. 25.000 cidadãos com direito de voto podem exigir a elaboração, modificação ou revogação de uma lei. Proposto o projeto à Assembléia, se esta não o adotar, será submetido a referendun.

## DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS CIDADÃOS

Garantias de direitos individuais segundo as regras comuns das "declarações de direitos". Faculdade de regulamentação dessas garantias, por lei ordinária, nos casos expressos. Garantia dos direitos reconhecidos às minorias étnicas, relativos à criação de institutos de cultura nacional e assistência, bem como ao uso da própria lingua.

Declaração de ordem econômica e social: — a organização da vida econômica deve corresponder aos princípios da justiça, para o fim de se assegurar a todos os cidadãos uma subsistência digna do homem, bem como um domicílio, por meio de leis que favoreçam a agricultura e proporcionem trabalho a cada qual; por meio de leis, outrossim, que protejam a maternidade e o trabalho, socorram a velhice e dêem remédio à incapacidade resultante dos acidentes do trabalho.

## PODER JUDICIÁRIO

Os tribunais são independentes no exercício de suas funções.

A mais alta jurisdição é exercida pela Côrte Suprema, cujos membros são eleitos pela Assembléia de Estado. A Côrte designa os demais juizes, cujos cargos não forem eletivos. Os juizes só podem ser demitidos por via judiciária e removidos em razão de lei.

A instituição de tribunais excepcionais é permitida sômente em tempo de guerra, sob estado de sítio e a bordo dos navios de guerra.

e se desenvolve em contraste com este espírito, não pode deixar de ser condenado. Mas aquele que, dentro do sentimento único e maior de uma pátria comum, exterioriza os laços morais e sentimentais que prendem o homem à região onde nasceu e vive, traduzindo-se em redobrado esforço para o desenvolvimento material e cultural desta parte da nação, aquele que, por outras palavras, se transforma em fator de progresso e civismo, merece, sem dúvida, ser levado em conta, ao se organizar, com espírito de justiça, a comunhão política da inteira nacionalidade. As modernas constituições democráticas assim fazem e assim dispõem. A constituição alemã por exemplo, determina que os funcionários federais devem ser nos Estados (“países”), em regra, originários da respectiva circunscrição. E’ função primordial do direito prever e reger todas as relações humanas, individuais e coletivas; e, ao fazê-lo, há-de ter em vista, através das soluções que impõe, a prática intransigente da justiça. Daí, a regulamentação jurídica das relações entre as diferentes circunscrições políticas e entre elas e o poder central, tomando-se por base, não só o grau de capacidade de cada uma, mas os sentimentos naturais em todas existentes.

## II — Regulamentação da competência do Poder Federal e dos Estados

E’ conveniente, caracterizar desde logo a situação jurídica de cada categoria de circunscrição política, no Estado Integral. Assim, mais fáceis decorrerão as conclusões, que adiante apresentarei, sobre a regulamentação de suas relações recíprocas. A nação, politicamente organizada, chama-se Estado; Estado também se chama o membro da Federação. Como distingui-los e como distinguir, outrossim, as demais circunscrições políticas ?

FEDERAÇÃO — E’ o Estado no sentido do Direito Internacional. E’ o titular da soberania e representa a inteira nação, mantendo a unidade:

- a) da nacionalidade e cidadania; b) do território; c) da

representação exterior; d) das forças armadas; e) da moeda; f) das alfandegas, etc.

**ESTADOS MEMBROS** — São Estados no sentido do Direito Nacional, isto é, do Direito Público Interno. São titulares da autonomia política e gozam de ampla descentralização administrativa;

**PROVÍNCIAS OU TERRITÓRIOS** — São circunscricões que sómente têm autonomia política sôbre certas e determinadas matérias, embora sejam organizadas sob o critério da mais ampla descentralização administrativa.

**MUNICÍPIOS** — Representam a descentralização puramente administrativa.

O Estado Integral assim se chama, pois, porque contém as diferentes formas de organização política, unitária e federativa; unitária para as províncias ou territórios, em diferentes gráus, federativa, para os Estados-membros. Pouco interêsse apresenta o problema das relações com as circunscricões não autônomas; mas o das relações entre os Estados e entre os Estados e a Federação assume particular relêvo.

O princípio que rege esta última classe de relações é o da superioridade da competência federal, que é quem confere a competência e a autonomia constitucionais aos Estados-membros. Essa superioridade se manifesta: a) pela extensão de suas atribuições; b) nas relações entre o direito do Estado Federal e o direito dos Estados Federados.

*Discriminação de poderes entre a Federação e os Estados* — Dois processos são comumente usados para discriminar os poderes da União Federal dos poderes atribuidos aos Estados: a) a enumeração taxativa da competência federal, declarando-se toda a matéria restante de competência dos Estados; b) a recíproca, isto é, a enumeração taxativa da competência dos Estados, reconhecendo-se as matérias não enumeradas como de competência da União.

Qualquer dêsses processos comporta modalidades várias. Assim, a constituição espanhola distingue: a) a ma-

téria sôbre a qual o Poder Central tem competência exclusiva para legislação e execução; b) a matéria sôbre a qual o Poder Central legisla e sôbre a qual, a juízo das Côrtes, pode ser atribuída às regiões autônomas a faculdade de execução; c) a atribuição às regiões autônomas da legislação e execução sôbre a matéria não incluída em qualquer dos casos acima.

Diverso já se apresenta o sistema austriaco, através da seguinte distinção: a) enumeração da matéria sôbre a qual a União tem competência para legislar e executar; b) enumeração dos casos nos quais a legislação pertence ao Poder Federal e a execução aos Estados; c) enumeração dos casos nos quais o Poder Federal, por via da legislação, apenas indica os princípios e diretrizes (exemplo: as leis sociais), pertencendo aos Estados a legislação complementar e a execução. Dois princípios animam semelhante processo: primeiro, o de que tudo quanto a constituição não declara pertencer à competência federal é da competência dos Estados; segundo, o de se devolver à Federação a competência para as leis complementares, quando os Estados não exercerem esse direito dentro de prazo determinado.

A técnica moderna da democracia regulamenta, assim, as relações entre os Estados e a Federação, subordinando-as a regras de direito, precisas e intransponíveis.

### III — Jurisdição especial para relações entre o Direito da Federação e o dos Estados

Legislação e execução, embora dentro dos limites recíprocos traçados pelos textos constitucionais, são funções que tanto pertencem ao Estado Federal como aos Estados membros. Daí, a possibilidade de conflitos entre o direito de um e o de outros. Daí, ainda, a possibilidade de violações das regras jurídicas que definem e regem as relações entre ambos. A racionalização do poder, isto é, o processo técnico consistente em subordinar a organização e a vida do Estado, em todos os seus momentos, ao

Direito, não se poderia satisfazer com a simples definição dessas relações. Por isso é que, prevenindo conflitos e violações, de antemão dispõe sobre o meio de preveni-los ou remediá-los, restaurando a ordem jurídica violada. Semelhante função, preventiva e repressiva, compete a uma côrte especial, que exerce a jurisdição entre os Estados e entre os Estados e a Federação, podendo seu julgamento ser provocado, quer com caráter declaratório e prévio, quer com caráter propriamente litigioso, ou repressivo.

#### IV — Substituição do Senado pelo Concelho Federal

Ao tratar do problema da Câmara Alta, antevi, no espírito de meus ouvintes, uma objeção: — pode-se admitir, não de ter pensado, a supressão do Senado, num regime unitário; mas, no regime federal, em que essa câmara política também representa os Estados, como unidades políticas da Federação, semelhante supressão seria prejudicial.

A objeção, seria procedente se, substituído o Senado por um Concelho, a este conselho não se atribuisse a função política de representação dos Estados, paralelamente à função política, atribuída à câmara dos deputados, de representação do povo.

Nosso senado, por exemplo, por muito que seus membros sejam ditos embaixadores dos Estados, outra função não exerce, na realidade, senão a de uma segunda câmara legislativa, pura e simplesmente. Perdendo esse caráter para, sob a forma de concelho, assumir funções de colaboração legislativa e de colaboração e fiscalização do executivo, então, sim, a missão de representar e defender os interesses dos Estados como unidades políticas da Federação, poderá ser-lhe atribuída e constituir uma realidade, pois sua atuação junto aos demais órgãos do poder público caracterizar-se-á, precipuamente, pela necessidade de sua intervenção, sempre que os interesses dos Estados, como Estados, estivessem em jôgo.

Mas, como compor o Concelho Federal? Por eleição

direta do povo? O sistema austriaco parece mais sedutor: — as câmaras políticas dos Estados elegem os membros do Concelho, durando o mandato dos concelheiros tanto quanto o da legislatura estadual que os escolheu. Os membros do concelho, na Áustria, não devem ser, necessariamente, membros das câmaras eleitorais.

Estabelecida a capacidade eleitoral das câmaras dos Estados, outro problema surge: deve o número dos eleitos ser proporcional ao grau de desenvolvimento, ou da população dos Estados, ou deve ser igual para todos? A Áustria adota, em sua constituição, o segundo processo, isto é, o da proporcionalidade com a população. Entretanto, já a composição da câmara dos deputados obedece ao mesmo processo e se, no Concelho, figuram os Estados como unidades políticas, se, mesmo admitida a forma de organização política consistente no Estado Integral, pressupõe-se haverem os Estados atingido o grau de capacidade suficiente e uniforme para um governo próprio, mais acertado e mais sábio aparece o processo adotado pela nossa constituição de 1891, que é o da igualdade de representação quantitativa para todos os Estados.

De mais a mais, convém que o Concelho não se componha de um número elevado de membros, pois, embora suas funções de colaboração com os outros órgãos políticos se exerçam através de suas comissões, sempre exige, a natureza dessas mesmas funções, um trabalho menos dispersivo do que o das assembléias numerosas.

## CAPITULO XII

### RACIONALIZAÇÃO DO PODER NO SISTEMA PARLAMENTAR

#### Generalidades

Antes de expor a moderna técnica democrática do parlamentarismo, quero, como introdução, salientar os traços

característicos do sistema parlamentar, segundo sua mais recente conceituação.

Uma razão de ordem histórica caracterizou de início esse sistema: — a luta contra o despotismo, contra o poder absoluto dos monarcas. O povo, excluído do poder público, isto é, da formação e realização da vontade do Estado, ao reivindicar os seus direitos políticos sempre se bateu pela formação de uma câmara que, constituída por seus representantes, contrabalançasse o poder dos soberanos.

A essa finalidade que originariamente se emprestou à luta contra o despotismo, deve-se a conceituação do parlamentarismo, pela doutrina clássica, como processo de equilíbrio dos poderes. Mesmo após a vitória das aspirações populares, ou seja após a criação do parlamento e durante suas primeiras décadas de vida, no fim do século XVIII e começo do século XIX, o princípio do equilíbrio dos poderes foi o ideal que conduziu os defensores da representação popular na luta contra os esforços dos monarcas em reduzir as prerrogativas das câmaras populares.

A lei política da separação dos poderes, com o sentido fundamental que lhe atribuiu a revolução francesa, bem simboliza a fase inicial do parlamentarismo.

Ao parlamento reservou-se a função legislativa; ao govêrno, a Administração Pública e a execução das leis. Este, constituído entre elementos daquele, podia dissolver a câmara, ou as câmaras, de que o parlamento se compusesse; o parlamento, por sua vez, podia retirar sua confiança ao govêrno, com o que deviam os membros do Executivo demitir-se. E esse jôgo de limitações reciprocas produzia, ou devia produzir, o equilíbrio de poderes almejado pelos sequeles e defensores do sistema.

Com o correr dos tempos, quando o parlamento se firmou, na organização política dos povos, como conquista popular definitiva e já não precisou lutar contra tentativas de absorção de seus poderes pelos monarcas, ou chefes de Estado, daí por diante passaram os juristas a classificá-lo, não mais como um processo de equilíbrio dos poderes, mas

como um sistema caracterizado pela responsabilidade do executivo perante as câmaras. Por outras palavras: — a responsabilidade do gabinete ministerial perante as câmaras políticas passou a ser apontada como caráter fundamental do sistema.

Dêsse ponto de vista, eu divirjo. E divirjo pelas razões que passo a expôr, de acôrdo com doutrina mais recente.

Examinando-se o processo de organização do parlamento mediante eleição pelo sistema proporcional, examinando-se, mais, os poderes de que o parlamento se acha investido, impõe-se a conclusão de que, dentro da representação de todas as correntes políticas, forma-se uma maioria organizada, resultante da existência e atuação dos partidos, maioria, esta, que é senhora dos destinos do govêrno.

Embora nenhum texto constitucional expresse obrigasse, até certo tempo, os chefes de Estado a oferecer o cargo de primeiro ministro ao chefe do partido vencedor e chefe, ou “leader”, da correspondente maioria parlamentar, sempre assim se procedeu em obediência a tradicional costume político. Esse costume, por sua vez, tinha e tem suas raízes na realidade das coisas: — é que os partidos existem e lutam para a conquista do poder, isto é, posta a questão no sistema parlamentar, existem e lutam para, através da maioria de seus votos no parlamento, terem o direito de formar o govêrno.

E' esse direito que caracteriza o parlamentarismo e não a responsabilidade ministerial coletiva.

A responsabilidade dos ministros é apenas o processo mediante o qual se exerce o direito de formar o govêrno, o direito da maioria.

De duas uma: — ou o govêrno cumpre e executa o programa da maioria vencedora, ou procede em desacôrdo com êste programa. No primeiro caso, goza da confiança da maioria e a êste título se mantém no poder; no segundo caso, perde esta confiança e, com ela, o exercício de suas funções. A responsabilidade ministerial é figura que somente surge na segunda hipótese, e não na primeira, e em

mais não consiste senão na faculdade que a maioria parlamentar tem de afastar do govêrno o gabinete cuja orientação política não merece sua aprovação.

E' preciso ter em mente, afim de evitar confusões, que quando se fala em responsabilidade, no sistema parlamentar, fala-se em responsabilidade meramente política e não em responsabilidade criminal ou funcional. Ora, se tal responsabilidade política diz apenas respeito à forma de direção dos negócios públicos e somente se caracteriza e surge sob o aspecto de uma divergência entre o govêrno e o parlamento, não há como não concluir que o regime parlamentar há-de ser caracterizado através do direito que a maioria possui de formar o govêrno. — que é substancial, — e não através da responsabilidade coletiva dos ministros, — que é apenas a forma mediante a qual êsse direito se exerce e exterioriza, ou, como que, o simples processo para a apuração efetiva do mesmo direito.

Após haver esclarecido assim, a natureza específica do sistema parlamentar, de acôrdo, aliás, com o parecer de Mirkine Guelzévitich, iniciarei a exposição da moderna técnica jurídica do parlamentarismo.

Aquilo que antes constituia apenas costume político, hoje é objeto de regulamentação jurídica expressa nas constituições democráticas, graças à racionalização do poder, ou seja, à sujeição de todos os passos e de todos os momentos da formação e da atividade do Estado ao Direito, de acôrdo com a finalidade suprema da Democracia.

### **I — Reconhecimento constitucional expresso do princípio parlamentar**

Contrastando com os tipos clássicos do parlamentarismo (inglês, francês, etc.), que se caracterizam mais pelos costumes do que pelas leis constitucionais, as mais recentes constituições democráticas contém uma perfeita regulamentação jurídica do princípio parlamentar e reco-

nhecem expressamente à maioria o direito de formar o governo, exigindo, para o exercício das funções do executivo, a condição de possuir a confiança do parlamento.

Semelhante condição outro significado não tem senão o de que a maioria parlamentar, através do voto de confiança ou de desconfiança, mantém ou destitue o gabinete ministerial e, neste último caso, forma o novo governo.

Eis alguns textos constitucionais:

“O chanceler e os ministros do “Reich”, para o exercício de suas funções, devem possuir a confiança do Reichstag. Cada um dêles deve demitir-se se o Reichstag lhe retira sua confiança por um voto expresso” (artigo 54 da Constituição de Weimar)

“O governo federal, ou o ministro a quem, por uma resolução formal, o Concelho Nacional recusa sua confiança, deve ser destituído de suas funções” (artigo 74 da Constituição da Áustria).

“O Concelho de Ministros e cada um de seus membros devem demitir-se, se a Dieta o exigir” (artigo 58 da Constituição da Polônia).

Igualmente expresso e constitucionalmente reconhecido é o direito da maioria parlamentar nos estatutos políticos da Estônia (artigo 64). Finlândia (artigo 36), Grécia (artigo 88), Letônia (artigo 59), Lituânia (artigo 60), e nas constituições dos Estados da Federação Alemã, tais os de Baden, Bremen, Hamburgo, Hesse, Saxe, Prússia, Oldembourg, etc. etc.

Chamo mais uma vez a atenção sobre o seguinte ponto: os inimigos da democracia costumam dizer, quando se fala em governo constituído pela maioria, que, ditadura por ditadura, é preferível a das elites, à do maior número. É falso que no regime democrático, no Estado de Direito, possa a maioria constituir uma ditadura. Anteriormente já demonstrei que, graças à racionalização da vontade geral, é impossível e impraticável o exercício da totalidade do poder por um só grupo, ou uma só pessoa, por um só órgão ou por um só poder político, nem mesmo pelo parlamento. A li-

mitação dos poderes é tal, nesse regime, que, por seu entrelaçamento e sua interdependência necessária, nenhum dêles pode agir discricionariamente e, quando pudesse, suas decisões seriam invalidadas pelos órgãos de “contrôle” Nem a maioria está só no exercício de suas funções. A eleição pelo sistema proporcional, para a constituição e durante o funcionamento das câmaras, coloca ao seu lado a minoria, com todas as correntes em que se possa sub-dividir. Essa minoria participa dos debates e das comissões internas, forma e orienta, quando sua causa é justa, a opinião pública, cuja liberdade de manifestação é ampla, na democracia; tem ao alcance de suas mãos armas parlamentares, como a obstrução e outras, que podem forçar a maioria a entendimentos e concessões.

E’ da essência do regime parlamentar, aliás, a conciliação dos interesses e programas em choque, como se verifica através das concentrações de partidos ou combinações ministeriais e através da formação constante de maiorias novas e diversas, no seio do parlamentar, tal seja a matéria em debate.

Ainda mais: — em um regime de opinião, a própria maioria não chega, jamais, a enfrentar um sentimento popular generalizado. Assisti á queda do ministério Herriot, em França, em consequência do pretendido pagamento de uma prestação da dívida de guerra aos Estados Unidos. A quasi unanimidade da imprensa francesa e do povo, em contínuas manifestações, pronunciava-se em sentido contrário a êsse pagamento. “Pas un sous á l’Amérique” era a exclamação que se ouvia e lia por todos os cantos. Pois bem, o gabinete francês, que decidira pagar aquela prestação, foi destituído pela sua própria maioria, pelos seus próprios partidários, dentro dos quais, isto é, da mesma coligação de partidos, saiu o novo gabinete chefiado pelo sr. Daladier, chefe, como Herriot, do partido Radical Socialista. Êsse exemplo é eloqüente, e bem demonstra a falsidade do argumento anti-democrático de uma suposta ditadura da maioria.

Resumindo: — o conceito do parlamentarismo, como sendo o regime consistente em atribuir à maioria parlamentar o direito de constituir o govêrno, não colide com a noção do Estado de Direito, pois êsse próprio direito se exerce dentro de um quadro harmonioso de cooperação e entrelaçamento com outros poderes políticos e aparece, êle próprio, submetido ao processo de racionalização do poder.

## 2 — Combinação do parlamentarismo com o Govêrno direto

A intervenção formal e ostensiva do Direito, nas modernas organizações democráticas, não se limita, em se tratando do regime parlamentar, ao reconhecimento expresso do princípio que caracteriza e define êste regime. Vai mais longe, e como acontece com o federalismo e com as demais formas democráticas, apresenta novas instituições complementares, tendentes a racionalizar a aplicação daquele princípio. Dessas novas instituições políticas, destaca-se a combinação do parlamentarismo com o govêrno direto.

Na função de elaborar e aprovar as leis, ou normas gerais, o parlamento não recebe apenas o concurso do Executivo, que, de acôrdo com as modernas constituições, também tem ao seu lado o próprio povo, através do referendun e da iniciativa popular, conforme já expliquei. Essas duas faculdades conferem ao povo uma verdadeira capacidade política ativa e combinam a prática do parlamentarismo com o govêrno direto.

O traço específico e mais original dessa combinação surge, entretanto, na intervenção do povo para a solução dos conflitos entre as câmaras e o Executivo. O parlamentarismo já não pode, por mais êste motivo, ser dito o regime que mantém o equilíbrio dos poderes, se por parlamentarismo entendermos a função política do parlamento, segundo a doutrina clássica. Na realidade, hoje, o equilíbrio é mantido em última instância pelo povo, como sucede por exemplo, sob o regime da constituição de Weimar. E' sabido que na Alemanha podia, o Reichstag, destituir o presidente

do “Reich” por maioria de dois terços de votos. Pronunciada a destituição, devia o presidente afastar-se imediatamente do cargo; mas o povo era imediatamente convocado para ratificar ou reprová-la a decisão do parlamento. Se ratificasse, procedia-se a nova eleição presidencial; se reprovasse, voltava o presidente afastado às suas funções e o Reichstag se considerava “ipso facto” dissolvido.

Assim, por essa forma racionalizada de democracia parlamentar, o povo não somente colabora com o parlamento na função legislativa, mas, ainda, na função política de manter o equilíbrio dos poderes. Eis como o direito intervém, sob mais este aspecto, para reger a organização e o funcionamento do poder público.

### 3 — Constituição do Governo pelas Câmaras Políticas

Duas novas formas de governo parlamentar aparecem nas modernas constituições democráticas: a do parlamentarismo sem chefe de Estado e a do parlamentarismo com chefe de Estado, mas sem competência para organizar o governo.

A esta última categoria pertence o sistema adotado pela constituição da Áustria, que dispõe, em seu artigo 70, sobre a nomeação dos ministros pelo parlamento, embora o poder executivo seja dirigido por um presidente da República.

À primeira categoria se subordinam, por exemplo, a constituição da Estônia e a dos Estados Federados da Alemanha, que apresentam, aliás, modalidades várias e dignas de atenção, tais as seguintes:

A constituição bávara declara que o Landtag (camara do Estado) nomeia o primeiro ministro e, sob proposta deste, os ministros das diferentes pastas (art. 58);

a constituição da Prússia diz que o Landtag nomeia o primeiro ministro e este escolhe livremente os seus colaboradores (art. 45);

a constituição do Estado de Baden dispõe que o Landtag

nomeia, entre os cidadãos elegíveis para esta assembléa, os diversos ministros, com indicação do ministério que devem ocupar. O ministério assim constituido elege um presidente, que é chamado presidente do Estado, — o que confere a êste sistema um caráter mixto entre os dois acima apontados, pois esta figura de chefe de Estado como que se confunde com a de um primeiro ministro (arts. 52 e segs.);

a constituição de Hamburgo entrega o poder executivo a um “senado”, eleito pelo Landtag, que exerce as suas funções por tempo indeterminado, enquanto merecer a confiança da câmara que o elegeu. Êste “senado”, por sua vez, elege um presidente, chamado “primeiro burgomestre”, e um suplente, dito “segundo burgomestre”

Muito se tem discutido sôbre a conveniência, ou inconveniência, dêsse sistema, qualquer que seja a modalidade original de que se revista. A nomeação dos ministros pelo parlamento vem dar uma grande saliência às câmaras políticas e, sob certo aspecto, destroi a teoria do equilíbrio, no parlamentarismo. O govêrno assim constituido mais se aproxima do govêrno “de diretório” do que do govêrno parlamentar puro. Contudo, há uma distinção a fazer: — aproxima-se, mas não se confunde com o govêrno de diretório, como é, por exemplo, o da Suíça. Neste país o ministério não pede, nem precisa da confiança do parlamento. Não pede e não precisa porque é um simples agente executivo da câmara, em cujo nome age e cujas ordens cumpre; de tal arte que, quando uma divergência se verifica entre a câmara e o govêrno, êste não se demite, mas muda de orientação política, para seguir a que lhe ditar o parlamento. Nos demais exemplos citados (Estônia e Estados Federados da Alemanha), o govêrno, embora constituido pela câmara política, dêle se destaca para viver vida própria, não se caracterizando como mero agente executor das deliberações do parlamento; e, por isso, necessita, para se manter, da confiança da câmara. A originalidade do sistema consiste apenas na forma de escolha dos ministros, mas, uma vez escolhidos, êles constituem um gabinete como no regime parla-

mentar comum. Eis por que afirmei que êsse sistema destrói a teoria do equilíbrio só sob certo aspecto, querendo aludir, apenas, ao momento da constituição, à forma da constituição do govêrno e não às relações entre o govêrno e o parlamento. De mais a mais, se o parlamentarismo se caracteriza como regime no qual compete à maioria parlamentar organizar o poder executivo, a acenada supremacia da câmara no momento da constituição é mais formal do que substancial, pois que, em última análise, no parlamentarismo, é sempre a maioria quem, direta ou indiretamente, forma os gabinetes governamentais.

Ainda aqui exponho o parecer sempre douto de Mirkine-Guetzévitch.

#### 4 — A estabilidade do Executivo no Parlamentarismo

Um dos argumentos mais sérios contra o sistema parlamentar é o que resulta da instabilidade do govêrno, sujeito às paixões de uma maioria política e, às vezes, a simples maiorias ocasionais, que sempre se formam nos parlamentos. O argumento tem sua razão de ser. E tanto tem, que na nova e moderna fase de racionalização do sistema parlamentar, procura-se sujeitar o processo da moção de desconfiança a uma regulamentação jurídica rigorosa, para que, embora sem ficar privado dessa faculdade, não possa o parlamento fazer dela um uso desordenado ou perturbador da continuidade da administração.

Um exemplo: a constituição da Tcheca-Slovânia, em seu artigo 75, determina que a moção de desconfiança, para ser posta em debate, deve conter a assinatura, no mínimo, de cem deputados e vir acompanhada do parecer de uma comissão especial, que se deverá manifestar após oito dias contados da apresentação da proposta. Se o govêrno, porém, levanta êle próprio a questão de confiança, êsses prazos não são mais observados.

Outro exemplo: dispõe a constituição da Grécia (art. 88) que semelhante proposta deve reunir, no mínimo, a as-

sinatura de 20 deputados e especificar formalmente a matéria sôbre a qual o voto de desconfiança é apresentado. Os debates sômente se iniciam dois dias após a apresentação da moção e não podem durar mais de cinco dias. A aprovação depende de maioria qualificada.

E como essas constituições, outras ainda, tais a da Áustria, a da Prússia, etc., regulamentam e restringem a faculdade das câmaras políticas, como também regulamentam e restringem (tal a da Alemanha) a faculdade que ao Executivo compete de dissolver as câmaras, impedindo que esta dissolução se verifique mais uma vez pelo mesmo motivo.

Uma só supremacia existe nas formas democráticas, supremacia incontrastável e incontrastada, que é a do Direito. Nas organizações políticas democráticas, o Direito penetra em todos os recantos do poder público e conduz sua inteira atividade, momento a momento, passo a passo. E não sei, como ao domínio do direito se possa preferir, concientemente, o predomínio de um grupo, ou de um só homem, através de regimes que só diferem na côr das camisas, que para o povo são, sempre, camisas de fôrça.

Já estudei os aspectos gerais da racionalização do poder; estudei, outrossim, suas peculiaridades no regime federal e, finalmente seus aspectos particulares no sistema parlamentar. Agora mostrarei como opera e age a técnica jurídico-democrática no sistema presidencial.

### CAPITULO XIII

## RACIONALIZAÇÃO DO PODER NO PRESIDENCIALISMO

### Considerações gerais

Não é comum, na literatura jurídica e política contemporânea, o estudo da racionalização do poder no presidencialismo. Regime de aplicação restrita a poucos países, ali onde é praticado ainda conserva seus traços caraterísticos iniciais e, respeitadas algumas exceções, poucas e fracas,

parece ter permanecido insensível ao desenvolvimento e transformação que vêm padecendo os conceitos e a técnica da democracia.

Mas, a escassez de elementos doutrinários, que assim ocorre, não deve ser motivo para que se não tente a racionalização jurídica do presidencialismo. O direito, através de seus princípios básicos, que são leis universais e abstratas, abrange todas as relações humanas, individuais ou coletivas, seja qual fôr a forma peculiar que apresentam. Harmonizar essas relações, aplicando-lhes o princípio jurídico que, unificando-as, deve regê-las, tal é e deve ser a obra do jurista.

Para tanto, um trabalho inicial se impõe: — o de conceituar nitidamente o regime presidencial, fixando os seus caraterísticos próprios e diferenciais.

Já apresentei o parlamentarismo como sistema político mediante o qual a maioria parlamentar tem o direito de formar o govêrno, visando a realização de seu programa aprovado pela maioria dos cidadãos, através do resultado das eleições. Esse direito se manifesta e apura mediante a “responsabilidade política”, isto é, a concordância, ou não, da atuação governamental com o programa da maioria parlamentar. Harmonizando-se uma cousa e outra, o govêrno goza da “confiança” das câmaras e com êste apôio se conserva no poder; ocorrendo divergência, as câmaras, por meio de moção, retiram sua “confiança ao govêrno” e êste se demite. Em consequência: — no regime parlamentar, a responsabilidade política, ou seja, a responsabilidade pela diretriz que o govêrno imprime aos negócios públicos (não se trata aqui de responsabilidade criminal) existe e efetivamente se apura, como forma de exercício do direito, que à maioria pertence, de formar o govêrno.

Outro quadro, bem diverso, nos apresenta o presidencialismo.

No regime presidencial, como até hoje se pratica, o govêrno é exercido pelo chefe da Nação que, eleito diretamente pelo povo, escolhe livremente os ministros, como simples

auxiliares da administração. Sob semelhante regime, os ministros não são politicamente responsáveis perante o congresso e sim, apenas, perante o presidente da República, o qual, em tese, responde, êle só, pelos atos do Executivo.

Mas, na realidade prática, que responsabilidade é essa, do presidente? — Pura e simplesmente uma responsabilidade pelos crimes comuns, ou funcionais, que porventura praticar durante o exercício de seu cargo.

Por outras palavras, os caracteres que substancialmente distinguem o presidencialismo do parlamentarismo são os seguintes: a) no presidencialismo, a maioria parlamentar não tem o direito de formar o govêrno, como sucede com o parlamentarismo; b) em consequência, o govêrno, no regime presidencial, assim desligado das câmaras, não necessita da confiança destas para se manter em exercício; c) não necessita de tal confiança, porque no presidencialismo não existe a figura político-jurídica da “responsabilidade”, isto é, da responsabilidade pela orientação política que o govêrno imprime à direção dos negócios públicos.

E como pelas vias constitucionais o presidente não pode ser destituído antes de findo o seu mandato (salvo, apenas, o caso de responsabilidade criminal), quando uma grave divergência política aparece entre o govêrno e os representantes do povo, outro remédio não existe senão tolerar-se a situação até as eleições presidenciais imediatas, a não ser que se prefira recorrer à solução violenta das revoluções.

Assim se manifestam os censores do presidencialismo, acentuando que neste regime está a causa das contínuas agitações revolucionárias do continente sul-americano, agitações que poderiam ser evitadas pela adoção do parlamentarismo, cuja flexibilidade permite resolver por via legal e pacífica as mais árduas divergências entre os poderes públicos. Entretanto, os partidários do presidencialismo, por sua vez, respondem que essa flexibilidade é, exatamente, a causa de contínuas e injustificáveis renovações do executivo no parlamentarismo, poder que, tornando-se instável e de

existência aleatória, não pode cumprir sua missão constitucional com eficiência.

De tão radical conflito de opiniões, apurando com serenidade as razões que a uns e outros assistem, deduz-se que o regime presidencial, como hoje se pratica, sofre, realmente, dos seguintes males:

1.º) — Ausência total de responsabilidade política do govêrno;

2.º) — Separação completa entre os poderes políticos;

3.º) — Conseqüente hipertrofia do Executivo.

Apontados os males do regime, cumpre indagar, sem se sair do presidencialismo, isto é, sem sacrifício de seus princípios fundamentais, se existem, ou não, meios de cura, ou atenuação. Êsses meios existem. Existem e é ainda o Direito que nô-los fornece; é, ainda, no processo de racionalização jurídica da vontade do Estado, que está a solução dos males de que o presidencialismo padece.

Possivelmente, tais soluções virão em parte alterar o presidencialismo, transformando-o, quebrando, talvez, a pureza da harmonia teórica que o inspira. Mas, as leis políticas são leis humanas, como tais suscetíveis de alterações tendentes a adaptá-las à realidade, embora, sob o ponto de vista doutrinário, estas alterações possam ser inquinadas de ecletismo ou, quiçá, de hibridismo. A acusação pouco importa, de vez que, se considere ser missão do Estado dirigir a sociedade tal qual existe e não uma sociedade ideal, imaginariamente criada segundo os moldes de uma doutrina pura e preconcebida.

## **2 — A ausência total de responsabilidade política do Govêrno no presidencialismo**

Por “ausência total de responsabilidade política” do govêrno, no presidencialismo, deve-se entender a falta de meios, ou instituições jurídicas destinadas a apurar essa responsabilidade. Sem dúvida, uma certa responsabilidade

existe, sob o ponto de vista moral, eis que os debates que se travam no parlamento, os movimentos de opinião pública, a imprensa, etc., sempre constituem um freio ao exercício desordenado do poder. Não é, porém, de responsabilidade moral que aqui se trata e sim de responsabilidade política, juridicamente regulamentada quanto aos meios de sua apuração.

Ora, para tornar efetiva semelhante responsabilidade, seria preciso que pudesse, o parlamento, destituir o govêrno em caso de conflito ou discordância com a maioria; mas, argumenta-se, não sendo o govêrno formado pelas câmaras e sim pelo presidente, sendo os ministros responsáveis perante o chefe do Executivo que os nomeia e livremente pode demiti-los, não passando, outrossim, de meros auxiliares do presidente, que é quem dita, êle só, a orientação política dos negócios públicos, não há como se possa conciliar esta situação com qualquer responsabilidade política perante as câmaras.

Duas soluções poderiam ser propostas: uma, de ação indireta; outra, mais radical, embora de resultados menos extensos em confronto com o sistema parlamentar.

*A Presença dos ministros nas câmaras e respectivas comissões* — A primeira solução consistiria na presença dos ministros nas câmaras e nas comissões (podendo ambas obrigá-los a tanto), com a faculdade de participarem dos debates, embora sem direito de voto. Dupla vantagem adviria dessa medida: uma, a de serem prestados pessoalmente e oralmente os esclarecimentos de que as câmaras sempre precisam e até há pouco só obtinham em condições excepcionais, mediante requerimentos de informações dependentes de prévia aprovação da maioria; outra, a de acrescer a responsabilidade moral dêsses agentes do poder executivo, que, vencidos em um debate público, difficilmente poderiam persistir no mesmo erro, ou desvio, sendo forçados a mudar de orientação, ou a demitir-se. Pouco importa que a orientação censurada seja ditada pelo chefe do Executivo e não pelo ministro diretamente; pouco importa porque, por um

lado, o ministro que segue essa orientação a ela também empresta sua responsabilidade pessoal, e, por outro lado, porque a censura também iria atingir o presidente e constrangê-lo a escolher uma orientação mais compatível com a opinião pública.

A segunda solução, mais radical, poderia consistir na aprovação de moções aprovando, ou reprovando o ato ministerial em debate e convidando o Executivo a seguir outra e determinada atitude, o que, se desobedecido fôsse, poderia, tal a hipótese, fazer incidir presidente e ministro em crime de responsabilidade, ou de falta de cumprimento do dever.

E' evidente que tanto os pedidos de explicação, quanto a votação de moções, deveriam ser regulamentados, por forma a impedir abusos, ou obstruções prejudiciais ao bom andamento da administração, ou dos próprios trabalhos do congresso. Mas evidente também é que, aceitos êsses alvites, os princípios fundamentais do presidencialismo não seriam atingidos e, dentro dêles, o regime receberia uma racionalização jurídica.

### 3 — A completa separação dos poderes políticos

A lei política da separação dos poderes é atualmente entendida e praticada, segundo a técnica moderna da democracia, não mais de acôrdo com o seu significado originário, mas em combinação com a lei político-econômica da divisão do trabalho, ou diferenciação social. Por mais de uma vez aqui dissertei sôbre êste assunto. Essa nova conceituação das relações entre os poderes políticos da nação, corresponde a uma realidade incontrastável e, ao conceito primitivo, substituiu o da cooperação e interpenetração dos poderes, como meio mais seguro e científico para, ao mesmo tempo, evitar o abuso do poder e realizar uma distribuição mais racional das funções.

*B) Atribuição, da Executivo, da faculdade de apresentar projetos de lei* — Aplicando semelhante critério ao pre-

sidencialismo, não haveria razão para se privar o Executivo da função de colaborar com as câmaras na tarefa de legislar, ou seja, de fixar as normas gerais. De acôrdo com o sistema até hoje seguido, quando o govêrno necessita do concurso das câmaras, ou a elas se dirige por meio de mensagem, ou, o que é mais comum, entra em entendimento reservado. com as comissões legislativas e estas apresentam, como próprios, projetos muitas vezes redigidos nos ministérios ou no palácio presidencial. Não seria mais lógico, mais jurídico, mais racional, atribuir-se ao Executivo pura e simplesmente a faculdade de apresentar, perante as câmaras, projetos para serem discutidos e votados, tomando parte na discussão os ministros interessados? Os representantes da nação não votariam mais e melhor esclarecidos e mais e melhor esclarecida não ficaria a opinião pública ?

C) *O veto total ou parcial* — Ainda mais: o veto presidencial, como geralmente se pratica, como que transforma o Executivo em poder superior, senão supremo, pois lhe atribue a faculdade de negar promulgação às deliberações das câmaras perante as quais o govêrno não comparece e com as quais não colabora. Ora, de vez que os ministros participem dos debates e possam, êles próprios, apresentar e sustentar projetos de lei, a faculdade de veto se ligará mais intimamente à função legislativa, tornando-se mais conciente e eficaz. Assim entendida, poderá, lògicamente, exercer-se quer quanto ao projeto em seu conjunto, quer, parcialmente, quanto a algumas de suas disposições. Aquilo que não se compreende é que o projeto seja repellido por inteiro pelo Executivo, quando apenas uma parte merece sua desaprovção, ou, ao contrário, que o inteiro projeto seja transformado em lei, quando parte não corresponde aos interesses gerais, segundo o ponto de vista do Executivo. E em consequência do veto, total ou parcial, os ministros presentes às sessões do congresso poderão sustentá-lo, apresentando e demonstrando, direta e pessoalmente, as razões que

levaram o presidente a negar sua aprovação à matéria aprovada pelo congresso.

Em resumo, uma regulamentação jurídica, racionalizada, das relações entre os poderes no presidencialismo, seria de inegável vantagem, corrigindo os defeitos substanciais que este regime apresenta nas condições atuais de sua prática. Do processo, universalmente vencedor, da racionalização do poder, isto é, da sujeição da formação e atividade do Estado ao Direito, não pode o regime presidencial, êle só, manter-se afastado e indiferente.

*D) A eleição do presidente pelas Câmaras* — O processo de racionalização que venho expondo e analisando, de muito se aperfeiçoaria se ao processo atual de eleição do presidente, pelo povo, se substituisse o de eleição pelas câmaras políticas. A eleição pelo povo, por dois modos é praticada: — diretamente, tal qual dispunha nossa constituição de 1891; indiretamente, segundo dispõem os textos constitucionais norte-americanos, isto é, em dois graus, sendo o chefe da nação eleito por um colégio especial que é, por sua vez, escolhido pelo povo. Ora, que diferença sensível existe entre este último modo de eleição e a eleição pelo congresso, feita logo em seguida à sua constituição? As eleições federais para a formação das câmaras, coincidindo com o fim do mandato presidencial, teriam a vantagem de revelar o pensamento do povo naquele momento político e a escolha do presidente, logo em seguida à constituição das novas câmaras, equivaleria, praticamente, a uma eleição em dois graus, como a americana. Múltiplas vantagens daí adviriam, entre as quais as seguintes: a) cessariam as agitações que durante anos convulsionam a opinião pública, quando não a ordem pública; b) a escolha se processaria entre maior número de candidatos, dada a natureza especial da eleição e do colégio eleitoral; c) o prestígio do presidente não sofreria, como até há pouco sempre sofreu, diminuição, nos últimos anos de exercício do mandato; d) eleito pelas câmaras, teria o Executivo, permanentemente, junto a si a corporação, ou corporações políticas que o ele-

geram, transformadas, como que, em poder fiscalizador e apurador de sua responsabilidade. Eleito pelas câmaras e a elas ligado, o presidente não poderia exercer poder algum autoritário, como ora sucede a partir do momento em que o colégio eleitoral popular se dissolve, logo após a escolha do chefe do Executivo.

Vêm a proposito as seguintes palavras de Hans Kelsen: “quando, na República presidencial, o Poder Executivo é confiado a um presidente eleito, não pelas câmaras, mas diretamente pelo povo, e quando a competência dêsse presidente, perante a representação nacional é, ainda, assegurada por outros meios (como a completa separação de poderes), daí resulta, — por mais paradoxal que possa parecer, — antes um enfraquecimento, do que um refôrço do princípio da soberania popular. Assim é porque, quando em face do povo de eleitores, que conta milhões de indivíduos, coloca-se como eleito um só cidadão, a idéia de representação do povo perde necessariamente sua última aparência de verdade. Aquilo que, numa assembléia como o Parlamento, que reúne todos os partidos populares, é ainda possível, isto é, que da cooperação de todas essas fôrças surja o que se possa considerar como sendo a vontade nacional, de todo em todo impossível aparece em se tratando de um presidente designado por eleição popular direta, como tal inteiramente independente do Parlamento, livre, sob outro aspecto, do “contrôle” do próprio povo, corpo imenso e incapaz de ação, tal qual um monarca hereditário. E até as probabilidades de uma autocracia, — embora limitada pelo tempo, — podem, em certas circunstâncias, ser maiores no regime presidencial do que na monarquia hereditária. ”

### 3 — A hipertrofia do Executivo

Presença dos ministros nas câmaras e suas comissões, a atribuição, ao Executivo, da faculdade de apresentar projetos de lei, o veto total, ou parcial, conferido ao chefe da nação, sua eleição pelas câmaras e não diretamente pelo povo,

constituem inovações que se completam, formando um conjunto harmônico de soluções, desde que sejam praticadas dentro de um sistema de “contrôle” real dos atos e responsabilidades do Poder Executivo.

E) “*Contrôle*” do Executivo — Os inúmeros constitucionalistas que entre nós surgiram de 1930 para cá, costumam lêr as monografias e tratados estrangeiros e se impressionam profundamente com os argumentos, aí desenvolvidos, em pról da necessidade de se reforçar o Poder Executivo. Esquecem-se, tão notáveis leitores, de que nossa situação política é inteiramente diversa da que os autores europeus comentam. Debatem-se, êstes, com as dificuldades resultantes da instabilidade dos govêrnos, sob um regime parlamentar que ao Parlamento confere poderes excessivos. Mirkine-Guetzevitch, que comentou e traduziu todas as constituições novas, bem assinala êsse traço, ao lembrar que, resultantes da guerra e das revoluções internas que se lhe seguiram, essas constituições se caracterizam por um desenvolvimento anormal dos poderes atribuidos às câmaras de representação popular, como é natural que aconteça na primeira fase da liberdade, em povos que conheceram a opressão e a tirania. Ali, por tais motivos históricos, ocorre uma hipertrofia do Legislativo; aqui, entre nós, por motivos opostos e pela prática que bem conhecemos, verifica-se uma hipertrofia do Executivo. As proporções excessivas que entre nós êste poder sempre manteve em relação aos demais, não podem não chamar a atenção dos juristas, aos quais compete, em se tratando de reorganizar a estrutura do Estado, a missão de restabelecer o equilíbrio dos poderes, racionalizando juridicamente suas relações, sob um prisma de cooperação e interpenetração com igualdade de limites e com igualdade de fôrça.

Por isso é que os órgãos de “contrôle” são necessários e indispensáveis. O direito não se limita a definir as relações humanas, individuais ou coletivas, ditando as normas que devem regê-las; vai mais longe e prevê a violação dessas normas, criando órgãos com a função, preventiva ou repres-

siva, de restabelecer a ordem jurídica, pública ou privada, porventura violada.

E' verdade que racionalizado o poder, no presidencialismo, como acima expus, um certo "contrôle" naturalmente advém do entrelaçamento harmonioso do Executivo com os demais poderes do Estado. Mas não é o que basta. Se, em lugar do Senado fôr instituído um Concelho Federal, bem poderá êste Concelho (melhor do que um Concelho de Estado) exercer a fiscalização dos atos dêsse poder que, por fôrça do regime, tende a absorver os demais, realizando semelhante tarefa por três principais processos: a) a votação de moções contendo a indicação de desejos, ou a sugestão da prática de certos e determinados atos; b) a colaboração nos atos de maior relevância, como a organização do projeto de orçamento, das leis fiscais, etc.; c) a tomada efetiva de contas, no fim de cada exercício financeiro, sob pena de, não apresentadas, incidir o chefe do Executivo em crime de responsabilidade, etc.

Todas essas medidas merecem o estudo e a máxima atenção dos verdadeiros constitucionalistas. Desta cátedra eu as lanço para serem examinadas e debatidas, movido tão sòmente pelo propósito de vêr realizada a obra, que para nós seria de vantagens inestimáveis, da racionalização jurídica do presidencialismo.

#### CAPITULO XIV

### ASPECTOS GERAIS E ASPECTOS PARTICULARES DO PROCESSO DE RACIONALIZAÇÃO DO PODER APLICÁVEIS AO NOSSO PAÍS

A segunda parte do programa, versou sòbre o processo de racionalização jurídica do Estado, compreendendo duas partes: uma, de aspectos gerais e outra de aspectos peculiares a certas e determinadas formas, como o federalismo, o

parlamentarismo e o presidencialismo. Pretendo agora apresentar as conclusões finais, não sob um ponto de vista meramente doutrinário, mas, de preferência, em atenção aos problemas políticos mais caracteristicamente brasileiros.

Reportando-me ao sistema presidencial, cujas conclusões acredito aplicáveis à organização política de nosso país, passarei em ligeira revista os aspectos gerais da racionalização do poder, já analisados, para, em seguida, deter-me sobre as questões mais restritas.

### I — Aspectos gerais

Estamos na iminência da reunião da Constituinte. Em breve receberá nosso país uma nova organização política, sem que ainda saibamos, nem sequer, quais são os princípios inspiradores do projeto oficial, cuja publicação a todo o momento se anuncia. Contudo, no decorrer destas conferências desenvolvi o estudo das linhas mestras das mais modernas formas de governo, criticando, objetivamente, juridicamente, as formas ditatoriais e analisando com detalhes os aspectos novos das formas democráticas, vistas através do prisma da sujeição integral do Estado ao Direito. Assim, na ausência daquele projeto, a-pesar-de tudo, tenho à vista um material abundante para levantar, desde já, a questão constitucional brasileira e apresentar, com a mesma serenidade e imparcialidade que sempre inspiraram as lições proferidas nas cátedras desta Faculdade, minhas conclusões.

De início, ao se fixarem as diretrizes de nossa nova estrutura política, preciso é, que se procure realizar uma democracia real, correspondente às nossas necessidades, dentro dos limites de nossas forças humanas e das virtudes e defeitos de nossa gente. Nem se deve fazer obra demagógica, nem, tão pouco, sinceramente embora, visar-se a perfeição.

A demagogia já não ilude e demonstrado está, de sobejo, que suas formas e fórmulas são vãs; sua solenidade oca tanto empolga os falsos sábios, quanto constitue arma deshonesta nas mãos exploradoras dos demagogos.

A moderna doutrina já reconduziu os princípios democráticos à sua expressão real e loucos seriam os que, voltando ao passado, ainda hoje quisessem fazer de um estatuto político um código de declarações ideológicas, sabidamente inaplicáveis.

A recondução da democracia à realidade acarretou o reconhecimento das falhas e defeitos de sua conceituação primitiva e, com tal reconhecimento, produziu, graças à intervenção do Direito, a criação de novas medidas e instituições destinadas a suprir uma coisa e outra.

O conceito primitivo pressupunha uma sociedade ideal. Mas, entre o ideal e a realidade a distância é infinita. Mais dia, menos dia, o choque havia de se produzir entre a sociedade tal qual existe e as normas de direito público que procuravam regê-la como se outra fôsse. Havia contraste entre o Direito e os fatos. Hoje, através da nova técnica de racionalização jurídica do poder, fato e Direito se reconciliaram, harmonizando-se. E para se organizar politicamente um povo, não mais se toma por base uma sociedade ideal ou irreal, senão uma sociedade humana, da qual se levam em linha de conta as qualidades e os defeitos que lhe são próprios.

Assentada semelhante base, a seguinte indagação se impõe: — do conjunto de reformas, instituições e remédios propostos pelo novo processo técnico da democracia, que é o que devemos destacar como lição a nós aproveitável?

1. *A ação social do Estado — A declaração dos direitos da sociedade e dos direitos e deveres dos indivíduos* — Em primeiro lugar, cumpre abandonar de vez o postulado indígena que reza ser a questão social uma questão de polícia. Há questão social onde há sociedade, onde há choque de egoismos e ambições que ameaçam, com o equilíbrio social, a ordem jurídica e só cessam mediante a intervenção de um poder mais forte, capaz de tomar sob sua proteção os elementos sociais menos amparados nesta luta. E' um erro supôr que o liberalismo se confunde com o individualismo "à outrance", com o indiferentismo total do Estado.

Dentro do conceito liberal, ao Estado incumbe intervir sempre que a iniciativa privada falha ou é prejudicial. Ora, na situação social e econômica em que vivemos, problemas existem que exigem, por via de um sistema adequado de leis, a proteção de indivíduos, instituições e classes, com caráter permanente.

E' indispensável, portanto, abandonar os moldes franceses das declarações de direitos individuais tão somente, para declarar, doravante, os direitos e também os deveres, não só da sociedade, como dos indivíduos. E com tal propósito, de mistér se faz inserir nos textos constitucionais a afirmação expressa de incumbir ao Estado a proteção dos menores, da mocidade, da família, na ordem social, e do trabalho, na ordem social e econômica. Igualmente necessário se faz garantir, sim, o direito de propriedade, mas nos termos de sua conciliação com os interesses sociais, isto é, não havido mais como o direito de se usar e abusar do que se possui. Exemplificando: — há-de se permitir a expropriação para além dos casos e conceitos restritos da “necessidade ou utilidade pública”, reconhecendo-se os casos novos de “necessidade social premente” Esplicitamente devem ser contemplados, outrossim, os deveres dos indivíduos e definidos os seus direitos, regulamentados em harmonia e não em contraste com os direitos da sociedade.

Todavia, não basta definir direitos e deveres. Ao par de sua definição, ou declaração, preciso é que surjam os órgãos capazes de tornar efetivos uns e outros, para que o texto constitucional não permaneça letra morta.

2. *Realidade e eficácia de voto* — Sou pela consagração, no Estatuto Político, da obrigatoriedade: a) — do voto secreto e proporcional, nas eleições populares e nas eleições internas das câmaras políticas; b) — da justiça eleitoral, como jurisdição distinta e autônoma, competente para apurar o resultado dos pleitos populares e decidir as questões de fato, ou de direito, que elas envolvem.

Em quarenta anos de República, entre nós, o direito das minorias foi sempre, ou quasi sempre burlado, não só em

conseqüência da adoção do sistema eleitoral simplesmente majoritário, como por força da atribuição, à maioria, do poder de reconhecimento eleitoral. As eleições honestamente praticadas e honestamente apuradas educam o povo e em breve tempo demonstrarão, entre nós, não passar de uma lenda a tão invocada falta de educação política do povo brasileiro. Por sua vez, o concurso das minorias, não só virá completar essa educação, interessando efetivamente todas as camadas populares nos negócios públicos, como virá tornar possível uma maior correspondência entre a vontade das assembleias políticas e a vontade do povo, suprimindo e compensando a impossibilidade de um governo direto, por parte deste. Se uma correspondência integral é humanamente impossível, possível aparece, contudo, esse esforço máximo, fácil de se obter graças ao novo processo de racionalização jurídica da vontade geral, longamente estudado no decorrer deste Curso.

Lembro a exclusão sistemática das minorias das comissões parlamentares, entre nós, as perversões políticas daí resultantes; preconizo porisso, a adoção do voto proporcional mesmo nas eleições internas das câmaras.

3. *O interstício dos trabalhos parlamentares e o Executivo* — Não há razão para que, no intervalo das sessões legislativas, fique o país privado das medidas de que necessita e são da competência do congresso. Nem razão existe para que, durante esse período, o Executivo fique só e livre do “contrôle” que sobre ele direta ou indiretamente exerce a representação popular, mesmo que outros órgãos permanentes de “contrôle” lhe fiscalizem os atos.

Uma comissão composta de membros da câmara e do Concelho Federal, eleita pelo sistema proporcional, por forma a que dela participe a minoria, poderá, dentro dos limites fixados pela Constituição, elaborar as “leis provisórias” que forem necessárias e manter o “contrôle” normalmente exercido pelas câmaras durante o tempo de suas sessões.

4. *A administração* — Aponto como perfeitamente aplicáveis entre nós: a) — o concurso das classes profissionais

na Administração, por intermédio de Concelhos Técnicos junto aos ministérios e seus diversos departamentos, concelhos êstes, que seriam eleitos pelos sindicatos profissionais; b) — a racionalização gradual dos serviços públicos, substituindo o regime burocrático em que vivemos; bem assim uma possível uniformidade, ou “padronização”, dos serviços e obras públicas; c) — o “contrôle” da legalidade dos atos administrativos, não só sob o ponto de vista da possível lesão de direitos ou interêsses, mas, ainda, sob o critério de sua regularidade ou irregularidade intrínseca.

A primeira medida, ao mesmo tempo em que viria satisfazer uma justa aspiração das classes econômicas, traria consigo a vantagem de nos proporcionar, além de uma fiscalização do poder dos Administradores, uma continuidade administrativa de que muito precisamos. A segunda sugestão eqüivale a pleitear uma eficiência real da máquina do Estado, subordinando-a à organização científica do trabalho que hoje rege toda atividade humana produtora. Visa o terceiro alvitre tornar inviolada a ordem legal na hierarquia administrativa, nas relações entre os funcionários, e, ao mesmo tempo, assegurar a regularidade e a legalidade dos atos da Administração, considerados em si mesmos e em relação a terceiros.

## II — Aspectos particulares

5. *O Federalismo* a) *O Estado Integral* — Uma nova distribuição de maior ou menor capacidade política às diferentes circunscrições territoriais do país solução é que se nos impõe, no sentido da criação de um Estado Integral e não simplesmente federal. Já afirmei que as coletividades são como os indivíduos e, segundo o grau natural de seu desenvolvimento, umas são absolutamente incapazes de se governar por si mesmas, outras já revelam aptidão para certos atos de govêrno, mas ainda exigem a assistência de um poder superior, outras ainda já atingiram o grau de maturidade que as habilita à auto-direção. Correspon-

dentemente, a constituição não pode deixar de ampliar, ou restringir seus direitos políticos, segundo o maior ou menor grau de aptidão revelada. Deve ser digna da atenção dos constituintes a divisão do território nacional em Estados federados, províncias e territórios, abandonando-se de vez o critério uniforme que até hoje nos rege, o qual, ou é resultante de um nível inferior de desenvolvimento, e, neste caso, prejudica os Estados mais desenvolvidos cultural e materialmente, ou revela uma média de capacidade própria a esta ultima categoria de Estados e prejudica fatalmente, àquela. Aconselho, ademais, a inclusão, nos textos constitucionais, da faculdade de renúncia e da possibilidade de cassação da autonomia e, ao mesmo tempo, do direito de exigir a autonomia por parte, esta última, das circunscrições não autônomas, mas que já atingiram um grau tal de desenvolvimento que, a juízo das câmaras políticas federais, possam ser reconhecidas como Estados membros da Federação.

*B) Jurisdição especial para os conflitos entre os Estados ou entre os Estados e a Federação.* — Além do “controle” da legalidade e regularidade dos atos administrativos, aconselho atribuir-se à mesma Côrte Especial de Justiça Administrativa a solução dos conflitos de competência entre os Estados ou entre os Estados e a Federação. No Estado de Direito ou seja, no Estado cuja organização e funcionamento, se subordinam ao direito, a solução de tais conflitos não constitue mais matéria de ordem política e, sim, exclusivamente, matéria de ordem jurídica. O reconhecimento desse caráter e a instituição de semelhante Côrte acarretariam maior segurança nas relações políticas e administrativas entre as diferentes circunscrições políticas do país e, conseqüentemente, maior estabilidade do regime.

*C) A substituição do Senado pelo Concelho Federal* — Desde que a Câmara dos Deputados seja eleita pelo voto proporcional, por forma a dela participarem as minorias, desde que o mesmo sistema seja adotado para as eleições internas dessa câmara, desde que a mais ampla liberdade de pensamento seja assegurada através da imprensa, do di-

reito da representação, das discussões nas associações técnicas ou de classe e até dos debates e propaganda na praça pública, nenhuma razão mais existe para se submeter um projeto de lei a uma dualidade de assembléias, tanto mais quanto na Câmara dos Deputados nenhum projeto é aprovado se não após duas ou mais discussões e votações. Em compensação o Concelho que substituísse o Senado poderia: a) colaborar com a câmara dos deputados nessa mesma função, sem reproduzir-lhe os passos; b) colaborar com o Executivo e fiscalizar-lhe os atos; c) exercer, de fato, a representação política dos Estados, havidos como unidades da Federação, coisa que, até hoje, o Senado apenas tem feito teòricamente e jamais na prática. Para o desenvolvimento dessa particular competência do Concelho reperto-me ao que disse anteriormente.

*D) Regulamentação da competência federal e da dos Estados* — E' imprescindível uma nova e expressa regulamentação jurídica dos poderes dos Estados e da Federação, bem como, se fôr adotado o critério do Estado Integral, dos poderes das demais circunscrições políticas. Os próprios princípios fundamentais da mais ampla descentralização administrativa deveriam ser enunciados na Constituição. Com relação ao processo que semelhante regulamentação jurídica deva seguir, sou favorável, além dos critérios conhecidos, à distinção entre legislação de principios e legislação complementar, atribuindo-se aquela à Federação e esta aos Estados. Há matérias, como as atinentes ao ensino, às garantias de direitos individuais e da sociedade e à efetividade dos deveres dos cidadãos, que reclamam uma orientação unitária em todo o país.

6. *O presidencialismo* — No tocante a êste aspecto particular da racionalização do poder, adoto por inteiro tudo quanto expus e desenvolvi, isto é:

A) — a cooperação e interpenetração dos poderes, tendente a tornar efetiva a responsabilidade política do governo, o que se poderá obter mediante: a) a presença dos ministros nas câmaras e suas comissões; b) a votação de

## REPRESENTAÇÃO POPULAR

## CÂMARA

Iniciativa das leis — Executivo, Câmara, Senado.

Exceção, para qualquer das Câmaras, quanto às leis de benefício pessoal.

Comissões mixtas para facilitar o entendimento entre as duas Câmaras.

## SENADO MIXTO DE REPRESENTAÇÃO POPULAR E PROFISSIONAL

120 Senadores, dos quais 92 eleitos pelo povo, 18 eleitos pela Câmara e pelo Senado em sessão conjunta e 18 assim designados: — 3 pelas Câmaras de Comércio e Indústria; 3 pelas Câmaras Profissionais e de Artífices; 5 pelas Câmaras de Agricultura; 4 pelas Câmaras de Trabalho; 3 pelos homens de ciência, artes e letras.

- Mandato de dez anos e renovação do terço cada três anos.
- Os Senadores eleitos pela Câmara e pelo Senado conservam seu mandato apenas durante a legislatura da Câmara que os escolheu.
- Constitue-se em Corte de Justiça para julgar o Presidente da República.
- Requisitos, casos de incompatibilidade e forma de verificação das eleições contestadas — idênticos aos que atingem os deputados.

### 1. LEGISLATIVO

- Deputados eleitos mediante sufrágio direto, universal e secreto, por 4 anos.
- Os funcionários remunerados pelo Estado, os militares em serviço ativo, os presidentes e os prefeitos das comunas, os notários e conservadores de transcrições, não podem candidatar-se nem ser eleitos, se não se demitirem antes da proclamação de sua candidatura. Os militares, nesse caso, não podem mais voltar às fileiras, nem mesmo por disposição de lei.
- O mandato é incompatível com as funções de diretor, delegado do Concelho de Administração, consultor jurídico remunerado, empregado de sociedades ou empresas que gozam de privilégios ou subvenções. O desrespeito da incompatibilidade acarreta, de pleno direito, a cessação do mandato.
- Verificação das eleições contestadas por uma Corte Judiciária especial, com membros sorteados entre os das Cortes de Cassação e Apelação.

### 2. EXECUTIVO

#### PRESIDENTE da REPÚBLICA

- Eleito por 5 anos pela Câmara e pelo Senado, em sessão conjunta. Inviolável, respondendo apenas por alta traição e pelo desrespeito intencional da Constituição e das leis penais.
- Substitue-o, nos impedimentos até 2 meses, o presidente do Senado
- Nomeia e exonera o Presidente do Concelho e, sob proposta d'este, os outros ministros.
- Preside o Concelho, por ele convocado.
- Promulga decretos com força de lei no intervalo das sessões da Câmara e por delegação desta.
- Dissolve a Câmara mediante aprovação do Senado.
- Pode prorrogar as sessões da Câmara.

#### GOVERNO e MINISTROS

- Os ministros são solidariamente responsáveis pela política geral do governo e individualmente pela própria gestão.
- A Câmara pode retirar-lhes a confiança sob proposta de, pelo menos, 20 deputados. A moção de desconfiança não pode ser renovada antes de dois meses, salvo proposta assinada pela metade dos deputados. A discussão da moção de desconfiança é iniciada 2 dias após sua apresentação e não pode durar mais de 5 dias. Sua adoção exige 2/5 dos deputados, que a aprovem.
- Os ministros têm ingresso e tomam parte nos debates das duas Câmaras e de suas comissões, mas só votam naquella a que pertencerem.
- São atingidos pelos mesmos casos de incompatibilidade relativos ao mandato de deputado e de senador.

#### AUTONOMIA ADMINISTRATIVA e DESCENTRALIZAÇÃO

- Por força do princípio da descentralização administrativa, expressamente declarado, os cidadãos gerem diretamente os negócios locais.
- Sobre os órgãos da administração regional autónoma, o Estado somente exerce um "contrôle de última instância, sem lhes entrar a iniciativa, nem a liberdade de ação.
- A descentralização se desenvolve: a) — mediante a maior colaboração possível de todos os cidadãos nos negócios públicos; b) — visando rápida solução das questões administrativas, de acordo com o conhecimento direto e imediato de suas condições peculiares.

#### CÔRTE de CONTAS

Seus concelheiros e suplentes, bem como o procurador geral da República, são inamovíveis. Devem, porém, abandonar o serviço ativo quando atingirem sessenta anos de idade.

#### JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

- É exercida pelo Concelho de Estado, do qual se compõe, no máximo, de 21 membros, inamovíveis, nomeados sob proposta do Concelho de Ministros.
- São atribuições do Concelho:
  - elaborar os regulamentos da Administração Pública;
  - julgar os negócios contenciosos administrativos;
  - anular os atos das autoridades administrativas, cometidos por abuso de autoridade ou com violação das leis.

### 3. JUDICIÁRIO

- Uma lei orgânica dispõe sobre a nomeação dos juizes e o exercício de suas funções.
- Os concelheiros da Corte de Cassação e das Cortes de Apelação são inamovíveis, devendo, porém, deixar o serviço ativo aos sessenta anos.
- As designações, promoções e remoções, na magistratura, são feitas por decreto, mediante prévio parecer, especial e minuciosamente fundamentado, de um concelho judiciário. Os cargos de primeiro e segundo presidente e de procurador da Corte de Cassação são preenchidos por decisão do Concelho de ministros.
- São vedados os tribunais de exceção e as comissões judiciais.

- As audiências dos tribunais são públicas, salvo exigência da ordem ou dos bons costumes.
- Todo o julgamento deve ser fundamentado e tornado público em audiência.
- O Juri é competente para julgar os crimes políticos e os de imprensa, menos, entre estes, os que atingem e ferem a vida privada.
- Os juizes não podem aceitar qualquer outra função remunerada, exceto a de professor universitário.

#### DIREITOS INDIVIDUAIS

- Igualdade perante a lei. Garantias de vida e de liberdade. Inviolabilidade do domicílio.
- Direito de reunião, podendo ser vedado o seu exercício ao ar livre em caso de perigo para a segurança pública.
- Direito de associação.
- Liberdade de manifestação do pensamento.
- Liberdade de imprensa, regulamentada.
- Demais declarações de direitos individuais nos moldes das constituições democráticas.

#### DIREITOS DA SOCIEDADE

- Requisição da propriedade, móvel ou imóvel, mediante prévia indenização, em caso de necessidade social urgente e suscetível de pôr em perigo a ordem ou a saúde pública.
- A proteção do Estado para:
  - arte, as ciências e seu ensino;
  - o trabalho manual e intelectual;
  - o casamento, como base da família e da Nação.
- O ensino primário é gratuito e obrigatório.

moções reprovando a orientação de certos e determinados atos da Administração; c) a atribuição, ao Executivo, da faculdade de apresentar projetos de lei perante a Câmara dos Deputados, afim de serem por estas discutidos e votados;

B) — a atribuição, ao Chefe do Executivo, da faculdade de veto total, ou parcial, das resoluções da câmara, devendo o ministro competente sustentar em plenário as razões da oposição presidencial;

C) — a colaboração do Concelho Federal com o Executivo nos atos de maior relevância e a fiscalização, por aquele, dos atos dêste. Uma das formas dessa fiscalização, a mais eficaz entre todas, seria a tomada de contas, anual, do Executivo, sob pena de incidir o Chefe de Estado em crime de responsabilidade.

### III — Alguns problemas políticos brasileiros

7. *Restrições à competência da Câmara para o aumento das despesas.* — Um dos males, talvez dos maiores, de nossa vida política, tem sido indiscutivelmente o gasto desordenado dos dinheiros públicos. A chamada legislação de “cauda orçamentaria”, isca poderosa, num regime de poderio pessoal, para a atração de prestígio entre eleitores ávidos de emprêgos e favores, não é de molde a deixar saúda-des. E se a essa curiosíssima forma de legislação, acrescentarmos os mil e um projetos criando aumento de despesas, para além dos orçamentos aprovados e em execução, não será difícil concluir pela existência de uma verdadeira anarquia financeira, que culminava com a ausência da tomada de contas do Executivo e recaía, em última análise, sôbre os contribuintes.

Constituições existem que retiram das câmaras políticas a iniciativa de leis que acarretam o aumento de despesas. A medida me parece excessiva, e mesmo contraproducente. Mais acertado se me afigura restringir semelhante faculdade e regulamentá-la juridicamente, exigindo-se, por exemplo,

que nenhum projeto dessa natureza seja considerado objeto de debate sem prévio parecer do ministro da fazenda, indicando quais os meios disponíveis para acudir ao aumento proposto, qual a capacidade do Tesouro para suportá-lo e quais os recursos de que se poderiam lançar mão para a despesa, em sendo ela indispensável. Assim, dupla responsabilidade surgiria: — a da própria câmara perante o povo e a do Executivo perante a Câmara.

8. *Ensaio gradual do referendun* — Costuma-se dizer que o desenvolvimento da educação cívica somente se verifica em proporção direta da cultura e da formação dos caracteres. E' uma verdade, mas não uma verdade absoluta, capaz de excluir a colaboração de outros fatores. Sempre acentuei, no decorrer dêsse curso, o caráter educador da democracia. A participação de todos os cidadãos nos negócios públicos é, talvez, a maneira mais eficaz e mais viva de educação cívica. O referendun popular, tem, neste sentido, a mais eloqüente significação. Não proponho a prática do referendun com caráter geral; contento-me com o seu ensaio nos municípios, relativamente às questões de administração local para, mais tarde, estender-se sua intervenção, a pouco e pouco, a outros campos da atividade política.

9. *Prefeitos técnicos* — Técnicos e de carreira devem ser os agentes do executivo municipal, cuja preparação poderia ser feita nas escolas das ciências econômicas e políticas, ou quando menos, mediante a criação de uma cadeira de Administração Municipal, por exemplo, nas escolas politécnicas. Não desconheço a objeção que constantemente se formula contra semelhante proposta: — a nomeação do prefeito fere em cheio o princípio da autonomia municipal. Assim não me parece, uma vez que se reconheça ao povo, nos municípios, a faculdade de eleger livremente os seus conselhos locais, que representariam esta autonomia. Mas digamos que o princípio da autonomia sofra lesão, leve ou grave, com a criação de um corpo técnico e de carreira, de prefeitos. Admitido semelhante sacrificio para contentar os teóricos, não podemos nem devemos, porisso, elaborar nor-

mas constitucionais cuja prática a experiência já revelou prejudiciais aos interesses gerais. Não esqueçamos que as leis políticas são leis humanas, suscetíveis de alterações e de evolução. Se para melhor organizar o país for preciso ferir, neste ponto, a autonomia dos municípios, que se pratique a ferida. As municipalidades de S. Paulo, em Novembro de 1930, apresentavam-se, em grande parte, carregadas de dívidas e algumas formalmente falidas. Pois bem: com a nomeação de prefeitos e sua sujeição a um Departamento Central, em breve tempo todas, ou quasi todas, consolidaram sua situação financeira e fizeram, em meses, o que durante anos não haviam conseguido fazer. E, note-se, os prefeitos não deixaram, ainda, de ser políticos, resultantes de indicações políticas. No dia em que forem técnicos, exclusivamente técnicos, sujeitos a um departamento técnico, como agentes meramente executivos de serviços e obras públicas, então outra e bem melhor será a situação dos municípios.

10. *Efetividade das garantias de direitos e supressão do inquérito policial* — Sob o regime da constituição de 1891, costumava-se classificar o Brasil, com certa ironia, dizendo-se ser o país do “não-pode” País de excessiva liberdade, acrescentava-se. É possível que assim fôsse. Mas, mais possível era, se não certo, que, a par de certos excessos, outras tantas restrições freqüentemente eram praticadas, com violação expressa das garantias constitucionais. Por motivos políticos, inúmeras violências se praticavam e permaneciam impunes. A detenção injustificada de um cavalheiro, altas horas da madrugada, abalou a Inglaterra e provocou interpelações ao govêrno, segundo narrou Nitti em recente artigo de colaboração em jornal patricio. Violências peores estavam na ordem do dia, em nosso país, que nada abalavam, por se terem tornado, á força de repetição, fatos banais. Sem dúvida, a constituição federal, em seu artigo 72, continha expressa e formal declaração de direitos e suas garantias. Sem dúvida, as leis penais definiam como crime o desrespeito, pelas autoridades, dêsses direitos e dessas garantias. Mas, em

vinte anos de prática forense, não me lembro, nem posso citar um só caso de processo de responsabilidade, por êsse motivo, que haja vingado. E' indispensável, pois tornar efetiva a punição do abuso do poder; e tão premente necessidade não deve escapar aos nossos constituintes.

Para conseguir a realização de um tal propósito, precisas são, de início, duas medidas: — a organização exclusivamente técnica e científica da polícia e a supressão do inquérito policial. Essas duas medidas devem ser impostas aos Estados por disposição constitucional expressa.

Não compreendo a razão da existência de sub-delegados e suplentes, nomeados por indicação dos políticos locais. A função da polícia, hoje mais do que nunca, é função técnica, que exige preparação científica especial. Não lhe compete, ademais, iniciar a formação da culpa, como por aberração entre nós ainda se pratica, e, sim, tão somente, proceder às investigações necessárias para o esclarecimento da justiça e, ao par desta função repressiva, assegurar preventivamente a manutenção da ordem.

Mediante um inquérito requerido por qualquer interessado e processado em segredo de Justiça, sob a direção do próprio requerente, não há reputação que resista, nem liberdade que não sofra grave risco. As maiores falsidades se processam, dessarte, à revelia dos acusados, que dêles só têm conhecimento, o mais das vezes quando sua prisão preventiva já foi ordenada pelo juiz criminal à vista, tão somente, de uma peça tão falha de valor jurídico como é um inquérito dessa natureza. Depois, quando o promotor da Justiça recebe os autos de semelhante inquérito, como instaura o processo, que é, por vergonha nossa, ainda um processo "acusatório" e não um processo destinado, pela reciprocidade das provas, a demonstrar a verdade? Instaura o processo arrolando como testemunhas as mesmas pessoas que o interessado apresentou e inquiriu na polícia, escolhendo-as, naturalmente, a dedo.

Por toda a parte, é o juiz de instrução quem inicia a apuração da responsabilidade criminal. Por que não há-de sê-lo também entre nós?

11. *Os militares e a política* — A Constituição da Grécia, permite aos militares que escolham a carreira política. Mas uma vez feita a escolha, não lhes tolera mais a volta às fileiras, “nem mesmo por fôrça de lei”. E’ uma disposição acertada. As duas funções são nobres: — a dos que dirigem politicamente a nação e a dos que a defendem militarmente dos riscos e perigos internos e externos. Mas as duas funções, por natureza, são incompatíveis, no sentido de não comportarem um exercício cumulativo. Tanto direito têm os militares, quanto os civis, á direção dos negócios públicos: livre e irrestrita deve ser sua faculdade de escolher a atividade política e preferi-la à atividade militar. Mas, a escolha de uma, deve importar na exclusão definitiva de outra. Assim dispõe a Constituição grega. E assim dispondo, não pode não merecer os mais entusiásticos aplausos.

12. *Fixação de direitos tendentes a formar uma economia própria* — Somos um país imensamente rico, afirma-se. Afirma-se e não se pode contestar porque a riqueza a que se alude é a riqueza desconhecida e como tal não calculada. Solo e sub-solo, poder-se-ia replicar, são elementos substanciais, fundamentais da economia de qualquer país e nós temos uma coisa e outra. Temos, mas de um e outro elemento jamais tirámos proveito. Todos os países tendem, hoje, a formar uma economia própria. Será um mal, sob certo aspecto, será, mesmo, um isolamento censurável que visa ferir o intercâmbio econômico e humano, entre as coletividades nacionais. Mas, por amor ao princípio, em si mesmo justo e digno de aplausos, nós não podemos nem devemos ser dos poucos, senão o único país que despreza as fontes naturais de sua economia. Pão e calor são dois problemas básicos da economia. Para o pão, importamos todo o trigo, quando o sul do país poderia produzi-lo ao menos

em quantidade aproveitavel para o consumo interno. Para o calor, vendemos a estrangeiros, que se organizam sob rótulos nacionais, a quasi totalidade de nossas quedas de agua. E esse calor também é fôrça que mantém as indústrias, os meios de transporte, a iluminação, etc..

Seria inútil insistir na necessidade de nacionalizar o que é fundamentalmente nosso. Mas útil, utilissimo se me afigura perguntar: se os milhares de contos de réis gastos desordenadamente e ilegitimamente durante os quarenta anos da chamada primeira República houvessem sido applicados no estudo e exploração de nosso sub-solo, não poderíamos afirmar, hoje, provadamente e não hipoteticamente, que somos um país imensamente rico?

Convém, portanto, fixar em nosso próximo estatuto político fundamental, as diretrizes máximas de nossa própria economia. Faço votos para que os constituintes compreendam a grave responsabilidade que pesa sôbre os seus ombros neste momento histórico

13. *O problema da educação* — E' um problema que apresenta os mais variados aspectos tais: a) a alfabetização das massas, como base elementar de todo o desenvolvimento material e moral da nação. A disseminação das escolas, a expansão do ensino elementar, tornado obrigatório, deve ser uma das maiores preocupações políticas do momento; b) a restauração do ensino das humanidades substituindo o regime dos exames por doses officiais, ou pontos. Os programas ginasiais contém um acúmulo desordenado de matérias: linguas, ciências exatas e ciências naturais ali se juntam. Mas, são as linguas e as ciências que se estudam nos cursos? Não, são "pontos" para o exame. O ensino sistemático, o único digno dêste nome, não se pratica. O curso secundário não visa habilitar o homem para a luta pela vida; visa preparar para "o exame" Isto, quando o exame se realiza e não é dispensado por decreto. Formam-se sábios por decreto, como, por decreto, se nomeia um funcionário; c) a criação das Universidades. Não falo em uni-

versidade consistente em mais uma repartição burocrática, de direção unificada de diversas escolas superiores. Falo em universidade em sentido próprio; d) o ensino técnico; e) a divulgação de noções sociais e de higiene, mesmo em cursos circulantes.

Há tanto por fazer nesse sentido! Ou melhor: tudo está por fazer. E como poderá ser realizada obra tão importante, se a constituição federal não incluir entre os direitos da sociedade, cujo exercício a União deve fiscalizar, o da educação e instrução pública, fixando-lhe as linhas fundamentais, para serem observadas por todos os Estados da Federação?

#### IV — Conclusão Geral

Estudei as formas ditatoriais e as formas democráticas. Ali, fiz obra de crítica e de destruição, guiado, todavia, pelo espírito da mais serena imparcialidade. Nenhum regime ou forma de opressão foi por mim desenvolvido sem documentação direta na doutrina de seus próprios e insuspeitos mestres. Aqui, fiz obra de construção, guiado, sobretudo, pelas necessidades reais e humanas da sociedade em que vivemos. Um confronto se impõe, de ordem geral, entre os dois grandes grupos de formas políticas examinadas.

A revolução francesa, vista através de seus processos, não pode, até hoje, deixar de causar horror e espanto. O próprio Clemenceau afirmou que, por haver abusado da violência, a revolução fez a República, mas não fez republicanos. Contudo, quando a fase revolucionária terminou e todo o movimento ideológico se reduziu a uns poucos princípios, êsses poucos princípios passaram a reger a humanidade durante um seculo, sob a forma de “declaração dos direitos do homem e do cidadão” e sob a doutrina de um individualismo civil e político que até há anos se harmonizou com a realidade da vida.

A revolução russa, por sua vez, com suas violências inomináveis e redobradas, causou maior horror ainda à huma-

nidade, que, atônita e incrédula, assistiu a requintes tais de crueldade, como, até então, nenhum espirito, por mais degenerado que fôsse, havia imaginado. Mas também essa revolução há-de se condensar, um dia, em poucos princípios que serão úteis à humanidade.

A revolução francesa a título de liberdade, igualdade e fraternidade, assassinou cidadãos livres, iguais e irmãos. A título de fazer cessar a luta de classes, a revolução russa usou de iguais processos contra grande parte do povo. Mas, os princípios, os poucos princípios da revolução francesa ficaram. Princípios não-de surgir e ficar da revolução russa.

Quais serão êsses princípios? São conhecidos de antemão, como de antemão eram conhecidos os que animaram a revolução francesa. E' que a humanidade sòmente aceita as reformas que mais radicalmente a atingem, depois das maiores catástrofes.

Da revolução russa, sobrará, para reger as leis e organizações futuras, o caráter "social", eminentemente social do Direito, considerado sob um ponto de vista mais humano, cristianizado, enfim. Dir-se-á que a verdadeira cooperação social, a humanização do direito é novidade tão velha quanto os ensinamentos cristãos que recebemos desde o berço. Mas, já disse, sem provações, sem calamidades, sem catástrofes, a humanidade não põe em prática o que sabe e sente, quando contra o que sente e sabe agem os seus instintos.